



Mercosur: un análisis desde los Complejos de Seguridad Regional*

Recibido: 20 de febrero de 2013. • Aceptado: 18 de abril de 2013.

Mercosur: a Regional Security Complex Analysis

Mercosur: une analyse à partir de Complexes Régionaux de Sécurité

Mercosul: uma Análise a partir dos Complexos Regionais de Segurança

*Ximena Cujabante Villamil^a
Bibiana Rueda Rodríguez^b
Liana Abril Pérez^c
Estudiantes Investigadores^c*

** El presente artículo hace parte del proyecto de investigación "Mercosur: un análisis a la seguridad subregional", adscrito al Centro de Investigaciones de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada.*

a Doctorante en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Especialista en Negociación y Asuntos Internacionales de la Universidad de los Andes. Politólogo de la Universidad Javeriana. Docente tiempo completo del Programa de Relaciones Internacionales, Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Comentarios a: xcujabante17@yahoo.com.mx.

Resumen. La seguridad internacional es un término que ha venido transformándose y adaptándose a la realidad mundial; de ahí que su estudio se haya empezado a abordar en diferentes niveles de análisis, y uno de ellos es la región. Conceptos como el de Complejo de Seguridad Regional (CSR) han considerado las cuestiones fundamentales de seguridad, en función de una región determinada. Este artículo pretende explorar en qué medida Mercosur se constituye en un CSR, después de analizar los antecedentes de su formación y el tipo de relaciones que se establecen entre los países miembros.

Palabras clave. Mercosur, Teoría de los Complejos de Seguridad Regional, región, seguridad, constructivismo.

Abstract. International security is a term that has been transforming and adapting to global reality; hence its study has begun to focus on different levels of analysis, and one of these is the region. Concepts such as the Regional Security Complex (RSC) have considered the main safety issues, making it specific to a particular region. This paper aims to explore to what extent Mercosur is been constituted in a RSC, after analyzing the history of its formation and the type of relationships established among member countries.

Keywords. Mercosur, Regional Security Complex Theory, Region, Security Constructivism.

Résumé. La sécurité internationale est un terme qui a été venu de transformer et de s'adapter à la réalité mondiale, d'où son étude a commencé à aborder à différents niveaux d'analyse, l'un d'eux est de la région. Des concepts tels que le Complexe de la sécurité régionale (CSR) vont caractériser la sécurité, ce qui en fait spécifique à une région déterminée. Cet article prétend explorer le Mercosur est en réalité un CSR, en analysant l'antécédents de sa formation et le type de relations établies entre les pays membres.

Mots-clés. Région, sécurité, complexe de sécurité régionale, Mercosur, constructivisme.

Resumo. A segurança internacional é um termo que vem transformando e adaptando à realidade global, daí o seu estudo começou a se concentrar em diferentes níveis de análise, e um deles é a região. O conceito de Complexo Regional de Segurança (CRS) tem considerado as questões fundamentais da segurança de acordo com uma determinada região. O presente estudo tem por objetivo explorar até que ponto o Mercosul é na realidade um CRS, depois de analisar a história da sua formação e o tipo de relações que se estabelecem entre os países membros.

Palavras-chave. Mercosul, Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, Região, segurança, construtivismo.

Introducción

La seguridad ha sido analizada desde diferentes perspectivas teóricas, una de ellas es el constructivismo, que es el marco teórico elegido para este artículo, en la medida en que ofrece la posibilidad de interpretar y explicar mediante la construcción de identidades de los actores internacionales y sus relaciones, la seguridad misma, e incluso, los procesos de integración regional

b Magíster en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Politólogo de la Universidad de los Andes. Docente tiempo completo del Programa de Relaciones Internacionales, Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Comentarios a: bibiana.rueda@unimilitar.edu.com

c Joven investigadora de la Universidad Militar Nueva Granada, Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Comentarios a: liana.abril@unimilitar.edu.co

d Estudiantes de la Programa de Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada: Gina Marcela Carrillo, Nataly Bulla y Paola Arciniegas.

como el MERCOSUR. Este marco es útil en la medida en que es un elemento conceptual fundamental, a partir del cual se analizará el caso de estudio, a saber, el Complejo de Seguridad Regional.

1. Análisis constructivista de la seguridad

La perspectiva desde la cual las diferentes teorías de las Relaciones Internacionales han abordado el análisis de la seguridad ha variado, en algunos casos en correspondencia con la definición clásica de la seguridad y, en otros, con la conceptualización extendida. Ejemplos del primer caso son los paradigmas realistas y neorrealistas, mientras en el segundo se destaca la teoría constructivista.

Los aportes de los paradigmas realistas y neorrealistas al estudio de la seguridad son bien conocidos, así como las críticas de que son objeto dadas sus restricciones propias, en virtud de las cuales el constructivismo se erige como una alternativa metodológica novedosa que aporta herramientas conceptuales útiles a la hora de analizar la seguridad.

Alexander Wendt, uno de los principales autores constructivistas, a pesar de no compartir las visiones clásicas de la seguridad, declara abiertamente su estatocentrismo. Partiendo de allí, desarrolla su propuesta teórica en la cual es clave el estudio de las identidades y los intereses en la dinámica internacional.

Ésta se constituye en un intento de síntesis que involucra elementos del realismo y el neoliberalismo, al punto de ser llamada por el mismo Wendt *la vía intermedia*, o de merecer para otros autores la categoría de metateoría (Waever, 1997).

Según el constructivismo moderado, como lo denomina Wendt, la interacción entre actores, el aprendizaje de los mismos, y las instituciones, determinan no solo el comportamiento de los actores en el Sistema Internacional, sino también las identidades y los intereses que definen ese comportamiento. En contraposición, el neoliberalismo y el realismo los dan por sentado, concibiéndolos como parte de una estructura externa, algo dado, externo e inmodificable.

Como sabemos, la estructura que postulan los realistas y neoliberales es anárquica, y descansa en la tradición hobbesiana, según la cual la anarquía internacional permanece vigente mientras no surja un improbable poder supranacional. En la medida en que está ausente este poder central no existe una seguridad colectiva, y el sistema se caracteriza por la autoayuda y los problemas de acción colectiva típicos de la misma, como el dilema de seguridad. La posición constructivista respecto a estos problemas de acción colectiva rechaza la actitud fatalista de los realistas, para quienes la consecuencia inevitable de la estructura anárquica inmodificable es la desconfianza y la competencia permanentes, y se acerca más a la posición neoliberal según la cual es posible la cooperación, aún en este contexto anárquico.

El constructivismo considera que se ha subvalorado la posibilidad de transformación institucional de identidades e intereses, precisamente porque se conciben como dados, como una "estructura de identidades e intereses". Según el constructivismo, esta estructura no es más que una suposición sobre lo que los actores son y quieren, y puede muy bien ser susceptible de modificación. Es así como se atreven a decir que la autoayuda no es una característica inevitable de los Estados causada por la estructura anárquica, sino una institución producto de los procesos de consolidación de identidades de los Estados. Según esto, no estaríamos condenados inevitablemente a los problemas de acción colectiva asociados tradicionalmente a la anarquía.

La afirmación se apoya en la idea de que los actores actúan considerando los significados que representan aquellos con quienes interaccionan, así los Estados no solo actuarían considerando la anarquía y la distribución de poder, sino que variarían su comportamiento según las expectativas sobre el comportamiento de otros Estados, considerando si son amigos o enemigos por ejemplo. Según Wendt, “son los significados colectivos los que constituyen la estructura que organiza nuestras acciones” (Wendt, 2003, 135). Estos significados colectivos creados a partir de la interacción son el seno de la identidad de los Estados, que corresponde a las comprensiones y expectativas que estos tengan sobre sus roles específicos.

Así, las instituciones son precisamente ejemplo de una estructura de identidades e intereses estable, más no inmodificable, es decir, representan en cierta medida una restricción externa pero no se apartan del actor en la medida en que cobran sentido solo como las ideas que estos tienen sobre el funcionamiento del mundo (Wendt, 2003). Las instituciones se actualizan en las acciones de los actores, se constituyen mutuamente en la interacción¹.

Según esto, si la interacción define la identidad, y esta a su vez los intereses propios y las percepciones y expectativas del comportamiento de otros, es posible plantear, como lo hacen los constructivistas, que las amenazas obedecen más que a elementos objetivos, a percepciones de los actores, así, *las amenazas sociales son construidas no naturales* (Wendt, 2003, 141).

Desde la perspectiva constructivista, los problemas de acción colectiva que enfrentan los Estados en el sistema internacional -particularmente importantes en el estudio de la seguridad- no son prefijados o inevitables. El constructivismo llama la atención sobre los encuentros repetidos entre actores en el proceso de interacción social, que van consolidando significados. De acuerdo al tipo de encuentro del que se trate se formarán uno u otro tipo de identidades, por ejemplo, si se definen como Estados predadores –orientados por un comportamiento agresivo- o no, y si perciben un actor o acción específica como amenaza. Así, si las identidades y la tendencia a la cooperación dependen en gran medida de la interacción de los actores; los actores tienen una identidad aprendida que así como fue aprendida puede ser olvidada.

Sin embargo los autores constructivistas son conscientes de que el cambio no es necesariamente sencillo, depende en gran medida de qué tanto espacio deja el sistema para el desarrollo de acciones que estimulen un cambio en el comportamiento (Wendt, 2003). Creada la estructura, la pregunta es ¿qué tan rígida es? En el caso del sistema caracterizado por la autoayuda, el cambio a un comportamiento cooperativo depende de las posibilidades que se abran para un comportamiento no competitivo. Depende también de la voluntad y el interés de los actores en adelantar el cambio, pues estos entran a considerar los costos en términos de la incertidumbre en el sistema respecto a sus nuevos roles.

Aunque en muchos casos el cambio puede ser no deliberado, sino consecuencia de la persecución de otros objetivos, el constructivismo considera que la clave está en la intencionalidad, es decir, en la voluntad personal de transformación del actor. La posibilidad de que ésta exista, implica comprender que los actores tienen la capacidad personal de elegir y determinar sus acciones, aun cuando existan determinaciones y expectativas externas de ellas. Un actor puede decidir cambiar, a pesar de las restricciones externas. Según esto, es posible un proceso de auto reflexión, un proceso propio, en el que los actores decidan modificar sus comportamientos de forma unilateral, mientras tengan razones

1 Wendt explica la formación de identidades a partir del concepto de looking-glass self del Interaccionismo Simbólico, según el cual el yo es un reflejo de la socialización de un actor.

para querer ese cambio y los costos de hacerlo no sobrepasen las ganancias que se esperan obtener (Wendt, 2003).

Igualmente si queremos generar un comportamiento cooperativo, de seguridad colectiva, es indispensable que se afiance esa identificación común, en la que la seguridad de cada uno represente la seguridad de todos. ¿Cómo hacer entonces para modificar el comportamiento de los otros?; ¿cómo inducir a los actores a cooperar?, la respuesta del constructivismo es: a través de la práctica propia, la denominada técnica de altercastig. A través del comportamiento propio podemos influir en las expectativas de comportamiento y relación que definen el yo de los actores, “[...] tratando al otro como si ya tuviera una identidad. La lógica de esto se sigue directamente de la Teoría del espejo de formación de identidad, en la cual la identidad del otro es un reflejo de las prácticas del ego” (Wendt, 2003, 159).

1.1. Los complejos regionales de seguridad (CRS) como una aproximación de análisis a la seguridad regional

Junto con el neorrealismo y el globalismo, el regionalismo es una de las tres perspectivas teóricas de estudio de la seguridad en la posguerra fría. Cobra importancia en la medida en que los estudiosos del tema reconocen la emergencia de la región como objeto de análisis preponderante en los estudios de seguridad en este periodo.

En la posguerra fría, la región toma protagonismo ante el declive de la rivalidad de superpoderes y su interés de penetración en el resto del mundo, así como gracias a la aparición de pequeños poderes en el lugar que antes ocupaban las grandes superpotencias; pequeños poderes con menos interés y capacidad de interferencia en otros Estados.

Según Lake y Morgan (1997), una vez finalizada la Guerra Fría, el nivel regional adquirió mayor relevancia para el análisis de las relaciones de seguridad contemporáneas en la medida en que es allí en donde se focalizan tanto las interacciones conflictivas como aquellas que priorizan la cooperación entre Estados.

El término *región* tiene diferentes significados. Sin embargo, en sentido general, región se refiere a un conjunto de Estados que están unidos geográficamente y comparten una o varias características, como el nivel de desarrollo, cultura o instituciones políticas. También puede ser entendida como un conjunto de Estados que es o se percibe a ellos mismos como políticamente independientes (Lake, 1997).

De igual manera, Wilson Thompson, extrajo de varias definiciones cuatro condiciones necesarias y suficientes para la existencia de un sistema regional. 1) las relaciones o interacciones de los actores deben evidenciar un grado de regularidad e intensidad, de tal forma que un cambio en algún punto del subsistema afecte otros puntos del mismo; 2) los actores deben ser próximos geográficamente; 3) los observadores tanto internos y externos, así como los actores deben reconocer el subsistema como un área distintiva; y 4) El subsistema, debe estar compuesto lógicamente por al menos dos Estados (Lake, 1997).

Paralelamente a la noción de región, autores como Barry Buzan, Ole Weaver, David Lake y Patrick Morgan han empezado a desarrollar un nuevo concepto que pretende ser una herramienta de análisis efectiva en el estudio de la seguridad, y constituye un modelo de seguridad regional que

promete ayudar a analizar estos desarrollos en cualquier región, se trata de los Complejos Regionales de Seguridad (CRS).

Esta propuesta conceptual es considerada por los autores como un complemento al neorrealismo en la medida en que provee un nivel de análisis adicional, da prioridad a un nivel mas pequeño, el de los subsistemas, sin excluir los niveles de análisis tradicionales, como el sistémico o global. Igualmente, se aleja del neorrealismo en la medida en que tiene raíces constructivistas, pues propende por un desarrollo constructivista del concepto de seguridad. El tratamiento constructivista de la seguridad se da en la medida en que los autores conciben la formación de estos complejos con base en patrones de amistad y enemistad, que hacen que los subsistemas regionales dependan de las acciones e interpretaciones de los actores, no solo que obedezcan a un cálculo de la distribución de poder (Buzan & Waever, 2003).

Uno de los propósitos de crear el concepto de CRS fue proponer el nivel regional como la franja apropiada para los análisis prácticos de seguridad. Como se mencionaba anteriormente, los CRS proveen un nivel de análisis adicional a los planteados tradicionalmente por otras teorías como la neorrealista, ya que normalmente los análisis de seguridad se concebían en dos niveles extremos: el nacional y el global. Niveles incompletos en la medida en que, por un lado, la seguridad nacional no se constituye en sí misma en un nivel de análisis, ya que las dinámicas de seguridad son inherentemente relacionales. (Buzan & Waever, 2003).

En contraste, un análisis regional se refiere a un nivel intermedio en el cual los Estados o unidades se entrelazan lo suficiente como para que sus seguridades no puedan ser consideradas separadas las unas de las otras. De esta forma, el nivel regional, es aquel en donde los extremos de la seguridad nacional y global se relacionan y en donde más acciones ocurren. El cuadro general es la conjunción de dos niveles: la interacción de los poderes globales a nivel del sistema y grupos interdependientes en materia de seguridad a nivel regional.

Al respecto, los autores observan que la formación de los CRS se deriva de la interrelación entre el nivel global, caracterizado por las dinámicas propias de la estructura anárquica, por un lado, y la presión producto de la proximidad territorial de lo local, por el otro. Así, a pesar de no dejar de lado en el análisis las interacciones de la región con el nivel global, el análisis regional de la seguridad destaca la importancia de la territorialidad, y de las interacciones locales, en contraste con los enfoques globalistas. La importancia del componente territorial en los estudios de seguridad de corte regionalista, descansa en la regla que fundamenta la territorialización de las relaciones de seguridad, según la cual la mayoría de las amenazas viajan más fácilmente a través de distancias cortas que a través de distancias largas. Según esto, la proximidad física fomenta las interacciones en seguridad en la mayoría de los sectores – militar, político, social, medioambiental, etc, a excepción del sector económico².

Los CRS se pueden definir, dejando en evidencia un profundo componente constructivista, como un conjunto de unidades cuyos principales procesos de securitización, desecuritización, o ambos, están tan interrelacionados que sus problemas de seguridad no pueden ser analizados razonablemente o resueltos de forma independiente, uno aparte del otro. Los CRS se forman a partir de patrones estables

2 Es pertinente anotar que, Buzan y Waever ven los CRS a través de los lentes de la seguridad, sin considerar la región en otros sentidos. Los CRS se analizan únicamente en términos de seguridad, no obedecen necesariamente a patrones culturales, económicos o geográficos, así, pueden ser regiones en otros términos, pero se definen como CRS solo en términos de patrones de seguridad.

de amistad y enemistad entre las unidades de un subsistema, que a su vez toman la forma de patrones interdependientes de seguridad. Así, cada CRS está compuesto por los miedos y aspiraciones de las unidades que lo conforman (Buzan & Waever, 2003).

La Teoría de los CRS propone un marco de análisis de los complejos, en el que se deben estudiar cuatro niveles fundamentalmente: 1) el nivel doméstico: la vulnerabilidades generadas domésticamente en los Estados de la región. Nos ayuda a definir el tipo de amenazas que perciben los Estados. 2) el nivel interestatal: las relaciones Estado-Estado. 3) El nivel interregional: la relación de la región con otras regiones vecinas. 4) El nivel global: el rol de los poderes globales en la región, la relación entre las estructuras de seguridad regionales y las globales (Buzan y Waever, 2003). Así, el CRS será el resultado de la interacción de los factores claves del subsistema, el balance de poder y los patrones de amistad y enemistad, teniendo en cuenta las dinámicas en cada uno de los niveles señalados.

Para efectos de este artículo, se tomarán elementos de la definición de CRS propuestos tanto por Buzan y Waever como Lake y Morgan. Es nuestro propósito hacer un análisis regional tomado como base el concepto de CRS, utilizando algunos de los elementos constructivistas propios del mismo.

En este sentido, podemos entender un Complejo de Seguridad Regional como un grupo de Estados, que se encuentran cercanos geográficamente y que son concientes de que constituyen una región y de que los actores externos los perciben de la misma forma. Este Grupo de Estados ha mantenido una intensidad y regularidad en sus interacciones en diferentes frentes (económico, político, cultural) que permite hablar de patrones estables de amistad y enemistad que, a su vez, toman la forma de patrones interdependientes de seguridad y de una identidad. La existencia de factores externos que trasciendan las fronteras de los miembros y que puedan convertirse en una amenaza a la seguridad (entendida en un sentido amplio) conlleva a acciones mancomunadas en el tratamiento del tema de seguridad.

Así, a lo largo de este artículo se intentará analizar el grupo de integración del MERCOSUR a través de la propuesta de Complejo de Seguridad Regional planteada anteriormente, tomando como variables a analizar la intensidad y regularidad en las interacciones de los Estados miembros y el establecimiento de amistad y enemistad entre ellos; la percepción y el tratamiento común de las amenazas y la conciencia propia de constituir una región. Con esta caracterización y el análisis del proceso que ha tenido lugar al interior del MERCOSUR, se buscará establecer si dicho grupo es o podría llegar a ser un Complejo de Seguridad Regional.

2. Mercosur: ¿un complejo de seguridad regional?

El MERCOSUR es el proceso de integración regional más relevante de Suramérica, está conformado por Brasil, Argentina, Uruguay Paraguay, Venezuela y como miembros asociados Chile, Colombia, Perú, Bolivia y Ecuador, por ello resulta importante analizarlo con relación al concepto de Complejo Regional de Seguridad, como nuevo enfoque adoptado para el estudio de la seguridad en el nivel regional, haciendo uso también de las herramientas propias del constructivismo que lo fundamentan.

2.1. Intensidad y regularidad de las interacciones

La interacción de los miembros del MERCOSUR se puede analizar mediante tres dimensiones, la económica, la política y la institucional, esta última haciendo referencia a la regularización

institucional de las relaciones estatales. En primer lugar, se encuentra que las interacciones entre los Estados miembros del MERCOSUR se han acelerado vertiginosamente durante la década de los ochenta, y así como lo enunciara Wendt, esto ha generado el aprendizaje de nuevas estrategias de relacionamiento orientadas a favorecer los procesos de integración o cambiando sus identidades a partir de nuevos intereses (Wendt, 2003).

Hacer una revisión de las relaciones entre los Estados miembros del MERCOSUR, principalmente entre Brasil y Argentina (miembros líderes del Mercado Común del Sur), lleva a evidenciar un recelo mutuo y una competencia militar por el liderazgo subregional desde finales del siglo XVIII. Sin embargo, es de anotar que la relación entre estos dos Estados no siempre estuvo caracterizada por una rivalidad pura, ya que en algunos momentos se evidenciaron episodios de cooperación y de ajuste mutuo. De hecho, en la década de los cincuenta, la cooperación apareció cuando los dos regímenes (Brasil y Argentina) se adhirieron a la Doctrina de Seguridad Nacional la cual prevaleció entre las Fuerzas Armadas suramericanas. Para la década de los setenta, la Doctrina se había expandido a incluir una “Diplomacia de la Seguridad Nacional” basada en la competencia geopolítica, las prácticas mercantilistas y el pensamiento de la política real (Resende-Santos, 2002).

Gran parte de la literatura existente sobre las relaciones entre Argentina y Brasil plantea que el proceso de democratización en la región, facilitó la cooperación en materia de seguridad y economía. Frente a esta última, diversos autores han afirmado que dicha cooperación inicia con el Pacto de Integración y Cooperación (MERCOSUR) el cual abrió el camino hacia la cooperación en seguridad (ibíd.). En este sentido, la cooperación entre estos dos Estados, Brasil y Argentina inicia por el campo económico y le da predominancia a éste.

El rápido crecimiento del MERCOSUR ha permitido que la dimensión económica tenga un importante significado. La crisis económica de la década de los ochenta es frecuentemente citada como una explicación a los cambios que tuvieron lugar tanto a nivel doméstico, como en las relaciones entre Estados. Presumiblemente, la crisis forzó a los gobiernos de la región a dejar de lado la escalada militar para centrarse en un mayor intercambio económico. Esto se podría interpretar como lo que Wendt menciona como espacios del sistema para el desarrollo de acciones que estimulen un cambio en el comportamiento, ya que tanto la transición a la democracia y la crisis económica en el plano doméstico, como el contexto globalizador a nivel internacional, abrieron espacios y estimularon transformaciones en los intereses y el tipo de relaciones de los Estados del MERCOSUR (2003).

De hecho, al hacerse una revisión de la interdependencia económica entre estos dos “rivales”, Brasil y Argentina, se encuentra que históricamente fue baja, ya que hasta la década de los setenta la mayor parte de su comercio se direccionó fuera de la región. Menos del 10 por ciento del total del comercio argentino se dirigió a Brasil, mientras que menos del 6 por ciento del comercio brasilero cruzó el Río Paraná. Es así como para Brasil la importancia del Cono Sur era estratégica y no económica (Resende-Santos, 2002).

En cuanto a la historia diplomática suramericana, es pertinente tener en cuenta dos situaciones de competencia geopolítica: por un lado la rivalidad entre Brasil y Argentina; y por otro, entre Chile y Argentina. En el caso de Brasil y Argentina, dos situaciones principalmente causaron el deterioro en las relaciones. La primera, y más alarmante, fue la escalada en la carrera tecnológica nuclear. Sus programas clandestinos nucleares fueron direccionados hacia la adquisición de capacidad militar nuclear y desarrollo de sistemas de propulsión naval más que a fuerzas operacionales nucleares. Cada uno de estos Estados buscó desarrollar capacidad tecnológica como una herramienta de política contra las ambiciones nucleares del otro. La carrera armamentística de Argentina, fue abruptamente

alterada en 1971, cuando Brasil compró una planta nuclear. En este sentido, es pertinente anotar que los primeros pasos de un acuerdo político en materia de seguridad se han venido introduciendo a través de acuerdos de control de armas, publicación de libros blancos de seguridad y medidas de confianza mutua.

Así, al intentar caracterizar el desarrollo político de Suramérica en las dos últimas décadas, se encuentra una fuerte conexión entre la democratización, la integración regional y el cambio en la política de seguridad.

Es en este contexto, que surge el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) a través del Tratado de Asunción en 1991, el cual según diferentes académicos y políticos, se ha constituido en el proyecto de integración consensuado más exitoso de la región. Debe destacarse que la dimensión de seguridad presente en los documentos normativos del Mercosur no está explícita. Basados en la Escuela de Copenhague, se puede observar que el bloque del Cono Sur vivenció la securitización de temas no militares como la democracia, la estabilidad política y los derechos humanos.

En este sentido, además de ganancias económicas advenidas del bloque, el Mercosur trabaja también por la estabilidad en la región al pretender neutralizar las tendencias a la fragmentación política, confiriendo un ambiente de relativa paz y estabilidad al escenario regional (Wagner, 2010). Sin embargo, la interconexión económica tanto entre los miembros plenos, Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y recientemente Venezuela, como con los asociados Chile, Bolivia, Ecuador, Perú y Colombia, no excluyó las divergencias existentes en materia de intereses tanto políticos como económicos. Es de resaltar la presencia de una fuerte coordinación en materia de política exterior la cual se ve reflejada en una armonización en los tratados entre los Estados del MERCOSUR, lo que es opuesto a los escenarios de amenazas tradicionales a la seguridad entre estos Estados. De ahí que, las consideraciones geográfico-políticas, además de amenazas tradicionales a la seguridad existentes en Sur América, han ido perdiendo considerable importancia (Flemes, 2005).

De acuerdo con los planteamientos de Karl W. Deutsch, en materia de interacciones entre Estados, un aspecto a tener en cuenta, es la interdependencia mutua de las sociedades, que favorece el desarrollo de buenas relaciones económicas subregionales en el marco del MERCOSUR, lo cual es sin duda una importante base para la seguridad política entre los Estados de Suramérica. De hecho, en la actualidad el MERCOSUR, se ubica entre los tres más grandes bloques comerciales después de la Unión Europea y el NAFTA.

El 70% del comercio exterior latinoamericano y las inversiones directas son transadas a través del MERCOSUR. Los volúmenes comerciales de los Estados miembros dejan ver su relativa interdependencia económica por un lado, y por otro, las asimetrías entre sus miembros. En este sentido, es pertinente anotar que el comercio intraregional en el MERCOSUR se ha doblado entre 1990 y 2000 y en los años siguientes se ha seguido manteniendo la tendencia hacia el crecimiento. (Flemes, 2005).

Otro aspecto, que vale la pena mencionar acerca de la progresiva interdependencia económica hace referencia a las inversiones intraregionales directas. De hecho, autores como Yoguel, han planteado el desarrollo de redes transnacionales de empresas en el MERCOSUR. Especialmente entre pequeñas y medianas empresas argentinas y brasileras en el sector de la producción de azúcar y en la industria petroquímica (ibíd.).

Igualmente, es importante resaltar con relación a la interacción entre los Estados, el tema de la institucionalización de la cooperación en materia de defensa y seguridad entre los miembros del MERCOSUR. De hecho en los últimos años se ha venido presentando un incremento en el grado de cooperación en la medida en que han ido aumentando los canales bilaterales y multilaterales entre los Estados.

El carácter multilateral se caracteriza por la colaboración política en materia de seguridad en foros auspiciados por los Ministros de Relaciones Exteriores, Ministros de Justicia y Ministros de Finanzas de la Subregión. La estructura multilateral permite la integración institucional de algunos mecanismos de cooperación en la política del MERCOSUR (ibíd.).

En Punta del Este (2002), se consideró de vital importancia la elaboración de un Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional, procurando una legislación uniforme que permita sancionar delitos complejos que afectan a los países del MERCOSUR. Entre ellos el narcotráfico; terrorismo; tráfico de armas y explosivos; robo de vehículos; delitos económicos y lavado de dinero; contrabando y tráfico de personas.

También se impulsó el funcionamiento de un banco de datos regional que sirva para la lucha contra el delito; fortalecer o implementar los acuerdos sobre controles integrados de fronteras, elaborar un proyecto para uniformizar la documentación de identidad personal en todos los países miembros del MERCOSUR, más Bolivia y Chile (Bartolomé, 2002).

Otro ejemplo que vale la pena resaltar es el Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el MERCOSUR (2002). El objetivo de este Acuerdo reside en la optimización de los niveles de seguridad comunitaria delictivos en general, y en particular de los que trascienden las fronteras, con el fin de lograr el desarrollo de la región.

Se denota en la comunidad del MERCOSUR la implementación de múltiples medidas de construcción de confianza: Acuerdo Nuclear Argentina-Brasil 1990, ejercicios militares conjuntos, mecanismos de consulta para las políticas de defensa, la Reunión de expertos de la OEA sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Mecanismos de Seguridad en la Región en Buenos Aires 1994, la Conferencia de Williamsburg, y la Conferencia de Santiago en 1995. Asimismo, no puede dejar de mencionarse lo alcanzado por los Estados partes en materia de no proliferación y control de materiales nucleares. (Bogado, 2002).

En concordancia con esto, el 24 de julio de 1998, en Argentina, los presidentes de la República Federativa del Brasil, Fernando H. Cardoso; de la República de Argentina, Carlos Saúl Menem, de la República de Paraguay, Juan Carlos Wasmony; de la República Oriental del Uruguay, Julio María Sanguinetti, de la República de Bolivia, Hugo Banzer; y de la República de Chile, Eduardo Frei Ruíz Tagle, firmaron la Declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz. En esta oportunidad, los presidentes reafirmaron la vigencia de la Declaración de Santiago de 1995 y la Declaración de San Salvador de 1998 sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad y la necesidad de continuar con el proceso de fortalecimiento de la confianza y la seguridad en la región. Asimismo, los presidentes reiteraron su pleno apoyo al Tratado de Tlatelolco sobre Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina y El Caribe y expresaron su satisfacción por la plena vigencia de este instrumento en sus territorios (XIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR).

De ahí que, la cooperación y la complementación constituyen la vía de solución y adaptación a la nueva agenda de seguridad surgida después de la Guerra Fría no solo a nivel del continente americano sino en la subregión del Cono Sur (Di Paolo, 2002).

Actualmente, la dinámica de la seguridad en Sudamérica, en términos de diálogo político y fomento de la coordinación de las políticas públicas y cooperación, responde principalmente a la iniciativa y accionar externo de Brasil, ya que éste se presenta como el principal poder regional en función de su capacidad de influir en el proceso de securitización al interior del subcontinente. Vale la pena mencionar sus aspiraciones a nivel del sistema internacional de ocupar un sitio en la estructura multipolar, requiriendo de un liderazgo consolidado y consensuado en América del Sur (Calderón, 2010).

Lo anterior evidencia cómo el MERCOSUR se ha venido consolidando a partir de una cercanía comercial y política cada vez mayor que se dirige hacia la institucionalización de ciertos acuerdos entre los miembros. De esta forma vemos claramente cómo medidas como las de confianza mutua han permitido a estos actores, gracias a interacciones permanentes, construir un imaginario de intereses e identidades comunes, estableciendo unos patrones de relacionamiento de amistad entre los Estados miembros.

2.2. Identidades e Intereses de los actores: las políticas exteriores

El MERCOSUR es un ejemplo de cómo las identidades e intereses de los actores se pueden transformar institucionalmente. Este grupo de integración fue producto de un cambio intencional de la política exterior de los Estados miembros y ha sido también un factor de cambio de sus propias identidades lo cual se puede ver plasmado en los diferentes acuerdos y tratados y en los cambios en las agendas de política exterior.

Como se ha mencionado anteriormente, estos cambios en se pueden relacionar, en el nivel nacional, con la caída de los regímenes dictatoriales y el advenimiento de la democracia, así como con las dificultades económicas que enfrentaban algunos de estos países, y en el nivel internacional, con el proceso de globalización.

Durante gran parte del siglo XX la relación de los países de América Latina se caracterizó por un sentimiento generalizado de desconfianza, propio del clima militarizado de la región durante el periodo de la Guerra Fría. Estos años estuvieron caracterizados por la concepción de las relaciones internacionales a partir de una hipótesis del conflicto, orientadora de la política exterior de Seguridad Nacional, que planteaba la posibilidad de conflicto entre naciones por diferentes causas, apropiada y utilizada extensamente por los gobiernos militares de la época en América Latina.

En el caso de Brasil, dadas las particularidades del Estado brasileño en términos geográficos, culturales, lingüísticos, así como económicos y políticos, el sentimiento de pertenencia a la región ha seguido un proceso lento y diferente al de los otros países de la región. Siendo colonizado por Portugal, estableció desde sus orígenes una relación de rivalidad y enfrentamiento con los territorios tradicionalmente españoles. Lo que derivó en múltiples conflictos de tipo territorial y en el aislamiento regional, buscando más establecer vínculos con Inglaterra o Estados Unidos antes que con los Estados más próximos.

Durante estos años la política exterior brasileña se preocupó principalmente de sus relaciones con Estados Unidos, evidenciando una concepción de sí mismo como un Estado capaz de enfrentar de

forma individual el sistema internacional, no encontrando ninguna utilidad en el esfuerzo de ampliar sus relaciones con sus vecinos.

A nivel regional su vasta extensión geográfica en el continente, y la fortaleza de su economía en comparación con la de los países de la región, generó frecuentemente temores en los Estados vecinos sobre la posibilidad de su hegemonía regional. Estas relaciones de desconfianza y rivalidad se presentaron principalmente entre Argentina y Brasil, siendo Argentina la segunda economía regional (Achard, Silva, Flores & Gonzalez. 1994).

En Argentina los gobiernos de corte militar que se sucedieron en el país latinoamericano entre 1930 y 1983 militarizaron la política exterior que estuvo sometida a las políticas de seguridad y las preocupaciones geopolíticas. Estos gobiernos militares se caracterizaron por su desconfianza y su ánimo de prestigio y poder, lo que hizo que la política exterior argentina frente a la región y a nivel internacional continuara con la tendencia al aislamiento que había mantenido durante el siglo XIX.

Adicionalmente, el adelanto de programas de desarrollo nuclear que promovió el Gr. Jorge Rafael Videla generó presiones en la región e induciendo finalmente un clima de cooperación brasileña en esta materia (Lanús, 1986). Así mismo, Paraguay vivió una larga etapa de dictadura militar, con Alfredo Stroessner entre 1954 y 1989, y Uruguay retorna a la democracia en marzo de 1985 luego de un largo periodo dictatorial iniciado en 1973.

La democracia trae consigo cambios dramáticos en términos del tipo de relaciones económicas y políticas entre los Estados del Cono Sur. Con la llegada al poder del presidente Sarney en 1985 y hasta 1990, la concreción del interés de Brasil en la región empezó a materializarse, el avance más destacado fue la formación del eje argentino-brasileño, fundamento de la integración económica de los países del Cono Sur. Esta alianza estratégica se adelantó mediante la firma de la Declaración de Foz de Iguazú que sentó las bases de los que en años posteriores sería el MERCOSUR. Fue firmada por el presidente Sarney y su contraparte argentino Raúl Alfonsín el 30 de noviembre de 1985.

Al finalizar el gobierno de Sarney, el fin de la Guerra Fría y el ordenamiento de poder internacional, así como la expansión del proceso globalizador, modificaron el contexto internacional y los contextos nacionales, mostrando los nuevos desafíos económicos de la economía global y el reto de insertarse exitosamente en ella. Esta nueva realidad hace pensar a Brasil en la necesidad de generar alianzas regionales, en un contexto de crisis económica regional, con el fin de enfrentar este nuevo contexto globalizado

Por otro lado, la entrada de Argentina a la democracia marca el inicio de una mayor cooperación con Brasil y una nueva postura frente a Chile. El gobierno de Alfonsín encontró un Estado minado económicamente, y los retos que debía enfrentar eran numerosos, especialmente el problema de la inflación y la crisis de la deuda. Esta realidad económica cambió radicalmente la posición de Argentina frente a los organismos financieros internacionales, que se había caracterizado inicialmente por su dureza. Igualmente el gobierno de Alfonsín incluyó dentro de sus principales intereses el proceso de integración comercial con Brasil. Durante el gobierno de Alfonsín se vieron avances en las relaciones diplomáticas y económicas, sin precedentes entre Brasil y Argentina, y que se constituyen en los antecedentes inmediatos y las bases fundamentales de la futura creación del MECOSUR durante el gobierno de Carlos Menem, quien fue presidente de Argentina durante dos periodos consecutivos, entre 1989 y 1999.

En Uruguay, Julio María Sanguinetti, primer presidente electo democráticamente luego de la dictadura, priorizó dentro de su política exterior la inserción en la política internacional. Asimismo, tuvo que enfrentar un contexto regional en el cual sus vecinos del Cono Sur experimentaban procesos de transición a la democracia y los países de América Latina lidiaban con el pago de su deuda. La política exterior en materia económica se abrió a la tendencia del comercio internacional, incursionando en el libre comercio. Con los países vecinos en particular se destaca la firma del Convenio Argentino-Uruguayo de Cooperación Económica (CAUCE) en 1985, y el Protocolo de expansión Comercial (PEC) firmado con Brasil en 1986.

Por otro lado, es durante el gobierno de Juan Carlos María Wasmosy, presidente entre 1993 y 1998, que Paraguay empezó a formar parte del MERCOSUR. Este significó para Paraguay el fin de la tendencia de apelar a Brasil para resolver las amenazas que Argentina pudiera representar, o al contrario recurrir a Brasil si el caso era opuesto. Igualmente coincide con la caída del mundo bipolar y el proceso de globalización. Sin embargo, en el plano económico, Paraguay no se ha destacado por grandes crisis económicas o acelerados crecimientos, en este sentido es diferente de la de los demás países del MERCOSUR.

Este proceso se consolida en los noventa, cuando el discurso neoliberal entra con fuerza en el Cono Sur y le da un nuevo ímpetu al proceso de integración. En Brasil, durante la presidencia de Collor de Melo, la política exterior brasileña cambia radicalmente, introduciéndose con fuerza el discurso del liberalismo económico y persiguiendo el objetivo de alcanzar un lugar importante a nivel mundial a través de la integración económica regional.

Argentina, por otro lado, vio el proceso de integración como la vía para superar los problemas del subdesarrollo, y ha asumido que el desarrollo económico y la autonomía política dependen cada vez más de la región que de los países de manera individual (Russell, 1994).

Así mismo, durante los noventa Paragua ya incrementado sus exportaciones al MERCOSUR durante los noventa, para mediados de la década aumentaron a un 60% del total exportado (Masi, 1995). Mientras en Uruguay, Luis Alberto Lacalle implementa un modelo de desarrollo neoliberal (Moreira, 2004) y se une en 1987 a los Acuerdos de Complementación Comercial firmados entre Brasil y Argentina en 1985; igualmente, durante el segundo gobierno de Sanguinetti se orienta la política exterior principalmente hacia los temas económicos y de intercambio comercial.

Esto se ve reflejado finalmente cuando el MERCOSUR amplía sus fronteras, incorporando miembros asociados y estrecha vínculos con la Unión Europea, con quien busca establecer acuerdos comerciales bloque-bloque.

2.3. Percepción de las amenazas

En la región se dan simultáneamente conflictos derivados de tres dimensiones principalmente: desarrollo socioeconómico y falta de institucionalización dentro de los Estados; latencia de algunos conflictos interestatales de larga data; y emergencia de amenazas transnacionales (narcotráfico, tráfico de armas, lavado de dinero, terrorismo, entre otros) que tienen un fuerte impacto en las cuestiones de seguridad doméstica y regional. La manifestación de las tres dimensiones que inciden en la seguridad del continente americano se presenta en forma diferenciada de acuerdo con la subregión que se trate.

En este orden de ideas, se puede plantear que las vulnerabilidades a la seguridad en los países del MERCOSUR no responden a una manifestación de la seguridad tradicional (entendida como el uso de la capacidad militar para responder a un conflicto o a una amenaza proveniente del exterior). Sin embargo, este aspecto no se debe descuidar ya que algunas amenazas propias del concepto ampliado de la seguridad, pueden llegar a tener un tratamiento militar por parte de los Estados. De ahí que sea imperante abordar las posibles amenazas en la nueva agenda de seguridad de los países del MERCOSUR.

2.3.1. Las drogas y los delitos conexos

Brasil es una zona de tránsito de drogas y el incremento del tráfico ha venido acompañado por un escalamiento en los delitos y crímenes relacionados con droga, así como por un mayor consumo interno. La respuesta del gobierno Luiz Inácio Lula da Silva ha sido insuficiente para impedir el consumo ilícito, ponerle freno a la violencia o reducir el tráfico y el tránsito. No obstante, Brasil tiene varios convenios con sus vecinos para controlar los precursores químicos y el tráfico de drogas ilícitas. El emplazamiento militar en la frontera amazónica con Colombia ha facilitado el intercambio de información, lo que a su vez ha contribuido a la incautación de drogas en el río y en el aire. La cooperación policial ha sido especialmente importante en estos decomisos.

El elemento más controvertido en el plan de vigilancia e interdicción de droga del gobierno Lula es el Sistema de Vigilancia Amazónico (SIVAM/ SIPAM). El proyecto de US\$1.400 millones, inaugurado en 2002, fue diseñado para educir la tala ilícita de bosques y el narcotráfico en la zona amazónica, que es un importante punto de entrada a Brasil. Sin embargo, todavía dista de ser plenamente operacional: muchas de las estaciones de radar han sido abandonadas por falta de recursos; los únicos sistemas capaces de explorar a baja latitud han sido sacados del Amazonas, es decir que el programa ha sido un costoso fracaso (International Crisis Group, 2008).

Por otro lado, la respuesta de Lula al incremento del tráfico aéreo fue reglamentar la ley de abatimiento de 2004, que autoriza a la Fuerza Aérea a interceptar, y de ser necesario, a abatir aeronaves no identificadas sospechosas de transportar drogas. En 2006, se duplicaron las incautaciones de cocaína y el uso de barcos para transportar ha venido aumentando en la red fluvial del río Amazonas, que no está cubierto por el sistema de vigilancia ni por la ley de abatimiento. Esto lleva a pensar que los traficantes han encontrado nuevas rutas menos peligrosas (ibíd.).

Aunque sigue siendo relativamente bajo el consumo de droga en Brasil, ha venido aumentando. Según *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), Brasil es el principal consumidor de opiáceos en Suramérica con una tasa de consumo del 0,5 % anual. El Plan Nacional de Drogas se enfoca en la prevención, el tratamiento, la rehabilitación, la reinserción social, la reducción de daños y la disminución de la oferta. También hay una preocupación creciente con respecto a la conexión entre el consumo de drogas y el VIH /sida en un país en donde, en 2004, había cerca de 600.000 personas infectadas. Desde 1994, un proyecto para la prevención del consumo de drogas y la infección por VIH tiene como objetivo la población joven en situación de riesgo y los usuarios de drogas intravenosas. Hay un plan nacional de prevención dirigido a las comunidades marginales y las mujeres. En 2006, se enmendó la ley sobre consumo y posesión de drogas para uso personal, con el fin de ofrecer rehabilitación y servicios comunitarios en vez de cárcel (International Crisis Group, 2008).

Por otro lado, en Argentina, los esfuerzos se han concentrado, en las regiones fronterizas de Misiones y en Salta Jujuy. Desde 2006, la DEA ha financiado la Fuerza de Tareas Frontera Norte, que opera a lo largo de la frontera boliviana en Jujuy y Salta y hace poco creó una Fuerza de Tareas en el

El Dorado, que cubre las provincias de Misiones y Formosa, cerca de la Triple Frontera (con Brasil y Paraguay). La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) es la entidad encargada de coordinar a la policía federal y provincial, la gendarmería y la guardia costera. Sin embargo, durante el gobierno de Néstor Kirchner fue obstaculizada por el intento del entonces Ministro del Interior Aníbal Fernández, de centralizar su actividad bajo su Ministerio. En marzo de 2005, se creó la Unidad Fiscal de Apoyo para la Investigación de Delitos Complejos en Materia de Drogas (UFIDRO), adscrita al Ministerio del Interior (ibíd.).

Como principal productor de precursores químicos en el continente, Argentina impuso controles más estrictos desde 2005. El Registro Nacional de Precursores Químicos (RENPRE) obliga a todas las empresas que trabajan con por lo menos uno de los sesenta químicos principales que se pueden utilizar para producir cocaína a que se registren en la SEDRONAR. Las incautaciones de precursores se redujeron sustancialmente entre 2004 y 2005, lo que sugiere que se estaban despachando menos ilegalmente a Bolivia y Perú. Sin embargo, las autoridades reconocen que la cocaína se puede producir con más de doscientos químicos que no figuran en la lista de RENPRE. Al mismo tiempo, hubo un incremento en la hoja de coca que llega a la Argentina para ser procesada y convertida en cocaína.

En este sentido, la amenaza planteada por el narcotráfico y el crimen organizado y el fracaso de las actuales políticas contra la droga son los dos lados de una misma moneda. El narcotráfico amenaza al Estado de derecho, la seguridad y la estabilidad en el continente americano. La ineficiencia en las estrategias antinarcóticos ha sido reconocida en público por observadores neutrales y en privado por muchos tomadores de decisiones y jefes de policía en el hemisferio.

Después de más de una década de esfuerzos sostenidos, la producción de cocaína en los tres países andinos productores no se ha reducido; a su vez, las organizaciones de narcotraficantes han ampliado su alcance en el continente para abastecer a los dos principales mercados de cocaína del mundo, Estados Unidos y Europa, así como a los mercados en expansión en Brasil y el Cono Sur (International Crisis Group, 2008).

2.3.2. Terrorismo

Los nuevos grupos terroristas operan en el marco de una estrategia estrechamente vinculada al mundo globalizado, empleando todos los medios modernos de comunicación, de transporte y de información. La combinación de estos medios con el uso de bombas de fabricación casera y aviones civiles, hacen que esta nueva amenaza sea más difícil de detectar y prevenir. El nuevo enemigo no tiene una base geográfica permanente, su red es dispersa y resulta difícil evaluarlo numéricamente (Bogado, 2002).

La universalización de la amenaza terrorista lleva a los Estados a la necesidad de enfrentar este desafío mediante la constitución de alianzas superadoras. Actualmente las alianzas globales y regionales resultan imprescindibles no solamente para la seguridad externa, sino también para la seguridad interna, en un contexto de redefinición de los confines entre lo interno y lo externo (Bogado, 2002). De ahí que diferentes autores planteen que frente a las nuevas amenazas, la única vía para la seguridad nacional es la cooperación transnacional.

A raíz de los atentados contra la Embajada de Israel, 1992, y contra la Asociación Mutual Israelí (AMIA), 1994, se comenzó a prestar una mayor atención a la zona conocida como Triple Frontera. Estos ataques terroristas provocaron un fortalecimiento significativo de las capacidades de la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) de la Argentina en materia de contraterrorismo y dieron

lugar al nacimiento de la cooperación policial en el ámbito del MERCOSUR con la creación del órgano de Reunión de Ministros del Interior y equivalentes.

A partir de la integración del Comando Tripartito de la Triple Frontera y la firma del Acuerdo para la Seguridad en la Triple Frontera, 1996, Argentina, Brasil y Paraguay coordinaron sus instituciones policiales y fuerzas de seguridad para ejercer una vigilancia eficaz en la región según pautas análogas a las aplicadas por la Unión Europea. Asimismo, se ha establecido un Sistema de Intercambio de Información de Seguridad en el MERCOSUR (más Bolivia y Chile), mecanismo de intercambio telemático en tiempo real de datos de interés policial, comparable al creado en Europa como consecuencia del Tratado Schengen (Bogado, 2002).

Los servicios de inteligencia de los países miembros se encuentran en un proceso de revisión con el fin de contar con organismos aptos para luchar contra el terrorismo, el narcotráfico, así como contra otras amenazas que pudieran poner en riesgo el sistema democrático, y, respecto del exterior del país permitan anticipar situaciones de crisis para poder superarlas. Con el fin de enfrentar el desafío que hoy representa el terrorismo internacional se requiere la especialización y control en materia de inteligencia, la plena profesionalización de la actividad, la adecuada coordinación regional de las tareas policiales, así como el fluido y amplio intercambio de información entre los países miembros del MERCOSUR (Bogado, 2002).

2.3.3. Seguridad ciudadana

En Argentina, se produjo una escalada delictiva y de violencia a partir de la década de los noventa, la cual ha sido acompañada por un aumento de la proliferación y del uso de armas de fuego, las que fueron causa de 2841 muertes en el 2004. Así, en todo el país los delitos se incrementaron en un 154%, los suicidios en un 60% y las muertes por accidentes con armas de fuego en un 82% entre el año 1991 y el 2004. Por otro lado, la proporción del uso de armas de fuego en los homicidios creció del 49% al 78% entre 1991 y 1997, y en los robos del 40% al 71% entre 1995 y 2003 en la ciudad de Buenos Aires. Este fenómeno ha hecho que el problema de la seguridad se convierta en uno de los centros de la agenda pública, llegando a convocar a más 200.000 personas en la Plaza del Congreso pidiendo mayor seguridad en el año 2004. Como respuesta al emergente problema de las armas de fuego se efectuaron reformas legislativas, como la del Código Penal, que ha merecido numerosas críticas, o la creación del Registro de Armas Incautadas que debe ser destacada como positiva (Fleitas, 2006).

Por otro lado, hay cuestiones socioeconómicas que son centrales para poder entender el problema. Las sucesivas crisis y reformas económicas generaron un proceso de exclusión que tuvo como resultado que en la Argentina la tasa de población desocupada creciera un 163% de 1991 a 1995, es decir del 6.9% al 18.2% alcanzando un pico en el año 2002 con un 21.5 %. Asimismo, la cantidad de personas bajo la línea de pobreza aumentó sostenidamente desde fines de los noventa, llegando al 57.5% en el 2002 (Fleitas, 2006).

En el ámbito del Grupo de Trabajo de Armas de Fuego del MERCOSUR y países Asociados, Argentina impulsó en marzo de 2004 la participación de ONG'S en dichas reuniones aunque luego por iniciativa de Brasil se las excluyó y en la siguiente reunión en Brasilia no hubo representación de la sociedad civil. En el encuentro de abril de 2006 en Buenos Aires, se volvió a permitir la participación de ONG'S. En dicha reunión, el gobierno de Chile propuso la obligatoriedad del marcaje a municiones para su exportación, aunque finalmente se siguió la posición de Brasil de que fuera solo una recomendación (Fleitas, 2006).

En cuanto a Paraguay, es importante anotar que aún cuando ha dado pasos importantes en la consolidación de su democracia, sigue estando en una etapa de transición y de cambio socioeconómico y se enfrenta al desafío de dar una solución a altos niveles de pobreza, de desigualdad social y a una tradición de violencia política, pero para ello cuenta con instituciones todavía débiles (Otamendi, Schneider y Solmirano, 2006).

Vinculados con dichos problemas han ido aumentando los niveles delictivos, de tal forma crecieron un 70% los robos del 2001 al 2003 y los homicidios un 39% del 2000 al 2005. Es pertinente anotar que un 42% de la población en Paraguay es rural, lo cual ha incrementado los delitos y conflictos en áreas rurales, donde hay poca presencia policial, altas tasas de natalidad y pobreza, y a su vez se está produciendo un proceso de desplazamiento de la población debido en parte al boom de la agricultura (Otamendi, Schneider y Solmirano, 2006).

Paraguay es una fuente de armas y municiones del crimen organizado en Brasil. Al respecto Ciudad del Este que es uno de los vértices de la Triple Frontera con Argentina y Brasil, es comúnmente señalada como un lugar donde se realizan diversos tipos de tráfico y actividades delictivas, entre ellos el contrabando y venta ilegal de armas (Otamendi, Schneider y Solmirano, 2006).

Uruguay por su parte, era conocida como la Suiza de América, entre otras razones, por los bajos niveles delictivos que tenía. Sin embargo, las cifras demuestran que este calificativo se aleja de la realidad. No cabe duda, que la escalada delictiva en Uruguay se encuentra directamente relacionada con factores institucionales, culturales y socioeconómicos, como por ejemplo el aumento del desempleo. No obstante, la proliferación y el consecuente fácil acceso a las armas, es una variable que en un contexto de crisis, cobra una nueva dimensión, en la que se acentúa su carácter de factor de riesgo. Esto hace que al día de hoy, las políticas de control de armas en Uruguay cobren particular relevancia como herramienta para moderar los niveles de violencia (Fleites, 2006).

2.3.4. Amenazas militares

Los recursos destinados al presupuesto nacional para el sector defensa en América Latina han estado sujetos a los momentos históricos propios de cada país, es por esto que durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, los países de la región sufrieron una regular secuencia de desequilibrios macroeconómicos que hacía prácticamente imposible prever con antelación que recursos eran necesarios para el sector defensa (Sibilla, 2005). La misma etapa histórica correspondió, en buena parte, con la emergencia de gobiernos dictatoriales que conducían su accionar con plena discrecionalidad, es decir, que los presupuestos eran manejados de forma reservada, con la llegada de la democracia los gobiernos comenzaron a desagregar las cifras y a explicitar los objetivos operativos que cada unidad de gobierno se plantearía para el siguiente año (Sibilla, 2005).

Sin embargo, los Estados manejan gastos reservados, acudiendo a la *cultura del secreto* que puede ser definida como una indebida extensión de las características secretas de determinados asuntos hacia otros que deberían ser, a priori, de conocimiento general. Es común que en el medio militar exista un minucioso hermetismo sobre muchos de los asuntos tratados, o que junto a vicios del comportamiento o a una simple falta de atención hacia criterios distintivos, se pueda terminar en una exagerada atribución de secreto sobre asuntos ordinarios. Los militares acostumbran a tener una fuerte tendencia a clasificar como secretos asuntos completamente comunes. Este fenómeno se presenta con frecuencia en países que han pasado por regímenes antidemocráticos (Wellington, 2008).

Parte de la inversión de los países del MERCOSUR está dirigida a la promoción de la ciencia y tecnología nucleares en América Latina y el Caribe, los cuales se encuentran regidos a través del Tratado de Tlatelolco firmado el 14 de febrero de 1967 y que entró en vigencia desde abril de 1969, el cual fue creado para asegurar la ausencia de armas nucleares en los 33 países firmantes (Navarro, 2007).

Argentina, pionera en el tema, cuenta con laboratorios y talleres cuyo fin es la concreción de investigaciones y desarrollos en todos los aspectos vinculados a la utilización pacífica de la energía nuclear. (Comisión Nacional de Energía Atómica). Cuentan con varios Centros, el Centro Atómico de Bariloche, el Centro Atómico Constituyentes y el Centro Atómico Ezeiza.

Brasil cuenta con las Plantas Angra I y Angra II, ambas en funcionamiento, fueron parte del proyecto atómico impulsado por el ex presidente militar Ernesto Geisel (1974-1979) (Agencia de Noticias para MERCOSUR y el Atlántico Sur, 2009). Angra III esta proyectado terminar su construcción en 2015. Según la Agencia de Noticias para MERCOSUR (2009), el gobierno de Brasil utilizará la fisión atómica con fines pacíficos, pues la Constitución impide la construcción de armamento nuclear.

Aunque países como Uruguay no son poseedores de tecnología nuclear si son participantes en proyectos avalados por el “Acuerdo Regional de Cooperación para la Promoción de la Ciencia y Tecnología Nucleares En América Latina y El Caribe³”.

En el cual, ha participado presentando 13 Ideas para Proyectos para los bienios 1999-2000 y 2003-2004, y participó en 48 Proyectos (Agencia de Noticias para MERCOSUR y el Atlántico Sur, 2009), mientras que Bolivia no reporta producción nuclear hasta la fecha.

2.3.5. Conflictos limítrofes

Las zonas fronterizas han desarrollado formas de organización económica y social que tienen generalmente correspondencia con la contigua de un país limítrofe. Estas tienen además en ocasiones una fuerte referencia derivada de conflictos de límites resueltos o no, que pueden crear situaciones de rigidez, prevención o de abierta hostilidad. En los países que integran el MERCOSUR, el tema fronterizo, aunque variando la intensidad de su influencia, ha sido vinculado en el pasado con la doctrina y con la estrategia geopolítica de los gobiernos.

Algunos de los expositores de estas teorías proponían la instrumentación de las llamadas “áreas fronterizas de irradiación” u otras formas semejantes que en su detalle incluían fronteras donde se identificaban: litigios territoriales, la existencia de posibles reservas minerales y factores de inestabilidad incluida la insurgencia. En varios países se mantenían hipótesis recíprocas de guerra que son atenuadas o canceladas al iniciarse en la década pasada cuando se comenzó un proceso de distensión de las relaciones bilaterales en el Cono Sur (Valenciano, 1996).

La idea de la frontera discriminante o la sospecha expansionista han contribuido a que la mayoría de los países adoptaran políticas de frontera que calificaban los tramos o sectores de frontera,

3 El programa se basa principalmente en la cooperación horizontal, técnica y económica con el fin de promover el uso de las diversas técnicas nucleares y su aplicaciones con fines pacíficos.

regulando su permeabilidad y según estos condicionantes, el desarrollo de vinculaciones fronterizas de distinto orden.

Sólo en el pasado reciente algunas de éstas admitieron "selectivamente" cooperaciones intrafronterizas formales. De estas políticas, explícitas o no, derivaba un rol defensivo y poco propenso a la colaboración entre países. En las últimas décadas estas prácticas han perdido relevancia en tanto se ha registrado la consolidación de la soberanía interna en la totalidad de los países del MERCOSUR y una admisión final de la legalidad de fronteras comunes anteriormente disputadas (Valenciano, 1996).

Autores como Eugenio Valenciano, plantean que la evolución de la problemática fronteriza puede sintetizarse señalando que en los últimos años la función de la frontera muestra una tendencia a asimilar el cambio producido en el ambiente de relaciones entre países y también ha recibido nuevos requerimientos de los países incursos en un programa de integración como es el caso del MERCOSUR. No obstante, estas pautas generales, cada sector o tramo de frontera es un caso específico con problemáticas y perspectivas diferenciadas.

2.4. Conciencia propia de constituir una región

A partir de la constitución del MERCOSUR, los países miembros a pesar de mantener relaciones bilaterales entre ellos y con otros Estados, constituyen un bloque unido de negociación y liderazgo regional con incidencia mundial.

Asimismo, son considerados como bloque, como un actor importante por otros actores y bloques del sistema internacional. Prueba de esto, es su participación en foros y organizaciones internacionales. Igualmente, como se mencionó anteriormente, es clara la existencia de patrones de amistad y enemistad establecidos en la política exterior.

Es pertinente anotar que las formas de cooperación transnacional en la economía subregional no solo representa el crecimiento de la interdependencia entre los Estados del MERCOSUR sino que implica que el mercado económico es uno de los distintos valores comunes de las sociedades del MERCOSUR (Flemes, 2005).

En este sentido, la formación de las relaciones entre los Estados y las sociedades del MERCOSUR, están basadas en un "sentido de comunidad", el cual se caracteriza entre otros por un alto grado de identidad colectiva y valores comunes. Además del intercambio comercial, la democracia y los derechos humanos son valores que se asocian a los Estados miembros del MERCOSUR (Flemes, 2005).

Sin embargo, en la esfera político-estratégica, algunos autores han planteado una escasa densidad institucional, la cual 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 menos a estructuras institucionales acabadas, ya que aún no contemplan la cesión de capacidades de defensa a una estructura supranacional o coordinada entre los miembros. Esta ausencia de una política común es el resultado de las dificultades de los países por alcanzar una posición institucional y homogénea pues aún predominan los objetivos e intereses nacionales de los actores en bloque (Riquelme, 2011).

Frente a este tema, Riquelme (2011) plantea que para Robledo y Rojas (2002), la principal característica de este régimen de facto, ha sido su opción por la concertación y la coordinación como modalidad institucional. Según estos autores, el proceso de integración ha evitado el desarrollo de instituciones supraestatales, sino que 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.

Conclusiones

El MERCOSUR a pesar de presentar deficiencias institucionales importantes que no han permitido consolidar y estandarizar comportamientos, sí se caracteriza por la identidad colectiva que han establecido sus miembros a través de interacciones intensas y regulares en los frentes económico, político y cultural estableciendo patrones de amistad estables.

El MERCOSUR representa un nuevo significado colectivo para los actores miembros que modifica la forma cómo se ven a sí mismos y la forma como son vistos a nivel internacional por otros actores. Después de la creación del MERCOSUR los Estados miembros dejaron de ser considerados de forma individual, con sus recursos propios y empezaron a ser identificados y a identificarse de forma colectiva como grupo. Sin embargo, es pertinente anotar, que este es un proceso reciente en el cual aún no se ha logrado consolidar totalmente la institucionalización en materia de seguridad por parte del grupo como un todo, ya que la gran mayoría de los acuerdos referentes al tema de seguridad se han realizado de manera bilateral, lo cual ha implicado que el tratamiento a algunas amenazas a la seguridad no sea de carácter mancomunado.

Aún así, más allá de la consideración coyuntural de amenazas comunes, las prácticas de los Estados han dependido del desarrollo de un “yo” colectivo.

Por esta vía en el marco constructivista que la interacción define la identidad de los actores, vemos como el contexto internacional y regional de la década de los ochenta, estableció nuevas dinámicas de interacción regional e internacional, modificando los intereses de los actores y las percepciones y expectativas del comportamiento de otros, dándole prioridad al desarrollo económico de los Estados a través de procesos de integración, cooperación y posicionamiento internacional como colectivo.

Dichas interacciones generaron claras modificaciones a la identidad de los actores que cambiaron las percepciones propias y de otros. Es claramente el caso de Brasil y Argentina, dos Estados que tradicionalmente se percibían mutuamente como amenazas y que cambiaron su discurso estableciendo patrones de cooperación. De esta forma, modificaron también sus expectativas sobre su comportamiento y establecieron nuevas percepciones de amistad.

Esta identidad colectiva fue posible y se solidificó gracias al aumento de la frecuencia de encuentros entre los países firmantes del MERCOSUR, como consta en la serie de reuniones que han tenido lugar a nivel presidencial y ministerial. En esta medida, si se quiere, se puede ver cómo los Estados aprendieron estas nuevas identidades.

Igualmente, en ese proceso de transformación y aprendizaje de las identidades, a pesar de la resistencia normal al cambio se debe destacar un elemento que el constructivismo considera clave, y es la intencionalidad, es decir la voluntad individual de transformación del actor que se ve claramente

en el establecimiento de nuevos objetivos y estrategias de relacionamiento de las políticas exteriores de Brasil y Argentina. Así, El MERCOSUR, es un ejemplo exitoso de transformación de identidades tomando como base la práctica propia.

Finalmente, este recorrido nos permite considerar al MERCOSUR como un Complejo de Seguridad Regional que está en proceso de fortalecimiento, en la medida en que encontramos en él unos patrones de amistad claros, construidos a partir de interacciones económicas, políticas y sociales intensas; la percepción de amenazas compartidas, el establecimiento de medidas comunes para enfrentarlas; y la construcción de una identidad común. Su fortalecimiento depende principalmente de los esfuerzos que se hagan en materia de institucionalización.

Bibliografía

1. Achard, Diego., Silva Flores, Manuel. & Gonzalez, Luis Eduardo. (1994). Las élites argentinas y brasileñas frente al Mercosur. Buenos Aires, BID-INTAL.
2. Bogado, Belén. (2002). El MERCOSUR en el nuevo contexto de la seguridad internacional. Resdal.
3. Buzan, Barry & Waever, Ole (2003), *Regions and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
4. Calderon, Emilse. (2010, otoño, 141-156). Complejo Sudamericano de Seguridad: una cooperación multilateral posible, no probable. En: *Revista de Ciencias Sociales*, segunda época, 17.
5. Di Paolo, Daniel. (2002). Respuesta estratégica a las amenazas no convencionales en el nuevo escenario de seguridad de América del Sur. La política exterior argentina y su inserción en el contexto de seguridad regional e internacional de pos-guerra fría, RESDAL.
6. Fleitas, Diego. (2006, junio). El problema de las armas de fuego en el Cono Sur. Flacso Secretaría General. Documento de trabajo No. 1. Buenos Aires.
7. Flandes, Daniel. (2005). *Creating a Regional Security Community in Southern Latin America: The Institutionalisation of the Regional Defense and Security Policies*. En: *Working Papers Global and Area Studies*, 13.
8. International Crisis Group. (2008). La Droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños. Informe sobre América Latina, 26.
9. Lake, David. *Regional Security Complexes: A Systems Approach*. En: LAKE, David. & Morgan, Patrick. (1997). *Regional Orders: Building Security in a New World*. Estados Unidos: *The Pennsylvania State University Press*.
10. Masi, Fernando. (1995, Julio-Septiembre), Paraguay y el Mercosur: posibilidades en un mercado ampliado, en *Propuestas Democráticas* (Asunción).
11. Moreira, Constanza. (2004). final del juego. del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay. 1.ª edición. Montevideo: Trilce.
12. Otamendi Alejandra, Schneider Lucas y SOLMIRANO Lisa. Paraguay. En: Fleitas Diego. (2006) El problema de las armas de fuego en el Cono Sur.
13. Resende-Santos, Joao. (2002, January, 01). *The Origins Of Security Cooperation in the Southern Cone*. En: *Latin American Politics and Society*.
14. Riquelme, Jorge. (2011). El Mercosur y la formación de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur. En: *Revista Enfoques*. Vol. 10, 14, 21-51.
15. Russell, Roberto. (1994). Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate. Buenos Aires: FLACSO.
16. Valenciano, Eugenio. (1996) La frontera: un nuevo rol frente a la integración – la experiencia en el MERCOSUR. En: *Ensayos FEE*, Porto Alegre.

17. Waever, Ole (1997). *Figures of International Thought: Introducing Persons Instead of Paradigms*. En: I. B. Neumann & Ole Waever (eds). *The Future of International Relations: Masters in the Making? London and New York: Routledge*.
18. Wagner, Augusto. (2010). Regionalismo y seguridad sudamericana: son relevantes el Mercosur y la Unasur? En: *Revista Iconos*. 38, 41-53.
19. Wendt, Alexander. (2003). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: UK. Cambridge University Press.
20. XIV Cumbre de Presidentes del MERCOSUR. 24 de julio de 1998, Ciudad de Ushuaia, Argentina. Declaración Política del MECOSUR, Bolivia y Chile como zona de paz.

Cibergrafía

21. Navarro, Roberto. (2007). Números del Presupuesto Cristina. En: El País. Argentina. Publicación Digital por la Web. El País. Disponible en Internet: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-91225-2007-09-12.html#arriba>
22. Sibilla, Gustavo. (2005). Los presupuestos de defensa en América Latina. Creciente apertura y transparencia. En: Atlas de RESDAL. Disponible en Internet: <http://www.resdal.org>
23. Wellington, Leite., De Almeida Carlos. (2008). Gastos reservados. En: Atlas de RESDAL. Disponible en Interne: <http://www.resdal.org>