

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

La integración regional y la cooperación internacional en América del Sur

Apuntes sobre su influencia en temas de paz y seguridad internacionales

Lic. Bruno Dalponte / Lic. Carolina Marinkeff

INTRODUCCIÓN

La formación de bloques regionales es un fenómeno que, iniciado a finales de los '50, afecta en la actualidad a prácticamente todos los países del mundo. Según la visión más estrecha y tradicional, se trata del intento de un grupo de países de obtener ventajas comparativas en cuestiones económicas y comerciales a nivel regional y global. Sin embargo, existe otra faceta, mucho menos explorada por ser más reciente, en este fenómeno: nunca dos países con un mismo proyecto serio de integración regional han entablado un conflicto bélico entre sí.

Valter Peclý Moreira, embajador que representaba en 2002 a Brasil ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, al referirse al MERCOSUR decía: "*Aunque el mecanismo sea más conocido por su dimensión económico-comercial, es preciso destacar la importancia fundamental de su vertiente política.*" (Peclý Moreira, 2002: 2). Este aspecto de la regionalización, aún periférico e inexplorado para la mayor parte del mundo académico, resulta evidente para aquellos que, como el embajador Moreira, se dedican al debate y a la toma de decisiones respecto de la seguridad continental. Es por ello que la novedosa faceta político-estratégica de la integración regional, y su efecto sobre la paz y la seguridad internacionales, nos resulta de gran interés para el desarrollo de una investigación que intenta profundizar el conocimiento en el campo de las relaciones multilaterales en América Latina.

El presente trabajo buscará indagar más en profundidad sobre este fenómeno, pero para poder avanzar debe tenerse en cuenta que no se trata de estudiar únicamente el funcionamiento de los organismos creados explícita y exclusivamente con objetivos relacionados a la defensa. También se analizará cómo ciertas instituciones conformadas con fines sociales, económicos y/o políticos pueden tener un rol crucial en la estabilización de la región en la cual se desempeñan. De modo genérico, se podría expresar nuestro principal interrogante de la siguiente forma: ¿Podrían los PIR (PIR), conjuntamente con otras formas de cooperación regional, facilitar el logro de la paz y seguridad internacionales en el largo plazo?

Más importante que la desaparición de las hipótesis tradicionales de conflicto es la indagación acerca de la influencia de los PIR en el logro de una paz entendida en sentido amplio. Proyectos relacionados al incentivo del desarrollo humano, la creación de nuevos mecanismos de solidaridad regional y la erradicación de diversas formas de violencia social sistematizada, son algunos de los aspectos sobre los cuales han trabajado los principales bloques regionales en la última década. Este tipo de políticas novedosas está desplazando el eje de la cooperación, alejándolo de los asuntos meramente económicos y acercándolo cada vez con más fuerza hacia temáticas de índole política y social. Así es que la principal hipótesis de investigación de este trabajo es que *la regionalización ha hecho, tanto de manera directa como indirecta, un aporte sustantivo a la política internacional actual en términos de fomentar la paz y seguridad internacionales.* A lo largo de la investigación se intentará mostrar los matices que tiene esta afirmación y el potencial de los fenómenos estudiados para tutelar la dirección en que se redefinen las identidades de los actores internacionales.

Cabría oponer a nuestra hipótesis el hecho de que las políticas referidas a la paz y la seguridad internacionales han constituido uno de los principales ejes de trabajo de la ONU desde hace ya más de 60 años, y que en este aspecto ha tenido un rol sumamente activo en la política regional, demostrando mayor o menor eficacia según el caso que se estudie. Sin embargo, este ejemplo refuta sólo en apariencia la afirmación de que el giro político en la cooperación regional es relativamente reciente. Durante muchos años luego de la creación de la ONU, los tibios avances para la conformación de pactos regionales de

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

cooperación se limitaron a asuntos esencialmente comerciales, dejando a organismos internacionales más globales y abarcativos todas las tareas relacionadas a la pacificación de las diferentes regiones del mundo. En la actualidad, en cambio, parecería vislumbrarse una tendencia, que aún debe ser confirmada, a que las soluciones para los conflictos que enfrentan los Estados sean encaradas en un ámbito regional, abandonando la preeminencia que los organismos más amplios tuvieron hasta la década de los '90. ¿Podrán las organizaciones regionales conseguir la paz y la seguridad internacionales que originalmente pretendió obtener la ONU?

En el caso de Europa occidental, la respuesta a esta pregunta es claramente positiva. La Unión Europea (UE) y los organismos que la antecedieron han logrado erigirse como los guardianes de la estabilidad económica, política y social de toda su área de incumbencia, sentando un importante antecedente para la regionalización que actualmente domina el panorama internacional. Este proceso, además, tuvo su inicio mucho antes de que los países que actualmente conforman la UE siquiera considerasen la posibilidad de constituir una organización supranacional a la cual cederían fracciones de sus soberanías. La pacificación autónoma del continente europeo comenzó difusamente con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), hito a partir del cual se suele marcar el inicio del inédito acercamiento que han tenido Francia y Alemania durante la segunda mitad del siglo XX. Esto no pretende disminuir la importancia del Plan Marshall y la presencia de EE.UU. como “gendarme” occidental en la Europa de posguerra, sino que intenta destacar la importancia de la CECA como primera iniciativa regional de acercamiento y cooperación entre los devastados Estados europeos.

La UE ha servido de modelo para otras instituciones similares, tanto por su modo de institucionalización como por la profundidad de su penetración en los países miembros. Pero aún queda por saberse si la amplia difusión que los PIR han tenido en otras partes del mundo en las últimas décadas constituye solo un discurso políticamente redituable o si se trata de la institucionalización y consolidación de un compromiso real entre los países de una misma región por avanzar en el entendimiento y el diálogo. Que esto resulte ser de una u otra manera determinará el tipo y la profundidad de los efectos que la integración y cooperación sudamericanas tengan en la pacificación de la región.

Es a partir de estas preguntas que observaremos la política regional sudamericana, haciendo especial énfasis en el rol de organizaciones como la OEA, el MERCOSUR y el Grupo de Río, pero no necesariamente deteniéndonos exclusivamente en ellas. Del mismo modo, prestaremos especial atención al estudio de las oportunidades y obstáculos que se le presentan a la nueva estructura institucional que se ha conformado con la creación del UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa, organizaciones que han recibido en el último tiempo una importantísima inversión política por parte de los mandatarios de los países de la región a partir de un fuerte impulso mediático y discursivo.

Finalmente, para evitar estancarnos en un simple análisis de discurso, observaremos de manera pormenorizada los mecanismos que han entrado en acción en los casos de Haití, Ecuador y Bolivia. Estos países han atravesado en los últimos años profundos conflictos (de índole interna o externa, según el caso), para cuya solución se recurrió a distintos organismos internacionales para que oficiaran como mediadores y organizadores de la respuesta necesaria. Lo llamativo, como se verá más claramente en el desarrollo de este trabajo, es que cada vez resulta más evidente la tendencia hacia una solución regional de controversias, y en ese sentido se podría afirmar que nos encontramos frente a una expansión política y estratégica de la región latinoamericana.

EL VUELCO POLÍTICO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Hacia 1956, Ernst Haas y Allen Whiting definieron a los sistemas regionales de la siguiente manera: “[...] *any long-term agreement between two or more states providing for common political, military, or economic action in specific circumstances, provided the commitment extends to a defined area and specific states. Such a system must possess permanent organs and fixed procedures.*” (Haas y Whiting, 1956: 492). Estos autores no dudaron en destacar la potencialidad de los novedosos cuerpos regionales, pero es interesante resaltar que el concepto de regionalismo no fue frecuentemente utilizado en el vocabulario de las relaciones internacionales hasta después de finalizada la Segunda Guerra Mundial. La

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

región se volvió relevante como unidad de análisis recién a partir de que se consolidaran como subsistemas en los cuales los patrones de cooperación eran más intensos que los que regían en el sistema global. No debemos naturalizar la existencia de las regiones, ni mucho menos su fisonomía actual.

El concepto de región se consolida a partir de finales del siglo XIX gracias al aporte de geógrafos como Paul Vidal de la Blache y sus discípulos, quienes impusieron la noción de síntesis regional para referirse a los elementos inorgánicos, orgánicos y humanos que interactúan un de modo específico, diferenciando a las distintas regiones en la conformación diversa de sus características. Sin embargo, no debe perderse de vista que la elección de determinados elementos culturales, etnográficos, económicos o geográficos para la caracterización de una región no es inocente. Muy por el contrario, las regiones son construcciones teóricas que llevan consigo la finalidad de crear la identidad compartida para una determinada serie de unidades, las cuales pueden ser tanto subnacionales como nacionales.

Por ejemplo, al hacer referencia a América Latina como una región con una identidad objetivamente indivisible se suele presentar una serie de argumentos que incluyen al pasado colonial común, la simultaneidad de las guerras de independencia, la cooperación en la lucha contra el ejército español, el atraso económico compartido, las raíces culturales similares de los pueblos conquistadores y de la inmigración de principios del siglo XX, la contigüidad geográfica, entre tantos otros elementos que dan testimonio de una identidad común profundamente arraigada en la historia. Pero lo que se está dejando de lado en esta construcción, presentada actualmente como evidente, es que la cooperación entre los países latinoamericanos no siempre ha sido pacífica y que durante gran parte de su historia independiente los Estados de América Latina han dirigido su política exterior preferentemente hacia Europa y EE.UU., en detrimento de las relaciones que pudieran mantener con sus países vecinos.

Es el interés actual de los países de la región lo que los lleva a interpretar determinados sucesos históricos de modo de convertirlos en un factor aglutinante y facilitar con ello la profundización de la regionalización, pero esto no implica que esos sucesos no hayan existido o que el latinoamericanismo sea del todo un invento reciente. Como señala Andrew Hurrell, *“Although concerns with the ‘idea’ of Europe, the Americas, or Asia are indeed striking features of the ‘new regionalism’, they are framed by historically deep-rooted arguments about the definition of the region and the values and purposes that it represents.”* (Hurrell, 1998b: 41).

Volviendo a la definición que Haas y Whiting daban de los sistemas regionales, seguramente podríamos objetar que los acuerdos de regionales de cooperación lleven necesariamente a la formación de órganos permanentes o que las regiones se delimiten exclusivamente por criterios geográficos, pero difícilmente pueda negarse que los sistemas regionales actuales incluyan compromisos a la vez económicos, políticos y militares. Si bien sólo algunos tratados (como los del TIAR, la OEA, la SEATO, el Pacto de Varsovia y la OTAN) firmados entre 1945 y 1960 contenían elementos políticos y militares de manera explícita, la mayoría de los cuales estaban determinados por la contienda entre EE.UU. y la URSS en el marco de la Guerra Fría, es difícil dudar del efecto que ha tenido la regionalización económica en la política internacional. Así, es probable que la amplitud de temáticas y objetivos que Haas y Whiting asignaron a los sistemas regionales de finales de los ´50 fueran sólo parte de una definición laxa, una expresión de la potencialidad que los autores veían en ellos y que con el paso del tiempo pudieron realizar, pero no de una descripción realista del regionalismo de la época.

Tradicionalmente, las alianzas entre países de una misma región respondieron a una lógica esencialmente económica, dando lugar a la creación de una gran cantidad de bloques comerciales regionales en los últimos 50 años. Estas estrategias, impulsadas generalmente por el conjunto de Estados más poderosos de cada región con el fin de lograr mayores ganancias relativas, suponían la libre circulación de mercaderías así como el mutuo apoyo financiero, ya que se consideraba que esto permitiría un mayor desarrollo de la economía. Con el paso del tiempo, esto fue modificando el esquema de costos, tanto económicos como políticos, para los actores del sistema internacional. Ya sea por el impacto que tuvieron los acuerdos preferenciales para el comercio regional o por el cambio que éstos generaron en la distribución global del poder político, la regionalización de la política internacional ha influido fuertemente en la redefinición de las políticas exteriores y de las identidades de casi todos los países del mundo.

La lógica misma de las relaciones internacionales ha cambiado. El balance de poder y la maximización de intereses ya no son los únicos parámetros de comportamiento en el sistema internacional, sino que se ven relegados a un segundo plano en beneficio de una nueva serie de principios adoptados por la novedosa

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

comunidad internacional reunida en la ONU. La aplicación efectiva de dichos principios sólo se puede comenzar a entrever si se reconoce la importancia de “el proceso” (interacción y aprendizaje) en la política internacional, el cual es determinante también para comprender el auge de las organizaciones internacionales en la segunda posguerra frente al fracaso y la falta de credibilidad de las existentes con anterioridad a 1939. Así, a diferencia de lo ocurrido en los primeros decenios del siglo XX, luego de 1945 casi la totalidad de los países del mundo asumieron los costos políticos y económicos involucrados en la participación en organizaciones internacionales, redefiniendo con ello su rol y su identidad a nivel internacional.

De cualquier modo, y sin que esto socave de modo alguno el idealismo de corte wilsoniano vigente en la creación de la ONU, no hay que perder de vista que la nueva legalidad internacional fue aceptada en muchos casos partiendo de un principio de autoconservación y en la persecución de intereses propios por parte de los Estados. Es verdad, como señalan muchos realistas, que en ciertos casos y según los recursos con que cuente un Estado, éste preferirá actuar sólo siguiendo a sus intereses individuales. Evidentemente este es el caso de la declaración unilateral de guerra a Irak llevada a cabo por EE.UU. y sus pocos aliados. Sin embargo, la búsqueda de una legitimidad internacional fue tan importante para EE.UU. que antes de actuar por su cuenta decidió exponerse en una votación ante el Consejo de Seguridad de la ONU, invirtiendo un enorme capital político y enfrentándose con un concreto (y luego consumado) riesgo de perder. Del mismo modo, como explica Barboza, “*el uso de la fuerza en todos los casos producidos en los últimos veinte años fueron calificados por los estados protagonistas como formas de legítima defensa, o sea que, sin poner en tela de juicio el universal alcance del artículo 2(4) (de la Carta de la ONU), se ampararon en la excepción*” (Barboza, 2004: 243)¹. La ley internacional puede no ser obligatoria, pero la fuerza con que cuenta radica en legitimidad que otorga a los Estados el actuar según las reglas.

Para poder comprender correctamente la historicidad de este fenómeno, entendiéndolo como un proceso de larga duración, se deben tener en cuenta tanto los intereses particulares de las potencias al finalizar la Segunda Guerra Mundial como sus especulaciones estratégicas a futuro. Asimismo, hay aquí, al menos, dos datos históricos ineludibles: la destrucción europea, resultante de las dos guerras mundiales; y la emergencia de una estructura en la política internacional inédita hasta entonces, el bipolarismo. Ambos datos son determinantes para explicar los cambios cualitativos y cuantitativos que se dieron en las organizaciones internacionales y son, a su vez, parte un proceso histórico que podría ser rastreado fácilmente hasta la doble revolución burguesa de finales del siglo XVIII.

La bipolaridad, generalmente tomada como dato estructural para el análisis de la política internacional hasta 1991, no es más que una abstracción utilizada para hacer inteligibles los complejos hechos que marcaron la historia del siglo XX corto. Por ello, no se debe suponer que tal estructura bipolar haya restringido totalmente la independencia de los distintos actores internacionales pertenecientes al “área de influencia” de cada una de las superpotencias.

Por otro lado, la aparición de dos potencias mundiales indiscutibles, presentadas como antitéticas entre sí, implicó el afloramiento de una sensación generalizada de incertidumbre ante la posibilidad de un enfrentamiento masivo entre ambas, cuyo único resultado posible sería la “Destrucción Mutua Asegurada” (MAD, por su nombre en inglés). Ante tal situación, surgieron varias organizaciones internacionales universales, cuyo fin último era el acercamiento de las dos potencias mundiales y de los países bajo su tutela, buscando el diálogo y la distensión de conflictos de manera pacífica. Pero también surgieron, simultáneamente, una gran cantidad de organizaciones regionales de acceso restringido cuyo objetivo era fortalecer el bloque de países dentro del área de influencia directa de cada una de las potencias mundiales, particularmente en Europa (Kennedy, 1989: 374).

Los Estados continúan siendo los actores principales en este nuevo sistema internacional de posguerra, no hay duda de ello, pero la redefinición de las identidades e intereses de las principales potencias fue generando un cambio radical en su forma de interactuar. Las organizaciones internacionales se han ido

¹ Sería incorrecto suponer que existe en el sistema internacional un “estado de excepción” constante, análogo al que describe Agamben en el orden interno de ciertos Estados, pero es verdad que las excepciones son más frecuentemente utilizadas (sin objeción al respecto) por los países más poderosos del mundo.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

convertido en los foros por antonomasia para de diálogo y negociación y, en este novedoso esquema, los PIR son los que mayores avances han generado en las últimas décadas.

La integración regional constituye un fuerte avance en la creación y consolidación de nuevas identidades regionales (tanto de los Estados que participaban en el proceso, como de los excluidos del mismo y de las sociedades de cada uno de ellos) a partir de la identificación de características e intereses compartidos que han permitido la reducción de las hostilidades entre los Estados. Los bloques regionales intentan, por vías generalmente asociadas al *soft power*, introducir elementos identitarios que eventualmente representen a los habitantes de todos los Estados miembros del bloque. De este modo pretenden lograr que “el otro” (Estados, sociedades, ideologías, etc.), reiteradamente utilizado como chivo expiatorio y como causante/objetivo de diversas hostilidades, pase a formar parte de un “Yo” regional más abarcativo y complejo.

La tensión que podría surgir entre continuidad y (re)construcción de las identidades a nivel internacional, resultante de este proceso de regionalización, podría suavizarse. Coincidiendo con Peter Berger y Thomas Luckmann, el principal sostén de la relativa persistencia de las identidades en constante cambio radica en la “tipificación recíproca” que surge de procesos repetidos de interacción, generando cierta estabilidad en las identidades y en las expectativas mutuas de acción de los actores involucrados (Berger y Luckmann, 2005: 214). De este modo, incluso antes de que los elementos políticos aparecieran explícitamente en los tratados de regionalización, la intensificación de las relaciones económico-comerciales entre países latinoamericanos y el nuevo modelo de interacción entre ellos gestado, generaron tácitamente una variación en sus identidades, propiciando con ello un posterior avance en la consolidación de la paz y la seguridad internacionales.

Frente a este particular “espíritu de época”, es relativamente fácil comprender que en regiones periféricas como la latinoamericana el desarrollo teórico del realismo haya incorporado un fuerte énfasis en la necesidad de generar un proceso de integración y de cooperación regional. Si bien los proyectos de cooperación generalmente considerados eran, como ya se ha dicho, esencialmente económicos, los resultados que potencialmente entregarían excedían el ámbito económico-comercial, pretendiendo revertir con ello la condición periférica de éstas regiones.

Complementada por la tradición diplomática latinoamericana, la acción económica multilateral llevó involuntariamente a los países de la región a la construcción de lazos que, colateral y paulatinamente, propiciaron la autolimitación en el uso de la fuerza en el ámbito regional. En consecuencia, entre las décadas del '60 y del '70 surgió en América Latina un “realismo periférico”, cuyos principales exponentes son Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe y Araujo Castro en Brasil. Estas teorías comenzaron a adaptar términos y conceptos propios de la interdependencia compleja a Latinoamérica, dando por resultado un realismo *ad hoc* que superó a las teorías estadocéntricas y dio lugar a una concepción estratégica de la integración (Russell, 1992: 10).

A pesar de las trabas que las dictaduras militares impusieron a la democratización de la región, alejando con sus doctrinas nacionalistas cualquier posibilidad cierta de producir un acercamiento entre los pueblos de América Latina, el lento avance de la cooperación regional logró abrirse paso a lo largo de las últimas seis décadas. Sin embargo, la politización de la cooperación latinoamericana no se vería plasmada en los tratados de regionalización sino hasta finales de la década de los '90.

Con anterioridad al Protocolo de Ushuaia, los tratados y protocolos del MERCOSUR se centraban únicamente en la coordinación de políticas económicas y comerciales. En cambio, a partir este compromiso democrático firmado en 1998, se ve un cambio en las prioridades de las políticas de integración que continuaría en los años subsiguientes con la construcción del llamado MERCOSUR social (decisión N°61/00 del CMC) e, incluso, del PARLASUR (decisión N°23/05 del CMC).

En lo que va desde la década de los '90, el contenido político-estratégico en los tratados firmados entre países de una misma región ha crecido exponencialmente, evidenciando un cambio global en la estrategia de alianza seguida por dichos países. El ejemplo más avanzado y completo en este sentido es el de la actual UE, siendo su estructura institucional y su funcionamiento el modelo seguido por la gran mayoría de países que han decidido emprender un proceso de esta índole.

El tratado constitutivo de la UE, firmado en Maastricht en 1992, marca una notoria profundización en el proceso de integración, incorporando elementos que trascienden la mera cooperación económica. Con ese objetivo, por ejemplo, se establece la conformación de una política exterior y de seguridad común (PESC)

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

para toda la UE, a la que se dedica la totalidad del Título V de dicho tratado. Si bien las negociaciones para la conformación de la PESC no han sido del todo exitosas (sobre todo luego del revés sufrido en el intento de aprobación de una Constitución Europea), la crisis en los Balcanes y la posterior guerra en Kosovo llevaron a los líderes de los países miembros a tomar las primeras decisiones destinadas a concretar esta política común y forjar así una identidad europea en materia de defensa.

Así, uno de los efectos más notorios que este acercamiento entre potencias regionales ha tenido en el sistema internacional es la desaparición paulatina, pero constante, de hipótesis tradicionales de conflicto, al menos en el mundo occidental. El declive de la *civilización bélica* se ve acompañado, además, por el decidido avance del Derecho Internacional y de los Derechos Humanos como valores globales que generan responsabilidades para los Estados que los aceptan.

Se puede entrever en la última década que en América Latina ha surgido una tendencia al fortalecimiento de la solución regional de los conflictos y controversias que enfrentan los distintos Estados de la región. Esta regionalización de los temas de seguridad y paz internacionales se ha extendido lentamente tanto a temas tradicionales de seguridad internacional como a toda una nueva gama de asuntos actualmente considerados estratégicos para consolidar la estabilidad de la región.

LA SOLUCIÓN REGIONAL A CONFLICTOS TRADICIONALES

El mundo actual, con su economía y comercio mundializados, presenta como una de sus características principales el surgimiento de nuevos centros de desarrollo del capitalismo. Más allá de la importancia variable que pueda asignársele en este proceso de desarrollo de las periferias a las iniciativas internas o al financiamiento externo, el efecto global que debe observarse es un giro en el eje tradicional de las relaciones económicas y políticas internacionales. La interdependencia compleja ha ido expandiéndose paulatinamente, creando fuertes redes de cooperación política, económica y comercial tanto interregionales como dentro de cada una de las regiones del mundo.

Este proceso económico, empero, no ha actuado por sí solo en el avance de la regionalización. Ante las posibilidades y riesgos que representa la globalización para las economías regionales, debieron tomarse decisiones políticas cruciales sobre el modelo que se seguiría para la futura interacción e inserción internacional de los Estados. Lo más interesante de esto es que estas decisiones fueron tomadas, en muchos casos, antes de que la globalización que hoy conocemos se hubiera gestado y conceptualizado. Las elecciones hechas en los dos decenios posteriores a la Segunda Guerra Mundial son determinantes en este sentido y, si bien su desarrollo histórico no es lineal ni unívoco, son las que en gran medida han dado curso al avance de la regionalización.

Ante este panorama, las teorías más tradicionales de las relaciones internacionales ya no pueden explicar satisfactoriamente la resolución de conflictos a nivel internacional. Por ejemplo, frente a la formación de "equipos de seguridad" (como la OTAN o el Consejo Sudamericano de Defensa, más allá de las obvias diferencias entre estos dos), la postura realista establece que se trata sólo de una situación coyuntural en la cual las hipótesis tradicionales de conflicto entre los países miembros pasan a un segundo plano, pero no desaparecen. Estas rivalidades, sostenía Mearsheimer, resurgirán una vez que el sistema internacional se estabilice y retorne a la normalidad con posterioridad a la Guerra Fría (Mearsheimer, 1990: 5), con lo cual los mencionados "equipos de seguridad" no se diferenciarían en casi ningún aspecto de las tradicionales alianzas militares.

El tiempo ha pasado desde que Mearsheimer escribió su artículo. Si bien ha habido tensiones entre los miembros de la OTAN y debió redefinirse en gran medida su rol en el sistema internacional, evidentemente la supervivencia de este "equipo de seguridad" es algo que el realismo ofensivo difícilmente pueda explicar, a no ser que reconozca cierto cambio en la identidad y los intereses de los Estados involucrados.

Además, ha habido un cambio cualitativo en la forma en que los países latinoamericanos ven a la seguridad de la región. Su caracterización ya no puede limitarse a la simple securitización de la política regional, lo cual sólo hace referencia al proceso por el cual los Estados y grupos de interés enfrentan a determinados asuntos, percibiéndolos como amenazas y definiéndolos en términos de seguridad interna.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Siguiendo el argumento de Andrea Oelsner, es importante destacar que un proceso de securitización considerado exitoso es aquel en el cual se legitiman modalidades de comportamiento que recrean la secuencia amenaza-defensa, con lo cual la posibilidad del uso de la fuerza deviene una alternativa válida. Este es el desarrollo conceptual que comparten la mayoría de las teorías de la securitización, estrechamente ligadas al realismo tradicional. Estas teorías excluyen en su desarrollo la posibilidad de que los Estados de una región trabajen realmente en conjunto para garantizar niveles de paz y seguridad cada vez más estables y duraderos.

En América Latina, en cambio, parece darse un fenómeno distinto. Por lo menos desde la democratización de los países de la región, la posibilidad del recurso a la violencia se ha visto cada vez más deslegitimada y, eventualmente, repudiada. El rechazo popular a un enfrentamiento bélico entre Argentina y Chile por el canal de Beagle, por ejemplo, no es sólo un dato sintomático del hastío de la gente con respecto a la guerra a principios de los '80, sino que marca también un quiebre en la percepción del pueblo argentino con respecto a la guerra hasta al actualidad.

Si a esto sumamos el cambio que se ha dado en la región, yendo desde discursos y acciones en tono de emergencia bélica hacia modalidades de negociación que hoy en día implican exclusivamente a la esfera política, se observará que de la mano con la creciente regionalización se ha dado también una “desecuritización” de América Latina.

“Building upon this understanding of desecuritisation, we can imagine an issue or a relationship to transcend the security language in two ways. Either it loses its threatening image because agent and audience perceive changes in the nature of the threat that render it no longer intimidating. Or they perceive a qualitative change in the relationship between them and what was seen as threatening, so that they gradually begin to trust the fact that it no longer poses a danger on them.” (Oelsner, 2005: 9).

Cambios de esta naturaleza pueden observarse en todo occidente e, incluso, en algunas partes de oriente, ante lo cual nuevas teorías han debido ser desarrolladas en un intento por explicar de forma más satisfactoria las políticas actualmente imperantes para la resolución de conflictos. Entre ellas, si bien no se refiere directamente al problema conceptual de la “desecuritización”, tiene gran importancia la teoría idealista de Alexander Wendt. Este autor sostiene que, luego de los procesos de aprendizaje y de interacción que se dieron durante y luego de la Segunda Guerra Mundial, ha surgido una nueva cultura política internacional en el occidente, denominada por él cultura Kantiana. Este modelo tendría la capacidad de generar mayores niveles de paz y estabilidad que las culturas anteriores y por períodos de tiempo más prolongados.

La existencia de esta cultura Kantiana como lógica de funcionamiento de las relaciones internacionales probablemente sea más ideal que real, pero lo cierto es que de no haber mediado ningún tipo de cambio en la identidad y en el modo de razonamiento de los actores internacionales luego de 1945, difícilmente podría explicarse el auge actual de las organizaciones internacionales y del regionalismo.

Las culturas Hobbesiana, Lockean y Kantiana mencionadas por Wendt no son más que generalizaciones, conceptualizaciones que describen un modelo genérico de interacción a nivel internacional y que seguramente nunca encontraremos en forma pura en la realidad. Sin embargo, son herramientas descriptivas y analíticas útiles para el estudio de los asuntos internacionales, son tipos ideales que deben ser matizados para su correcta aplicación.

Si se compara América Latina con otras regiones del mundo se podrá observar que existe un nivel de belicosidad mucho menor, inclusive con respecto a zonas más desarrolladas, y que los pocos conflictos que surgen suelen ser resueltos pacíficamente. Las explicaciones tradicionales de este fenómeno se centran en la falta de capacidad (tanto política como económica) de los países latinoamericanos para declarar, financiar y mantener una guerra, lo cual los habría llevado a desarrollar patrones de resolución de controversias por medio de vías diplomáticas o mediante organismos internacionales. Pero, como señala Hurrell, *“Geographical constraints and limited resources and state capacities are significant factors in this pattern. But so too is the Latin American predilection for international law, not because it*

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

obviates conflict but because it helps provide a framework of rules for its management and limitation” (Hurrell, 1998a: 5).

En todo caso, el aprendizaje histórico, las limitaciones materiales de los Estados y la redefinición de sus identidades son procesos que van constantemente de la mano, determinándose mutuamente y dando lugar modelos de interacción interestatal específicos de América Latina, aunque nunca del todo diferentes a los existentes en otras partes del mundo. El modelo de interacción resultante difícilmente pueda ser catalogado de manera incuestionable dentro de la tipología de Wendt, pero sí se puede afirmar sin lugar a dudas que en América Latina se hallan elementos coexistentes e interrelacionados de las culturas Lockeana y Kantiana. El funcionamiento simultáneo de estas culturas hace que se solapen en muchos puntos, dejando lugar a la interpretación con respecto a cual de ellas es la preponderante.

En nuestro caso particular, consideramos que en América Latina aún no se han llegado a crear lazos perdurables de verdadera “amistad” interestatal, condición esencial en el establecimiento de la cultura Kantiana. Sin embargo, la intensificación de las relaciones regionales en los últimos diez años y el tono que éstas han tomado lleva a pensar que existe una marcada tendencia en la región hacia el abandono generalizado de la visión del Estado vecino como un rival. Tal vez podríamos considerar a los países latinoamericanos como socios estratégicos y preferenciales, pero esta descripción estaría dejando de lado la identificación y la cercanía “afectiva” existente actualmente entre ellos y sus sociedades.

Desde el comienzo de la democratización de la región se han ido tomado diversas medidas para fortalecer la confianza mutua entre países que se encontraban habitualmente enfrentados (especialmente entre Argentina y Brasil), propiciando así un avance más firme hacia la integración regional: se eliminó la retórica del balance de poder en la región; disminuyó el gasto militar; se ha avanzado en la paulatina eliminación de las hipótesis tradicionales de conflicto fronterizo; etc. Si bien es verdad que los ejemplos dados son de medidas “negativas”, su importancia fue mayúscula, y han servido de punto de partida para los lentos pero firmes pasos que se han comenzado a dar hacia una cooperación más activa en términos de seguridad.

Uno de los hitos en este cambio de cultura es el rol mayoritario y determinante que han tenido los países latinoamericanos en la intervención de la ONU en Haití a partir de 2004 a través de la MINUSTAH. Además, no se trata de una acción aislada, sino que al considerarla con una visión más abarcativa es complementaria con otras medidas, como la creación del Consejo Sudamericano de Defensa; la creación de la fuerza conjunta binacional “Cruz del Sur”; los acuerdos de investigación y producción de tecnología militar entre Argentina y Brasil; entre otras. En esta misma clave de regionalización pueden ser entendidos tanto el recurso al Grupo de Río para la solución diplomática del conflicto entre Colombia y Ecuador, como la relevancia que ha tenido, al menos retóricamente, la UNASUR en el posicionamiento de la región frente a la crisis de Bolivia.

Vale aclarar que consideramos que todas estas iniciativas exceden la fugacidad que puede llegar a tener la coincidencia política de los líderes latinoamericanos. El llamado “giro a la izquierda” que ha tenido la región en lo que va del siglo XXI responde a estímulos locales, regionales y globales que, en última instancia, no son más que datos coyunturales. Pero la influencia que tienen y continuará teniendo en el futuro las políticas impulsadas dentro de este marco profundas influencias institucionales en todos los niveles de la integración, así como en la construcción de las identidades de todos los actores de la región. El resultado general es la mutua identificación de estos actores e instituciones, reforzando la conciencia de un “Yo” regional en el largo plazo. Esto ha llevado a una notoria regionalización de la solución de conflictos. De forma creciente, los países de América Latina se han ido haciendo responsables por la decisión respecto de los procedimientos y recursos a aplicar en su área de incumbencia para la intervención en conflictos de cualquier índole.

El caso de la intervención de la ONU en Haití parecería contradecir esta afirmación, pero no debe perderse de vista que desde un principio fueron países latinoamericanos los principales participantes de la MINUSTAH. Bajo el mando de Brasil, estos países han aportado la mayor cantidad de tropas y recursos a la misión, adjudicándose así un papel central en la toma de decisiones. La posición latinoamericana tiene una expresión de su especificidad en el mecanismo 2x9 (conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de cada uno de los 9 países de América Latina que aportan efectivos), el cual se reúne de forma independiente con respecto a los países involucrados en la MINUSTAH pero que no pertenecen a la región.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Otro caso reciente que vale la pena destacar es el conflicto entre Colombia y Ecuador. Luego de los bombardeos del ejército colombiano en suelo soberano ecuatoriano, los mandatarios recurrieron a la OEA en busca de una solución a la crisis diplomática suscitada, pero este organismo se mostró incompetente e ineficiente a la hora de denunciar la ilegalidad de los hechos. Si bien dicha denuncia era esperada por la mayor parte de los estados miembros, la influencia de EE.UU. imposibilitó a la OEA para encontrar una solución satisfactoria.

En cambio, fue en una reunión del Grupo de Río que se llegaría a un acuerdo entre los gobiernos de ambos países involucrados, abalado por el resto de los mandatarios presentes. Es así que un organismo regional que nuclea exclusivamente a países latinoamericanos superó en efectividad a otro en el cual se filtra el peso de una potencia extranjera y de sus intereses. La solución alcanzada por el Grupo de Río constituyó un paso esencial en la regionalización de la solución de los conflictos internacionales, abriendo camino al rol que la UNASUR tendría meses después frente a la crisis boliviana.

En ese caso, el conflicto interno entre el gobierno central y las prefecturas disidentes, dio lugar a la acción de uno de los organismos más novedosos de la política continental. La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) hizo aquí su primera intervención efectiva ante la expectante mirada de la comunidad internacional.

La llamada “Declaración de la moneda” sentó un precedente para la futura acción política y estratégica de los países de América del Sur, actuando de forma independiente de los organismos en los cuales intervienen intereses externos a la región, tanto norteamericanos como europeos.

El apoyo unánime que los países miembros de la UNASUR le dieron al gobierno legítimo boliviano y a sus instituciones, así como la exigencia del mantenimiento de su integridad territorial, no ha tenido paralelo en ningún otro foro de cooperación. La UE se ha limitado a adherir a la Declaración de la Moneda, mientras que EE.UU, la OEA y la ONU no han tenido pronunciamientos de peso al respecto.

Es notoria la importancia que le han dado a la UNASUR tanto los presidentes de los países miembros como la prensa de los mismos y del extranjero. Todos estos mandatarios coincidieron en destacar la actuación del organismo en sus respectivos discursos frente a la Asamblea General de la ONU, pero entre ellos distinguimos las palabras de la presidenta chilena, Michelle Bachelet:

“Se trata de un compromiso que se forja en la diversidad de proyectos políticos, pero sobre la base de valores compartidos, como son la democracia, la paz y la defensa de los derechos humanos.

La Cumbre de La Moneda [...] quedará para siempre marcada como el momento en que las naciones sudamericanas decidieron profundizar su compromiso con la democracia cuando ésta se ve amenazada en cualquier lugar del continente.” (Bachelet, 2008)

Es indudable que la intervención de UNASUR ha resultado positiva. Constituye una muestra del profundo proceso de regionalización que está atravesando América Latina, en el cual se ha sabido hacer a un lado las diferencias existentes entre los gobiernos en pos de llegar a un consenso sobre la voluntad política común a adoptar. Aún es demasiado pronto para saber si se trata de una tendencia que se consolidará en el largo plazo o no, pero de cualquier forma el papel adoptado por la UNASUR en este caso específico seguramente impulsará una mayor regionalización.

NUEVAS PRIORIDADES DE COOPERACIÓN REGIONAL

Algo que salta a la vista es que la regionalización de la seguridad en América Latina no se limita solamente a la resolución de conflictos militares tradicionales. A lo largo de la última década, la agenda de cooperación regional ha incorporado nuevas temáticas a la integración, las cuales se refieren especialmente a cuestiones sociales.

De forma paralela, pero concordante, el objetivo de alcanzar un mayor desarrollo para la región ya no puede referirse sólo al incremento del PIB de los países que la conforman, sino que implica una necesaria mejora en la distribución social de la riqueza y una mayor integración de los ciudadanos al mercado laboral, sólo por mencionar algunas cosas.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

“[...] hoy desarrollo no puede significar más que una relación directa entre la potenciación de las condiciones sociales de la producción (educación universal, investigación, libre circulación de la fuerza de trabajo, emancipación de las mujeres, liberación de la expresión cultural y política indígena, derrocamiento de las barreras raciales, etcétera), la movilización democrática, desde abajo, de los trabajadores, y la apertura a dimensiones siempre más amplias de cooperación interdependiente.” (Negri y Cocco, 2006: 50).

Este desarrollo multidimensional, conjuntamente con la ampliación de la agenda regional de seguridad, son considerados por los gobiernos de los países latinoamericanos como factores clave para la consolidación de una estabilidad regional más duradera.

La seguridad internacional ya no puede ser entendida de la forma restrictiva en que se la veía en el pasado. La tan mencionada “paz en sentido amplio” implica considerar el potencial impacto que puedan tener en la consolidación y mantenimiento de la paz elementos como la estabilidad económica, la inclusión social, la discriminación, la disponibilidad de alimentos, el desarrollo económico y social, la inserción laboral, el respeto por el Derecho Internacional y los Derechos Humanos, entre otros.

En contraposición con aquellas posturas que sostienen que la paz debe entenderse únicamente como la ausencia de enfrentamientos militares, entre cuyas posiciones más extremas encontramos la de Immanuel Wallerstein², existen corrientes en las relaciones internacionales que ven a la paz y la seguridad como conceptos mucho más abarcativos.

Así, por ejemplo, el ex-Secretario General de la ONU, Sr. Kofi Annan, en su informe ante la Asamblea General del 2005 sostuvo que:

“[...] debemos tratar de perfeccionar el triangulo del desarrollo, la libertad y la paz.”

“Los autores de la Carta lo vieron con toda claridad. Al proponerse preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, entendieron que esta empresa no tendría éxito si se abordaba con estrechez de miras”

“[...] Así, pues, no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos desarrollo sin seguridad y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos”.

“[...] necesitamos, a nivel regional y mundial, instituciones intergubernamentales ágiles y eficaces que puedan movilizar y coordinar la acción colectiva”. (Annan, 2005: 5)

Estas premisas sobre la política internacional y la consolidación de la paz expresan claramente el modelo seguido por diversos PIR que intentan generar espacios de cooperación y diálogo con los cuales gobernar la globalización de manera más eficiente y pacífica. Tal es el caso del MERCOSUR, cuya expansión explícita hacia el campo político ha modificado los objetivos originales del bloque, provocando la superación de la simple integración económica para influir, no sin conflictos y dificultades de por medio, en cuestiones políticas y sociales de sus Estados miembros. No sólo eso, el MERCOSUR es sólo una parte de un proceso de regionalización más general que hoy en día involucra a casi todos los países de América Latina. En el auge que actualmente tiene la cooperación regional, el énfasis está claramente puesto en los ejes político y social, evidenciándose esto a partir de la creación de una gran gama de organismos cuya acción complementaria ha profundizado los lazos de solidaridad en América Latina.

Si bien diversas dificultades han entorpecido el mayor desarrollo institucional de este proceso de integración regional, es crucial tener en mente que su valor radica primordialmente en la voluntad de cooperación mostrada por los mandatarios de los Estados partes, en el gesto político que la integración implica y en los costos asociados a ella. Sólo a partir de estos elementos se pudo comenzar a construir un espacio de mayor paz y seguridad internacionales en América Latina, redefiniendo las identidades y los intereses de los principales actores regionales así como el rol conjunto de este grupo de países en el ámbito global. Su forma institucional, sus objetivos, su alcance y la naturaleza de sus decisiones, entre otras cosas, no son más que una expresión histórica de la voluntad de cooperación e integración, heredera directa de la tradición diplomática latinoamericana y de una larga costumbre de mecanismos de

² Para este autor, la paz es la ausencia de luchas militares entre las grandes potencias (Wallerstein, 1998: 287)

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

cooperación en la región, pero gestada con las especificidades del contexto material y mental que se ha ido desarrollando desde mediados de los ochenta en América Latina.

En este sentido, las recurrentes declaraciones presidenciales sobre papel del diálogo político en el MERCOSUR, el Protocolo de Ushuaia y la creación del Foro de Consulta y Concertación Política son los pilares del llamado “MERCOSUR político”.

Con mayor o menor intensidad, esta modalidad de acción multilateral se repite en todo el subcontinente. Ya se ha mencionado el papel que los presidentes de América del Sur le han dado a la UNASUR en la definición y unificación de una postura regional con respecto a la actual crisis boliviana, pero estos no son los únicos ejemplos de que disponemos.

La construcción del MERCOSUR social y político irá cambiando conforme se consoliden o no proyectos como el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), el PARLASUR, el canal de televisión del MERCOSUR (Telesur), a los que aún debe sumársele la conformación del Banco del Sur. Todos estos cambios no son expansiones institucionales inocuas, sino que buscan tener un fuerte impacto en la paz y estabilidad regionales al facilitar un mayor nivel de contacto social y económico. En otras palabras, lo relevante de estos procesos en términos de paz regional no es la institucionalidad resultante de los tratados firmados, sino el aprendizaje y la redefinición de identidades que su funcionamiento puede conllevar.

En este aspecto es que la UE representa uno de los más efectivos defensores de la paz y la seguridad internacionales, tanto a nivel europeo como mundial. Por un lado, la voluntad de sus miembros de continuar ampliando el bloque regional hacia el Este, incluyendo a varios países de la ex-URSS, representa un importante paso hacia la estabilización económica y social de dicha región. Tal expansión fue encarada por los miembros de la UE como una estrategia para evitar futuros conflictos (bélicos, sociales, económicos, etc.) entre estos países, a la vez que se ampliaba el mercado “cautivo” de la UE. Esto se puede ver, principalmente, en dos instancias:

En primer lugar, aquellos países candidatos a ingresar a la UE deben cumplir con diversos requisitos económicos, políticos, sociales e institucionales. El esfuerzo de dichos países por cumplir tales objetivos y la ayuda financiera provista por la UE a través de mecanismos de preadhesión como el Programa Phare³ forman parte de una serie de políticas destinadas a consolidar la paz de manera preventiva en el entorno europeo.

En segundo lugar, una vez que los países candidatos son aprobados e ingresan a la UE tienen la posibilidad de acceder a diversos tipos de ayuda económica, social, humanitaria, política, etc. El acceso a tal tipo de ayuda pretende evitar la emergencia de cualquier tipo de crisis dentro de la UE, promoviendo la paz y la seguridad dentro del bloque.

A su vez, la estructura institucional de la UE cuenta con diversas instancias en las cuales se corrobora que los miembros cumplan con la amplia legislación comunitaria y con las políticas comunes adoptadas (comercial, de seguridad, monetaria, agraria, etc.). De este modo se evita que los países miembros se aparten de los principios, valores y objetivos generales adoptados por el bloque. Con todo esto se está avanzando hacia la construcción política y social de una identidad europea, cuyos intereses comunes encuentran una respuesta positiva en al ser exitosamente transferidos a los intereses particulares de los Estados miembros. Esto es clara muestra de una aplicación efectiva de las “*Low Politics*” para asegurar la paz y la seguridad internacionales.

³ “El programa Phare de ayuda comunitaria a los países de Europa Central y Oriental (PECO) es el principal instrumento financiero de la estrategia de preadhesión para los PECO candidatos a la adhesión a la Unión Europea. Desde 1994, las misiones de Phare se han ajustado a las prioridades y las necesidades de cada PECO.” Surgido en 1989 con el modesto objetivo de ayudar a Hungría y a Polonia, el programa Phare contó con un presupuesto de más de 10.000 millones de euros para el período 2000-2006, que serían invertidos en función de sus dos principales objetivos: “el refuerzo de las instituciones y las administraciones, y la financiación de inversiones. Si bien, en un principio, el programa Phare estaba reservado a los PECO, ahora se está ampliando a los países candidatos de los Balcanes occidentales.”. Actividades de la Unión Europea. Síntesis de la legislación [on-line]. Consultado el 5 de Octubre de 2008. Disponible en: <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/e50004.htm>

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

CONCLUSIÓN

Una de las principales discusiones de Wendt con respecto a la teoría de las relaciones internacionales surge de su afirmación de que la lógica racionalista y la constructivista no son mutuamente excluyentes. Muy por el contrario, para abordar de manera comprensiva la dinámica del cambio estructural en el sistema internacional, sostiene Wendt, deben ser estudiadas y comprendidas de manera conjunta y complementaria. Así, por ejemplo, la autoayuda y las políticas de poder no emanarían de manera lógica ni causal de la anarquía del sistema internacional. Tales políticas serían típicas de la Cultura Hobbesiana y la Cultura Lockean, que han constituido el “sentido común” en las relaciones internacionales en diversos momentos históricos.

Esta postura “conciliadora” o “*vía media*”, como el mismo Wendt llama a esta posición (Wendt, 1999: 40), fue ampliamente criticada por otros autores de relaciones internacionales. Entre estos autores críticos del constructivismo cabe destacar a Maja Zehfuss, quien sostiene que existen importantes inconsistencias y tensiones irresueltas en los planteos de Wendt sobre la relación existente entre el constructivismo y las teorías racionalistas, lo cual podría llevar incluso al irracional planteo de que los sujetos no existen más allá de su contexto (Zehfuss, 2002: 93).

Sea como fuere, varios de los conceptos desarrollados o profundizados por las teorías constructivistas resultan de suma importancia en términos prácticos. Más allá de las posibles falencias teóricas de Wendt, su “*vía media*” permite engendrar un proyecto político y social de cambio que tenga en cuenta tanto los intereses actuales y las capacidades materiales de los Estados como una redefinición estratégica y consciente (aunque también intervienen varios elementos del inconsciente y de las estructuras sociales, políticas y económicas vigentes) de identidades e intereses. Si esta concepción de las relaciones internacionales logra calar en los círculos de planificación política y estratégica, su potencialidad de dar un aporte al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales es enorme.

Independientemente de esto, los conceptos desarrollados por el constructivismo nos resultan de gran utilidad para el estudio de la política latinoamericana. A partir de las herramientas teóricas que provee se puede conceptualizar de modo más apropiado las formas específicas que han adoptado los PIR en distintas partes del mundo, así como su creciente influencia en el afianzamiento de la paz internacional. Además, es una de las pocas teorías de las relaciones internacionales que da lugar al estudio las identidades, construidas tanto sobre la base de factores internos como externos, desde distintas perspectivas. Esto hace que la “*vía media*” aporte una explicación mucho más acabada y comprensiva respecto de este complejo proceso.

De este modo, utilizando un constructivismo atenuado como marco teórico, podemos dar respuesta a la pregunta planteada al principio de este trabajo sobre si los PIR pueden o no facilitar el logro de la paz y seguridad internacionales en el largo plazo.

El rol que tienen en el sistema internacional los Estados latinoamericanos y las organizaciones de esta región se ha redefinido enormemente en los últimos 25 años, llevando consigo a las identidades e intereses de unos y otros. Consideramos que las teorías realista e institucionalista más tradicionales han quedado obsoletas en sus consideraciones sobre estos temas porque han demostrado no adecuarse a las condiciones fluctuantes de la realidad latinoamericana. Difícilmente puedan estas teorías advertir la creciente relevancia que los PIR tienen en esta región para el proceso de pacificación, del mismo modo que no pudieron hacerlo en el caso europeo.

Imaginamos que en América Latina puede darse un proceso similar al de la UE en términos de su supremacía regional en asuntos de mantenimiento de la paz. Las diferencias entre unos y otro caso son evidentes. La UE cuenta con mayores recursos y se caracteriza por la unificación de los esfuerzos regionales en un único organismo internacional que abarca diversas temáticas. En el caso de América Latina, los recursos son claramente más escasos y los organismos regionales se encuentran mucho más atomizados y descoordinados. Sin embargo, hoy ya es indudable que Latinoamérica cuenta con una capacidad de acción conjunta y multilateral que le ha permitido intervenir exitosamente en todo el subcontinente. Los casos estudiados de Haití, Ecuador y Bolivia son ejemplos de esta capacidad y, a su

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

vez, el hecho de que en cada caso haya intervenido un organismo regional distinto es una clara muestra de la atomización de los mismos.

De cualquier modo, la integración regional no es un proceso que se desarrolle siempre de manera armoniosa y en una progresión constante e ininterrumpida. Entre los principales obstáculos para la consolidación de la integración latinoamericana encontramos el hecho de que ninguno de los Estados que a ella pertenecen tenga la capacidad económica para hacerse cargo del desarrollo de los otros (como si sucedió en varios casos en la UE), lo cual facilitaría el desarrollo de un proceso de integración más viable y estable. Es más, en el caso del MERCOSUR, todos sus países miembros se encuentran entre lo que suele llamarse “Estados en vías de desarrollo” o “Estados subdesarrollados”, según la perspectiva adoptada por cada observador. Estas asimetrías internas y externas constituyen una traba para la consolidación de los mecanismos de cooperación e integración, coartando la libertad de los países involucrados y haciendo a la región más vulnerable frente a presiones externas.

De todas formas, no debemos ser derrotistas frente al poder de acción aparentemente limitado de las organizaciones regionales latinoamericanas, ni frente a su lento desarrollo. Se debe tener siempre en cuenta que se trata de un proceso iniciado hace muy pocos años en comparación con la UE.

Retomando el ejemplo del MERCOSUR, cabe destacar que a pesar de las restricciones y problemas mencionados no se detiene en sus intentos por lograr una mayor inclusión de las sociedades de los Estados que lo conforman. Ejemplo de esto es la reciente conformación del FOCEM, decisión del Consejo del Mercado Común que luego debió ser aprobada por los Estados miembros, cuyo objetivo primordial es la transferencia de recursos de los países con economías más grandes y desarrolladas (Argentina, Brasil y, de ser aprobado definitivamente su ingreso, Venezuela) a los miembros con menores recursos del bloque (Paraguay y Uruguay).

Si bien la efectividad del FOCEM está aún por probarse (lo cual no se dará en el corto plazo) es importante destacar algunos aspectos relevantes de su formación. Por un lado, el hecho de haber surgido de una decisión tomada por un órgano del MERCOSUR marca un antecedente importante si eventualmente se busca convertir a este organismo internacional en una institución supranacional, cediéndole alguna parte de soberanía y de decisión sobre alguna parte del patrimonio de los Estados miembros. Por otro lado, es de suma importancia destacar el gesto político y el pensamiento estratégico presentes en la aprobación de este fondo por parte de los Estados miembros del MERCOSUR, conscientes de que la pobreza extrema y la inestabilidad son potenciales fuentes de conflicto dentro del bloque⁴. Se trata, en última instancia, del reconocimiento de las asimetrías internas del bloque y de un intento por reducir las para así reducir también las asimetrías externas.

En todo caso, la poca eficacia mostrada hasta ahora por el MERCOSUR en la aplicación de políticas de prevención de conflictos y de consolidación de la paz es esperable en un organismo regional cuyos miembros principales no logran consolidar del todo sus propias instituciones democráticas, su gobernabilidad y sus economías. Pero son justamente estas características de los Estados partes lo que hace aún más importante la iniciativa de crear el FOCEM. Además, las debilidades que pueda tener el MERCOSUR se ven compensadas en cierta medida con las fortalezas de otros organismos regionales como el UNASUR o el Grupo de Río.

Además, no debe perderse de vista la dificultad existente para establecer un sentido claro al MERCOSUR, derivado de distintas posiciones entre los miembros respecto de la sesión de soberanía y a los distintos modelos de desarrollo interno que sus principales socios aplican. Para sobrevivir a estos obstáculos, es esencial que se apliquen en el MERCOSUR políticas activas que organicen y coordinen las distintas actividades ya desarrolladas por el bloque, al tiempo que se aplique un marco de coincidencias básicas respecto del modelo de desarrollo a seguir.

⁴ Si bien el capital cedido para el FOCEM (125 millones de dólares) puede parecer insignificante frente al enorme presupuesto del programa Phare, constituye un gran esfuerzo y un significativo punto de partida para la consolidación de la paz regional. En todo caso, se debe tener en cuenta que el peso económico de los Estados del MERCOSUR es mucho menor al de los de la UE y que todos ellos aún tienen graves problemas sociales, políticos, institucionales y económicos en su interior.

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

Estos problemas de base son más o menos compartidos por casi todos los organismos regionales de cooperación e integración, por lo que aún resultaría sumamente difícil suponer que América Latina puede prescindir totalmente de ayuda externa a la región para solucionar todos sus problemas de seguridad. La regionalización de la seguridad internacional no cuenta aún con el alcance suficiente como para poder prescindir totalmente de los aportes provenientes de los distintos programas planificados, ejecutados y financiados, por ejemplo, por la ONU. Sin embargo, el rumbo que han tomado los gobiernos de América Latina está visiblemente en dirección de obtener una mayor soberanía a la hora de decidir sobre las políticas a aplicar en cada conflicto que surja en la región.

Asimismo, es importante reconocer que la presente crisis económica internacional abre diversas oportunidades y amenazas para el PIR latinoamericano. El revuelo surgido a principios del 2008 de la reactivación de la IV Flota norteamericana queda hoy en el pasado ante la posibilidad de que EE.UU. deba recortar sus gastos militares en la región. La posibilidad de una disminución de la injerencia norteamericana en América Latina plantea nuevos desafíos de cara al futuro, frente a los cuales los organismos regionales podrán salir fortalecidos o debilitados, según las decisiones que tomen de aquí en más.

Sin importar el resultado, dentro del proceso de construcción de una identidad colectiva latinoamericana ya son identificables ciertos valores, elementos culturales e intereses propios de la región. Por ejemplo, como plantea Pinto, “*La tolerancia ideológica y la solidaridad social, son valores percibidos como propios por los grandes actores políticos y sociales del MERCOSUR.*” (Pinto, 2006: 35). Mientras mayor sea el nivel de identificación entre las distintas sociedades y Estados, mayores serán los niveles de paz en la región.

Debe, asimismo, recordarse que la institucionalidad específica que la integración regional toma en diversos momentos históricos no es importante por sí misma. El MERCOSUR, por ejemplo, podría colapsar a causa de sus falencias, de alguna crisis económica o de su inviabilidad, pero el proceso de aprendizaje e interacción iniciado por él ya ha marcado de forma indeleble la forma en que los Estados del cono sur se relacionan e interactúan entre sí. Este es el principal aporte de la integración regional en cuestiones referidas a la paz y la seguridad internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- ANNAN, K. (2005), *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Informe del Secretario General, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, Quincuagésimo noveno período de sesiones [on-line]. Consultado el 20 de Octubre de 2008. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/largerfreedom/contents.htm>
- BACHELET, M. (2008), *Intervención de S.E. la presidenta de la República, Michelle Bachelet, en el 63° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Apertura del sexagésimo tercer período de sesiones, Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas [on-line]. Consultado el 2 de Octubre de 2008. Disponible en: <http://www.prensapresidencia.cl/view/viewArticulosGeneral.asp?codigo=4797&tipo=Discurso>
- BARBOZA, J. (2004), *Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Zavallá Editor, 750 pp.
- BERGER, P. y LUCKMANN, T. (2005), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 233 pp.
- HAAS, E.B. y WHITING, A.S. (1956), *Dynamics of International Relations*, Nueva York, McGraw-Hill Book Company, 557 pp.
- HURRELL, A. (1998a), “Security in Latin America”, *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Londres, v. 74, n° 3, pp. 529 - 546
----- (1998b), “Regionalism in Theoretical Perspective”, en L. FAWCETT y A. HURRELL (Eds.), *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*. Oxford, Oxford University Press, pp. 37 - 73

Séptimas Jornadas de Medio Oriente

- KENNEDY, P. (1989), *The rise and fall of the Great Powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House – New York, 677 pp.
- MEARSHEIMER, JOHN (1990), “Back to the future: Instability in Europe after the Cold War”, *International Security*, Cambridge (Estados Unidos), v. 15, n° 1, pp. 5 - 56.
- NEGRI, A. y COCCO, G. (2006), *GlobAL. Biopoder y luchas en una América latina globalizada*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 244 pp.
- OELSNER, A. (2005), *(De)securitisation theory and regional peace. Some theoretical reflections and case study on the way to stable peace*, European University Institute Working Paper, RSCAS n° 2005/27 [on-line]. Consultado el 10 de Octubre de 2008. Disponible en: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/05_27.pdf
- PECLY MOREIRA, V. (2002), *Aspectos bilaterales y subregionales de la seguridad y la defensa: experiencia del MERCOSUR*, Documento presentado ante la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA el 29 de Octubre de 2002 [on-line]. Consultado el 18 de Octubre de 2008. Disponible en: www.oas.org/CSH/spanish/documentos/cp10392s09.doc
- PINTO, J. (2006), “Los valores sociales compartidos como orientadores de los procesos de integración social”, en G. ALBERTI, E. LLENDERROZAS y J. PINTO (comp.), *Instituciones, democracia e integración regional en el MERCOSUR*, Buenos Aires, Prometeo Libros/Bonionae Libris, pp. 27 - 38
- RUSSEL, R. (1992), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 159 pp.
- WALLERSTEIN, I. (1998), “Paz, estabilidad y legitimación 1990-2025/50”, en F. LÓPEZ SEGRERA (Ed.), *Los retos de la globalización. Ensayos en homenaje a Theotonio Dos Santos. Tomo 1*, Caracas, UNESCO, pp. 287 - 313
- ALEXANDER WENDT (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 429 pp.
- ZEHFUSS, M. (2002), *Constructivism in International Relations. The politics of reality*, Cambridge, Cambridge University Press, 289 pp.