

EL MERCOSURY LA FORMACIÓN DE UNA COMUNIDAD PLURALISTA DE SEGURIDAD EN EL CONO SUR¹

*Mercosur and the formation of a pluralist community of security
on the Southern Cone*

Jorge RIQUELME RIVERA²

Universidad de Chile

Santiago, Chile

✉ jlriquel@uc.cl

Vol. IX N° 14, 2011, 21-51

Fecha de recepción: 19 de febrero de 2009

Fecha de aceptación: 11 de mayo de 2011

Fecha versión final: 28 de junio de 2011

RESUMEN: Desde la perspectiva de la *teoría de la integración*, este trabajo analiza los efectos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en la seguridad internacional del Cono Sur. En este sentido, sostiene que este proceso de integración ha supuesto un aumento de la cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa entre los países que conforman el bloque, así como la

¹ Este trabajo se basa en el libro del autor *Los aportes del MERCOSUR a la seguridad subregional. Un enfoque desde la seguridad y defensa nacional de Chile* (ANEPE, 2009).

² Licenciado y profesor de Estado en Historia y Geografía, Universidad de Santiago de Chile; licenciado en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile; magíster en Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Estudios de especialización en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. Es analista político del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y ejerce docencia en la Universidad de Chile. Este trabajo es de exclusiva responsabilidad del autor y no representa la opinión de la institución en la cual se desempeña.

disminución de las desconfianzas mutuas y de las respectivas hipótesis de conflicto. En base a ello, plantea que este contexto de estabilidad y distensión ha implicado la paulatina construcción de una comunidad pluralista de seguridad en la subregión.

Palabras clave: MERCOSUR, integración, comunidad pluralista de seguridad, cooperación, seguridad internacional

ABSTRACT: From the perspective of *integration theory*, this article analyses the effects of MERCOSUR in the international security of the Southern Cone. The paper argues that integration processes have involved an increased level of co-operation in the sphere of security and defense among member countries, as well as a reduction in mutual distrust and conflict hypothesis. Given this, the paper puts forward that this framework of stability and détente has meant the construction of a pluralist community on security issues on the sub region.

Keywords: MERCOSUR, integration, pluralist community of security, cooperation, international security

Introducción

Entre muchos otros efectos, el fin de la Guerra Fría generó a lo menos tres cambios fundamentales en el escenario internacional. Primero, el colapso de los denominados “socialismos reales”; segundo, la transformación del antiguo balance de fuerzas entre las potencias estratégicas, lo que se tradujo en una situación caracterizada como transitoriamente unipolar; y tercero, la aceleración y dinámica que han adquirido ciertos procesos internacionales, entre los que destaca el prominente desarrollo de la globalización.

En este marco general, se acentúa el tránsito hacia un nuevo reordenamiento del mundo, que ha originado diversas tensiones en el heterogéneo sistema internacional y que ha producido una serie de importantes transformaciones y redefiniciones en todos los ámbitos de la vida de las sociedades. Tópicos relevantes para el desenvolvimiento de los países, como el principio de soberanía vinculado a la dinámica de los Estados nación, están siendo sometidos a un profundo replanteamiento, como efecto de fenómenos como la internacionalización de la economía y la transnacionalización de la producción.

Así también, se tiende a favorecer una creciente red de interdependencia,³ donde las amenazas a la seguridad nacional de los países cambian su carácter y pueden ser enfrentadas de manera concertada y cooperativa entre los actores del escenario global. En este sentido, Barry Buzan y Gerald Segal sostienen que: “Los

³ Entiéndase interdependencia como dependencia mutua. Según Keohane y Nye, en los sucesos de la política mundial, ello se expresaría en las situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores de diferentes países (1988: 22).

Estados están tan inmersos en los mercados globales, las normas internacionales y regímenes, tratados y relaciones de poder e influencia desiguales, que cualquier pretensión de autonomía resulta absurda” (Buzan y Segal, 1998: 214).

Este vertiginoso y complejo escenario de la Posguerra Fría, se vio fuertemente sacudido por los atentados sobre las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington, en septiembre de 2001. Desde ese momento, los problemas de seguridad comenzaron a formar parte importante de las políticas de muchos de los países del globo, dando fuerza a una renovada agenda de seguridad. Si bien el impacto de estas nuevas prioridades se expresó más enérgicamente en Estados Unidos, no obstante, es claro que estos nuevos impulsos también influyeron de manera notable en otras regiones, como es el caso de América Latina.

En esta línea, es indudable que la dispersión y la acción autárquica de los Estados no son una adecuada manera para resolver los conflictos y enfrentar las amenazas del mundo global. En este marco, se tiende a impulsar una progresiva red de interacciones que permitiría, sin recurrir a la guerra y la coerción, avanzar en la superación de las tensiones y los conflictos entre los actores del escenario internacional.

En este contexto, en el ámbito hemisférico, la caída del Muro de Berlín y el consecuente fin de la Guerra Fría, así como el apoyo de Estados Unidos y otros países latinoamericanos a Gran Bretaña durante la Guerra de las Malvinas, implicaron un profundo cuestionamiento del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Si bien los atentados del 11 de septiembre de 2001 tendieron ciertamente a revitalizarlo, actualmente este mecanismo ha perdido toda vigencia y se caracteriza por su obsolescencia.

Al finalizar la Guerra Fría, sin que hayan emergido nuevos sistemas de seguridad alternativos a este instrumento, se desarrolló una crisis de las concepciones de seguridad dominantes durante el conflicto bipolar. Según el Coronel argentino Hugo Cargnelutti, este anacrónico mecanismo surgido en 1947 y propio de la era bipolar fue concebido por Estados Unidos en el marco de su estrategia política de posicionamiento continental, teniendo como foco la amenaza soviética. Constituye una revisión de la decimonónica doctrina Monroe, en el sentido que sostiene que un ataque armado por parte de cualquier Estado extrarregional contra un Estado americano será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos (Cargnelutti, 1993: 63-64).

Este mecanismo se enfocaba en las amenazas militares extracontinentales, por lo que su institucionalidad, llegada la década de los noventa, aparecía del todo inadecuada en un escenario de Posguerra Fría, global y transnacionalizado, que tendía a diversificar los desafíos y amenazas sobre unos Estados y poderes crecientemente desterritorializados.

Según Cargnelutti, en su fracaso influyó también la relación de interdependencia asimétrica entre los Estados Unidos y América Latina, lo que imposibilitó un esfuerzo común y consensuado entre los miembros; así como un escaso nivel de adaptación de su institucionalidad al cambio producido en la naturaleza de los conflictos (Cargnelutti, 1993: 159; también véase Gutiérrez, 2007: 313). De este modo, este instrumento de seguridad hemisférica no llegó a implementarse como un sistema, en efecto, colectivo,

debido a su naturaleza unilateral y excluyente, lo que resultó en que la seguridad del hemisferio solo se haya planteado desde una perspectiva ideológica, escasamente operativa, carente de legitimidad para todos los países de la región.

Con la determinante dependencia de este mecanismo a los postulados de Washington, finalmente el apoyo de Estados Unidos y de otros países de la región a Gran Bretaña durante la Guerra de las Malvinas tuvo como efecto un profundo cuestionamiento de este instrumento, ya durante largo tiempo puesto en entredicho (véase Garay, 2003: 42).

En este contexto, si bien la realidad hemisférica aparece fragmentada bajo el punto de vista estratégico, no obstante, se aprecia que las tendencias a la integración en seguridad han tenido un relevante impulso en el nivel subregional. La débil identificación de objetivos e intereses de seguridad en el marco continental ha expresado la necesidad de un replanteamiento de las nociones hemisféricas de seguridad, para orientarlas hacia los ámbitos subregionales, en los cuales convergen efectivamente intereses en las áreas del desarrollo, la inserción internacional de los países y sus sistemas políticos democráticos.

En esta línea, Francisco Rojas sostiene que en el ámbito político y económico, así como en el de la seguridad, el factor central del panorama sudamericano es el peso de las subregiones. Según este autor, son las áreas subregionales las que determinan la dinámica política efectiva y los avances concretos en cada una de estas materias. En sus propias palabras: “Si bien es cierto que se mantienen factores de inercia derivados de la guerra fría, es en el accionar subregional en donde se superan con mayor facilidad y se establecen nuevos paradigmas interpretativos y nuevas formas de acción que favorecen la cooperación” (Rojas, 2000: 4).

En este marco general, tras el fin de la Guerra Fría y en un contexto regional definido por los procesos de transición democrática y por las consecuencias de la denominada década perdida, Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay constituyeron el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), como una manera de amoldarse a las nuevas condiciones de la realidad global, entre otros objetivos. Más adelante, Chile y Bolivia se incorporarían al proceso como miembros asociados, dando lugar al denominado MERCOSUR ampliado.

Al presente, el bloque está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como miembros plenos —la entrada de Venezuela en esta calidad se encuentra pendiente, pues el Congreso de Paraguay aún no ha aprobado el Protocolo de Adhesión— y por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú como miembros asociados.

Teniendo como base todo lo anterior, este trabajo pretende analizar los aportes del MERCOSUR a la seguridad en el Cono Sur, planteando que este ha contribuido a la formación de una comunidad pluralista de seguridad en la subregión y con una tendencia creciente a proyectarse a nivel sudamericano. Para estos efectos, el análisis de esta investigación se abordará desde la perspectiva de la teoría de la integración, uno de cuyos exponentes principales es Karl Deutsch. Según este autor, la integración se forja como un proceso destinado al establecimiento de decisiones colectivas, a través de medios diversos a la acción autárquica de los Estados nacionales (véase Deutsch, 1974).

Tal sería el sentido de la integración, en tanto corresponde a un proceso que intenta generar un todo con las partes, o sea, transformar unidades previamente separadas en componentes de un sistema coherente, cuya característica esencial, en tanto sistema, es el grado significativo de interdependencia e interacción entre sus componentes. La integración es, por lo tanto, una relación entre unidades mutuamente interdependientes, las que juntas producen propiedades del sistema de las que carecen por separado. En la práctica, se asume que, como un modelo estable y predecible de relaciones, la flexible institucionalización del MERCOSUR tendería a bajar los costos de las transacciones, facilitando el intercambio de información y reduciendo la incertidumbre y las posibilidades de conflicto entre las partes que lo componen.

A este respecto, puede sostenerse que un proceso concreto de integración posee una lógica expansiva, que contribuye a extrapolar la integración que en un principio puede parecer principalmente económica hacia otras áreas, como es el caso del ámbito estratégico y militar. Las decisiones que se encaminan a crear ámbitos de acción colectiva nunca serían aisladas, sino “incrementalistas”, ejerciendo un efecto de demostración que estimula los intentos en otros sectores.

Por lo general, según sostiene Gustavo Magariños, las áreas más difíciles para la unificación son aquellas más sensibles para la soberanía nacional. Según este autor, son notorias, por ejemplo, las reticencias que los países tienen para la aceptación de la sujeción de sus fuerzas militares a mandos extranjeros, salvo en caso de necesidades bélicas graves (2000: 22).

El proceso de integración que implica el MERCOSUR fue el resultado de un proceso político previo de acercamiento entre Brasil y Argentina, los que tendieron a superar los conflictos y la competencia estratégica entre ambos. Esta situación posibilitó un efecto espiral para el desarrollo de una comunidad de seguridad, en la cual los países resuelven sus disputas por medios diversos a la guerra y la fuerza física, y donde virtualmente todos los actores se mueven en la dirección general de una economía basada en el mercado y en un régimen político democrático.

A este respecto, Karl Deutsch ha sostenido que, en general, un proceso de integración puede comprender el fomento de dos tipos de comunidades de seguridad: las “amalgamadas”, en las cuales las unidades políticas, antes independientes, han formado una sola unidad con un gobierno común; y las “pluralistas”, que son fáciles de establecer y en las que los gobiernos separados mantienen su independencia legal. En virtud de las menos exigentes condiciones para su establecimiento, “las comunidades políticas plurales parecen ofrecer un camino particularmente propicio para el establecimiento de áreas crecientes de paz y seguridad en nuestra época” (Deutsch, 1981: 231). Este tipo de comunidades posee tres condiciones esenciales para su existencia:

1. Compatibilidad de los valores políticos fundamentales.
2. Capacidad de los gobiernos y de los estratos políticamente importantes de los países participantes para responder en forma recíproca a los mensajes, necesidades y acciones, en forma rápida, adecuada y sin recurrir a la fuerza.

3. Predictibilidad mutua de los aspectos relativos a la conducta política, económica y social de unos respecto de los otros (Deutsch, 1974: 231).

Al mismo tiempo, el establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad requiere distintos procesos previos. El principal se relaciona con el atractivo decreciente y la improbabilidad de la guerra entre las unidades políticas de la comunidad. El segundo corresponde a la difusión de movimientos políticos e intelectuales a favor de la integración, y la preparación de un clima político propicio para ella. Y el tercero refiere al desarrollo y a la práctica de hábitos y capacidades de atención mutua, comunicación y sensibilidad recíproca, de modo de posibilitar la preservación de la autonomía y de la soberanía sustancial de las unidades participantes, y la preservación de las expectativas estables de paz y cambio pacífico entre ellas. Como se observará en este trabajo, cada uno de estos procesos, con ciertos matices y profundidades, se encuentran presentes a lo largo del desarrollo del MERCOSUR.

La integración como estrategia en el mundo global.

El caso del MERCOSUR y sus efectos en la seguridad subregional

La globalización de las relaciones internacionales, la proliferación de nuevos actores no estatales y la dificultad de los tradicionales Estados naciones para satisfacer sus intereses de manera autárquica han incidido de manera importante en el desarrollo del fenómeno de la integración regional. Ante la complejidad de los nuevos retos y problemas que plantea este escenario mundial, los Estados necesitan ámbitos de acción y estructuras más extensas para satisfacer sus necesidades.

Aunque parezca contradictoria, la integración regional no solo es compatible con el proceso de globalización, sino que ambos se potencian entre sí. En un mundo globalizado, ninguno de los grandes países está en condiciones de imponer hegemonías absolutas, ni de competir individualmente por los grandes mercados mundiales.

Esta dinámica es fruto, por un lado, del equilibrio relativo que hoy existe entre los distintos actores y, por otro, de la propia realidad del sistema productivo y comercial, que hacen imposible competir por un predominio económico en el mercado mundial, sin un mercado interno de magnitudes tales que permita aprovechar plenamente las ventajas del nuevo desarrollo tecnológico (véase Insulza, 1998: 20).

En general, estos procesos de integración regional tienen importantes consecuencias en los fenómenos relativos a la soberanía de los Estados. Lo más relevante es que esta puede reforzarse sobre la base de incrementar la participación de los países en la construcción de regímenes de cooperación internacional. La paradoja es que a mayor integración entre los Estados, mayor capacidad de incidencia en las decisiones mundiales, cuestión de una importancia cardinal para los países menos poderosos, como es el caso de Chile. En la misma línea, Gabriel Gaspar expresa de la siguiente manera estas ideas:

La integración que hoy se observa va de la mano del común deseo de los países de nuestra región de incorporarse sin cortapisas al proceso de globalización. El supuesto estratégico no es más que entender que, dadas las dimensiones de este proceso y sus consecuencias, 'a la globalización es mejor entrarle asociados', (idea) que inunda a muchas de las actuales elites latinoamericanas. (Gaspar, 2003: 29)

En el ámbito sudamericano, debe destacarse que desde comienzos de los años noventa se planteó una tendencia sostenida hacia una convergencia en materia de seguridad e integración, liderada por Brasil y Argentina y con una proyección fundamental hacia el Cono Sur. Esta convergencia se originó en la idea de que una integración económica no podía ser sostenida en el largo plazo sin alcanzar acuerdos en el plano de la seguridad. Para ello, primero debían desactivarse las percepciones de amenaza convencionales a la seguridad de los Estados que persistían desde la época de los regímenes militares.

En sus elementos políticos, hacia la segunda mitad de la década de los ochenta, el MERCOSUR tuvo como antecedentes una serie de encuentros, reuniones, declaraciones y acuerdos de los entonces presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney. Así, de manera concomitante con el fin del enfrentamiento ideológico que implicaba la Guerra Fría, se desarrollaba una tendencia integradora en lo económico y comercial en el Cono Sur, lo que también incidió en el refuerzo de los mecanismos e instancias de diálogo y concertación política.

Gracias a lo anterior, para los países periféricos se abrió la posibilidad de unirse al rumbo seguido por el proceso de globalización. Tras el fin de la Guerra Fría, Brasil y Argentina asumieron políticas exteriores de inserción internacional y constituyeron el MERCOSUR como una estrategia para adaptarse a las nuevas condiciones que la incorporación al mundo global exigía. Según Gert Rosenthal, esta fase de integración se da en el marco de tres nuevos rasgos: primero, la creciente globalización de los fenómenos económicos; segundo, y como respuesta a aquella globalización, una gradual tendencia hacia una mayor convergencia entre los países de la región en materia de política económica; y tercero, la tendencia hacia regímenes plurales, participativos y democráticos (Rosenthal, 1993). Es decir, el acercamiento y distensión entre los actores principales de la subregión, así como la enorme gravitación de los hechos que se desplegaron en el ámbito político, posibilitaron la convergencia económica y el desarrollo de la integración entre los países que posteriormente conformarían el MERCOSUR.

En 1985, los gobiernos de Argentina y Brasil —países que eran los primeros en transitar hacia la democracia luego de años de autoritarismo— enfrentaban la necesidad de reestructurar sus economías. El enorme peso de la deuda externa contraída en los años anteriores, la falta de créditos, la necesidad de hacer grandes inversiones para modernizarse y para competir en el mundo, así como los enormes costos sociales y políticos que se arrastraban de la década de los ochenta, llevaron a ambos gobiernos a comprender que el necesario proceso de reconversión

y expansión sería más ventajoso si era impulsado de manera conjunta, antes que a través de la competencia mutua e independiente.

Esta realidad, unida al cambio en las tendencias internacionales que se orientaban hacia la consolidación de grandes espacios económicos regionales en el mundo, como era el caso de Europa y Asia, impulsó a estos países a priorizar una política de incentivos de las exportaciones y a aplicar una estrategia de “regionalismo abierto”, el que, en muy breves términos, implica el impulso de procesos de integración que se vinculen efectivamente a la economía mundial y a procesos similares que se desarrollan en otras regiones del mundo (Milet, Fuentes y Rojas, 1997: 29-30; también véase Bizzozero, 2001: 92). Si en el pasado los intentos de integración regional en América Latina suponían un proceso opuesto y excluyente de los procesos internacionales, el MERCOSUR supone un proceso flexible que debe contribuir a optimizar la inserción internacional de sus componentes.

La idea de este bloque subregional creaba escepticismo y dudas, pues la experiencia de los países, al igual que de otros de América Latina, provenía de una dilatada experiencia de acuerdos no exitosos o de resultados más bien moderados, como fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La declaración de Foz de Iguazú, firmada en noviembre de 1985 por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, comprometía a ambos gobiernos a superar la desconfianza mutua, las históricas tensiones y la rivalidad que caracterizaba hasta ese momento la relación política bilateral de Argentina y Brasil. Además, esta declaración los impulsó a que para mediados de 1986 cada uno de los países presentara un informe con las prioridades de la cooperación.

El 10 de diciembre de 1986 se firmó el Acta de la Amistad Argentino-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo, en la que se manifestaba la voluntad de ambos países de lograr el éxito del programa de integración y cooperación económica. De esta manera, el 29 de noviembre de 1988 se firmó en Buenos Aires el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, a través del cual ambos países demostraron el deseo de constituir un espacio económico común, en el plazo de 10 años, por medio de la liberación comercial.

Entre otros aspectos, esta etapa pre-MERCOSUR estuvo marcada por la convergencia de intereses entre ambos países, en torno a la necesidad de reformular la relación civil-militar, consolidar el sistema democrático interno y eliminar la rivalidad y las hipótesis de conflicto militar, con miras a impulsar los vínculos de cooperación. Los instrumentos formales acordados reflejaron esas preocupaciones y sirvieron para favorecer una crecientemente convergente relación bilateral (véase Botto, Delich y Tussie, 2003: 120; Costa, 1999: 103; Muñoz, 2006).

De este modo, se planteaba a la subregión como un espacio propicio para la construcción de políticas de confianza. La integración no solo se concebía desde una perspectiva meramente económica, considerándose el factor político como una condición decisiva. De hecho, según Fred Bergsten, de manera similar a la Unión Europea, que en sus orígenes buscaba poner término a la histórica rivalidad entre Francia y Alemania, entre otros ámbitos, el MERCOSUR buscaba el fin de

la carrera armamentista entre Argentina y Brasil, incluida su dimensión nuclear (Bergsten, 1996).

Esta aproximación dio lugar a la Declaración sobre Política Común de Salvaguardas Nucleares del 28 de noviembre de 1990 en Foz de Iguazú, en virtud de la cual se acordó el empleo de energía nuclear con fines pacíficos referidos al desarrollo tecnológico, científico y económico. Asimismo, estas actividades nucleares quedaron bajo la estricta supervisión de la Agencia Internacional de Energía Atómica (AIEA).⁴

En pocas palabras, los acuerdos entre Argentina y Brasil posibilitaron la transformación de una peligrosa rivalidad entre estos países, hacia una estabilizada relación comercial. Las políticas de enfrentamiento, la competencia por el liderazgo militar y las diferencias y conflictos limítrofes fueron moderados o desplazados por una tendencia creciente a considerar la cooperación como la mejor opción para construir un ambiente de paz y seguridad en la subregión. Una vez que los temas relativos a la soberanía territorial perdieron dinamismo, se eliminó la competencia estratégica en el ámbito nuclear y desapareció la confrontación geopolítica, se posibilitó un cambio cualitativo en las relaciones argentino-brasileñas, lo que permitió un fuerte y decidido avance en el proceso de integración.

De tal modo, el 6 de julio de 1990 los presidentes Carlos Menem de Argentina y Fernando Collor de Mello de Brasil firmaron el "Acta de Buenos Aires", en la que se aceleraron los plazos para poner en marcha el mercado común el 1 de enero de 1995. En agosto del mismo año, Paraguay y Uruguay se unieron al proceso en desarrollo, por lo que el 26 de marzo de 1991, los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, así como los ministros de Relaciones Exteriores de los respectivos países, firmaron en Asunción, Paraguay, el tratado del mismo nombre, dejando de esta manera constituido el MERCOSUR.

En lo relativo a sus aspectos institucionales, la estructura del bloque contrastaba con los proyectos previos de integración, por cuanto estos habían implicado la creación de instancias burocráticas densas y permanentes e instrumentos institucionales supranacionales. En cambio, el MERCOSUR se presentó como una propuesta más modesta y menos ambiciosa, pero más factible que los proyectos de integración anteriormente ensayados.

En la esfera político-estratégica, esta escasa densidad institucional se manifiesta en que, en materia de seguridad colectiva o cooperativa, los elementos de convergencia en el MERCOSUR se han limitado, hasta el momento, a las medidas de confianza mutua, pero no a una armonización de las políticas de defensa, y

⁴ Para mediados de la década de los ochenta, Argentina contaba con tres reactores HWR generadores; seis reactores pequeños de investigación; tres plantas productoras de combustible nuclear; dos plantas productoras de agua pesada; una planta piloto reprocesadora de combustible nuclear usado; y una planta piloto de enriquecimiento de uranio. Por su parte, Brasil poseía tres reactores LWR generadores; tres reactores pequeños de investigación; una planta piloto reprocesadora de combustible nuclear usado; una planta piloto de enriquecimiento de uranio; una planta productora de combustible; una planta de conversión de óxido de uranio; y una planta UF (SIPRI, 1986: 329-330).

menos a estructuras institucionales acabadas, pues todavía no contemplan la cesión de capacidades de defensa a una estructura supranacional o coordinada entre los miembros (véase Garay, 2003). Esta ausencia de una política común es el resultado de las dificultades de los países de alcanzar una posición institucional y homogénea, pues aún predominan los objetivos e intereses nacionales de los actores del bloque.

En esta misma línea, Robledo y Rojas (2002) plantean que la principal característica de este régimen *de facto* ha sido su opción por la concertación y coordinación política intergubernamental como modalidad institucional. Según estos autores, el bloque ha evitado el desarrollo de instituciones supraestatales y la adopción mecánica de la jerarquía integracionista europea, pues ningún actor del proyecto integrador habría planteado la unión política como objetivo final del proceso de integración.

Más bien, los gobiernos han desarrollado un proceso convergente bajo el entendido que la obtención de sus objetivos de seguridad sería más fácil a través del desarrollo de estrategias de concertación internacional, antes que a través de un acabado y estructurado esquema de seguridad. Esta situación ha otorgado un importante grado de flexibilidad a este bloque, permitiendo una mayor coordinación en el ámbito bilateral y trilateral (como es el caso del ABC) entre los países miembros.

En este marco, Gabriel Gaspar plantea que si bien han existido importantes diferencias entre los países del MERCOSUR y sus asociados, apreciándose en el terreno económico ciertas vicisitudes de las economías nacionales, principalmente en el ámbito arancelario, no ha ocurrido lo mismo en el ámbito político (Gaspar, 2003: 31). Según este autor, los logros de la concertación son evidentes, al punto de que se ha convertido en un referente obligado al hablar de la subregión. De esta manera, el “MERCOSUR político” mostraría más logros que el “MERCOSUR económico”, cuestión que se expresaría en los temas de seguridad.⁵

Junto a lo anterior, según Félix Peña (2007), debe destacarse el aprendizaje acumulado en este proceso de integración entre países con dimensiones económicas distintas, que de manera voluntaria optaron por asociarse para trabajar juntos en el escenario internacional. Según Peña, los conflictos entre sus socios —a veces resultado de la vecindad y no siempre atribuible al MERCOSUR— pueden ser solucionados en la medida que se profundicen las visiones conjuntas y los métodos de trabajo para asegurar un cuadro de beneficios mutuos.

La entrada de Venezuela podría, no obstante, complejizar este panorama. El desarrollo de este bloque ha contado desde sus inicios con el liderazgo argentino-brasileño, por lo que la adhesión de un nuevo miembro con aspiraciones de líder y con un modelo económico y percepciones acerca de la integración latinoamericana distintas de Argentina y Brasil, podría eventualmente desordenar el panorama y deshacer las jerarquías de poder desarrolladas desde siempre en el bloque. A este respecto, en una entrevista realizada al analista político Miguel Navarro, este sostuvo que:

⁵ En la misma línea, la politóloga brasileña Mónica Hirst ha sostenido que, pese a sus turbulencias económicas, el MERCOSUR “sobresale como la más exitosa iniciativa de integración regional Sur-Sur, con importantes efectos de derrame en lo referente a cooperación en materia política y de seguridad” (2003: 87).

*Venezuela puede ser un factor disociador en Mercosur en todo su funcionamiento... está generando una fractura ideológica en la región que es bastante complicada, y esa fractura ideológica obviamente va a afectar el funcionamiento de Mercosur, porque Venezuela tiene aliados en Mercosur... y tiene adversarios en Mercosur.*⁶

Pero todavía es temprano para analizar las consecuencias y la manera en que decantará este proceso. Pese a las nuevas divergencias que se avizora emergerán en el mediano plazo en el MERCOSUR, aún puede sostenerse que en este bloque existen importantes convergencias en el ámbito político-estratégico, más allá de las no menos relevantes divergencias que se han desarrollado en el terreno económico-comercial.

En este mismo sentido, cabe destacar que la idea de colapso no es sostenida por ninguno de los gobiernos del bloque, los que más bien sostienen la necesidad de llevar a cabo iniciativas concretas que permitan, a través de instancias flexibles, aumentar su eficiencia y renovar su legitimidad. La entrada de Venezuela aumenta la necesidad de trabajar en estas materias. Un fracaso del MERCOSUR, o su irrelevancia, podría tener efectos negativos en la calidad de las relaciones entre sus miembros y asociados, especialmente entre Brasil y Argentina, los que, por sus dimensiones, deben desempeñar un papel clave en su desenvolvimiento. Coincidiendo con este diagnóstico, Carlos Gutiérrez plantea que:

*[E]n el ámbito de la defensa, me da la sensación que el avance es una cuestión más fácil que profundizar la integración económica, donde existen dificultades económicas por las asimetrías de los países y los modelos económicos... existe una mayor similitud en el análisis o en la apreciación estratégica global... hay más condiciones objetivas en avanzar y consolidar una mirada común en temas de seguridad y defensa que en el ámbito económico.*⁷

Una cuestión relevante en este plano es que, en la medida que se articule una sólida relación bilateral entre Brasil y Argentina en torno a un MERCOSUR concebido como un marco mínimo de reglas de interacción, este puede configurarse como un núcleo duro para la seguridad y la integración a nivel regional. Para ello, se requiere la construcción de instituciones que provean un contexto de previsibilidad en el comportamiento de sus miembros. En tal sentido, cabe considerar que los avances del MERCOSUR están acompañados por los que ha vivido la subregión andina, donde, en julio de 2004, se suscribió la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina y, sobre todo, a nivel sudamericano. A este respecto, se debe recalcar

⁶ En entrevista realizada el 21 de diciembre de 2007.

⁷ En entrevista realizada el 13 de noviembre de 2007. A una conclusión similar llega Miguel Navarro. Según este, "en el plano económico-comercial el MERCOSUR ha tenido muchísimos problemas y tengo mis serias dudas de si se va a consolidar o no... es posible que con el tiempo, MERCOSUR evolucione a ser un mecanismo más bien de concertación política y de seguridad más que un mecanismo económico". En entrevista concedida el 21 de diciembre de 2007.

la creación del Consejo de Defensa Suramericano en diciembre de 2008, en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El Consejo se presenta como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa. Además de consolidar a la región como una “Zona de Paz”, el Consejo tiene el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la unidad regional, generando consensos para fortalecer la cooperación en el ámbito de la defensa. Esta instancia no pretende constituirse como una alianza militar de defensa suramericana al estilo de la OTAN, sino como un mecanismo de diálogo y consulta que fortalezca la confianza mutua mediante la integración, el diálogo y la cooperación en materia de defensa, y que favorezca la construcción de una identidad suramericana.⁸

De este modo, el MERCOSUR se ha constituido en el marco general del proceso de convergencia en los planos de la seguridad y la defensa en la subregión, con decisivas proyecciones hacia el ámbito sudamericano. Con todas sus vicisitudes, la integración económica ha acarreado el progresivo desmantelamiento de las antiguas precauciones en el ámbito militar. Al constituirse el MERCOSUR como una instancia de diálogo gubernamental, ha favorecido el que las hipótesis de conflicto hayan dado paso a las iniciativas de cooperación, lo que ha cambiado las relaciones internacionales y las percepciones de amenaza en las fuerzas armadas de los países que participan del proceso de integración.

Lo anterior ha contribuido a que los temas de la agenda tradicional de seguridad, relacionada con los conflictos vecinales históricos y territoriales, ha quedado paulatinamente subordinada, aunque aún no del todo, a los nuevos temas de una agenda de colaboración e integración. Si en el pasado las hipótesis de conflicto interestatales definieron gran parte de las políticas de defensa de los países del Cono Sur, contribuyendo al mantenimiento del pensamiento geopolítico, en la actualidad han cobrado una mayor relevancia los temas relativos a la cooperación y la concertación política, lo que ha otorgado un significativo impulso a la idea de la correlación positiva entre integración y seguridad.

Desde la óptica militar, se tiende a coincidir con este diagnóstico. A este respecto, el ex comandante en jefe de la Fuerza Aérea, el general Ricardo Ortega, plantea que:

*De tensiones fuertes en los años setenta y comienzos de los ochenta, hay un cambio absoluto en el clima. Estamos trabajando en este sentido en organizar fuerzas conjuntas y combinadas para trabajar juntos en otros países... cuando se llega a este tipo de confianza y a este tipo de búsqueda de objetivos comunes, yo no veo que se vaya a llevar a un conflicto bélico...*⁹

⁸ En tal sentido, igualmente interesa destacar los relevantes obstáculos que el Consejo debe deberá enfrentar en su operatividad, tales como las numerosas tensiones bilaterales, las acentuadas asimetrías, así como las diversas percepciones y concepciones sobre la seguridad y la defensa que mantienen los países miembros de la UNASUR.

⁹ Entrevista realizada el 26 de noviembre de 2007. En general, las opiniones coinciden con estas apreciaciones acerca de la paz y la estabilidad del Cono Sur, las que también comparte el autor de esta investigación. Sin embargo, es relevante agregar que las opiniones no son del todo unánimes.

Junto a lo recién explicado, y para complementar este panorama de distensión que ha favorecido de manera decidida la cooperación entre los países miembros del MERCOSUR, cabe destacar que durante los últimos años, en la subregión, las medidas de confianza mutua han avanzado hacia mayores niveles de profundidad. Si bien es cierto que las medidas de confianza mutua no obedecen a un esquema organizado de seguridad subregional, debido a su carácter fundamentalmente bilateral, no obstante ello, no cabe duda que han favorecido de manera importante la creación de un entorno de confianza, estabilidad y transparencia entre los países del Cono Sur, en base a la existencia de un fluido diálogo en el ámbito de la seguridad. A modo de complemento para este argumento, el académico de la Universidad de Santiago de Chile, Cristián Garay, planteaba en una entrevista que:

Es un hecho objetivo que los niveles de Medidas de Confianza Mutua aumentan muy manifiestamente a partir de los años noventa y coinciden con la creación del MERCOSUR ... (las Medidas de Confianza Mutua) son más bien productos residuales de los acuerdos de los ministros de Defensa en reuniones de tipo hemisférico, como Bariloche y Williamsburg... Lo importante es que si bien los acuerdos son de carácter hemisférico, sin embargo, su aplicación es de carácter regional, y donde sin duda se vive un proceso más próximo al cooperativismo en el sentido del diseño de la política de seguridad y defensa, es dentro del MERCOSUR y no más allá del MERCOSUR.¹⁰

De manera concreta, la subregión del Cono Sur presenta los siguientes avances desde el punto de vista estratégico:

- Los países del MERCOSUR se han declarado como una zona de paz y han manifestado su voluntad de ampliar la agenda de concertación política a los temas de seguridad.
- La cooperación bilateral en materias de seguridad y defensa ha sido institucionalizada de forma progresiva.
- Las políticas de defensa han sido explicitadas, transparentándose así parcialmente las *intenciones*.

En una entrevista realizada el 19 de noviembre de 2007 a Guillermo Pattillo, este sostuvo que el Cono Sur “es una región que sigue siendo inestable... existen países en los cuales los antiguos problemas territoriales están vigentes... y es inestable también porque países como Argentina son fuertemente inestables en el tema de sus políticas económicas, exteriores y en sus compromisos con el resto de la región... (lo anterior) no permite eliminar en el horizonte de mediano y largo plazo, por cualquiera de esas razones... que nosotros tengamos escaladas de conflicto entre países de la región”.

¹⁰ Entrevista realizada el 14 de noviembre de 2007. En una entrevista realizada el 16 de noviembre de 2007 a Guillermo Holzmann, este coincidía con estos argumentos, en tanto el MERCOSUR se presentaba como un marco institucional apto para el incremento del diálogo bilateral en temas de seguridad y para el avance en las medidas de confianza mutua.

- Los Presidentes del ABC (Argentina, Brasil y Chile) han dicho de forma independiente que sus gobiernos ya no albergan hipótesis de conflicto con los rivales vecinos históricos. (Rojas, 2000: 22)¹¹

Una clara expresión de la necesidad de profundizar los elementos políticos y estratégicos en este proceso de integración fue la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada los días 24 y 25 de julio de 1998. En esta participaron los mandatarios de los Estados miembros plenos y de los Estados asociados. En este encuentro se firmó el Protocolo de Ushuaia, que instituyó la denominada cláusula democrática.

En ese entonces, y teniendo en cuenta los conflictivos sucesos que acontecían en Paraguay, la cláusula democrática ratificó lo que con anterioridad se había expresado en la Declaración de las Leñas del 26 y 27 de julio de 1992, en torno a que la plena vigencia de las instituciones democráticas constituye una condición indispensable para la existencia y desarrollo del MERCOSUR.

A través de la cláusula democrática, se sostiene que toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados miembros daría lugar a que los demás integrantes realicen consultas entre sí y con el país afectado acerca de las medidas a adoptar en base a la gravedad de la situación. Las sanciones irían desde la suspensión de la participación del país afectado en los órganos del MERCOSUR, hasta la cancelación de los derechos y obligaciones que surgen de los acuerdos.

Sin duda, lo anterior apuntaba a evitar la inestabilidad de la región en base al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas de los países participantes, por cuanto estos elementos se consideraron fundamentales para el avance del proceso de integración. Esta correlación positiva entre paz y democracia ha sido planteada por diversos autores, presentándose como una tesis que en la experiencia histórica parece sostenerse en sus líneas generales (véase Nye, 2005: 47-48; también Salgado, 1998). A este respecto, en un artículo aparecido en la revista *Foreign Affairs en Español*, Pedro Villagra exponía estas ideas de la siguiente manera:

Entre democracias, las suspicacias se resuelven mediante la negociación y la búsqueda de consensos, al tiempo que existen reglas claras sobre lo que está permitido y lo que no. Es un hecho que la seguridad de un país se beneficia si sus vecinos son Estados democráticos. Las democracias no inician guerras de agresión a otras democracias. Es un viejo axioma, pero también una verdad comprobable. (Villagra, 2003)

¹¹ En cuanto a la percepción de los países del ABC acerca del MERCOSUR, puede sostenerse primero que, desde Argentina, se aprecia a este bloque como una instancia que ha permitido cambiar las relaciones entre sus miembros, desde la rivalidad a una asociación en donde las preocupaciones y riesgos se comparten entre todos los socios. Con algunos matices, Brasil tiende a coincidir con este diagnóstico, pues desde este país se plantea que el fortalecimiento del proceso de integración proporcionado por el MERCOSUR, así como el estrechamiento de las relaciones con otros vecinos amazónicos, contribuyen a la configuración de un “anillo de paz” en torno a Brasil. Por último, desde Chile se manifiesta que la reconfiguración de los escenarios de seguridad es un “producto natural” del proceso de integración económica y política de la subregión, el que plantea la necesidad de establecer mecanismos cooperativos en el terreno de la seguridad y la defensa (Soriano, 2001).

En el terreno propiamente estratégico, debe destacarse sobre todo la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, durante la XIV reunión del Consejo del MERCOSUR, realizada en Ushuaia el 24 de julio de 1998. En esta, se sostenía que la paz constituía una base fundamental para el desarrollo y representaba una condición primordial para la existencia y continuidad del MERCOSUR, donde la seguridad se presentaba como un elemento esencial para el desarrollo de sus pueblos.

En concreto, la Declaración de MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, indica, entre otros, los siguientes puntos:

1. Declarar al MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz y libre de armas de destrucción masiva.
2. Manifiestar que la paz constituye un elemento esencial para la continuidad y desarrollo del proceso de integración del MERCOSUR.
3. Fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa existentes entre sus miembros y promover su progresiva articulación, así como avanzar en la cooperación en el ámbito de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad y promover su implementación.
4. Apoyar en los foros internacionales pertinentes la plena vigencia y el perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de no proliferación de armas nucleares y otras de destrucción masiva.
5. Realizar esfuerzos conjuntos en los foros internacionales pertinentes para avanzar, en el marco de un proceso gradual y sistemático, en la consolidación de acuerdos internacionales orientados a lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación en todos sus aspectos.
6. Avanzar en la consagración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona libre de minas terrestres antipersonales, y procurar extender tal carácter a todo el hemisferio occidental.
7. Reafirmar su compromiso de ampliar y sistematizar la información que proveen al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas y establecer una metodología uniforme para informar sobre el gasto militar, con miras a aumentar la transparencia y el fomento de la confianza en la materia.

La Declaración constituye un avance hacia el establecimiento de un eventual sistema de seguridad en la subregión, pese a las dificultades en su operacionalización y formalización. Asimismo, dicha Declaración se ha utilizado en diferentes cumbres como una base sobre la cual debatir acuerdos de cooperación en seguridad y defensa; ha influido en las decisiones de los respectivos Ministerios de Defensa; y ha marcado una pauta para el intercambio y el diálogo entre las fuerzas armadas.¹² Una especial trascendencia ha tenido la consideración de la subregión

¹² En entrevista concedida por Rut Diamint el 14 de diciembre de 2007.

como “zona de paz”, pues esta adopción sin duda limita las eventuales agresiones entre los países firmantes.

Desde esta base, puede plantearse que la Declaración implica un importante avance para el establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad en los países del MERCOSUR, basada en la compatibilidad de los valores políticos fundamentales en torno a los regímenes democráticos; en la capacidad de los actores participantes para responder en forma recíproca a los mensajes y acciones sin recurrir a la fuerza; y en la predictibilidad mutua en la conducta de los Estados.

En una zona de estas características, según la terminología de Karl Deutsch, los conflictos se solucionan por otros instrumentos políticos antes que la guerra y la fuerza física, como lo sería entonces en base al desarrollo de instituciones y prácticas que fortalecen la confianza entre los miembros. Según este autor, esta condición de comunidad se da cuando un conjunto de naciones, hasta entonces autónomas y aún antagónicas entre sí, deciden optar en un determinado momento histórico por una institucionalización pacífica de los conflictos que pudieran plantearse entre ellas (Deutsch, 1966: 7; también véase Flandes, 2004).

Teniendo en cuenta estos elementos, se puede plantear que la escasa institucionalización del MERCOSUR en materia de seguridad y defensa no ha sido impedimento para el desarrollo de la cooperación y la concertación de los actores participantes del proceso, lo que sin duda ha contribuido a la paz y estabilidad de la subregión. De este modo, el desarrollo de una dinámica “incrementalista” en el proceso de integración ha implicado que, dado el avance en el diálogo entre los miembros y asociados del MERCOSUR, se han ido ampliando los ámbitos de discusión hacia el tema estratégico-militar. En este terreno, se ha iniciado una renovación en el tratamiento de las medidas de confianza mutua y la colaboración ante los nuevos escenarios que plantea la siempre dinámica problemática de la seguridad internacional.

La integración subregional y la cooperación en defensa entre los países del MERCOSUR

La escasa institucionalización del MERCOSUR para generar un esquema de seguridad subregional no ha evitado que este bloque se presente como un ámbito propicio para la cooperación bilateral, trilateral y multilateral de los países del Cono Sur en el ámbito de la seguridad y la defensa, presentándose como un marco flexible para que los países dialoguen y avancen en los temas estratégicos.¹³ Es decir, las proyecciones del MERCOSUR en el ámbito de la seguridad internacional implican el favorecer un escenario coherente con el diálogo y la convergencia en el terreno político y estratégico, situación que ha favorecido una subregión estable y apta para el avance en las medidas de confianza mutua. Esta situación ha implicado que las iniciativas llevadas a cabo en el contexto del MERCOSUR hayan

¹³ En entrevista concedida por Guillermo Holzmann al autor, el 16 de noviembre de 2007.

contribuido de manera notable a un cambio en el clima y en las percepciones mutuas de los países.¹⁴

De esta manera, los temas de la agenda tradicional de seguridad del Cono Sur, relacionada con los conflictos vecinales históricos y territoriales, han quedado paulatinamente subordinados a los nuevos temas de una agenda que prioriza la cooperación y la integración. Si en el pasado las hipótesis de conflicto interestatales eran una porción importante de las respectivas políticas de defensa en la región y contribuían al mantenimiento de las tensiones, en la actualidad han cobrado relevancia los temas referentes a la cooperación y la concertación política, lo que ha dado un especial impulso a la idea de la correlación positiva entre integración y seguridad. A ello ha contribuido la existencia de valores, intereses y objetivos comunes, así como la opción por sistemas políticos democráticos y economías de libre mercado.

En base a lo anterior, a las iniciativas económicas y comerciales del MERCOSUR se unieron gradualmente la integración física, las políticas sociales en torno al ámbito laboral, cultural y las migraciones, así como una mayor vinculación en el ámbito de la defensa y la seguridad. Esto último ciertamente resultó apuntalado por el hecho de que la subregión constituye la zona del globo con un menor número de conflictos interestatales y con el promedio más bajo de gasto militar en el mundo (véase Bodemer, 2003; Gutiérrez, 2007).¹⁵

En la misma línea, cabe destacar, por ejemplo, que el 24 de octubre de 1996 Brasil presentó una nueva Política de Defensa Nacional que dejaba de considerar a Argentina como su principal amenaza, reestructurando el Comando Sur y desplazando sus unidades y precauciones contra el narcotráfico y la vigilancia de la región del Amazonas. Asimismo, en 1999 Argentina declaró el fin de la hipótesis de conflicto con Chile, situación que tuvo su correlato en este país. A este respecto, en 1999 el entonces ministro de Defensa de Chile, Edmundo Pérez Yoma, sostuvo lo siguiente:

[P]ara nosotros, una hipótesis de conflicto es una herramienta de análisis que usan los estados mayores de nuestras FF.AA. no sólo con Argentina, sino también con Japón, Europa, para definir qué pueda pasar en determinadas situaciones y cuál es la capacidad del país para responder. Es decir, distinguimos entre hipótesis como herramienta de análisis y la posibilidad de conflicto. Y esta última, la tenemos desterrada hace muchísimo tiempo. (citado por Garay, 2003: 52)

En este favorable y distendido escenario, el avance y profundización del proceso de integración implicó la necesidad de fortalecer los mecanismos de concertación política en la subregión, y el intensificar los esfuerzos cooperativos en el ámbito de la defensa, a través de la ampliación de la interacción entre las respectivas fuerzas armadas y el consecuente incremento de las actividades militares combinadas. En este sentido, la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como

¹⁴ En entrevista concedida por Rut Diamint al autor, el 14 de diciembre de 2007.

¹⁵ Para un análisis más acabado de la región como una “zona de paz” o, en otros términos, como una “zona de no guerra”, véase Holsti (1996).

Zona de Paz, representa un avance, pues otorgó un relevante impulso a la cooperación y el diálogo en este ámbito, lo que confirió un marco de seguridad apropiado y coherente para la integración y la asociación económica. Por último, el aumento de la cooperación en seguridad y defensa en el Cono Sur fue impulsado por una serie de instrumentos hemisféricos que se presentaron como el marco general adecuado para el avance del proceso de integración en la subregión.

Según Marcelo Sain (1999), este proceso de distensión, de construcción de confianza y cooperación, tuvo como punto de referencia central la firma, en 1991, del Compromiso de Santiago con la Democracia y con la Renovación del Sistema Interamericano en el marco de la OEA. La firma de este documento abrió una etapa marcada por los impulsos de la OEA en el campo de la seguridad cooperativa, lo que se concretó en un conjunto de reuniones hemisféricas convocadas y organizadas por este organismo, tales como la Reunión de Expertos sobre Medidas para el Fortalecimiento de la Confianza Mutua y Mecanismos de Seguridad en la Región, realizada entre los días 15 y 18 de marzo de 1994 en Buenos Aires; y la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, realizada en Santiago de Chile los días 8 y 10 de noviembre de 1995.

Otro aspecto destacable para este impulso de la cooperación en defensa en el Cono Sur, a partir de la década del noventa, lo constituyeron las sucesivas conferencias de ministros de Defensa de las Américas, celebradas a partir de la realizada en Williamsburg entre los días 24 y 26 de julio de 1995.

Por su parte, el Mecanismo de Consulta y Concertación Política de 1997, la cláusula democrática y la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, expresaron importantes convergencias entre los países participantes del bloque. A partir de estos elementos, el MERCOSUR se ha configurado como un contexto apropiado para el avance de la integración en el terreno bilateral, trilateral y multilateral entre los países miembros. Como sostiene Rut Diamint (1999: 49), “la expresión de estas coincidencias encontró una vía de acción a través de las medidas de confianza mutua”, lo que auspició un futuro de dinámica cooperación militar.

Tales medidas han permitido un gradual acercamiento entre las fuerzas armadas, lo que se ha expresado en el desarrollo de diversos ejercicios militares entre Argentina y Brasil, entre Chile y Argentina y en la puesta en práctica de ejercicios militares multinacionales en el Cono Sur. De este modo, las medidas de confianza mutua han avanzado desde las de primera generación por medio de visitas de autoridades e intercambios, hasta en ciertos casos las de tercera generación, que involucran ejercicios combinados y actividades binacionales.

Según Francisco Rojas (2002), cabe destacar los variados programas de cooperación militar entre Argentina, Brasil y Chile, en especial de las armadas. En el plano político-estratégico, las coincidencias entre estos países se han manifestado en distintos foros internacionales, como las Naciones Unidas, la OEA, las Reuniones de ministros de Defensa de las Américas y en las Reuniones Cumbres Presidenciales del hemisferio. También se ha expresado en la acción conjunta de operaciones de paz y de ayuda humanitaria en Timor Oriental, Camboya, Irak-Kuwait, Kosovo, Haití y Chipre.

La manera más expedita para avanzar en la profundización de la cooperación en defensa ha sido conducida por un camino predominantemente bilateral y trilateral.¹⁶ Así, se puede destacar el eje Brasil-Argentina y Chile-Argentina, lo que viene a constituir, aunque con importantes variaciones, una suerte de moderno ABC. En esta línea, los avances parecen considerables. A este respecto, Cristián Garay sostiene que:

[S]e ha ido produciendo dentro del MERCOSUR una velocidad mucho más pronunciada tendiente a constituir un organismo integrado chileno-argentino-brasileño, en el marco de las operaciones de paz de MERCOSUR, y esto tiene que ver con la proposición de hipótesis de conflicto que atienden a la mantención de la seguridad internacional. O sea, si existe algo que supera el marco nacional son precisamente los esfuerzos dentro de Argentina, Brasil y nuestro país, de consensuar la actuación de un cuerpo integrado, cuyo modelo evidente es el europeo.¹⁷

En las relaciones bilaterales chileno-argentinas, destaca la existencia de 34 nuevos arreglos durante la década de los noventa y significativos cambios en las operaciones militares combinadas entre las fuerzas armadas. También cabe destacar las negociaciones por los límites del monte Fitz Roy y el cerro Daudet, que solucionaron gran parte de las disputas territoriales entre ambos países.

El 8 de noviembre de 1995, Argentina y Chile firmaron el Memorándum de Entendimiento para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad de Interés Mutuo, a través del cual se creó el Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG), integrado por los representantes de los respectivos Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa, con la finalidad de establecer una agenda de trabajo que permitiera la profundización de la cooperación entre ambos países en el ámbito estratégico.

Las reuniones del citado Comité han arrojado como resultado, entre otros avances, el diseño y aplicación de índices estandarizados de medición de gastos militares,¹⁸ así como el desarrollo de ejercicios y actividades conjuntas y combinadas entre las respectivas fuerzas armadas. Por ejemplo, entre fines del año 1998 e inicios de 1999 se efectuaron ejercicios conjuntos en una Patrulla Antártica Naval chileno-argentina; en 1999 se reparó en los astilleros de ASMAR Chile el destructor argentino Hércules; también cabe subrayar la existencia de un acuerdo para la

¹⁶ A este respecto, Guillermo Holzmann sostiene que Estados Unidos ha influido en el carácter predominantemente bilateral de las relaciones entre los países de la subregión, pues como un actor de relevancia, el país del norte ha favorecido su relación directa con estos, desconociendo, de esta forma, al MERCOSUR como un interlocutor en temas de seguridad. En palabras de Holzmann: "Estados Unidos evita tener al frente a un grupo de países con los cuales asociarse o conversar. De hecho, así lo ha manejado en los acuerdos de libre comercio... así lo ha hecho también en los temas de seguridad... la posibilidad de que MERCOSUR pueda hacer más cosas también depende de eso". En entrevista concedida el 16 de noviembre de 2007.

¹⁷ En entrevista concedida el 14 de noviembre de 2007.

¹⁸ Un buen análisis de la implementación de este índice estandarizado de gastos militares (realizado por la CEPAL), puede apreciarse en Fuentes (2003: 144).

construcción conjunta de buques para las armadas (véase Garay, 2003: 95; Rojas, 2002; Griffiths, 2006).

Especialmente destacable resulta la creación de la fuerza de paz conjunta “Cruz del Sur”, entre Chile y Argentina, en diciembre del año 2006; una iniciativa sin precedentes en América Latina, que demuestra el estado de madurez y la consolidación política de la relación de ambos países.¹⁹ Dicha fuerza, que se espera que esté lista para su despliegue a partir del año 2012, constituye un elemento de relevancia en el marco de la cooperación y confianza mutua bilateral, en lo referido a las operaciones militares de paz y ayuda humanitaria. A este respecto, en el año 2006, la entonces ministra de Defensa Nacional, Vivianne Blanlot, se expresaba de la siguiente manera: “Qué mayor tributo a la amistad de los pueblos podemos realizar, que ser capaces de producir una doctrina y una fuerza militar común para ponerla al servicio de la paz y de la seguridad de otros pueblos”.²⁰

En la misma línea, el ex comandante en jefe de la Fuerza Aérea Ricardo Ortega, sostuvo en una entrevista concedida al autor, que se han llevado a cabo grandes avances en el trabajo concertado de las respectivas fuerzas aéreas. En sus palabras:

*[E]xisten aviones argentinos operando en Chile y aviones chilenos operando en Argentina...eso significa conocer el territorio argentino, como ellos conocen el territorio chileno, trabajar con nuestros controladores aéreos, trabajar con los interceptores, trabajar juntos con elementos de escolta y ataque. Eso requiere de entrenamiento y requiere de mucha confianza.*²¹

En el mismo sentido se han manifestado las autoridades argentinas. El año 2006, el entonces secretario de Asuntos Militares de Argentina, José María Vásquez, destacaba el trabajo realizado durante las reuniones del COMPERSEG. Desde su perspectiva, se había logrado un alto nivel de transparencia en el diálogo chileno-argentino, lo que constituía una base fundamental para construir una relación en la lógica de la alianza estratégica en el ámbito de la defensa.

Asimismo, entre Chile y Brasil se ha convenido en la realización de diversos encuentros anuales a nivel ministerial y de los Estados Mayores de la Defensa y representantes de las fuerzas armadas. Tales instancias de diálogo pretenden

¹⁹ Ante el anuncio de la creación de esta fuerza binacional, el año 2005, el Ministro de Defensa Argentino, José Pampero, sostuvo que “Creo que si donde hay mayores dificultades de integración, que son precisamente a nivel de las fuerzas armadas de los países, desde nuestro rincón del mundo, el Cono Sur, estamos dando un ejemplo a todo el mundo globalizado, de cual es nuestra voluntad de desarrollo y de que nuestros puentes, que son los ministerios de Defensa y las fuerzas armadas, pueden colaborar en el desarrollo de nuestra integración”. A este respecto, véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2005/3008fuerza.htm> También véase <<http://www.defensa.cl/noticias/2006/0412dosmasdos.htm>> Revisados en abril de 2007.

²⁰ Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/chile_arg.htm>. Revisado en abril de 2007.

²¹ En entrevista concedida el 26 de noviembre de 2007.

intensificar los lazos existentes de cooperación, intercambio e integración entre las respectivas fuerzas armadas. Resulta ilustrativa también la inspección conjunta de las fuerzas de paz, por parte de los ministros de Defensa de Brasil, Chile y Uruguay, en Haití, en julio de 2004. De hecho, la actividad coordinada de estos países en Haití ha representado un símbolo de una respuesta coordinada regional al complejo escenario que constituye el país caribeño.

De igual forma, el incremento del entrenamiento combinado, entre las fuerzas de la región, quedó de manifiesto en el ejercicio aéreo CRUZEX III, realizado en la ciudad brasileña de Anápolis, entre el 20 de agosto y el 3 de septiembre de 2006. En esa ocasión, participaron fuerzas de Argentina, Brasil, Chile, Francia y Uruguay.²² También deben nombrarse las actividades de desminado, cuyo desarrollo ha contribuido de manera relevante a la confianza de los países del Cono Sur y a la interacción y el diálogo de autoridades civiles y militares. De especial relevancia fue el desminado humanitario llevado a cabo en el Parque Nacional Lluçallaco, en febrero de 2006, al cual asistieron autoridades chilenas, bolivianas y argentinas.²³

En lo referido a la relación argentino-brasileña, existen numerosas actividades destacables. Por ejemplo, a través del Acta de Itaipava, ambos países consiguieron establecer el 27 de abril de 1997 un Mecanismo de Consulta y Coordinación en materia de Defensa y Seguridad. Complementando las instancias relativas al ámbito estratégico, entre las que resaltan los acuerdos en materia nuclear, también se suscribieron convenios en casi todas las áreas: económica, cultural, educativa, sindical, ambiental, fronteriza y empresarial, entre otras. Aún más, en abril de 1997, los presidentes de ambos países concordaron en la Declaración de Río de Janeiro que:

[E]sta alianza existe porque tenemos una firme comunión de valores. Nuestras sociedades son democráticas, plurales, defienden las libertades, los derechos humanos y la libre iniciativa como medio de promover la prosperidad, así como la justicia social como medio de asegurar la concordia como fundamento de nuestro modo de vida. (véase Diamint, 1999: 54)

Como antecedente de estos acuerdos, ya desde 1987 ambos países habían sostenido algunas iniciativas en materia militar. A partir de ese año, los Estados

²² Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/2408ejercicio_cruzex.htm> Revisado en abril de 2007.

²³ Véase el comunicado de prensa del Ministerio de Defensa Nacional de Chile, disponible en URL: <http://www.defensa.cl/noticias_anteriores/2006/llullaillaco.htm> Revisado en abril de 2007. También conviene destacar que, en el ámbito de las relaciones chileno-bolivianas, se han producido de igual forma importantes avances. A juicio del general Ricardo Ortega, el contexto de interrelación que implica el MERCOSUR ha favorecido las relaciones con el país vecino: "... nosotros con Bolivia no teníamos relaciones, sin embargo, hoy día las fuerzas de Bolivia han venido a nuestro aniversario, he llevado escuadrillas de acrobacia, me han condecorado en Bolivia, y eso que no tenemos relaciones (diplomáticas). O sea, hay una intención de acercamiento... y nosotros hemos cooperado a eso". En entrevista realizada el 26 de noviembre de 2007.

Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas argentinas y brasileñas comenzaron a desarrollar anualmente reuniones en las que se abordaron diferentes temáticas relativas a la seguridad y la defensa.

Hacia mediados de la siguiente década, Argentina y Brasil concretaron numerosos operativos de entrenamiento combinado. Asimismo, entre los años 1996 y 1998, las Armadas de ambos países llevaron a cabo en aguas argentinas las operaciones Araex y Fraternal; en 1996, los respectivos ejércitos realizaron prácticas conjuntas de combate en Monte Caseros (Argentina), a las que denominaron Operación Cruz del Sur y en las que por primera vez, más de 1500 efectivos de ambos países desarrollaron ejercicios de mantenimiento de la paz bajo la conducción de un comando binacional conjunto (véase Sain, 1999: 137; también Rojas y Fuentes, 1996: 6).²⁴

Al mismo tiempo, Argentina y Brasil han planteado un plan de cooperación militar que se ha traducido en el intercambio de alumnos, maniobras conjuntas y el préstamo del portaviones brasileños para la fuerza aeronaval argentina. La relevancia de tales experiencias es que han incrementado la confianza, mejorado la preparación profesional e instaurado relaciones personales de mutuo conocimiento entre los actores involucrados en estos procesos.

De este modo, estos avances en el terreno bilateral han modificado las percepciones negativas y competitivas hacia percepciones positivas centradas en los beneficios de la cooperación y la integración. Estos avances permiten establecer de manera paulatina las condiciones para institucionalizar la cooperación, materializada en la creación de fuerzas militares binacionales, que a futuro permitan constituir la base de una fuerza multinacional entre los países del MERCOSUR. El comodoro Percy Richter ha expresado tales argumentos de la siguiente manera:

Quisiéramos llegar en el futuro en nuestra región, a convertirnos en un grupo de países unidos y capaces de hacer frente a desafíos, riesgos y amenazas comunes, actuando con decisión, con visión de futuro y con una sola voz potente, la que conciliando equilibradamente nuestros propios y legítimos intereses nacionales,

²⁴ Según Eliézer Rizzo de Oliveira (1999), la profundización de la cooperación militar entre Argentina y Brasil ha contado con un relevante obstáculo, que se refiere a la incomodidad brasileña ante la condición argentina de aliada extra-OTAN. Esta situación ha minado, a su juicio, el desarrollo de una estructura de seguridad y defensa común en la subregión y la extensión del MERCOSUR al ámbito militar. Por su parte, como el miembro de mayor peso, Brasil aspira a ocupar en nombre de la región, un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pese a ello, Adolfo Koutoudjian sostiene la necesidad de otorgar instrumentos militares al MERCOSUR. Lo más relevante, según él, sería la constitución de un Estado Mayor Conjunto que contemple objetivos tales como la integración cultural y psicosocial; el estudio de nuevas doctrinas de defensa y eventuales hipótesis de conflictos regionales; una Escuela Superior de Defensa y un estudio sobre unidades militares combinadas. Las fuerzas armadas conjuntas serían el instrumento para la investigación y desarrollo de sistemas defensivos, para ejercicios conjuntos entre países vecinos y ejercicios combinados con fuerzas de seguridad regionales (2004). Aunque a este respecto, Francisco Rojas reconoce las dificultades, al plantear que una fuerza militar conjunta “supone un estado mucho más avanzado de la coordinación intergubernamental en las áreas de política de defensa y seguridad” (2002: 20).

nos permita ser vistos y considerados como sujetos y no objetos del actual proceso de globalización mundial. (Richter, 2002: 115)

Para complementar el recuadro, también deben nombrarse los ejercicios combinados “Ceibo” entre Argentina y Uruguay, el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Cooperación en Materia de Seguridad y Defensa Internacional con Bolivia de 1996 y las negociaciones sobre cooperación militar entre Uruguay y Argentina. Aunque estas últimas se han visto interrumpidas como efecto del denominado “conflicto de las papeleras”.

Asimismo, se debe resaltar que, como una manera de operacionalizar la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, de 1998, el 5 y 6 de abril de 2001 se realizó la primera Reunión de Comandantes en Jefe de los Ejércitos de los países integrantes del MERCOSUR. En esta reunión se discutió acerca de la definición de una agenda de defensa en la organización. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, estas reuniones comenzaron a regularizarse mediante la realización de una o dos por año.

En las reuniones se ha discutido, entre otros aspectos, sobre el mejoramiento en los niveles de la interoperabilidad; la necesidad de fortalecer al MERCOSUR como una organización en la que se incorporen variables estratégicas; el apoyo a las actividades en Haití; la necesidad de institucionalizar el Comité de Comandantes de Ejércitos de los países del MERCOSUR y Asociados a través de la elaboración de sus estatutos; y la importancia de constituir un grupo de trabajo conjunto para las operaciones de ayuda en casos de desastres naturales.²⁵

Además de las reuniones de comandantes en jefe del MERCOSUR, en diciembre de 2007 —en el marco del Foro de Consulta y Concertación Política—, se decidió crear el Grupo de Trabajo sobre Prevención de Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (GTADM).²⁶ Dicho grupo se estableció en consideración al necesario fortalecimiento de la dimensión política del bloque, a fin de profundizar el proceso de integración; a la Declaración del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz; y a la conveniencia de establecer un mecanismo de consulta periódica institucionalizado para abordar las cuestiones relativas a la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Como se aprecia, las relaciones bilaterales, trilaterales y subregionales se han encuadrado paulatinamente al escenario de acercamiento que supone el MERCOSUR. Ello implica que, en esta naciente comunidad pluralista de seguridad, las diferencias de intereses no se resolverán por las vías militares, sino a través

²⁵ En el ámbito de los desastres naturales, cabe igual destacar que mediante la Decisión N° 03/09, considerando —entre otros elementos— “que el fortalecimiento de la dimensión política del MERCOSUR conlleva una mayor interrelación entre los países del bloque a fin de consolidar y profundizar el proceso de integración”, el MERCOSUR decidió crear la Reunión Especializada de Reducción de Riesgos de Desastres Socionaturales, la Defensa Civil, la Protección Civil y la Asistencia Humanitaria (REHU).

²⁶ En el mismo marco, aunque desde la perspectiva de la seguridad pública, cabe considerar la existencia en el MERCOSUR del Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego y Municiones.

de la negociación y el diálogo político. A este respecto, Iván Witker sostiene que, en el contexto del MERCOSUR, ha disminuido la gravitación de las hipótesis de conflicto, lo que ha redundado en una disminución del factor militar en las relaciones entre los países (2000: 133).

En la misma línea, según Ruth Fuchs, puede plantearse que la aspiración de los miembros de una comunidad de seguridad, de evitar futuras guerras, se considera el resultado de distintos factores, tales como el aumento de la interacción entre los actores, la socialización paralela, la aceptación de normas comunes y, por último, el desarrollo de una identidad regional (2006: 31). Si bien es cierto, aún no puede sostenerse el total desarrollo de tales elementos en la subregión, pese a ello, resulta evidente que las relaciones entre los dos miembros principales del bloque se han acercado bastante, y también lo han hecho las interacciones entre Chile y Argentina. En materia de seguridad y defensa, las relaciones entre los países del Cono Sur se caracterizan hoy por su transparencia y el progresivo avance de las medidas de confianza mutua. Si bien la evolución de estas ha sido dispar, no obstante ello, indiscutiblemente su desarrollo ha alejado cualquier posibilidad de confrontación en el futuro próximo. Ello demuestra un notable adelanto de la certidumbre en las relaciones estratégico-militares entre los países del ABC, con efectos de derrame para el resto de la subregión, para lo cual el MERCOSUR ha otorgado un escenario adecuado, coherente y propicio para la paz y la estabilidad.

De este modo, es posible apreciar que los avances de la cooperación en materia de seguridad y defensa han implicado la ejecución de una secuencia de pasos sucesivos en la consecución de un sistema de seguridad subregional. Aunque todavía no hay una formalización, en todo caso, puede entenderse que la construcción de un sistema de seguridad subregional en el Cono Sur es un proceso, y que como tal, puede estar sujeto a naturales vaivenes y retrocesos, lo que no necesariamente implica su fracaso. Cabe esperar que el avance de la cooperación y concertación en materia de seguridad y defensa entre los países del MERCOSUR implique en el mediano plazo la obtención de un instrumento formal y sistemático de seguridad para la subregión, con proyecciones decisivas para el resto de la región. Los avances que se aprecian en el marco de UNASUR con el Consejo de Defensa Suramericano pueden representar, en tal sentido, un interesante punto de partida.

Para ello, resulta esencial la superación de las divergencias, las que pueden ser naturales en un marco de construcción de un sistema de seguridad. Si bien las políticas de defensa en el Cono Sur continúan siendo mutuamente disuasivas, el diálogo político se presenta como la herramienta principal para el avance hacia una mayor confluencia e identificación en el terreno defensivo. La cimentación de un sistema de seguridad será posible en la medida que los Estados aprecien sus objetivos e intereses comunes. Los propósitos unificados de inserción internacional y de desarrollo político y económico requieren de la preservación de la subregión como zona de paz, para lo cual resulta imprescindible avanzar en la operacionalización e institucionalización de dicho concepto.

Conclusiones

En esta investigación se apreció que el MERCOSUR se ha transformado en el puntal del proceso de convergencia, en los terrenos defensivo y de seguridad, que se desarrolla a nivel subregional. Pese a las dificultades, la interdependencia e integración económica en el bloque han implicado una paulatina moderación de los antiguos conflictos en el ámbito defensivo-militar. Las hipótesis de conflicto han cedido terreno a la cooperación, lo que ha cambiado sustancialmente el clima interno y las mutuas percepciones de amenaza entre las respectivas fuerzas armadas.

La integración ha incrementado los niveles de interdependencia, contribuyendo a una baja evidente en los niveles de conflictividad de los años anteriores. En base a ello, se han ido superando las desconfianzas tradicionales, llegando, en algunos casos, a eliminar por completo las tradicionales hipótesis de conflicto entre los países involucrados en dicho proceso. La profundización de los elementos políticos y estratégicos en este proceso de integración quedó de manifiesto en la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR, realizada en Ushuaia el año 1998, en la que se firmó el Protocolo que instituyó la denominada cláusula democrática. Este instrumento es un buen complemento de la Declaración Política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz, del mismo año.

Esta Declaración constituye un significativo avance para el establecimiento de una comunidad pluralista de seguridad en los países del MERCOSUR, en la que las unidades políticas —que mantienen su independencia legal— solucionan sus conflictos por otros instrumentos políticos, antes que la guerra y la coerción.

En este sentido, se aprecia en la subregión una importante compatibilidad de valores en lo relativo a los esquemas económicos y los sistemas políticos democráticos; una adecuada capacidad de los actores para resolver las disputas y responder recíprocamente a las acciones y mensajes por la vía del diálogo y la negociación política, antes que a través de la fuerza; y una predictibilidad mutua de las conductas apoyada en la mencionada Declaración, una dinámica cooperación militar y en una activa y conjunta participación en las instituciones de seguridad internacional. Tales avances corresponden a los elementos esenciales para una comunidad pluralista de seguridad, según el modelo teórico aportado por Karl Deutsch.

En este distendido escenario, el avance del proceso de integración ha implicado la necesidad de fortalecer los mecanismos de concertación política en la subregión, de ampliar las medidas de confianza mutua y de incrementar los esfuerzos cooperativos en la esfera de la seguridad y la defensa. Así, se ha profundizado en la interacción entre las respectivas fuerzas armadas y en el desarrollo de actividades militares combinadas, a través de la puesta en marcha de diversos ejercicios militares entre Argentina y Brasil, entre Chile y Argentina y en la práctica de diversos ejercicios militares multinacionales en el Cono Sur.

Sin embargo, debe aclararse que, si bien la menor tensión entre los países de la subregión ha cohesionado sus objetivos políticos, no obstante, hasta el momento ello no ha conferido mayores perspectivas respecto del desarrollo de un estructurado e institucionalizado sistema de seguridad.

En la subregión existe una necesidad de conformar un espacio común, donde predominen la cooperación y la integración, por sobre la lógica de la fragmentación y la competencia. Por ello, asegurar la paz y la estabilidad en el Cono Sur, así como contribuir en las instituciones de seguridad internacional, corresponden a los objetivos prioritarios de las orientaciones e intensidades de las relaciones entre los países del bloque y de sus respectivas políticas de defensa, en vistas a favorecer un marco coherente para el desarrollo económico y la inserción internacional.

Según Alfredo Valladao (2005) uno de los caminos prioritarios que puede seguir este bloque, para profundizar la integración en el ámbito estratégico, es avanzar en su institucionalización, a través de la configuración de una propia versión de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que ha elaborado la Unión Europea. A través de este mecanismo y de la estrecha colaboración con su par europea, el MERCOSUR podría transformarse en el núcleo duro del proceso de integración sudamericana. Bajo estos lineamientos, la región podría, según subraya este autor, participar en el modelamiento colectivo de la comunidad internacional, para de esa manera avanzar desde un *status* de *rule taker* hacia un *status* de *rule maker* en las tendencias y sucesos de la política mundial.

Para ello, en la propuesta de Valladao, los países de la región deberían involucrarse al menos en tres niveles de actuación. Primero, estos deben tener la capacidad de consolidar la seguridad dentro de su propio territorio nacional. Segundo, contribuir de manera eficiente en la seguridad colectiva regional y subregional. Y tercero, conforme a las propias capacidades diplomáticas y militares, los países deben contribuir con un papel responsable en la definición de las reglas de juego y de la arquitectura de seguridad internacional, así como en su implementación (véase Valladao, 2005: 50-51). A modo de complemento, los países deberían también avanzar de manera conjunta en la consecución de una política de seguridad proactiva, más allá de las medidas de confianza mutua, destinadas esencialmente a disminuir las tensiones interestatales.

Ello implicaría la realización de procesos institucionales formales, como una manera de lograr la elaboración de una visión común de los problemas de la subregión y de agilizar la acción de las fuerzas armadas en forma cooperativa. El núcleo de este planteamiento podría ser la realización de un sistema de seguridad colectiva subregional, con un instrumento militar combinado que proteja los intereses defensivos y de seguridad del conjunto de los países, y que participe activamente en las instituciones internacionales de seguridad. Esto implicaría un estadio superior de la integración económica y política vigente en la actualidad.

En base a lo anterior, puede sostenerse que una esfera relevante, en la cual los países deberían trabajar y enfocar sus esfuerzos, es el avance hacia puntos de vista y objetivos comunes y la elaboración de valores básicos compartidos. A estas condiciones puede contribuir el hecho que la subregión del Cono Sur ha estado determinada por la falta de amenazas críticas a la seguridad entre los países, cuestión que, según Mónica Hirst, también debería ser entendido como un activo para fortalecer la noción de que las regiones en desarrollo del mundo no son, por definición, una fuente de amenazas para la seguridad global (véase Hirst, 2003: 99).

Además, el ímpetu con que muchas de las denominadas nuevas amenazas transnacionales han penetrado en la subregión induce a la búsqueda de una solución cooperativa a estos desafíos. La vecindad de los países, las variadas interacciones entre estos, en diversos ámbitos, y su pertenencia a un mismo subsistema político internacional son factores que inciden en que estos se perciban mutuamente como una fracción importante de sus potenciales conflictos; pero, más importante aún, es que son parte esencial de sus soluciones.

El *status* periférico de la subregión, en los conflictivos procesos políticos y estratégicos que vive el mundo, puede ser interpretado como una ventaja para la relación entre integración y seguridad. Igualmente, en el Cono Sur, los beneficios de la integración han tendido a desligar el interés militar de los intereses económicos particulares; y la interdependencia del mercado ha tendido a identificar el interés colectivo con los intereses económicos individuales de los países. Por esta situación, si en este marco de convergencia e interdependencia, los problemas tienen un carácter transnacional, las soluciones deben ser esencialmente cooperativas.

Si bien todavía los países del Cono Sur mantienen políticas de defensa mutuamente disuasivas, es posible apreciar una creciente disposición a buscar soluciones de consenso y una tendencia a la cooperación más estrecha en temas de defensa. Asimismo, en la subregión predomina la paz y la solución pacífica de las controversias, antes que el enfrentamiento bélico por los litigios fronterizos.

En el marco de esta investigación, es importante resaltar que los avances de la integración en materia de seguridad y defensa significan una cadena de pasos sucesivos en la obtención de un sistema de seguridad subregional. Si bien aún no se ha llegado a una plena formalización, de todos modos puede entenderse que la cimentación de un sistema de seguridad en el Cono Sur es un proceso, y que como tal, puede estar sujeto a vaivenes y retrocesos, en virtud de los objetivos e intereses de los actores involucrados.

La integración de los países de la subregión debe profundizarse en pos de una mayor sintonía en el ámbito defensivo. Las desconfianzas e incertidumbres que aún restan deben ser resueltas a partir de todos los elementos compartidos. En esta línea, resulta de especial trascendencia avanzar en la coordinación de las políticas exteriores y de defensa entre los países que componen el bloque.

Bajo este prisma, en el marco regional, también resulta evidente la necesidad de avanzar en iniciativas concretas que permitan, a través de metodologías flexibles, aumentar la eficiencia, la identidad y la legitimidad del MERCOSUR en el terreno político y de seguridad. La entrada de Venezuela aumenta aún más la necesidad de trabajar en este sentido. También, se hace necesaria la articulación del bloque con los otros procesos de integración que se llevan a efecto en la región, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR); y más allá de la región, como la Unión Europea.

La profundidad de las relaciones en el MERCOSUR requiere de una activa proyección internacional de sus países y de estructuras institucionales, que respondan a criterios de previsibilidad y predicción en el comportamiento de los actores, así como de flexibilidad en los instrumentos utilizados. A este respecto,

cabe destacar el aprendizaje acumulado de los países que participan del MERCOSUR, acerca de la manera de llevar a cabo un proceso de integración entre actores con importantes diferencias económicas y proyecciones políticas internacionales, que optaron voluntariamente por asociarse y trabajar coordinados en el escenario internacional. Una labor importante, en este sentido, es la de constituir un espacio institucional común en el que quepan las múltiples diversidades existentes.

La seguridad de los países que participan del proceso de integración descansa en una relación no hegemónica ni coactiva, sino basada en la inclusión y la participación democrática en la toma de decisiones por parte de los Estados. En un marco interdependiente, la seguridad de los países del MERCOSUR solo puede alcanzarse a través de la acción internacional concertada y cooperativa en el marco que ofrece la comunidad pluralista de seguridad.

En un contexto de integración, la seguridad se construye de manera recíproca entre los países, sobre la base del diálogo y la cooperación en torno a la resolución pacífica de los conflictos. En estas circunstancias, los Estados acrecientan la confianza mutua y los intereses compartidos para enfrentar las amenazas que poseen en común. Para lograrlo, resulta esencial afinar objetivos coherentes, en el marco de un foro de seguridad que permita a los actores debatir las respectivas incertidumbres y precauciones, siendo el MERCOSUR una instancia apropiada para ello. Entonces, el desafío de este bloque es hacer avanzar hacia el nivel subregional lo que en la actualidad se hace de manera predominantemente bilateral. La fuerza de paz “Cruz del Sur” puede constituir un antecedente para una futura fuerza que tenga como base al MERCOSUR. También puede representar una relevante oportunidad para profundizar la integración y reforzar el objetivo común de los países de alcanzar su plena e integral inserción en las corrientes políticas globales.

Bibliografía

- BELTRÁN, Virgilio (1992). “La seguridad hemisférica y el nuevo orden internacional”. En *Military Review*. September-October.
- BERGSTEN, Fred (1996). “Globalizing free trade: the ascent of regionalism”. En *Foreign Affairs*. May-June.
- BIZZOZERO, Lincoln (2001). “El proceso de construcción del MERCOSUR: de la transición al relanzamiento”. En *Colección*. Año VII, n° 12.
- BODEMER, Klaus (2003). “El cuadro de seguridad/inseguridad en las subregiones de América Latina. Resumen ejecutivo”. En Bodemer, Klaus (ed.). *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina ¿amenaza para la democracia?* RECAL; IKK; FLACSO-Chile; Nueva Sociedad. Caracas.
- BOTTO, Mercedes; Valentina Delich y Diana Tussie (2003). “El nuevo escenario político regional y su impacto en la integración. El caso del MERCOSUR”. En *Nueva Sociedad*. n° 186, julio-agosto.
- BUZAN, Barry y Gerald Segal (1998). *El futuro que viene*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

- CARGNELUTTI, Hugo (1993). *Seguridad Interamericana. ¿Un Subsistema del Sistema Interamericano?* Círculo Militar. Buenos Aires.
- COSTA, Alcides (1999). “La política exterior brasileña: prioridades, alianzas estratégicas e implicaciones para el MERCOSUR”. En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile/Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- DEUTSCH, Karl *et al.* (1966). *Integración y formación de comunidades políticas*. Buenos Aires: INTAL-BID.
- DEUTSCH, Karl (1974). *El análisis de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- _____ (1981) *Las Naciones en crisis*. México: Fondo de Cultura Económica.
- DIAMINT, Rut (1999). “Integración y seguridad. La dialéctica de los actores argentinos”. En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile/Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- FLEMES, Daniel (2004). “Rumo à comunidade da segurança no Sul da América Latina-uma corrida de obstáculos”. En *Revista Iberoamericana*. Vol. 4, N° 14.
- FRIEDRICH Ebert Stiftung (2006). “Tendencias de seguridad en América Latina e impactos en la región andina”. En *Policy Paper*. N° 9, mayo.
- FUCHS, Ruth (2006). “¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas armadas en la percepción de las elites parlamentarias en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay”. En *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26, N° 2.
- FUENTES, Claudio (2003). *La agenda de defensa de los Presidentes Patricio Aylwin y Eduardo Frei y sus efectos en la relación civil-militar*. Santiago: Investigación ANEPE.
- GARAY, Cristián (2003). *Las políticas de defensa nacional en el MERCOSUR y asociados. Historia, procesos, tendencias 1990-2000*. Santiago: Universidad de Santiago de Chile.
- GASPAR, Gabriel (2003). “Desafíos y dilemas de seguridad en América Latina en la post Guerra Fría”. En *Estudios Internacionales*. N° 141.
- GRIFFITHS, John (2006). “La cooperación en el plano de la defensa. Una visión desde la perspectiva de Chile, en el ámbito vecinal”. En Kernic, Franz y Tomás Chuaqui. *Seguridad y cooperación: aspectos de la seguridad y las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Schriften der Landesverteidigungsakademie. Viena.
- GUTIÉRREZ, Omar (2007). “Compromisos de Chile en los regímenes de seguridad global y regional. En *Revista de Marina*. N° 899.
- HIRST, Mónica (2003). “Los claroscuros de la seguridad regional en las Américas”. En *Nueva Sociedad*. N° 185, mayo-junio.
- HOLSTI, Kalevi (1996). *The State, War, and State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- INSULZA, José Miguel (1998). *Ensayos sobre política exterior de Chile*. Santiago: Editorial Los Andes.
- KEOHANE, Robert y Joseph Nye (1988). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

- KOUTOUDJIAN, Adolfo (2004). "Algunos escenarios esperables para América del Sur: una percepción". En Stanganelli, Isabel (comp.). *Seguridad y defensa en el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu.
- LÓPEZ, Ernesto (2000). "¿Un sistema subregional de seguridad". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*, (FASOC). Año 15, N° 4, octubre-diciembre.
- MAGARIÑOS, Gustavo (2000). *Integración multinacional. Teoría y sistemas*. Montevideo: ALADI - Universidad ORT.
- MILET, Paz, Claudio Fuentes y Francisco Rojas (1997). "Introducción: el MERCOSUR, nuevo actor internacional". En Milet, Paz; Gabriel Gaspar y Francisco Rojas (eds.). *Chile-MERCOSUR: una alianza estratégica*. Santiago: FLACSO-Chile.
- MINISTERIO de Defensa Nacional (1997). *Libro de la Defensa Nacional de Chile*. Santiago de Chile.
- MUÑOZ, Heraldo (2006). "¿El fin de América Latina?". En *Foreign Affairs en Español*. Enero-marzo.
- NYE, Joseph (2005). *Understanding International Conflicts. An Introduction to theory and History*. United States: Pearson Education.
- OROPEZA, Arturo (2002). *México-MERCOSUR: un nuevo diálogo para la integración*. México: UNAM-CARI.
- PIUZZI, José (2004). "La relación cívico-militar en los nuevos escenarios de seguridad y defensa hemisférica: su impacto en la relación peruano-chilena". En *Revista de Ciencia Política*. Vol. XXIV, N° 2.
- PEÑA, Félix (2007). "As qualidades de um MERCOSUL possível". En *Política Externa*. Vol. 15, N° 3.
- _____ (2008). "Relações Brasil/Argentina". En *Política Externa*. Vol. 16, N° 4.
- RICHTER, Percy (2002). "La seguridad subregional y regional". En *Revista de Marina*. Vol. 119. N° 867, marzo-abril.
- RIZZO de Oliveira, Eliézer (1999). "El caso brasileño: la política de defensa nacional y la seguridad regional". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile/Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- ROJAS, Francisco y Claudio Fuentes (Eds.) (1996). *El MERCOSUR de la Defensa*. FLACSO-Chile; CLADDE; P&SA. Santiago de Chile.
- ROJAS, Francisco (ed.) (1999). *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. FLACSO-Chile; Nueva Sociedad. Caracas.
- ROJAS, Francisco (2000). "Repensando la seguridad en América Latina: nuevas demandas conceptuales". En *Fuerzas Armadas y Sociedad*, (FASOC). Año 15, N° 2, abril-junio.
- _____ (2002). "Espacios para el diálogo. El fin de la guerra fría y la solución de conflictos en el Cono Sur". En *Desarrollo y Cooperación*. N° 5. Disponible en URL: <http://www.seguridadregional-fes.org/upload/3080-001_g.pdf> Revisado en mayo de 2007.
- ROSENTHAL, Gert (1993). "Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico". En *Estudios Internacionales*. N° 101.

- SAIN, Marcelo (1999). "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina". En Rojas, Francisco (ed.). *Argentina, Brasil y Chile: Integración y Seguridad*. FLACSO-Chile/Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- SALGADO, Juan Carlos (1998). *Democracia y paz: ensayo sobre las causas de las guerras*. Santiago: Biblioteca Militar.
- SIPRI (1986). *Armamentos y desarme en el mundo. Anuario reducido del SIPRI 1985. Datos actualizados para 1986*. Madrid: FEPRI.
- SORIANO, Juan (2001). "Acuerdos y desacuerdos sobre la redefinición del concepto de las instituciones de seguridad interamericana: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México". En *Security and Defense Studies Review: Interdisciplinary Journal of the Center of Hemispheric Defense Studies*. Vol. 1, N° 1.
- VALLADAO, Alfredo (2005). "Uma política de segurança e defesa sul-americana". En *Política Externa*. Vol. 13, N° 3.
- VILLAGRA, Pedro (2003). "Nuevo paradigma de seguridad hemisférica". En *Foreign Affairs en Español*. Octubre-diciembre.
- WILHELMY, Manfred (1988). *Política Internacional: enfoques y realidades*. Buenos Aires: GEL.
- WITKER, Iván (2000). "Los conceptos interés nacional y regionalismo abierto en el acercamiento Chile/MERCOSUR". En *Política y Estrategia*. N° 82.