

# EL PROYECTO DE PROTOCOLO DE PAZ, SEGURIDAD Y COOPERACIÓN DE LA UNASUR: PERSPECTIVAS Y POSIBILIDADES

*María Victoria Inostroza y Luciano Pezzano*

## **I. Introducción**

La decisión de la UNASUR, en 2009, de encomendar al Consejo de Defensa Suramericano (CDS) la redacción de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación resulta una clara demostración del interés de los Estados Miembros de profundizar y expandir los alcances de este proceso de integración regional, incluso más allá de los límites tradicionales que presentan los procesos de este tipo en nuestra región.

En ese sentido, el proyecto refuerza la idea de que la integración en el campo político deviene en una característica fundamental de la UNASUR, así como uno de sus objetivos primarios, de conformidad al Art.2 de su Tratado Constitutivo.

El mismo se orientaría a contemplar la promoción de medidas de fomento de la confianza, las políticas de transparencia en aspectos de defensa y seguridad, incluyendo los gastos de defensa, el rechazo a la amenaza o uso de la fuerza, el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Países Miembros de UNASUR, la no intervención en asuntos internos y la solución de cualquier controversia por medios pacíficos, entre otros.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde la adopción de la iniciativa sin que el Grupo de Trabajo creado para la elaboración del Protocolo haya concluido su labor -y sin que parezcan existir pasos concretos con miras a su aprobación-, obliga a la reflexión y al análisis.

De esa forma, la presente ponencia tiene por objeto analizar esta iniciativa dentro del proceso de integración regional, reseñar su historia, plantear su estado actual, y esbozar algunas consideraciones acerca de su futuro y perspectivas.

## **II. Del proceso de integración regional.**

En el año 2007 la Comisión Estratégica de Reflexión afirmaba que *"La integración regional se presenta como la respuesta más adecuada para enfrentar las circunstancias internacionales actuales y permitirá una presencia más sólida y competitiva de nuestra región en el mundo"* (CER, 2007).

En este contexto, los países suramericanos deciden en el año 2008 la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) -reemplazando así la Comunidad Suramericana de Naciones, instituida en 2004-, la cual viene a conformarse como una organización de cooperación y coordinación política que responde a las características propias del regionalismo post-liberal, con

una pluralidad ideológica, estableciendo una estructura de carácter permanente a los efectos de promover un diálogo político permanente y estructurado, conjuntamente con la concertación de políticas en diversas áreas, contando para ello con una estructura institucional definida.

Ante ello, UNASUR, integrada por doce países suramericanos, se conforma como un proceso de integración regional que plantea una respuesta a las nuevas instancias y escenarios, tanto regionales como globales, abriendo el debate acerca de alternativas para avanzar en un proceso de este tipo, y en torno a las posibles velocidades de avance y consensos (más amplios o limitados), considerando diferentes posicionamientos e intereses entre los países (Sanahuja, 2011:116).

Desde el inicio de su puesta en marcha, la defensa de la soberanía resultó una ideología común y un factor de movilización frente al imperialismo y la dominación exterior, donde la tradición emancipadora latinoamericana constituye un importante elemento constitutivo de las aspiraciones de autonomía de la región. Estas aspiraciones siguen siendo un rasgo constitutivo del regionalismo latinoamericano, así como de las aproximaciones de la región al multilateralismo, de tipo defensivo o autonomista. Este rasgo, como se verá, es común a todas las iniciativas relativas a la paz y seguridad de la región, pero a su vez plantea importantes reflexiones al momento de ser conjugado con las modernas amenazas a la seguridad, de las que la UNASUR parece ser plenamente consciente.

En el Preámbulo del Tratado Constitutivo, se señala que los Estados signatarios, convencidos *“de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes”*, y seguros *“de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva”*, ratifican que *“tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible”* avanzando así en la concreción de la UNASUR.

Este proceso de integración se caracteriza por el hecho de que dentro de sus ideas rectoras no se encuentra el propósito principal de intensificar, a diferencia de la mayoría de los procesos de integración de la región, los intercambios comerciales, sino que él mismo, en contraposición a los

objetivos del Mercosur, la ALADI y otros, contiene en primer término una impronta fuertemente política y también múltiples objetivos a desarrollar, tal como se establece el Art. 2 de su Tratado Constitutivo (TC), naciendo con una fuerte impronta política, pretendiendo mostrarse con una madurez suficiente ante el mundo, para resolver sus conflictos a través de la vía diplomática y de manera pacífica, sin la intervención tradicional de las potencias u Organismos Internacionales alejados de los intereses latinoamericanos.

Es por ello que el propio TC, caracteriza a la UNASUR como un “*proceso innovador*”, el que tomará el acervo de los “*...los logros y lo avanzado por los procesos del MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos*”.

En cuanto a los objetivos del mismo, podemos encontrar una meta clara. Se busca potenciar las capacidades de la región en aspectos considerados claves tales como el diálogo político la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados (Art. 2 TC).

Este objetivo amplio y diverso que guía a la UNASUR, se complementa con los objetivos particulares del Art. 3° TC, donde el primero de ellos se refiere al “*... fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional*”, dándonos de esta forma una pauta del horizonte que se han fijado los Estados al impulsar este proceso de integración, horizonte que ya se avizoraba en el Informe de la Comisión Estratégica de Reflexión del 9 de diciembre de 2005 constituida a los efectos de elaborar propuestas sobre diferentes aspectos del proceso de integración sudamericano, tales como el político, social, comercial, de infraestructura, etc., cuando se afirmaba que “*Es necesario plantear un nuevo modelo de integración con identidad propia, en medio de la diversidad y las diferencias*” (CER, 2007).

Ahora bien, en cuanto a la organización institucional de la misma, el órgano máximo de la Unión descansa en el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el cual reúne a los primeros ministros de todos los países miembros, y la Presidencia Pro Témpore del organismo la ejerce anualmente uno de ellos. Asimismo cuenta con el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y un Consejo de Delegadas y Delegados, y una Secretaría General.

También, dentro de su estructura orgánica, el organismo cuenta con una serie de Consejos los cuales son coordinados a través de los diferentes Ministerios de los países miembros, encontrándose dentro de ellos el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).

Como antecedente del CDS, podemos referirnos a la "Declaración de Bogotá" del 14 de julio de 2006, resultado de la I Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Suramericana de Naciones, donde se consideró *“necesario promover en la región mecanismos que, basados en los principios de soberanía y no intervención, faciliten la cooperación para luchar de manera más efectiva contra las amenazas a la defensa y seguridad de América del Sur conforme al ordenamiento jurídico de cada país”*.

En otro orden, la Comisión Estratégica de Reflexión señalaba que

*“... teniendo en cuenta la especificidad de la problemática de la seguridad colectiva, es de fundamental importancia una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina de defensa regional, que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, y el diseño de organismos que podrán implementarla en el futuro, tales como una Junta Sudamericana de Defensa...”* (CER, 2007).

En este sentido, ya en el TC los Estados Miembros abordan, aunque de forma superficial, como veremos, el mantenimiento de la paz y la seguridad regional, situación que se profundizará con la creación, el 11 de diciembre de 2008 en Santiago de Chile, del CDS, el cual se erige como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa, sujeto a los principios y propósitos establecidos en la Carta de Naciones Unidas. Sin perjuicio del avance que implica la creación del referido Consejo, sus competencias resultan demasiado genéricas como para entender una atribución específica sobre la materia de paz y seguridad internacionales, situación que se desarrollará en la presente ponencia.

En este contexto, la política de defensa comienza a ganar un lugar cada vez más importante en las agendas regionales, lo cual se evidencia claramente, tal como lo hemos mencionado supra, con la creación del CDS cuya función principal resulta proveer a Suramérica como una zona de paz, construyendo una identidad suramericana en materia de defensa. Es por ello que la presente ponencia tiene por objeto analizar esta iniciativa dentro del proceso de integración regional, reseñar su historia, plantear su estado actual, y esbozar algunas consideraciones acerca de su futuro y perspectivas.

### **III. Del Proceso de Paz y Seguridad**

Con el regreso de la democracia en los años ochenta, muchos gobiernos latinoamericanos comenzaron a explorar el camino de la integración como respuesta a la crisis social y económica a la cual asistían. Estos caminos comenzaron, en un principio, a transitarse de forma bilateral dando así de baja las hipótesis de conflicto que habían existido durante los años de dictadura, pero prontamente, los primeros pasos bilaterales se convirtieron en pasos regionales al irse incorporando otros países de la región.

UNASUR, como organismo de integración, comenzó a transitar esta senda desde su creación en 2008, confirmándose su papel como mecanismo de gestión de crisis (Sanahuja, 2011:130) pues varias han sido ya las ocasiones en las que ha tenido que actuar.

Entre ellas, podemos mencionar la crisis boliviana de agosto de 2008, donde apenas unos meses después de la creación del organismo el mismo se encargaba de rechazar enérgicamente los episodios desestabilizadores acaecidos en Pando, Bolivia, y no reconociendo cualquier situación que implicase un intento de golpe civil, la ruptura del orden institucional o que comprometiesen la integridad territorial, en aquella oportunidad, de la República de Bolivia (UNASUR, 2008:2); el golpe de Estado en Honduras de junio de 2009; la crisis desatada en julio de 2009 por la instalación de bases norteamericanas en Colombia, consecuencia del acuerdo de cooperación en el área de defensa entre este último país y Estados Unidos; el conflicto entre Venezuela y Colombia desatado en julio de 2010, cuando el presidente Hugo Chávez anunció la ruptura de relaciones debido a que el gobierno colombiano de Álvaro Uribe, en la sesión de la OEA en Nueva York, presentara las supuestas pruebas de que la guerrilla colombiana actuaba en territorio venezolano; la revuelta policial de septiembre de 2010 en Ecuador, la destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo de junio de 2012 y finalmente la posible intervención propiciada por el actual Secretario General, Ernesto Samper, en el proceso de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC, primer conflicto armado en el que se involucraría la UNASUR.

Como señalan Colombo y Roark,

*«la resolución de estos conflictos –que en otro momento hubieran provocado rupturas institucionales o conflictos militares–, demuestra que la UNASUR se ha constituido en un importante instrumento de coordinación política y en un organismo encargado de contribuir a la solución pacífica de las disputas en la región, restándole protagonismo a la Organización de Estados Americanos, donde Estados Unidos mantiene un rol fundamental»* (Colombo y Roark, 2012:34).

Sin embargo, consideramos que también deben destacarse la heterogeneidad de los conflictos que han sido enfrentados por la UNASUR: la mayoría de ellos internos, asociados a intentos de desestabilización democrática o golpes de Estado, y solo tres interestatales –aunque con fuertes componentes internos en el caso de la denuncia del presunto apoyo de Venezuela a las FARC y el conflicto Colombiano con las mismas–.

La crisis de las bases estadounidenses en Colombia resulta muy ilustrativa del accionar de la UNASUR con relación a actores extraregionales. En julio de 2009, se hace público la existencia de un acuerdo de Cooperación en Defensa y Seguridad entre Colombia y Estados Unidos, por el cual Estados Unidos tenía acceso a siete bases colombianas e inmunidad para el personal norteamericano en ese territorio. Este acuerdo provocó que Hugo Chávez retirara su embajador de Bogotá y denunciara una estrategia de Washington para derrocar a su gobierno.

Frente a esta situación, la UNASUR convocó a una Cumbre extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno en la ciudad de Bariloche. En esta cumbre, realizada el 28 de agosto, se aprobó la denominada “Declaración de Bariloche”, donde se reiteran el respeto a los principios de soberanía, integridad territorial y no intervención, se plasma el compromiso de “fortalecer a Suramérica como zona de paz” estableciendo mecanismos de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, y reconociendo que *«los acuerdos de cooperación militar deben regirse por el respeto estricto a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios fundamentales del Tratado Constitutivo de la UNASUR»* se reafirma que *«la presencia de fuerzas militares extranjeras no puede, con sus medios y recursos vinculados a objetivos propios, amenazar la soberanía e integridad de cualquier nación suramericana y en consecuencia la paz y seguridad en la región»*. Fue allí también donde se instruyó a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria, para que en pos de una mayor transparencia diseñaran las medidas de fomento de la confianza y de la seguridad -a las que nos hemos referido supra- *«de manera complementaria a los instrumentos existentes en el marco de la OEA»*.

Ahora bien, las consideraciones realizadas por el Secretario General de la UNASUR, en el acto de entrega de la Secretaría por parte del ex ministro Alí Rodríguez Araque el 11 de septiembre del 2014 denominado “UNASUR debe seguir siendo zona de paz” indican que la misma continuará con el rumbo hasta ahora trazado por sus intervenciones, de vocación pacífica, aunque con la intención de intervenir por vez primera en un conflicto armado intraestatal.

En este sentido, Samper afirma que

*“Una prueba más de esta vocación pacifista que anima los países de la Unión está presente en el apoyo que han ofrecido ellos al proceso de paz para Colombia, que hoy se vive en La Habana y que está bien encaminado porque tiene como referente ético, a diferencia de procesos anteriores, el resarcimiento a través de la justicia, la reparación y la verdad de siete millones de víctimas que ha dejado la violencia armada colombiana durante este medio siglo de pesadilla, que lo han convertido en el conflicto armado más antiguo del mundo. Estoy seguro de interpretar la voluntad de todos los países de UNASUR al afirmar que la Unión estará dispuesta a contribuir en el desarrollo de los acuerdos que se firmen en la Habana; en particular los que tienen que ver con la búsqueda de la verdad de las víctimas, su reparación económica, la aplicación de la justicia a los máximos responsables y la garantía de no repetición de los actos de violencia, que le permitirán a los colombianos, después de firmada la paz, hacer el tránsito de la noche oscura del enfrentamiento armado en que nos encontramos, a la reconciliación del posconflicto cuando habremos conseguido la paz verdadera”*

(UNASUR, 2014c:2).

Resulta promisorio que la primera intervención del nuevo Secretario General encuentre arraigo en el mantenimiento de la región como zona de paz, y se proyecte a UNASUR como un organismo capaz de intervenir en clave suramericana para la resolución de los conflictos de la

región. Sin embargo, resulta un interrogante si dentro de la intervención de la UNASUR en materia de conflictos se encuentra el desarrollo paralelo del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación iniciado en 2009 a los efectos de desarrollar una arquitectura de seguridad suramericana.

#### **IV. El camino hacia el Protocolo**

En la ya mencionada Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado realizada en Bariloche el 28 agosto de 2009, los Jefes de Estado, entre otras cosas, decidieron fortalecer a Suramérica como zona de paz, comprometiéndose a establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, y se comprometieron a instruir a sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria a fin de tratar este tema.

En la XXII Reunión del Consejo de Delegados (Quito, 25 de noviembre de 2009), la delegación de Perú, al comenzar su presentación sobre un “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”, manifestó que en dicho documento se plasman las ideas de Bariloche y que encuentra coincidencias con el documento presentado por Chile concerniente al Proyecto de Decisión para “una arquitectura de seguridad de UNASUR”. Varias delegaciones se pronunciaron de manera favorable frente a esta propuesta del Perú. La delegación chilena calificó la propuesta peruana como “valiosa e interesante” y señaló que se complementa con la de su país, al tiempo de rescatar algunos de los aportes que el Protocolo hace, como, por ejemplo, la introducción de una nueva variable de carácter ambiental, la mención a las “nuevas amenazas” y la solidaridad regional. Chile presentó su propuesta sobre el Proyecto de Decisión referente a “una arquitectura de seguridad de UNASUR”, expresando que este documento hace alusión a una serie de principios como el de la solución pacífica de las controversias, la abstención de la amenaza o el uso de la fuerza, la condena a la guerra de agresión, el respeto a la integridad territorial, entre otros contenidos en instrumentos internacionales como las Cartas de la ONU y de la OEA, el TIAR, el Pacto de Bogotá, el Tratado Constitutivo de la UNASUR o la Declaración de Sudamérica como Zona de Paz y Cooperación, que se constituyen en fuente jurídica, y acompañan al espíritu que subyace detrás de la creación de la propia UNASUR y del CDS. Durante el debate se indicó que el Consejo de Delegados no tiene mandato para analizar estas propuestas, y que éstas deberían ser enviadas al CDS, pues es este órgano al que le compete originariamente el tratamiento de tales temas. Por otro lado, se comentó que las propuestas peruanas y chilenas deben ser tratadas en un marco más general, en donde se incluya también la iniciativa ecuatoriana sobre un “Código de Conducta” para la UNASUR. En ese sentido, sobre la base de un documento que consolide las tres propuestas, se debería establecer un mecanismo de discusión y

negociación, al cual se incorporen las contribuciones de otros países de la región (UNASUR, 2009a:1-2).

Conforme a lo acordado en Bariloche, en la Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de Quito, de 27 de noviembre de 2009, se acordó encargar al CDS que elabore un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR, que constituya además una Arquitectura de Seguridad Suramericana y sirva de Código de Conducta para la región. Se acordó que el mismo debe contemplar *“la promoción de medidas de fomento de la confianza, las políticas de transparencia en aspectos de defensa y seguridad, incluyendo los gastos de defensa, el rechazo a la amenaza o uso de la fuerza, el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de cada uno de los Países Miembros de UNASUR, la no intervención en asuntos internos y la solución de cualquier controversia por medios pacíficos, entre otros”* (UNASUR, 2009b:5).

En la II Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS (Manta, 28 y 29 de enero de 2010), la delegación de Perú propuso liderar la negociación del instrumento y se comprometió a realizar una reunión de expertos en Lima, aprobándose en ella la propuesta por todas las delegaciones (UNASUR, 2010a:3). Se creó así un Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR, que hasta ahora se reunió en cuatro ocasiones.

La primera reunión fue en Lima (marzo de 2010), en la que, sobre la base del mandato conferido por el CDS, Perú consolidó un documento de trabajo incorporando los aportes de Ecuador (Proyecto de Código de Conducta), Chile (Proyecto de Decisión) y Brasil (Proyecto de Decisión), y se decidió que el texto consolidado sería el texto base de la negociación. Asimismo, en la misma se discutieron las ideas de las delegaciones sobre la naturaleza jurídica del instrumento.

En la segunda reunión (Lima, junio de 2010), se analizaron el Preámbulo y los primeros capítulos sobre “Objetivos y Principios”, “Derecho Internacional y Uso de la Fuerza”, “Paz y Seguridad” y “Fomento de la Confianza y la Seguridad”. Las sugerencias de las delegaciones fueron incorporadas en el texto final. La reunión concluyó con la lectura de los dos últimos capítulos sobre “Órganos y procedimientos para la cooperación” y “Disposiciones finales”. Igualmente se incorporaron todas las sugerencias de las delegaciones.

En la tercera reunión (Santiago, noviembre de 2010) se iniciaron los trabajos atendiendo el pedido de la delegación de Venezuela de discutir sobre: a) la naturaleza jurídica que tendría el Protocolo; b) el concepto de seguridad, y c) el marco institucional en el que se insertaría este documento. Sobre la naturaleza jurídica, algunas delegaciones sostuvieron que no era un asunto definido, mientras que otras consideraban que las discusiones en curso debían ser vistas como parte de un proceso, en el que se podría aspirar a tener un código de conducta. Por otro lado, otras delegaciones reiteraron su apreciación sobre el mandato de elaborar un Protocolo como el de

preparar un instrumento jurídicamente vinculante. Sobre el concepto de seguridad, algunas delegaciones encontraron convergencia entre el concepto de seguridad multidimensional y el de seguridad integral; sin embargo, otras delegaciones expresaron que el concepto de seguridad era más amplio que los temas de defensa, que son competencia del CDS. Finalmente, respecto al marco institucional, algunas delegaciones expresaron no tener claridad en cómo insertar el Protocolo en el marco jurídico e institucional de la UNASUR, mientras que otras delegaciones consideraban que éste era perfectamente compatible con los objetivos de la Unión y los criterios de un desarrollo institucional flexible que respetara las competencias de los consejos ya existentes. También se discutió detenidamente el Preámbulo del Proyecto. Aunque su texto no se ha difundido, a juzgar por las discusiones, el mismo incluye una serie de principios, y referencias a otros tratados en materia de paz, seguridad y desarme. La negociación se efectuó párrafo por párrafo, y solo se aprobaron unos pocos (UNASUR 2010b:1-3).

Durante la IV Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS (Lima, 28 y 29 de abril de 2011), la Presidenta del Grupo de Trabajo presentó su informe, indicando avances y recomendando que en las próximas reuniones participen delegaciones de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa. En la misma, también se acogió la iniciativa de Venezuela para que el Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa de la UNASUR estudie y presente una propuesta, independientemente de las reuniones del Grupo de Trabajo, de los términos de referencia del concepto de seguridad a la Instancia Ejecutiva (UNASUR 2011a:4). El dato no es menor, porque muestra el énfasis que pone Venezuela en la definición del concepto de “seguridad” como paso fundamental para la adopción de medidas en ese ámbito, cuestión que demostró ser crucial para la iniciativa.

El 7 y 8 de julio de 2011 tuvo lugar en Quito la cuarta reunión del Grupo de Trabajo. En la misma se discutieron aspectos conceptuales sobre los tres puntos planteados en Santiago: la naturaleza jurídica del Protocolo, el concepto de seguridad y la forma en que se insertaría este documento en la estructura normativa de la UNASUR.

Acerca del primer punto, la delegación colombiana mencionó que si el Protocolo es un instrumento vinculante requeriría un proceso de control constitucional para que el Tratado entre en vigor. Reconoció la existencia de posiciones que conciben el Protocolo como un compromiso político declarativo no vinculante jurídicamente y que el documento de trabajo podría ser simplificado incluyendo lineamientos más generales. La delegación de Venezuela consideró que, no habiendo claridad sobre la importancia del contenido del documento, aún no definiría una postura, pero estimó que las vías para un documento jurídicamente vinculante o de naturaleza política son válidas. La delegación del Perú expresó no tener duda acerca que el mandato de elaborar un

Protocolo de acuerdo al Derecho de los Tratados debe ser un instrumento jurídicamente vinculante, y que un tratado define su naturaleza independientemente de su contenido. Las delegaciones del Ecuador, el Paraguay y el Brasil acordaron en que el mandato era elaborar un Protocolo.

Respecto del concepto de seguridad, la delegación del Ecuador señaló que era importante que la región contara con una arquitectura de seguridad y mecanismos propios que respondan a sus particularidades. Consideró que el concepto de “seguridad multidimensional”, por registrar distintas necesidades en el marco hemisférico, había resultado muy amplio y propuso considerar el concepto de “seguridad cooperativa”, que parecía tener una base más común y apropiada. Para Colombia, la seguridad es un tema fundamental por el conflicto interno y la delincuencia organizada vinculada con el narcotráfico, y reconoció que las aproximaciones a la seguridad hacen que se tengan diversidad de conceptos por las particularidades de cada Estado. La delegación señaló que es importante la cooperación a nivel subregional y general para poder enfrentar una delincuencia que no conoce fronteras. La delegación de Venezuela explicó que era importante debatir el concepto de seguridad porque de ello dependía el desarrollo del contenido del Protocolo. Para la delegación venezolana, la seguridad es un fin, la paz es un medio y la cooperación es un mecanismo. La seguridad puede ser definida como la percepción de una situación determinada, razonada de paz, tranquilidad y bienestar que se desprende conductas, en este caso, de los Estados que conforman la UNASUR. Planteó el concepto de seguridad regional como *“la situación que se alcanza mediante la confianza mutua producto de la activación de políticas de defensa comunes basadas en transparencia, equilibrio y cooperación para la preservación de la soberanía e independencia de los Estados y la consecución de la paz permanente en la región suramericana”* (UNASUR, 2011b:3). La Presidencia del Grupo -a la que se adhirió la delegación de Chile- mencionó que en la actualidad los Estados perciben que las amenazas que los preocupan provienen más bien del tráfico de armas, de la delincuencia, del narcotráfico y que sobre esta base se puede buscar unidad de conceptos. Estas llamadas “nuevas” amenazas pueden complicar la propia existencia de un Estado y poner en peligro el ejercicio de sus competencias. Por tanto, el concepto de seguridad no puede estar limitado a políticas de defensa pues existen otros elementos que no pueden ser dejados de lado. La delegación del Perú, por su parte, reconoció la dificultad de llegar a definiciones de seguridad. La paz es un medio para tener seguridad, un bien supremo así como obligación de los gobiernos mantenerla y fortalecerla. Debe tenerse en cuenta una observación crítica de la realidad que vive la región: no hay conflictos entre Estados pero la región es una de las zonas más inseguras de la tierra. Ello debe ayudar a recoger las preocupaciones de los pueblos y sociedades para incorporarlas en la parte operacional y brindar operaciones e indicaciones de lo que los países de la UNASUR deben trabajar en materia de seguridad. Esto implica tratar no solo la paz entre Estados

sino la protección de los ciudadanos. La delegación de Venezuela respondió señalando que era importante distinguir aquellas acciones que dependen de los Estados de aquellas otras que no dependen de él, como el narcotráfico y el terrorismo, y que las acciones llevadas a cabo por los Estados para tratar de las percepciones de sus relaciones están dentro del concepto de seguridad (UNASUR, 2011b:4). El interrogante aquí es saber si las llamadas “nuevas amenazas” (terrorismo, narcotráfico, delincuencia organizada transnacional) quedan fuera del concepto para Venezuela, lo cual parecería ser así. Por su parte, la delegación del Paraguay mencionó la relación entre desarrollo y seguridad, refiriéndose al concepto de “seguridad integral”<sup>1</sup>. La delegación del Perú insistió en que no sería adecuado que se dejen temas vinculados al narcotráfico, terrorismo y criminalidad organizada fuera del Protocolo, pero que tampoco debía abarcarse en un concepto todo tipo de políticas sociales y de desarrollo porque eso hace difuso el contenido del concepto de seguridad. La delegación del Brasil creía que había que tener una aproximación abierta. Compartía tanto las preocupaciones relativas a la existencia de nuevas amenazas que deben ser incluidas en el debate, como la referente a las amenazas interestatales, por lo que deberían continuar trabajando en una discusión que incluya estas dos dimensiones. Consideró que las grandes amenazas se reflejan por un lado en el narcotráfico y en el crimen organizado, en la falta de políticas inclusivas por parte de los Estados por otro lado, componentes ajenos a la región como bases extranjeras. Concordó en no extender a dimensiones muy lejanas el debate, poniendo énfasis en aquellas “*situaciones que requieran presencia militar*” (UNASUR 2011b:5). Parece que lo que para Brasil caracteriza a la seguridad regional, es la necesidad de presencia militar en determinadas situaciones, y no la naturaleza de estas, lo cual es dificultoso desde el punto de vista conceptual<sup>2</sup>. Venezuela consideró importante llegar a un concepto de seguridad para avanzar en el contenido del Protocolo, mientras que Perú recordó que el objetivo era ordenar las obligaciones de los Estados de modo que su comportamiento quede clarificado y atienda los problemas de seguridad que afectan a la región, y no solamente la seguridad en las relaciones entre los Estados. La delegación del Ecuador, por su parte, recordó las circunstancias en las que se dio el mandato para elaborar el Protocolo (aunque no lo mencionó expresamente, tengamos presente que se trató del peligro que representaba la instalación de bases militares extranjeras en la región), por lo que el concepto de paz debía estar más restringido a las relaciones entre los Estados, pero expresó su acuerdo en la existencia de amenazas importantes en la región que no provienen de las relaciones entre los Estados. Finalmente, consideró complejo compatibilizar la percepción de seguridad interna entre los países por lo que el Protocolo debe considerar un concepto flexible y general en la cual todos los países se puedan

---

<sup>1</sup> La vinculación entre seguridad y desarrollo ha sido planteada desde mediados de la década de 1990 dentro de la llamada “seguridad humana”. La concepción de “seguridad integral” tiene una vinculación con ello.

<sup>2</sup> Así, se plantea una relación de causa-consecuencia poco clara: ¿se trata de situaciones de seguridad regional porque requieren presencia militar o requieren presencia militar porque se trata de situaciones de seguridad regional?

identificar. Ante las evidentes dificultades en lograr un consenso sobre el punto, la delegación de Venezuela propuso crear un grupo ad hoc para proponer una definición. Luego de un intercambio de ideas, la Presidencia propuso convocar un grupo de “Amigos de la Presidencia” que contribuya a encontrar elementos en común sobre el concepto de seguridad, integrado por las delegaciones Venezuela, Chile, Colombia, Ecuador y Brasil.

Con respecto al tercer punto, la relación del Protocolo con la estructura institucional de la UNASUR, la delegación del Ecuador consideró que siendo un Protocolo Adicional debe cumplir con todos los requerimientos constitucionales internos para entrar en vigencia y debe ajustarse al Tratado Constitutivo. Por lo tanto, la relación del Protocolo es con toda la estructura de la UNASUR y no sólo con la del CDS.

En la misma reunión, la Presidencia del Grupo presentó el reordenamiento del Preámbulo del Proyecto de Protocolo, recogiendo todas las propuestas de las delegaciones presentadas en las reuniones anteriores. Al término de la reunión de Quito, el preámbulo casi había sido finalizado. También se acordó reordenar el resto del documento temáticamente para facilitar el debate, lo que debía ser desarrollado por la Presidencia y puesto a consideración del Grupo de Amigos, a fin de ser presentado en la siguiente reunión en Caracas con la participación de representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa.

En la V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS (Lima, 6 y 7 de octubre de 2011), se acordó alentar al Grupo de Trabajo a continuar su labor (UNASUR, 2011b:4). La quinta reunión del Grupo de Trabajo se había previsto para noviembre de 2011 en Caracas, pero la misma no tuvo lugar, por razones que desconocemos.

En octubre de 2012, el por entonces canciller peruano, Rafael Roncagliolo, al comunicar la fecha de la reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado en Lima, anunció que la misma estaría centrada en el análisis y aprobación del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación. Sin embargo, ello no fue así. El 27 de noviembre, tres días antes de la fecha prevista para la Cumbre, tuvo lugar la VII Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS, en la que se manifestó que fue “*necesario diferir*” la V Reunión del Grupo de Trabajo hasta el año 2013, sin especificar las razones, y se acordó proseguir con los trabajos, determinándose que se llevara a cabo una reunión en el primer trimestre del año siguiente en fecha a ser acordada por las delegaciones de Venezuela y Perú (UNASUR, 2012a:3). La información es escueta pero muy interesante. No obstante las expectativas peruanas acerca de la discusión del Protocolo en la reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado, es evidente que no se pudo alcanzar un consenso sobre la cuestión. Es evidente también que la cuestión gira en torno a la decisiva intervención de Venezuela en el tema, con su particular insistencia sobre acordar el concepto de seguridad y la naturaleza del Protocolo antes de poder

continuar con las demás cuestiones. De otra forma no se explica por qué debería ser quien acuerde con Perú (que preside el Grupo de Trabajo y es el principal impulsor de la iniciativa) para decidir la fecha de la V reunión, que, además, debía realizarse en su territorio el año anterior.

Al día siguiente, en la IV Reunión ordinaria del CDS, se aprobó la III Declaración de Lima, por la que exhortó al Grupo de Trabajo *“a acelerar sus labores y tender puentes de entendimiento que permitan la culminación de su labor”* (UNASUR, 2012b:3). En la misma línea, y no obstante el fracaso de las expectativas peruanas, la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de la UNASUR no pasó por alto la cuestión, ya que en la Declaración sobre Suramérica como Zona de Paz se expresó *“El llamado a continuar en el marco del Consejo de Defensa Suramericano la negociación de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación”* (UNASUR, 2012c:2).

La programada reunión del Grupo de Trabajo para 2013 tampoco tuvo lugar, y en la IX Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS (Paramaribo 18 y 19 de febrero de 2014), la delegación de Perú manifestó que se estaban haciendo las coordinaciones con la Delegación de Venezuela para activar el Proyecto de Protocolo, y que a esos efectos, se realizará la quinta reunión del Grupo de Trabajo en el mes de agosto de 2014 en Lima (UNASUR 2014a:5). De ello se desprenden algunas consideraciones de relevancia: en primer lugar, si el proyecto necesita “activarse” es porque no estaba activo al momento de la reunión y, podemos suponer con toda lógica que no hubo avances significativos desde 2011, dos años y medio antes; y en segundo lugar, se ratifica el papel preponderante de Venezuela con sus planteos conceptuales en el asunto.

El día siguiente, en la V Reunión Ordinaria del CDS, se aprobó la I Declaración de Paramaribo, por la que los Ministros *“Exhortaron los esfuerzos tendientes a la conclusión del Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación de la UNASUR, instrumento trascendente para consolidar mayores niveles de confianza y cooperación regional en materia de defensa”* (UNASUR, 2014b:2).

Sin embargo, la mentada quinta reunión del Grupo de Trabajo -que, insistimos, se viene posponiendo desde 2011- tampoco se realizó en agosto de 2014, sin que se hayan comunicado las causas de la suspensión, ni anunciado la próxima fecha en la que tendrá lugar.

## **V. Elementos para el análisis**

No obstante su por ahora trunca historia, la iniciativa de adoptar un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR es muy interesante y da mucho lugar al análisis. Resulta significativo que los autores que han estudiado la UNASUR y, en particular, el CDS, no se hayan pronunciado sobre este tema. En ese sentido, resulta excepcional lo planteado por Sáenz Peñas y

Jaramillo Rincón, quienes mencionan brevemente el Protocolo en un marco de análisis vinculado a la seguridad humana (SH), al afirmar:

*“La revisión de los documentos evidenció que no existe un concepto consensuado de seguridad colectiva en América del Sur. Si bien se menciona esa palabra en algunos de ellos no es explícito si se seguirá la concepción multidimensional adoptada en 2003 o si se adoptará otra perspectiva, quizá más cercana a la lógica de la seguridad humana. Por lo tanto, ante dicha incertidumbre se debería aprovechar la oportunidad actual mientras el “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR” se encuentra en proceso de estudio y redacción e incluir en el mismo una definición consensuada sobre seguridad, que se adopte a los contextos de la región y que sea acorde con los preceptos de la Doctrina de la SH” (Sáenz Peñas y Jaramillo Rincón, 2012:10).*

Estudiaremos aquí solo algunos de los múltiples aspectos que pueden resultar de interés en el asunto, recurriendo para ello a los tres temas que, planteados originalmente por Venezuela, resultaron las principales cuestiones debatidas en el seno del Grupo de Trabajo: la naturaleza del Protocolo, su relación con el marco institucional de la UNASUR (que analizaremos en forma conjunta) y el concepto de seguridad.

#### 1) La naturaleza del Protocolo y su relación con el marco institucional de la UNASUR.

No obstante las dudas que algunas delegaciones plantearon en el seno del Grupo de Trabajo, en nuestra opinión resulta claro que el mandato conferido al mismo es la elaboración de un Protocolo, que funcionará, entendemos, como un Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de la UNASUR (como es el caso del Protocolo sobre Compromiso con la Democracia), constituyendo así un tratado internacional en el sentido de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, sujeto al proceso de conclusión propio de esa clase de instrumentos normativos.

Siendo así, es necesario indagar en la forma en que el Protocolo se insertaría en la estructura institucional de la UNASUR. Para ello, tropezamos con la dificultad inicial de no contar con el texto consolidado del proyecto, al que se hace mención en los documentos citados, pero que no se ha hecho público. Sin embargo, sí ha trascendido que se han registrado avances en el análisis del Preámbulo, así como de los capítulos que tienen que ver con los “Objetivos y Principios”; “Paz y Seguridad”; “Seguridad Colectiva”. Asimismo, se han debatido capítulos que tienen que ver con el “Fomento de la Confianza y la Seguridad”; “Órganos y Procedimientos para la Cooperación” y las “Disposiciones Finales”. Ello es un indicador de la complejidad de la discusión y de la importancia de estas negociaciones. Por otro lado, los principios básicos no han de diferir de los expresamente incluidos en el mandato del Grupo de Trabajo, y que a la vez constituyen principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo: el rechazo a la amenaza o uso de la fuerza; el respeto a la

integridad territorial y a la soberanía de los Estados; la no intervención en asuntos internos; y la solución pacífica de controversias<sup>3</sup>.

Superado parcialmente el escollo de la falta de información, para responder nuestro interrogante surge una cuestión previa, y es si la UNASUR en cuanto organización internacional y proceso de integración regional posee competencias en el área de la paz y seguridad, teniendo en cuenta que su Tratado Constitutivo no atribuye a ninguno de los órganos de la Organización funciones específicas en la materia. De hecho, la palabra “paz” solo es mencionada tres veces en todo el documento, las tres en el Preámbulo, mientras que “seguridad” solo aparece una vez, en el Art. 3, inc. t), pero haciendo referencia a la “seguridad ciudadana” y no a la seguridad internacional. No obstante, puede afirmarse que existen al menos referencias implícitas en la materia, por cuanto la mención a la paz en el sexto párrafo del Preámbulo la coloca dentro de los “principios rectores” de la integración y la unión suramericana, y el artículo 3, inciso q) menciona las nuevas amenazas a la seguridad internacional -aunque no las califique de esa manera-, al establecer entre los objetivos específicos de la organización: *“la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado”* Coincidiendo con lo señalado por Verdes Montenegro-Escáñez, se establece como un fin de UNASUR la lucha contra las nuevas amenazas para la seguridad, y desde un primer momento, el asunto está en la agenda del proceso de integración suramericano (Verdes Montenegro-Escáñez, 2012:8). Más amplios son los términos del Art.14 del Tratado, referido al diálogo político, que, aunque no esté específicamente referido al mantenimiento de la paz y la seguridad, es lo suficientemente abarcador como para contenerlos dentro de su ámbito. No obstante ser escuetas, consideramos que estas referencias en el Tratado Constitutivo, sumadas a la práctica de la UNASUR, puesta de manifiesto en la creación del CDS y las iniciativas surgidas en su seno, así como su experiencia en la gestión de crisis regionales, permiten sostener, como lo hicimos en otro lugar (Inostroza y Pezzano, 2013:5) que la UNASUR sí posee competencias en materia de paz y seguridad internacionales, aunque las mismas necesitan ser desarrolladas institucionalmente.

---

<sup>3</sup> Estos principios también figuran entre las Garantías de los “Procedimientos de aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad”, aprobados por el CDS en su II Reunión Ordinaria, en 2010, que incluyen: la proscripción del uso o la amenaza del uso de la fuerza, cualquier tipo de agresión militar o de amenazas a la estabilidad, la soberanía y la integridad territorial; la conservación de Suramérica como una zona libre de armas nucleares y de la utilización de la tecnología nuclear con fines exclusivamente pacíficos; la sujeción de los acuerdos de cooperación en materia de defensa a los principios del derecho internacional; la no utilización de los acuerdos de cooperación en materia de defensa en contra de la soberanía, la seguridad, la estabilidad y la integridad territorial de los Estados de UNASUR.

En nuestra opinión, es esta carencia la que el Protocolo está llamado a satisfacer, aunque todavía queden varias cuestiones pendientes. Por ejemplo, si dedica un capítulo a “Órganos y Procedimientos para la Cooperación”, ¿creará nuevos órganos o dotará de competencias a los ya existentes? ¿Asumirá el CDS algún rol especial? Tengamos en cuenta al respecto que el CDS es en la actualidad un espacio de cooperación y concertación de políticas comunes entre los miembros de la UNASUR, pero que no constituye una instancia decisoria en materia de paz y seguridad ni tampoco implica un sistema de seguridad colectiva regional ni mucho menos una alianza defensiva. Por otra parte, de los capítulos que han trascendido del proyecto parece que se apunta al establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, con métodos y procedimientos –con los que en la actualidad no se cuenta– para hacer frente a las amenazas externas e internas, pero es curioso que no hayan trascendido discusiones concernientes a la relación con las Naciones Unidas –y en especial, con el Consejo de Seguridad–, de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta, ni con los demás organismos regionales a los que los Estados Miembros de la UNASUR pertenecen.

## 2) El concepto de seguridad

Como se advierte de los debates del Grupo de Trabajo reseñados, la definición de lo que se entiende por “seguridad” en la UNASUR aparece como una de los principales puntos de discusión, sino el más importante de todos. El tema parece ser crucial para Venezuela, para quien todo el proyecto depende del consenso en torno a la definición. La cuestión es curiosa, por cuanto los tratados de seguridad colectiva no suelen contener definiciones de este tipo<sup>4</sup>, por lo que resulta difícil de explicar por qué en este caso debería ello considerarse como un requisito ineludible.

Sin embargo, y más allá de la conveniencia o no de incluir una definición desde el punto de vista normativo, la cuestión evidencia un singular interés en el plano político, ya que en las discusiones se advierte la falta de consenso sobre el particular, constatándose la presencia de al menos tres concepciones diferentes de la seguridad.

Por un lado, las concepciones más restrictivas, como la venezolana, que hace hincapié en las amenazas de origen estatal, regionales y extrarregionales. Por otro lado, las más amplias, como la paraguaya, referida a la “seguridad integral” y que incluye cuestiones vinculadas al desarrollo humano. Y, finalmente, un grupo de concepciones intermedias, que parece ser el más numeroso, en el que se consideran, sin dejar de lado las amenazas interestatales, las provenientes de fenómenos no estatales como el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

Por nuestra parte, consideramos que, aunque no forman parte del discurso tradicional en materia de seguridad internacional, las llamadas “nuevas amenazas” no pueden ser dejadas de lado

---

<sup>4</sup> No obstante las múltiples referencias en todo su texto, la Carta de las Naciones Unidas no define la palabra “seguridad”, ni tampoco lo hace la Carta de la OEA, ni el TIAR, ni el Tratado del Atlántico Norte, entre otros.

en una discusión como la que lleva adelante el Grupo de Trabajo, máxime en una región en que las amenazas de origen estatal son casi nulas entre los Estados Miembros y escasas por parte de los actores extrarregionales. Asimismo, debemos señalar que estas nuevas amenazas ingresaron en el marco institucional de la UNASUR al ser expresamente mencionadas en el ya citado Art.3, inc. q) del Tratado Constitutivo, y al incluir el Art. 3, inc. m) del Estatuto del CDS como un principio para su labor el rechazo a *“la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen”*.

El Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa también abordó esta cuestión, y partiendo de la distinción entre defensa y seguridad pública o interna, consideró que *“la seguridad regional articula a la defensa, en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial y de la soberanía de cada país demandan de un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, traducido como seguridad internacional o regional, que requiere por parte de los Estados una disposición a la cooperación en su entorno estratégico”* (CEED, 2011:9). Respecto de las nuevas amenazas, consideró que la cuestión amerita un análisis segmentado *“en correspondencia a su impacto y relevancia en áreas de seguridad pública o defensa, a fin de poder establecer objetivos estratégicos diferenciados en cada campo y definir los medios, instrumentos y mecanismos institucionales correspondientes”* CEED, 2011:11). Es decir que aún respecto de las nuevas amenazas mantiene la distinción entre seguridad pública y defensa. En un informe posterior, referido específicamente a la cuestión de las nuevas amenazas, incluyó entre los delitos que se presentan asociados al crimen organizado y adquieren dimensiones transfronterizas se consideran: el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas y órganos, el lavado de dinero, los delitos informáticos, el tráfico de bienes y recursos ambientales, el secuestro, y acciones provenientes de grupos armados fuera de la ley (CEED, 2012:7). Aunque reconoció el carácter transfronterizo y la necesidad de un mecanismo de cooperación regional en la materia, consideró el asunto como de *seguridad pública*, y no como una cuestión de *seguridad regional*. El enfoque del CEED sobre el tema, entonces, parece inclinarse por la concepción restrictiva de la seguridad, limitándola a los casos de defensa frente a amenazas externas.

El tema, lejos de estar resuelto, aparece como uno de los principales puntos a resolver para avanzar en cualquier iniciativa sobre la cuestión.

## **VI. Obstáculos en el proceso**

No obstante las numerosas discusiones y la emisión de distintos documentos de trabajo por un gran número de órganos, resulta dificultoso divisar avances concretos en la temática de paz y

seguridad en la UNASUR. En ese sentido, la paralización de las labores del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación es una muestra alarmante de ello.

Podemos suponer dos causas para esta parálisis. La primera, tal vez la más evidente y explícita, es el claro desacuerdo conceptual entre los Estados Miembros de la UNASUR acerca de la seguridad regional y su contenido. Parece claro que si no se logra un mínimo de consenso -que no necesariamente debe ser normativo- respecto de este punto no se va a avanzar en la cuestión, y lo que no parece advertirse en las discusiones es que junto a este hay un obstáculo más: la dificultad de articular las preocupaciones frente a las nuevas amenazas (y las medidas que adopte la Organización al respecto), de carácter interno y transnacional, con el marcado énfasis en el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la no intervención que se le imprime a todo el proceso regional. Un acuerdo político conceptual sobre la seguridad también implica un consenso sobre el contenido y alcance de esos principios, cuestión que permanece ausente en los debates.

La segunda causa de la parálisis, tal vez menos explícita pero igual de evidente, es la falta de voluntad política de los Estados para avanzar en el tema. A más de tres años de la última reunión del Grupo de Trabajo, no parece existir voluntad en seguir en la cuestión, aunque es un poco alentadora la insistencia del CDS en la continuación de los trabajos. El carácter coyuntural que usualmente se predica de la política latinoamericana en general también afecta a los procesos de integración en la región: la decisión de avanzar en esta temática obedeció a la circunstancia real y concreta de la amenaza que podían representar las bases estadounidenses en Colombia; desaparecido ese peligro concreto, la voluntad política lograda en aquel momento pareció diluirse por completo con el transcurso del tiempo.

## **VII. Consideraciones finales**

Un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación dotaría a la UNASUR de competencias claras en materia de paz y seguridad internacionales en la región, contribuyendo a afianzar y consolidar un proceso de integración regional en el que el plano político tiene fuerte incidencia.

Sin embargo, la ausencia de acuerdo conceptual y, fundamentalmente, la falta de voluntad política por lograrlo han dejado paralizada la iniciativa de contar con un Protocolo de este tipo. Si bien el CDS avanza en cuestiones técnico presupuestarias, y las palabras del nuevo Secretario General Samper indican que la UNASUR va a seguir el cauce de ser un organismo que tenga activa intervención en los problemas regionales como indica su tradición, parece que la misma no está en condiciones de contar con un Protocolo como el pretendido.

Esta cuestión, sumada a otros acontecimientos recientes, encienden una luz de alerta sobre las perspectivas del proceso de integración, que se advierte ralentizado en varias áreas y que hacen

temer por su futuro. Una institucionalidad todavía débil y una intergubernamentalidad casi absoluta hacen depender de la exclusiva voluntad de los Estados -con sus vaivenes políticos internos- cualquier avance -hasta los menores- en el proceso, y ello no es lo recomendable si se quiere lograr una integración real.

Es por ello que vale preguntarnos si ante las dificultades reseñadas, los integrantes de la UNASUR continúan convencidos de que la integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, tal como lo han afirmado en el preámbulo del TC.

### VIII. Bibliografía

- CEED (2011), Informe preliminar del CEED al Consejo de Defensa Suramericano acerca de los términos de referencia para los conceptos Seguridad y Defensa en la región suramericana.
- CEED (2012), Informe del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano, Acerca del Crimen Organizado Transnacional y Otras Nuevas Amenazas a la Seguridad Regional.
- CER (2007), Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión, “Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur Hacia la Unión Sudamericana de Naciones”. Disponible en: [http://www.comunidadandina.org/documentos/dec\\_int/dec\\_cochabamba\\_reflexion.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/dec_cochabamba_reflexion.htm).
- Colombo, Sandra y Roark, Mariano (2012), “UNASUR: integración regional y gobernabilidad en el siglo XXI. *Densidades* N°10, pp. 21-40.
- Inostroza, María Victoria y Pezzano, Luciano (2013), “Las competencias de la UNASUR en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Ponencia presentada en el XXV Congreso Argentino de Derecho Internacional, La Plata, 2013.
- Sanahuuja, José Antonio (2011): “Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: El caso de UNASUR”. *Revista Pensamiento Propio* N° 33.
- Sáenz Peñas, Andrés y Jaramillo Rincón, Juan Sebastián (2012), “Paradojas de la integración, la UNASUR y la Unión Africana en perspectiva comparada: ¿Hacia un régimen de seguridad humana?” *Aportes Andinos* N°31, disponible en <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3344/1/RAA-31%20Andr%c3%a9s%20S%c3%a1enz%20Pe%c3%b1as%20y%20Juan%20Sebasti%c3%a1n%20Jaramillo%20Rinc%c3%b3n.pdf>, al 8 de octubre de 2014.
- UNASUR (2008), Declaración de La Moneda.
- UNASUR (2009a), Acta de la XXII Reunión del Consejo de Delegados de la UNASUR.

- UNASUR (2009b), Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la UNASUR, Resolución.
- UNASUR (2010a), Acta de la II Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano.
- UNASUR (2010b), Informe de la Presidencia, III Reunión del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación en la UNASUR.
- UNASUR (2011a), Acta de la IV Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano.
- UNASUR (2011b), Acta de la V Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano.
- UNASUR (2012a), Acta de la VII Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano
- UNASUR (2012b), IV Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, III Declaración de Lima.
- UNASUR (2012c), Declaración de Suramérica como Zona de Paz.
- UNASUR (2014a), Acta de la IX Reunión de la Instancia Ejecutiva del Consejo de Defensa Suramericano.
- UNASUR (2014b), V Reunión Ordinaria del Consejo de Defensa Suramericano, I Declaración de Paramaribo.
- UNASUR (2014c), Palabras del nuevo Secretario General de la Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, ex presidente Ernesto Samper Pizano, en el acto de entrega de la Secretaria.
- VERDES MONTENEGRO-ESCÁNEZ, Francisco J.: “El ‘Regionalismo posliberal’ y la (in)seguridad: la respuesta del ALBA y UNASUR” Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/331.pdf>, al 9 de octubre de 2014.