

UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano: una visión desde las teorías de las Relaciones Internacionales

UNASUR and the South American Defence Council: a vision from the International Relations theories

MICAELA FINKIELSZTOYN

Licenciada en Letras (UBA) y Magister en Estudios Internacionales (UTDT/ Institut d'Études Politiques de Paris). Correo electrónico: mfinkiel@gmail.com

Resumen

El presente artículo se propone explicar el fenómeno de la integración regional sudamericana —haciendo foco en el caso particular de la UNASUR y su Consejo de Defensa—, a partir del prisma teórico de las principales escuelas de teoría de las Relaciones Internacionales: el Realismo, el Liberalismo, el Constructivismo y la Escuela Inglesa, así como también estudiar y comprender las limitaciones propuestas por cada uno de dichos modelos.

Palabras clave

Integración regional — UNASUR — Consejo de Defensa

Abstract

This article propose an explanation of the South American regional integration phenomenon - making focus in the particular case of the UNASUR and its Defence Council-, from the theoretical framework of the main International Relations schools: Realism, Liberalism, Constructivism and English School, also study and comprehend the limitations proposed by each model.

Keywords

Regional integration — UNASUR — Defence Council

Introducción

Analizar el rol que cumplen la Argentina y Sudamérica en el sistema internacional implica, de algún modo, aprehender las categorías epistémicas que describen el mundo según las Relaciones Internacionales y lograr que

puedan explicar los fenómenos que se producen en esta región. Dicha tarea tiene sus dificultades, ya que la mayoría de los modelos teóricos que describen las relaciones entre las naciones y los procesos de integración regional han sido concebidos en la academia anglosajona, por lo que su alcance explicativo y predictivo se circunscribe, en la mayoría de los casos, a ese universo. Esto, como sugiere Elsa Llenderozas “ha constituido casi siempre un obstáculo en el proceso de enseñanza y aprendizaje en los ámbitos universitarios” locales (2013:7). Sin embargo, y a pesar de sus limitaciones, dichos modelos teóricos tienen pretensiones de universalidad y la mayoría de los principios básicos que regulan las Relaciones Internacionales -tales como la soberanía westphaliana, la noción de *pacta sunt servanda*, e incluso formulaciones más liberales, como la teoría de la paz interdemocrática- son de plena aplicación en Sudamérica, por lo que dicho esfuerzo no carecería de utilidad.

El caso particular de la UNASUR, y de su Consejo de Defensa, ambos nacidos de la voluntad de los estados soberanos de la región por coordinar ciertas políticas sectoriales, intentando así moldear la anarquía y reducir los costos producidos por la escasez de información con la que los estados operan en su individualidad, parecería —*grosso modo*— responder a esta caracterización universal de la que parten la mayoría de las teorías de las Relaciones Internacionales.

El presente capítulo, por lo tanto, se propone explicar el fenómeno de la integración regional sudamericana, a partir del prisma teórico de las principales escuelas de teoría de las Relaciones Internacionales: el Realismo, el Liberalismo, el Constructivismo y la Escuela Inglesa, así como también estudiar y comprender las limitaciones propuestas por cada uno de dichos modelos.

Delimitación de la problemática de estudio

Los debates propuestos por las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales -Realismo, Liberalismo, Constructivismo y Escuela Inglesa- giran en torno a dos cuestiones fundamentales: qué (o quién) puede ser entendido como un actor de dichas relaciones; y de qué manera se producen las relaciones y vínculos entre dichos actores.

En este sentido, el principal desafío teórico al que debe enfrentarse el presente trabajo es la falta de consenso entre las cuatro escuelas respecto de la posibilidad de comprender al concepto de “región” como nivel de análisis, dado que se encuentra a medio camino entre el nivel internacional y el nivel nacional o doméstico -niveles originalmente propuestos por Kenneth Waltz en su obra “El Hombre, el Estado y la Guerra” (1959) como categorías de análisis de la acción, y tomados como punto de partida por el canon teórico de las Relaciones Internacionales. En una palabra, no todos los acercamientos teóricos consideran a las regiones como actores en el sistema internacional.

Esto se debe a que, en gran medida, los enfoques tradicionales de las Relaciones Internacionales suelen asociar la noción de “agencialidad” -o *actorness*, en inglés-, es decir aquello que hace que una entidad del sistema internacional sea considerada un verdadero “actor” en la realización de dichas relaciones-, con los atributos tradicionales de un estado (soberanía, territorio, reconocimiento externo, etc.). El proceso de globalización, y el creciente fenómeno de la integración regional, han comenzado a discutir la titularidad exclusiva de dicha *actorness* por parte de los estados, permitiendo su atribución a otras entidades, siempre y cuando estas cumplan con una serie de atributos. Para Björn Hettne -uno de los principales exponentes teóricos del Nuevo Regionalismo¹⁵¹- los atributos que le otorgarían *actorness* a una región serían: a) una noción de “regionalidad” (*regionness*), entendida en términos de cohesión de sus miembros; b) una noción de “presencia”, que se refiere al impacto de dicha región en resto del mundo; y, c) un elemento activo, denominado “agencialidad intencional” (*purposive actorness*), que supone un esfuerzo consciente de la región de influir en el orden internacional, de acuerdo a sus valores e intereses (Hettne, 2003).

Esta diferencia de apreciación de las regiones también se debe, en gran medida, a la ontología desde la cual son concebidas las Relaciones Internacionales: dependiendo del nivel de análisis (individual, nacional o sistémico) que privilegie cada marco teórico; así como también de la concepción acerca de la naturaleza de la relación entre los estados -más proclives a la cooperación o al conflicto- que cada una de las escuelas tenga, se encontrarán más o menos dificultades para comprender y analizar el fenómeno de la integración regional.

En este artículo, por tanto, se procederá a analizar el fenómeno de la UNASUR, y más específicamente del Consejo de Defensa Sudamericano, desde el prisma teórico de cada una de las cuatro escuelas antes mencionadas. Asimismo, y dada la innegable proliferación de procesos de integración en el continente americano (Mercosur, ALBA, CAFTA, NAFTA, CELAC, CAN, ALADI, UNASUR, entre otros) se procederá también a discutir qué perfil de región presupone la UNASUR respecto de los demás y cómo Sudamérica se ha transformado en una categoría ideológica, política e identitaria, amén de su concepción tradicionalmente geográfica.

Hechas estas salvedades, procederemos a definir en términos muy generales aquello que entenderemos por “región”, de modo tal de tener una definición base, que pueda ser contrastada con la visión de cada una de las cuatro perspectivas. En este sentido, entenderemos por región a un subsistema dentro del sistema internacional, que se caracteriza por consistir en:

¹⁵¹Enfoque según el cual las relaciones entre los estados que comprenden una región son multidimensionales, es decir, escapan únicamente a los acuerdos comerciales, para tener un efecto de *spillover* sobre las dimensiones política, migratoria, entre otras. El modelo de Hettne está básicamente concebido para explicar la génesis de la Unión Europea y, durante los 90s, se lo intentó utilizar para explicar el Mercosur (Díaz Nieto, 2010: 16).

- a) Una serie de unidades o elementos interconectados de tal modo que el cambio en alguno de dichos elementos o en sus relaciones genera cambios en otra parte del subsistema;
- b) Ser un subsistema que exhibe propiedades y comportamientos que son diferentes a aquellos que tienen sus partes constitutivas (Jervis, 1997: 6).

Como puede verse, tomamos como punto de partida una definición minimalista de un autor realista como Jervis, para poder ir complejizando y debatiendo con la definición, a medida que avancemos en la explicación. Lo principal que podemos destacar hasta el momento, y que podría constituir una base consensual entre todas las escuelas es que, independientemente de que la región sea concebida como un actor con valor por sí mismo o como un mero subsistema del sistema global, requiere necesariamente de cierta interdependencia -que opera como caja de resonancia frente a los cambios- y de una cierta sinergia -que hace que el todo sea necesariamente distinto a la suma de sus partes. A partir de dichos elementos, entonces, comenzaremos a profundizar las diferentes concepciones de región, evaluando el alcance de su poder explicativo, en lo que a la UNASUR concierne. Comencemos por la escuela realista.

La UNASUR desde una óptica realista

Una de las principales críticas que se le realiza al Realismo como escuela de las Relaciones Internacionales es que se trata de una teoría de la llamada “tercera imagen” (Waltz, 1959), es decir, que su poder explicativo es mayor cuando se analizan fenómenos a nivel estructural: patrones de poder en el sistema internacional de estados (Ikenberry, 2011). Por este motivo, el Realismo suele encontrar ciertas dificultades a la hora de comprender fenómenos de segunda imagen (el nivel estatal), y suele no tomar en consideración aquello que sucede en el plano regional, al encontrarse a medio camino entre la segunda y la tercera imagen. En consecuencia, como sostiene Jervis, la región sólo puede entenderse desde el realismo como un “subsistema”, una pieza menor del sistema internacional.

Asimismo, y dado que el Realismo tiende a hacer foco en los atributos “materiales” como elementos de poder relativo -la población, la extensión territorial, la economía- (Llenderrozas, 2013: 178), resulta lógico entonces que dichos subsistemas regionales sean vistos desde el prisma geográfico. En consecuencia, para el neorealismo, las regiones se conforman como subsistemas globales, de acuerdo a un criterio de proximidad geográfica, condición de posibilidad del nivel de interconexión que experimentarían los estados.

¿Cómo se producen las relaciones entre estados al interior de una región para el Realismo? Para responder a esta pregunta, es preciso volver a la ontología de las relaciones interestatales que propone dicha escuela. Para el Realismo,

las relaciones entre estados están basadas pura y exclusivamente en términos de poder en un contexto de anarquía. Es a partir del análisis de dichas relaciones que un Estado define su política exterior: puede reaccionar en contra de dicho poder y balancear al Estado poderoso [*balancing*, en inglés]; o puede plegarse a dicho poder y bregar por mantenerse en la esfera de influencia del estado hegemónico [*bandwagoning*]. Es a partir de esta dialéctica entre *balancing* y *bandwagoning* que se dirime la integración regional para el Realismo.

Hay pocos estudiosos realistas que derivan una teoría del conflicto que pueda predecir la estabilidad relativa de las diferentes regiones basadas en el entendimiento de las dinámicas de poder dentro de estas regiones, en oposición al simple estudio de cómo las grandes potencias exteriores [a la región] pueden explotar la política regional en su provecho (Paul, 2012: 49).

Como bien señala Copeland (Paul, 2012), la gran mayoría de los teóricos realistas evalúan la conformación de regiones como un resultado de una “reacción”, sea a favor, sea en contra, de las potencias extrarregionales. Jeffrey Taliaferro (*idem*: 76) va aún más allá, señalando que además de las potencias globales, existen estados “pivote” (*pivotal states*), que operarían como los hegemones en torno de los cuales se constituyen regiones, que actúan conjuntamente respecto de una potencia extrarregional. En el caso de Sudamérica, Brasil sería dicho estado pivote -México podría serlo también, en una dinámica más bien continental- y la potencia extrarregional sería Estados Unidos. Para una visión realista, y “occidente-céntrica” como sería la sugerida por Copeland y Taliaferro, la UNASUR sería entonces la respuesta regional elaborada por América del Sur, teniendo a Brasil como estado pivote, frente al peso relativo de los Estados Unidos como hegemón hemisférico.

Dicha hegemonía condicionaría la respuesta de una potencia media como Brasil, quien buscaría coordinar su política exterior y de seguridad con sus socios menores en la región a quienes, conforme la lógica realista, no les quedaría otra opción más que apoyar directamente a los Estados Unidos y mantenerse al margen de la región, o bien plegarse a la hegemonía¹⁵² brasileña, de modo de contrarrestar el poderío americano y beneficiarse de los bienes públicos regionales que Brasil podría darles a cambio -tales como

¹⁵²Si bien el concepto de hegemonía es polivalente, consideramos apropiado para este trabajo recurrir a la definición formulada por Antonio Gramsci, quien la comprende como una situación en la que: “El estado dominante crea un orden basado, en gran medida, sobre una base de consenso ideológico, funcionando de conformidad con principios generales que, de hecho, aseguran la continuidad de la supremacía del estado/s líder/es y sus clases dominantes, pero que a la vez asegura alguna medida de satisfacción para los menos poderosos” (1957: 154-155).

seguridad e infraestructura-, mientras este último consolida su propio interés nacional de defensa de su región.

Esta percepción de la región es indudablemente controversial, puesto que deja poco margen para la acción estatal de los países medios y pequeños - como podrían ser los países andinos, miembros a la vez de la UNASUR y de la Alianza del Pacífico-, y precisa por tanto ser matizada. Sin embargo, también es posible encontrar evidencia empírica que la sustente. En su “Estrategia Nacional de Defensa”, Brasil contempla la posibilidad de “una guerra asimétrica, a ser sostenida contra ‘un enemigo de poder militar muy superior’ (...) por la incondicional soberanía brasileña sobre su Amazonia” (Presidencia de la República 2008: 27). No resultaría difícil ver que el “enemigo de poder militar muy superior” podrían ser los Estados Unidos, en coalición o no con la OTAN, quienes bregan por la internacionalización de la Amazonia, en detrimento de la soberanía brasileña sobre el territorio.

En este sentido, la coordinación de las respuestas de los diferentes ejércitos sudamericanos, así como la desarticulación de cualquier hipótesis de conflicto entre ellos, a partir del establecimiento de un Consejo de Defensa Sudamericano en el marco de la UNASUR, estaría claramente en los intereses de Brasil¹⁵³, quien desea emplear todos sus capacidades de poder relativo, es decir su incomparable diferencia económica, geográfica y demográfica respecto del resto de los estados sudamericanos, para encolumnarlos frente a la potencial amenaza, sobre todo en términos de la disputa por los recursos naturales y la soberanía territorial de quienes los detentan.

En esta misma lógica, puede pensarse también que el hecho de que UNASUR ocupe la totalidad del subcontinente sudamericano, sin traspasar hacia América Central y México, es también una manera de Brasil de demostrar los límites de la proyección de su poder, evitando superponerse con los Estados Unidos, en aquellas zonas donde este último proyecta su influencia, a través de otros mecanismos de integración regional, tales como el NAFTA y el CAFTA.

Por último también, podría pensarse en un segundo hegemon extrarregional que estaría disputándose América del Sur con los Estados Unidos y respecto del cual Brasil también buscaría articular una reacción exterior conjunta de la región: China. Sin embargo, hasta este momento, resulta complejo encontrar acciones que adhieran a esta teoría, puesto que la mayoría de los países sudamericanos negocian con China bilateralmente, y no en conjunto¹⁵⁴,

¹⁵³ Acerca de la polémica de si Brasil puede ser considerado -o no- como un hegemon regional, cfr. Micaela Finkielstoy (2013) “Integración energética en América del Sur: escenarios institucionales de cooperación y conflicto”, tesis de maestría UTDT, Buenos Aires, y; Oliver Stuenkel “Is Brazil a regional hegemon” en [URL] <http://www.postwesternworld.com/2013/10/31/is-brazil-a-regional-hegemon/>, consultado en 31/08/14, 17:51hs;

¹⁵⁴ Tal y como China lo solicita, igual que hace con los países de la Unión Europea, con quienes practica el principio de *impera et divide*, generando tensiones entre los Estados Miembro.

permitiendo de este modo una mayor penetración de dicha potencia asiática en la región.

Volviendo a la discusión general sobre la visión realista de la UNASUR, de todos modos, y como se sostuvo con anterioridad, esta visión es una visión sesgada, puesto que parte de definir a la UNASUR en términos del poder o deseo de proyección de los Estados Unidos y China, las potencias extrarregionales, ignorando la dinámica de poder al interior de Sudamérica. Se trata de una visión que, además, le impone al estado pivote -Brasil- una agenda negativa, puramente como reacción en contra de la presencia norteamericana, en lugar de una agenda positiva, que busque la conformación de una hegemonía benigna, que permita el ascenso de Brasil como potencia global, a partir de la solidificación de su poderío en América del Sur, y quizás incluso en colaboración con los Estados Unidos en algunas temáticas clave, tales como seguridad internacional y lucha contra el terrorismo.

Asimismo también es una visión que parecería ignorar la dinámica y las tensiones que encuentra Brasil con sus socios, en especial con Argentina y Venezuela, pero también con el Eje Andino que le propone modelos alternativos de integración, tales como la Comunidad Andina -proceso creado desde hace varias décadas ya, integrado por Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia-; y la Alianza del Pacífico -de reciente conformación, que incluye a Colombia, Perú y Chile, además de México-, cuyos miembros son, además, los únicos países de América del Sur (más México) que tienen acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos, hecho que podría sugerir que esta nueva agrupación tiene una orientación comercial y política diferente -más enfocada hacia hegemonía hemisférico- que la brasileña.

Analizada desde esta dinámica, la UNASUR sería el proyecto hegemónico brasileño que surge en respuesta a una multiplicidad de iniciativas. Por un lado, resultaría una respuesta a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), proyecto de integración regional encabezado por Venezuela, quien hasta hace poco tiempo era capaz de disputar también la hegemonía brasileña dentro de la UNASUR en términos de poderío energético y capacidad de construcción de infraestructura.

Por otra parte, la activación de la UNASUR como complemento y continuación del MERCOSUR, sobre todo en términos de defensa, resultaría una reacción en contra de la propuesta argentina, quien en un principio buscaba consolidar su influencia militar, nuclear y económica sobre un área más próxima. La elevación de la cuestión de defensa al plano sudamericano disminuye la posibilidad de Argentina e incrementa el poderío brasileño, puesto que desplaza el tablero de negociaciones hacia un área que, ya desde lo geográfico, gira en torno a Brasil. Y finalmente, y si bien el surgimiento de la Alianza del Pacífico es posterior al de UNASUR, la existencia de este último organismo permite a Brasil atenuar en algún grado la visión orientada hacia el

océano Pacífico de los miembros de dicha Alianza, fundiéndola en una escala más sudamericana, bioceánica, en donde pueda hacer sentir su influencia. Resulta a todas luces evidente que, para la visión Realista, la UNASUR no interesa en términos institucionales, sino más bien en términos geográficos y de proyección de poder regional. Para esta teoría de las Relaciones Internacionales, la UNASUR es la materialización del poderío brasileño, es el producto del análisis que Brasil ha hecho de la dinámica global y continental del poder. En consecuencia, la organización es entendida como un proyecto de construcción de poder regional por parte del Estado pivote -Brasil- frente al poder extrarregional de mayor peso en el continente, Estados Unidos, que a su vez también podría llegar a permitirle al primero construir una agenda de seguridad positiva. Pasemos ahora a la visión liberal.

La UNASUR desde una perspectiva liberal

Las teorías liberales de las Relaciones Internacionales parten de la misma visión de anarquía del sistema internacional que los realistas. Pero, a diferencia de estos últimos, consideran que existen mecanismos para atenuarla, a partir del intercambio de información, que reduce la incertidumbre respecto de las intenciones de otros estados, y el establecimiento de reglas y pautas, que modelan la conducta de los estados, reduciendo costos de transacción. En este sentido, las instituciones internacionales son las que permiten la cooperación y el alejamiento del conflicto. Al igual que los realistas, los liberales también tienen algunas dificultades a la hora de teorizar sobre el espacio regional, si bien la integración europea ha cambiado el panorama. De hecho, dicho fenómeno ha generado corrientes de pensamiento *ad hoc* sobre la integración, como el neofuncionalismo, que luego se identificaron con la corriente liberal institucionalista. De todos modos, aún existe poca bibliografía liberal acerca de las demás regiones. El presente trabajo de investigación intenta contribuir a llenar este vacío de algún modo.

Como señalan Hofmann y Mérand (Paul, 2012: 133), la mayoría de las teorías liberales utilizan la interdependencia económica como una de las principales variables explicativas de la creación de instituciones de integración regional. De todos modos, no existe una definición taxativa de liberalismo, y diferentes autores proponen diferentes clasificaciones. En este trabajo, seguiremos las clasificaciones realizadas por Keohane (Borja Tamayo, 2005: 61), por un lado, y las realizadas por Hofman y Mérand, por el otro.

En su ensayo “Una reconsideración del liberalismo internacional” (Dunn, 1990), Robert Keohane distingue tres liberalismos: a) el liberalismo republicano; b) el liberalismo comercial, y; c) el liberalismo regulador. El primero de ellos sostiene la famosa teoría de la paz interdemocrática, formulada a partir de la obra de Immanuel Kant (Doyle, 1997; Russett, 1993), “Sobre la Paz Perpetua” ([1795] 2005), que establece que las democracias son

más propensas a tener relaciones pacíficas entre ellas que los regímenes autoritarios. Esta visión del liberalismo sirve para explicar los inicios de la segunda ola de integración latinoamericana (post ALALC y ALADI), a partir de los acuerdos de cooperación entre Alfonsín y Sarney, apenas vuelta la democracia en América Latina, y los inicios del MERCOSUR. Para explicar los orígenes de la UNASUR, sin embargo, resulta una condición necesaria, pero no suficiente, ya que cuando surgió esta organización, todas las naciones de la región tenían regímenes democráticos -luego podrá darse la discusión respecto de la intensidad y el nivel de pluralismo de dichos regímenes, al menos nominalmente democráticos- y Sudamérica ya era una zona libre de armas nucleares (ZLAN), a partir de la entrada en vigor del Tratado de Tlatelolco y, por ende también, una zona de paz, en la que hacía años que no se producían conflictos bélicos significativos entre los países.

De todos modos, la visión del liberalismo republicano sí sirve para explicar la firma de la llamada “Cláusula democrática de la UNASUR”, incluida en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo, que establece la suspensión del Estado Parte en el que se quebrara el orden constitucional democrático, e incluso el cierre de fronteras con dicho estado.

De hecho, la UNASUR en los últimos años ha sido una institución que intervino en todas las circunstancias en las que se produjeron conflictos intra o inter-estatales, que pusieran en riesgo la continuidad democrática y/o la paz y la seguridad en la región. Tal es el caso de la crisis política de Bolivia de 2008, del conflicto entre Colombia y Venezuela de 2010, la situación en Ecuador en 2010 y la destitución del Presidente Lugo en Paraguay en 2012. Comentaremos brevemente cada caso y el accionar de UNASUR.

La crisis política boliviana se debió a enfrentamientos entre el gobierno nacional, encabezado por Evo Morales, y los prefectos departamentales opositores al partido MAS de la llamada “Media Luna” (departamentos de Santa Cruz, Beni y Pando). En esta oportunidad, la UNASUR se reunió en Santiago de Chile y acordó respaldar al gobierno boliviano, advirtiendo que no aceptaría ninguna ruptura del orden constitucional. Propuso, además, la creación de una comisión internacional para el diálogo entre las partes.

La crisis diplomática entre Colombia y Venezuela en 2010 se debió a la supuesta presencia de miembros de las FARC y del ELN en territorio venezolano, que terminó con la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países. Lo interesante de este caso es que la crisis primero intentó resolverse por los canales de la OEA -tras la denuncia de Colombia ante ese organismo- y, luego del fracaso de las gestiones en dicha organización, Ecuador -en ejercicio de la Presidencia *pro tempore* de UNASUR- convocó a una cumbre de Cancilleres, a pedido de Venezuela. La mayoría de los Países Miembro, entre ellos Argentina y Brasil, afirmaron que para ellos el espacio de solución de este tipo de controversias era UNASUR y no la OEA. Paralelamente, el entonces Secretario General de UNASUR, Néstor Kirchner,

inició conversaciones con ambas partes. Si bien la cumbre ministerial fracasó y el conflicto terminó resolviéndose por la vía del diálogo bilateral, luego de la asunción del Presidente Santos en Colombia, el accionar de UNASUR resultó fundamental, puesto que contribuyó a lograr el acercamiento entre los actores. Asimismo, esta crisis constituyó un precedente histórico de fortalecimiento de UNASUR, puesto que se reivindicó su rol como la institución dedicada a la resolución de conflictos en el espacio sudamericano, en contraposición a la OEA, de alcance hemisférico.

El rol de la organización fue también notorio en las crisis en Ecuador y Paraguay. El llamado “30 S” en Ecuador fue una revuelta policial contra una ley salarial, que el gobierno ecuatoriano consideró un intento de golpe de estado en su contra, que derivó en la retención del Presidente Correa dentro de un hospital por parte de la policía, para forzar un acuerdo. En este caso, la UNASUR se reunió de emergencia en Buenos Aires, y aprobó la declaración homónima, en la que se condenó el golpe de Estado y secuestro del Presidente Correa y se fijó el compromiso de incluir una cláusula democrática dentro del Tratado Constitutivo. Dicha cláusula fue aprobada el 26 de noviembre de 2010 y entró en vigor en marzo de 2014, treinta días después de que Uruguay entregara el noveno instrumento de ratificación requerido para su vigencia.

Por último, en el caso de la destitución por un juicio político al Presidente Lugo de Paraguay, acusado de mal desempeño de sus funciones, la UNASUR también intervino. En este caso, los cancilleres y el Secretario General concurren directamente a Paraguay el 21 y 22 de junio de 2012, para conocer *in situ* la situación que condujo a la destitución de Lugo. Allí afirmaron que no se habría cumplido el debido proceso, ni que tampoco se le habrían dado a Lugo las garantías suficientes para que este ejerciera su derecho a la defensa, hechos que suponían una violación a los principios de UNASUR. En consecuencia, decidieron no sólo condenar la manera en la que se produjeron los hechos, sino también suspender a Paraguay de la UNASUR, aún cuando este país estuviera ejerciendo la presidencia *pro tempore*. Paraguay fue suspendido de dicho organismo hasta la asunción del Presidente Cartés en abril de 2013. Resulta claro que esta ha sido la intervención más contundente de UNASUR. Podemos, en consecuencia, apreciar que el liberalismo republicano puede proveer elementos sustanciales para explicar no sólo los propósitos y valores de UNASUR, sino también su accionar.

El liberalismo comercial, por su parte, hace referencia a la interdependencia que surge como resultado del intercambio de bienes, servicios y personas entre diferentes países. Afirma, asimismo, que dicha interdependencia comercial permite la fungibilidad con otras agendas y que a partir del comercio se puede ir profundizando la integración hacia otras áreas. Esta teoría, por el contrario, puede aplicarse más al surgimiento del MERCOSUR que de la UNASUR, dado que esta última está más orientada hacia la

integración en materia de energía, infraestructura, educación y defensa, que a la consecución de un mercado común sudamericano. UNASUR no ha sido concebida como un proceso de integración comercial, sino más bien como un proceso de integración -o quizás de articulación y coordinación- político. A pesar de la existencia del MERCOSUR y de la CAN para cubrir el aspecto comercial de la integración, de todos modos, y como lo explica la ALADI, los niveles de comercio interregional en América del Sur -parámetro que visibiliza la profundidad del intercambio- es apenas del 20%, mientras que en la Unión Europea, diseñada para ser ante todo un mercado común, este alcanza el 50%. La tercera variante del liberalismo analizado por Keohane es el liberalismo regulador, que hace hincapié en la importancia de la dinámica institucional como productora de normas que regulan el intercambio entre los países. Como veremos más adelante en el análisis de Hofman y Mérand, es justamente en este aspecto en el que la UNASUR tiene sus principales virtudes, y a la vez sus principales defectos.

Pasemos entonces a la segunda taxonomía de las visiones liberales. En ella, los Hofman y Mérand (Paul, 2012) distinguen tres visiones: a) el institucionalismo neoliberal; b) el intergubernamentalismo liberal y, c) el neofuncionalismo. El primero de ellos explica la importancia de las instituciones regionales, sobre todo aquellas con burocracia y agenda propias, en el establecimiento de relaciones pacíficas entre los estados, puesto que son estas las que proveen información, disminuyendo los costos de transacción y dotan a las relaciones de un marco de predictibilidad. Estos mismos autores afirman que “la pertenencia a una región se entiende en términos de intereses mutuos compartidos y cooperación, más que en términos culturales e ideológicos” (*ídem*: 138). Como hemos visto durante el análisis de la participación de UNASUR en los conflictos regionales, esta puede ser entendida como una institución activa y exitosa, en términos del institucionalismo -puesto que opera como un mecanismo de cooperación-, si bien no necesariamente adscriba al tipo de institución que contempla el neoliberalismo. Para la visión neoliberal, la ideología no es un factor aglutinante, ni una condición de posibilidad de la integración. Esto obtura de alguna manera el alcance explicativo de la teoría para la UNASUR, puesto que esta no sólo es una clara hija de un momento particular ideológico y político de la región, sino que además se sustenta en una serie de valores y visiones comunes a todos los países de América del Sur en un contexto histórico determinado.

El intergubernamentalismo liberal hace hincapié en la formación de coaliciones al interior de los Estados Parte, que perfilan los compromisos y las preferencias que estos habrán de adoptar en las instituciones regionales, cuando estas tienen un diseño intergubernamental, como es el caso de la UNASUR, en la que las decisiones se toman por consenso de sus miembros. Esta teoría podría ser útil para analizar las coaliciones que se han dado al

interior de cada uno de los Estados Miembro en apoyo de la UNASUR, y para comprender el proceso de toma de decisiones en los órganos mercosureños, si bien con frecuencia se utiliza más para analizar procesos de integración de índole más bien económica.

Por último, el neofuncionalismo se centra en la importancia del establecimiento de organismos supranacionales, a los que los estados les ceden competencias para el tratamiento de áreas técnicas. Uno de los principales conceptos del neofuncionalismo es el de *spillover* (derrame), que garantiza que la integración se vaya “politizando”, conforme vaya teniendo éxito en las diferentes políticas específicas. Es un modelo teórico concebido a partir del funcionamiento de las Comunidades Europeas, pensando sobre todo en la Comisión Europea, y que poco tiene que ver con el funcionamiento actual de la UNASUR, y sus mecanismos intergubernamentales de decisión. Algunas escuelas teóricas incluso consideran al neofuncionalismo liberal como una teoría de la integración *per se*, con una variante regional “el regionalismo abierto”, que sirvió en América del Sur durante la década de los ´90s, para explicar el progreso de la integración económica en el marco del MERCOSUR, que en un principio, buscaba avanzar hacia un mercado común, con cierta cesión de competencias a organismos regionales.

Como se desprende del análisis, el principal elemento explicativo de la visión liberal es la noción de instituciones regionales (o internacionales) y los motivos de su surgimiento. En este sentido, la UNASUR es un claro ejemplo de institución regional, creada en gran medida para facilitar las relaciones entre los estados de la región, proveyéndoles un espacio de diálogo, que permita la circulación de información, y gradualmente vaya favoreciendo el fortalecimiento de la interdependencia entre los estados, a media que estos profundizan la colaboración regional.

Si bien se trata de un tipo de institución muy distinta a la que es el MERCOSUR, que desde el principio tuvo objetivos claramente económicos, y respondía mejor a la visión de “regionalismo abierto” que se desprende del paradigma neofuncionalista, la UNASUR aún conserva varios rasgos que pueden ser explicados con éxito desde la visión liberal. En este sentido, cabe rescatar dos conceptos, los de fortaleza institucional y flexibilidad, ambos englobados dentro de la noción de “elasticidad institucional” (Paul, 2012:143), que pueden ser muy útiles para comprender las particularidades del fenómeno sudamericano.

El primero de ellos, la fortaleza, hace referencia a la capacidad de *enforcement* (hacer cumplir) que tiene la organización, respecto de sus propios compromisos. Esta capacidad se materializa a través de la codificación legal, es decir, la creación de un acervo jurídico propio del proceso de integración. En este caso, la UNASUR resulta una particularidad, puesto que -a diferencia de procesos de integración como el MERCOSUR o la Unión Europea, en los que su fuerza radica en el cumplimiento de la

normativa comunitaria-, la UNASUR apenas produce lineamientos jurídicos. Su base está en el tratado constitutivo, y eventualmente, en los futuros tratados que se podrían haber ratificado (como el Tratado de Seguridad Energética), pero carece de organismos capaces de dictar normativa propia. UNASUR es un espacio de encuentro de los Estados Parte, y de discusión de políticas, de directivas comunes, en el que las reuniones en general finalizan con comunicados de los Cancilleres o Jefes de Estado de los Países Miembros. Continuando con el símil europeo, se parecería más al Consejo Europeo -la reunión de los Jefes de Estado de la UE-, que a la Comisión Europea o al Consejo de Ministros. En este sentido, el Consejo de Defensa Sudamericano es solamente una instancia de coordinación de políticas. Es un espacio de intercambio de ideas, con la directriz general de apuntar hacia una estrategia de seguridad sudamericana, pero que en ningún momento tiene capacidad de ejecución. UNASUR ha sido concebida desde el principio como una organización muy respetuosa de la soberanía de los Estados Parte, hecho que a la vez dificulta la creación de un derecho unasureño.

El segundo de ellos, la flexibilidad, consiste en la posibilidad de establecer una geometría variable, que permita el avance y las transformaciones de la institución, en función de la conformación de voluntades por tópicos. Esta característica es más propia de los organismos supranacionales, en los que las decisiones se aprueban por diferentes mayorías, que de los organismos intergubernamentales como la UNASUR, en las que el voto por unanimidad rigidiza los procedimientos, puesto que todos los estados cuentan con un derecho tácito de veto. De todos modos, la flexibilidad del sistema institucional sudamericano pasa por sus rasgos únicos, entre ellos su capacidad de interactuar con los demás procesos de integración en curso, sin por ello debilitarse. La flexibilidad unasureña también pasa por su dinámica de toma de decisiones. Esta última resulta particular, ya que -al tratarse en general de reuniones entre jefes de Estado- estas cuentan con la plasticidad de ser encuentros en los que verdaderamente se pueden tomar decisiones de alta política que cambien sustancialmente el *statu quo*, así como también podrían alterar la (aún escasa) normativa unasureña. La diplomacia presidencial impulsada por el *modus* unasureño logra una rápida solución de las controversias, que una burocracia establecida no podría procesar.

La capacidad de dividir tareas, por su parte, así como también la de realizar lo que se llama *forum shopping*, permite que UNASUR pueda coexistir con la CAN y el MERCOSUR, sin que ninguno de ellos se vea disminuido. Todo lo contrario, se refuerzan mutuamente. Así, por ejemplo, aquellos elementos que requieran de cierta normativa comunitaria, como puede ser la política comercial, son directamente tratados en MERCOSUR y la CAN, mientras que aquellos temas de la agenda geopolítica, en los que los intereses nacionales son más sensibles, son tratados en UNASUR, cuya institucionalidad más laxa permite un mayor respeto por las soberanías nacionales.

En conclusión, si bien podría parecer que la UNASUR cuenta con poca elasticidad institucional, y que desde una óptica liberal, poco hay para decir sobre sus instituciones, puesto que esta escuela de las Relaciones Internacionales -sobre todo en materia de integración regional- tiene un fuerte sesgo europeísta, de todos modos, consideramos que la elasticidad institucional en nuestro continente se da de un modo *sui generis*, en su articulación como sistema: en la capacidad de que las diferentes organizaciones regionales funcionen, sin superponerse, y puedan dividir sus tareas, sin generar traumas institucionales innecesarios a aquellas que están incapacitadas de tratar con algunas temáticas. Pasemos ahora a la visión constructivista.

UNASUR desde una perspectiva constructivista

El constructivismo, a diferencia del realismo y del liberalismo, es un enfoque ideacional y normativo, mientras que los primeros son eminentemente racionalistas. En él predomina el peso de las normas y los valores, quienes moldean las relaciones entre los estados, antes que los atributos materiales. Como la famosa frase de Wendt sostiene “la anarquía es lo que los estados hacen de ella”. En este sentido, se hace foco en los significados y los valores, que son creados y compartidos intersubjetivamente. A diferencia de los neoliberales, para los constructivistas la política y la ideología sí contribuyen a los procesos de integración. De hecho, las regiones no son entidades ni como geográfica ni como económicamente delimitadas (Wendt, 1999: 370-71), sino que resultan de la percepción de sí mismos que sus integrantes tienen. Sudamérica tiene los límites que los propios estados que la componen establecen. Por ese motivo, UNASUR incluye a Surinam y Guyana, puesto que existió la voluntad política e ideacional de generar un proceso de integración que alcance a la totalidad de los estados de América del Sur, independientemente de su lengua y su origen colonial.

Al igual que sucede con el liberalismo, no existe una única corriente constructivista. A los fines de este trabajo, sin embargo, tomaremos dos elementos fundamentales: el peso del factor ideacional en la socialización que conlleva a la formación de regiones y la formación de comunidades de seguridad, para referirnos en particular al caso del Consejo de Defensa Sudamericano.

En términos ideacionales, para que un grupo de estados deseen conformar una región, y luego establecer las instituciones que sean allí necesarias, es preciso que compartan una serie de valores. En América del Sur no sólo se trata de compartir los valores de democracia, no intervención y respeto de la soberanía -que serían valores westphalianos tradicionales, más la vertiente kantiana tradicional liberal-, sino que, debido a la historia común del continente, es también necesario compartir una visión común acerca del

respeto por los Derechos Humanos¹⁵⁵. Como podemos ver, el discurso identitario que se construye como condición de posibilidad de la UNASUR combina tanto elementos realistas -la creación de un proyecto contrahegemónico en la región, motivo por el cual se consolida un organismo subcontinental que viene a competir de algún modo con la Organización de Estados Americanos-, así como también ciertos elementos liberales -tales como la tesis de la paz interdemocrática y la necesidad de cimentar estos valores comunes a través de la constitución de instituciones.

Como señala Acharya en su texto *“Ideas, norms and regional order”* (Paul, 2012) la tesis de que las ideas preceden a la formación de regiones es sumamente productiva para pensar a Sudamérica, si bien no es aplicable a todos los procesos de integración. La Unión Europea, como ya hemos visto, puede ser mejor descrita en términos de una visión liberal, que de una visión constructivista, si bien la construcción de una identidad europea es fundamental, sobre todo hoy en día, cuando el andamiaje institucional y económico se encuentran en crisis. Acharya reconoce tres tipos de influencia que ejercen las ideas en el proceso de constitución de una región. El primero de ellos es el rol de las ideas preexistentes.

En el caso de América del Sur, la noción de la unión regional se remonta a los tiempos de la independencia, en los que Simón Bolívar concebía a la unión de las naciones sudamericanas como una manera eficaz de luchar contra las fuerzas coloniales españolas. Desde ese entonces, se ha construido en el imaginario latinoamericano una suerte de mito fundacional, que remite a un pasado idílico, en el que toda Sudamérica estuvo unida, si bien esto no fue siquiera cierto durante la dominación española, puesto que se encontraba repartida en diferentes virreinos. Dicha identidad latinoamericana única fue también alimentada por posteriores pensadores latinoamericanos, como José Martí, Andrés Bello, entre otros.

Asimismo, la construcción de Sudamérica como una región independiente también ha surgido como reacción en contra del Panamericanismo propugnado por los Estados Unidos, desde la Doctrina Monroe, pasando por los Congresos Panamericanos de principios del siglo XX -en los que naciones como la Argentina ya le disputaban la hegemonía cultural e ideológica-, hasta llegar a la constitución de la Organización de Estados Americanos en la postguerra.

El segundo elemento ideacional es la reconceptualización y redefinición que se ha hecho de las ideas pasadas. En este sentido, la UNASUR es el fruto de una transformación discursiva que se hizo de la visión de América del Sur durante los primeros años del siglo XXI. El fracaso de las políticas neoliberales generó un período de reacción sudamericanista, que desembocó -en primer lugar- en el fuerte rechazo de las naciones sudamericanas a integrar el ALCA y -en segundo lugar- en la organización de cumbres de líderes sudamericanos,

¹⁵⁵Si bien el devenir actual de la situación política en Venezuela podría estar haciendo entrar en crisis la homogeneidad de creencias respecto de esta cuestión.

que concluyeron en la creación de UNASUR. El discurso de ex presidentes como Hugo Chávez, Lula da Silva y Néstor Kirchner, que sostenía una paradójica aleación entre soberanía nacional e integración latinoamericana, basada más que nada en un acervo cultural y lingüístico común, reactualizó los antiguos debates de los siglos XIX y XX, dando el fundamento ideológico para la UNASUR.

Esto, sin embargo, dejaría por fuera a algunos estados unasureños, que no necesariamente adherirían a esta cosmovisión ideológica. Su incorporación, en este caso, podría ser comprendida de alguna manera como resultado del *peer pressure* de la diplomacia: el deseo de constituir una organización que sea verdaderamente regional, que incluya a la totalidad de los países de Sudamérica -estén o no de acuerdo con estos mitos fundacionales- y las fuertes repercusiones políticas que tendría, ya sea mantenerse al margen de una institución de alcance subcontinental, ya sea no invitar a participar a un estado de dicha institución por falta de coincidencias ideológicas, más allá de los beneficios concretos que todos los países obtienen por pertenecer a un espacio de discusión, negociación y cooperación como es UNASUR.

El tercer elemento es la emulación e imitación de ideas de otras regiones. En el caso particular de UNASUR, esto no ha sucedido tanto, salvo en la definición de una cierta política de defensa común que, en la laxitud de sus instituciones, se asemeja de algún modo a la Política Exterior y de Seguridad Común europea. Sin embargo, la importación y/o adaptación de modelos foráneos fue más típica del período anterior neofuncionalista de creación del MERCOSUR. UNASUR, podría decirse, es un proceso de integración regional *sui generis*, que recopila y trabaja a partir de las contradicciones y características de Sudamérica como región.

Por último, dentro de las ramas del constructivismo, cabe hacer referencia a la noción de “comunidad de seguridad”, introducida por Karl Deutsch. En sus palabras, una comunidad de seguridad es “una región en la que el uso de la violencia en gran escala (como en el caso de una guerra) se ha vuelto no sólo improbable, sino impensable” (Deutsch, 1957). En una comunidad de seguridad, las hipótesis de conflicto local se han desactivado y predomina una cierta sensación de unidad (el llamado “*we-feeling*”), fruto de valores, intereses y temores comunes en torno a la defensa.

Si bien se suele dejar en claro que la UNASUR, en particular su Consejo de Defensa Sudamericano no es una alianza ni un mecanismo de seguridad colectiva, más complejo es evaluar si se trata o no de una comunidad de seguridad. En principio, la respuesta sería no, ya que -como hemos visto en los casos de Colombia y Venezuela- la amenaza del uso de la fuerza estuvo presente, puesto que Venezuela movilizó sus tropas hasta la frontera, y los discursos acerca de la eventualidad de una guerra estuvieron presentes en ambos bandos. Asimismo, se han registrado también casos de uso de la fuerza en la región, tal y como sucedió cuando Colombia atacó un campo de las FARC

en territorio ecuatoriano en marzo de 2008, e incluso guerras internacionales, como la “Guerra de Cenepa” entre Ecuador y Perú en 1995. Por otra parte, existen todavía en la región países que no tienen relaciones diplomáticas. Es el caso de Bolivia y Chile, quienes rompieron relaciones debido al reclamo boliviano de una salida al mar y, a pesar de la mejora en la relación bilateral y la existencia de relaciones consulares, las diplomáticas aún no se han establecido. De todos modos, en este caso, la lógica del conflicto ha cambiado y se ha desplazado de una militar a una económico/diplomática, puesto que Bolivia ha resuelto, por un lado, negarle la venta de gas a Chile y, por el otro, elevar el conflicto por su salida al mar a la Corte Internacional de Justicia. Lo mismo sucede con los conflictos limítrofes entre Perú y Chile, que también el tribunal de La Haya se ha pronunciado recientemente.

Más complejo aún es determinar si existen percepciones comunes acerca de las amenazas y si las agendas de seguridad comparten las mismas evaluaciones de riesgos. A pesar de que existen amenazas cuyo riesgo se percibe regionalmente, como puede ser el narcotráfico, el crimen organizado, incluso el terrorismo -si bien las tipificaciones de a quiénes se entiende por terroristas varían de un estado al otro, como sucede respecto de la ponderación de las FARC y el FLN entre Colombia y Venezuela-, otras están claramente diferenciadas. Algunos estados, tales como Venezuela, o incluso Brasil -como se desprendería de su “Estrategia Nacional de Defensa”-, podrían llegar a considerar a los Estados Unidos como una potencial amenaza en algunos tableros de la política internacional -si bien por motivos diferentes, dado que la cuestión venezolana discurre por caminos ideológicos, mientras que la brasileña es de índole geopolítica y de recursos naturales-; otros Estados Parte de UNASUR, sin embargo, mantienen estrechas relaciones políticas y comerciales, como es el caso de Chile, Perú y Colombia. Algunas amenazas, por su parte, están entrando en la percepción regional, precisamente gracias al accionar del Consejo de Defensa de UNASUR, tales como la seguridad energética, respecto de la cual se ha acordado la redacción de un tratado.

De hecho, si echamos una mirada a la Declaración de Santiago de 2009, que da origen al Consejo de Defensa Sudamericano, veremos que sus objetivos son más modestos que la creación de una comunidad de defensa. En su articulado se expresa la voluntad de hacer de Sudamérica una “zona de paz” y cooperación y el deseo de construir “una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales”. Este último objetivo resulta de alguna manera contradictorio, pues brega por la creación de una identidad de seguridad -lo cual equivaldría a lograr no sólo la desaparición del uso o amenaza del uso de la fuerza entre los Estados Parte, sino además la homogeneización de las percepciones y “acciones” respecto de las amenazas-, al tiempo que también sostiene la

defensa de las particularidades nacionales y subregionales, que son la fuente de los conflictos que hoy en día enfrenta la región.

Asimismo, y para lograr sus objetivos, existe una barrera institucional que la propia dinámica de los Consejos unasureños genera: para poder crear objetivos comunes en materia de defensa, es preciso lograr relaciones “profesionales” de seguridad (Chipman-Smith, 2009), que trasciendan el diálogo e intercambio político que se produce en las reuniones ministeriales. Es preciso lograr el trabajo conjunto cotidiano entre los diferentes ejércitos, como sucede en la Organización del Tratado del Atlántico Norte o en la Política Europea de Seguridad y Defensa europea (a pesar de sus limitaciones). En el caso de UNASUR, la Declaración de Santiago sólo contempla ejercicios militares conjuntos en materia de asistencia humanitaria y prevención de catástrofes.

De este análisis se desprenden dos conclusiones: en primer lugar, que resulta necesario apelar a una categoría distinta de la de “comunidad de seguridad” para explicar los niveles de cooperación en Sudamérica; y, en segundo lugar, que parecería existir una diferenciación entre los países del noroeste y oeste de América del Sur y de los países del sur y este, que analizaremos en breve.

Respecto de las categorías de análisis, una forma de resolver este problema la provee Arie Kacowicz, quien en su libro *“Zones of Peace in the Third World”*, introduce el concepto de “zona de paz”, que es el que casualmente utiliza la Declaración de Santiago. Las zonas de paz son “regiones del mundo que se caracterizan por la ausencia de guerras internacionales por largos períodos de tiempo” (1998: 4). Estas, a su vez, se subdividen en zonas de paz negativas, estables y en comunidades pluralistas de seguridad, último estadio similar al de Deutsch. Las zonas de paz negativas son aquellas en las que “la paz sólo se mantiene en una base inestable de amenazas, disuasión o debido a la falta de voluntad o capacidad de involucrarse en un conflicto violento en un determinado momento del tiempo” (*ídem*: 11). En la mayoría de los casos, se trata de zonas en las que los estados no están totalmente conformes con el *statu quo*, sobre todo en materia limítrofe, pero prefieren ser pasivos al respecto, si bien el conflicto no está totalmente ausente.

Las zonas de paz estables, por su parte, son aquellas en las que la paz “se mantiene en una base recíproca y consensual”. En ellas, las posibilidades de una guerra son tan pequeñas que no entran en los cálculos racionales de ninguna de las partes. Asimismo, Kacowicz identifica tres características principales de las zonas de paz positivas: “a) los cambios territoriales se eliminan de las agendas, a menos que se realicen de manera pacífica; b) existe un mínimo de intervención -de manera no militar- en los asuntos internos de los otros estados; c) existe una actitud económica, y no emocional o visceral, hacia los otros estados” (*ídem*: 12). Y, evidentemente, los estados están conformes con el *statu quo*.

Las comunidades de seguridad difieren de las zonas estables de paz sólo en una cuestión de grado y nivel de institucionalización, puesto que suele haber valores y prácticas compartidas, que solidifican los acuerdos logrados para mantener la paz positiva, además de que existe un alto grado de interdependencia en materia de defensa.

Como puede verse, el caso unasureño, sobre todo si miramos a Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, Venezuela y Chile -en una palabra, el eje andino- es básicamente una zona de paz negativa, respecto de la cual el Consejo Sudamericano de Defensa quiere producir transformaciones. La situación, sin embargo, es bien diferente si miramos el eje atlántico de América del Sur: Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, e incluso las relaciones de estos últimos con los países andinos, sobre todo con Chile. Aquí tenemos una situación de paz estable, en la que no sólo han desaparecido prácticamente los diferendos diplomáticos -a excepción de la controversia entre Argentina y Uruguay por las pasteras, que de todos modos fue elevada a la Corte Internacional de Justicia, gracias a la existencia de regímenes bilaterales que prevenían dicha situación-, sino que además las relaciones son de colaboración y el conflicto armado es verdaderamente impensable.

De hecho, algunos académicos, como es el caso de Hurrell (2009), se preguntan si de hecho existe una comunidad pluralista de defensa entre Brasil y Argentina, luego del regreso de la democracia y el establecimiento de instituciones de control mutuo, tales como la ABACC. De todos modos, la conclusión no termina de ser positiva -si bien claramente la relación de Argentina y Brasil es más que una zona de paz estable-, puesto que los éxitos en “materia de seguridad cooperativa han sido del tipo negativo: relajar las tensiones, construcción de la confianza, establecimiento de regímenes de control de armas, y desaparición del discurso de balance de poder entre ellos” (2011: 254). Sin embargo, ha habido pocos pasos “positivos”, hacia la constitución de un sistema cooperativo de seguridad, como pueden ser planes para acciones conjuntas -si bien sí se realizan ejercicios militares conjuntos-, o el diseño de un sistema de seguridad colectiva. Esto en parte se debió a la negativa de Brasil de atar su accionar de defensa a los constreñimientos de instituciones multilaterales. Es por este mismo motivo que el Consejo Sudamericano de Defensa tiene el diseño institucional laxo que tiene, dado que Brasil es uno de los principales impulsores de UNASUR.

Es a todas luces evidente que, dentro de la UNASUR, existe un clivaje entre naciones “consumidoras” de seguridad -aquellas que todavía viven en una zona de paz negativa- y naciones “generadoras” o “productoras” de seguridad, que de algún modo generan los bienes públicos regionales para que Sudamérica pueda perfilarse hacia una zona de paz estable en su conjunto, ya que son también las que sostienen la promoción de los Derechos Humanos, y buscan la solución de las controversias dentro del marco institucional unasureño. El Consejo de Defensa de la UNASUR deberá salvar esta asimetría

de algún modo, de modo tal de que se repartan los costos de una manera más homogénea, y las naciones productoras de seguridad no se cansen de cumplir su rol. En un contexto de retroceso de la presencia de los Estados Unidos en la región, que no sólo se expresa en la voluntad de Sudamérica de no recurrir a la OEA para estas circunstancias, sino también en la reorientación de la política exterior de los Estados Unidos hacia Asia y el Pacífico, “América del Sur tiene la “necesidad” y la “oportunidad” de lograr eficazmente su propia seguridad” (Chipman & Smith, 2011: 12).

Analizada la perspectiva de las comunidades de defensa, pasemos a estudiar la última de las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales: la Escuela Inglesa.

UNASUR desde la perspectiva de la escuela inglesa

Para la mayoría de los teóricos de la Escuela Inglesa, los procesos de integración regional son el resultado de la deriva histórica de la sociedad internacional, que se fue articulando en sectores más pequeños. Esto se debe a que, originalmente, esta disciplina teórica había sido concebida para explicar la expansión histórica de un tipo particular de sociedad internacional -la europea- y cómo esta se fue transformando y adaptando hasta transformarse en el patrón imperante en las relaciones globales actuales (Bull & Watson, 1984).

En este sentido, la sociedad internacional actual, resultado de la adaptación de la sociedad europea, se ha vuelto más “fina”, pluralista y heterogénea -es decir, que permite la coexistencia pacífica, si bien no necesariamente a un nivel profundo de integración e interdependencia de un número importante de subsistemas. Las regiones, en consecuencia, vendrían a ser aquellas áreas en las que se constituyen sociedades internacionales más “densas”, solidarias y homogéneas, puesto que la proximidad histórica y geográfica genera más coincidencias.

Las diferencias entre el pluralismo y la solidaridad son conceptos clave a la hora de comprender las Relaciones Internacionales conforme al prisma de la Escuela Inglesa. El pluralismo en una sociedad internacional supone que la mejor manera de lidiar con la diversidad inherente a la humanidad -en términos religiosos, políticos, lingüísticos, entre otros- es preservar la independencia de los estados en la mayor medida de lo posible, respetando el *modus vivendi* de cada uno. Esta postura es sostenida principalmente por Robert Jackson, en su libro “*The Global Covenant*” (2001).

Las posturas solidarias, por el contrario, sostiene que se debería hacer más por defender y promover los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, motivo por el cual los principios de soberanía y no intervención pueden ser de algún modo reducidos o sacrificados en nombre de un bien humanitario mayor. Esta visión es la delineada por Nicholas Wheeler

en su libro “*Saving Strangers*” (2000) y supone un nivel de intrusividad mayor de las instituciones que se constituyen.

Hedley Bull, en su obra canónica, “*The Anarchical Society: a Study of Order in World Politics*”, realiza una diferenciación entre sistema internacional y sociedad internacional. Al primero lo define como la situación en la que “dos o más estados tienen el suficiente contacto entre ellos, y el suficiente impacto mutuo en sus acciones, que terminan comportándose como partes de un conjunto” (1977: 9-10). Se trata de un nivel mínimo de interacción, que resulta del mero hecho de vivir en un mismo planeta, y estar inmersos en una lógica de relacionamiento a nivel internacional.

Las sociedades internacionales, por el contrario, existen cuando “un grupo de estados, conscientes de ciertos “intereses y valores comunes”, forman una sociedad, en el sentido de que se conciben a sí mismos como estando unidos por una serie de reglas comunes en sus relaciones mutuas y comparten el trabajo en instituciones comunes” (1977:13). La versión de mínima de dicha sociedad internacional sería la comunidad internacional actual, en la que existen una serie de reglas comunes mínimas -el Derecho Internacional, el respecto por la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de los estados, entre otros- y una institución en la que casi la totalidad de los estados trabajan juntos: las Naciones Unidas.

La integración regional, en consecuencia, sería un nivel más profundo de colaboración y relacionamiento dentro de una sociedad internacional más acotada al espacio regional. En esta dimensión, los estados construyen nuevas instituciones y son responsables por el funcionamiento de ellas. Para la Escuela Inglesa, entonces, América del Sur sería una sociedad regional y la UNASUR, una de las instituciones que los estados miembros de dicha sociedad han constituido para regular sus relaciones mutuas.

En su trabajo sobre Asia Central, Pourchot y Stivachtis (2013) proponen tres categorías para analizar la profundidad de la sociedad regional constituida en dicha zona, que pueden ser fácilmente transportables al análisis de América del Sur, que también nos permitirán evaluar qué tan pluralista o solidaria puede ser dicha región. Estas son: a) la existencia de diálogo y consentimiento a reglas comunes e instituciones entre estados; b) la naturaleza de la conducta de los estados en las relaciones interestatales; y, c) el reconocimiento de un interés común en sostener los compromisos ya acordados.

Respecto del primer elemento, la situación en América del Sur es un tanto compleja, ya que si bien la mayoría de reglas y regímenes básicos de la Sociedad Internacional -tales como el Derecho Internacional y el respeto por la soberanía- son en general respetados, de todos modos y como hemos visto, existe evidencia que demuestra que la sociedad regional sudamericana, en este sentido, está más cerca del extremo pluralista que del solidario, puesto que aún no ha desaparecido la amenaza del uso de la fuerza entre la totalidad

de los miembros, y existen algunos de ellos -como Chile y Bolivia- que todavía no tienen relaciones diplomáticas. La interacción entre un número de estados sudamericanos se mantienen todavía en el estado de respeto de los modos de vida y gobierno particulares de cada uno, hecho que también se ve reflejado en la dinámica intergubernamental de UNASUR y aún no se han dado las condiciones para una cesión de competencias estatales, que permitiría que un organismo con un mayor nivel de supranacionalidad pudiese decidir en función de un bien regional mayor, en detrimento de la soberanía en su acepción más westphaliana.

De todos modos, la constitución de UNASUR -uno de cuyos objetivos es, justamente, lograr una zona de paz y de respeto de reglas comunes- es un paso importante hacia la constitución de una sociedad regional más solidaria, puesto que no sólo permite coincidir en reglas básicas, sino también está ensayando un mínimo de reglas más intrusivas -como podría ser la cláusula democrática unasureña, que vela por el mantenimiento de las formas democráticas de gobierno como una condicionalidad de acceso y permanencia a UNASUR- y algunos valores comunes.

En cuanto a las relaciones interestatales, hemos visto que entre los miembros de UNASUR, sobre todo aquellos que se encuentran en el eje andino, hay una amplia gama de circunstancias, y los conflictos interestatales no están del todo ausentes. De todos modos, resulta evidente que se mantienen los niveles de respeto mutuo -motivo por el cual se ha podido llegar a resolver las controversias de manera pacífica- y existen una serie de instituciones, dentro y fuera de UNASUR, que crean pautas para regular el comercio, las relaciones culturales, energéticas y hasta de seguridad, a partir del surgimiento del Consejo de Defensa Sudamericano.

Por último, en cuanto al respeto por los compromisos ya contraídos, en este sentido, América del Sur es claramente una sociedad internacional, puesto que está en el interés de todos los estados miembro no sólo respetar los propósitos y principios que guían el accionar de la UNASUR, sino también otros compromisos, tales como el respeto de la soberanía y la integridad territorial de los demás estados, tal y como los textos fundacionales unasureños lo destacan.

Como miembros de una sociedad internacional en transición desde una perspectiva pluralista, hacia una que logre una convivencia de índole más solidaria, todos los Estados Parte tienen un interés común en la predictibilidad de los acuerdos, y por tanto, en la supervivencia de UNASUR como institución. En este sentido, las dificultades atravesadas hasta finalmente arribar a un consenso respecto de la designación de Ernesto Samper como el actual Secretario General de la institución -puesto que Alí Rodríguez Araque seguía ejerciendo su cargo bajo una prórroga-, supusieron un importante desafío para el fortalecimiento de la UNASUR.

Conclusiones

Las teorías de las Relaciones Internacionales, en general, no han sido concebidas para explicar el fenómeno de la integración regional. Para eso, de hecho, existen teorías particulares de la integración. Sin embargo, los estados establecen relaciones y acuerdos, como modos de intentar reducir los costos que les produce la anarquía del sistema internacional. En consecuencia, el reagrupamiento de estados en regiones, como una alternativa para defender sus intereses de manera conjunta, resulta un fenómeno contemporáneo recurrente, motivo por el cual las teorías de las Relaciones Internacionales han debido problematizar a las regiones de alguna u otra manera.

El caso particular de UNASUR, por el momento, último eslabón de una larga cadena de procesos de integración regional sudamericanos que coexisten entre sí, puesto que ninguno anula al anterior, dota a la organización regional de especial complejidad. Cada una de las escuelas aquí analizadas buscar proveer herramientas para analizar una parte de dicho crisol. La visión de conjunto que las cuatro escuelas nos proveen nos demuestra que UNASUR -y por ende, la región de América del Sur- tienen elementos de corte realista, liberal, constructivista, y hasta de la perspectiva de la escuela inglesa, y que difícilmente una de dichas perspectivas pueda dar cuenta de los matices del fenómeno unasureño en su totalidad.

Sin embargo, y como todo análisis, nuestro trabajo no es sino un corte sincrónico dentro de la evolución histórica. En las páginas anteriores se ha descrito qué es y cómo ha funcionado la UNASUR desde su creación hasta el presente. Su futuro, y el nivel de consolidación que pueda llegar a tener su institucionalidad, dependerán en gran medida de la voluntad política de los Estados Miembros. La UNASUR surgió en un momento particular de la historia de la región, en el que existía una suerte de consenso ideológico regional de constituir un proyecto alternativo a las instituciones ya existentes. A medida que la fase ideológica constitutiva de UNASUR se vaya retirando, habrá que ver cómo esta institución resiste y se transforma, de modo tal de continuar satisfaciendo los intereses y valores de los Estados que la conforman. El cambio es una variable inherente a todo proceso en las Relaciones Internacionales.

Bibliografía

“Entró en vigencia la cláusula democrática para países de Unasur”, Diario Ámbito Financiero, 19/03/2014;

“Tras una tensa reunión, la UNASUR consensuó un documento, pero sin definición sobre las bases de EE.UU.”, Diario La Nación, 28/08/2009;

“UNASUR: La Secretaría General volverá a estar en manos de un ex Presidente”, diario Tiempo Argentino, 03/05/2014;

Borja Tamayo, A. (comp.), (2005), *Interdependencia: Cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, México, CIDE;

- Bull, H. (1977), *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, 2002;
- Bull, H. & Watson, A. (1984), *The Expansion of International Society*, Oxford, Clarendon Press;
- Chipman, J. & Smith, J.L. (2009), "South America: Framing Regional Security", *Survival*, Vol. 51, Issue 6, pp. 77-104;
- Comunicado "UNASUR respalda la democracia en Honduras", Quito 09/08/2009;
- Deutsch, K. *et al* (1957), *Political community and the North Atlantic area; International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, Princeton University Press;
- Díaz Nieto, M.P. (2010), "Perspectivas del Nuevo Regionalismo Latinoamericano: desde el enfoque de los acuerdos 'Sur-Norte': análisis de la experiencia mexicana", tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid;
- Doyle, M. (1997), *Ways of War and Peace*, New York, W.W. Norton;
- Finkielsztoyn, M. (2013), "Integración energética en América del Sur: escenarios institucionales de cooperación y conflicto", tesis de maestría presentada en la UTDT, Buenos Aires;
- Gramsci, A. (1924) 'The Modern Prince' en Gramsci, A., *The Modern Prince and Other Writings*, trans. Louis Marks, International Publishers, New York, 1957, pp. 154-5;
- Hettne, B. (2003), "The New Regionalism Revisited" en In F. Söderbaum & T. M. Shaw (eds), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire, Palgrave Macmillan;
- Hurrell, A. (1998), *Security Communities*, Cambridge University Press, 2009;
- Ikenberry, J. (2011), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton University Press;
- Jackson, R. (2000), *The Global Covenant: Human Conduct in a World of States*, Oxford University Press;
- Jervis, R. (1997), *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton University Press;
- John Dunn (1990), *International Liberalism reconsidered*, Cambridge University Press;
- Kacowicz, A. (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, State University of New York Press;
- Kant, I. (1795), *Sobre la Paz Perpetua*, Madrid, Tecnos, 2005;
- Llenderozas, E. (2013) (comp.), *Relaciones Internacionales: Teorías y debates*, Buenos Aires, Eudeba;
- Malamud, A. & Gardinin, L. (2012), "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47:1, pp. 116-133;

- Paul, T.V. (ed) (2012), *International Relations Theory and Regional Transformation*, Cambridge University Press;
- Pourchot, G. & Stivachtis, Y. (2014), "International Society and Regional Integration in Central Asia", *Journal of Eurasian Studies*, 5, pp. 68-76;
- Presidência da República (2010), Secretaria de Assuntos Estratégicos, *Brasil 2022*, Brasília;
- Racovschik, M.A. (2009), "Conflicto Colombia-Venezuela: síntesis de los hechos", disponible en [URL]Tokatlian, J., "América del Sur, ante el impulso imperial", *Diario La Nación*, 10/07/2013;
- Russett, B. (1993), *Grasping the Democratic Peace*, Princeton University Press;
- Stuenkel, O. (2013) "Is Brazil a regional hegemon" en [URL] <http://www.postwesternworld.com/2013/10/31/is-brazil-a-regional-hegemon/>, consultado en 31/08/14, 17:51hs;
- Tokatlian, J., "América Latina ni tan integrada ni tan fracturada", *Diario La Nación*, 11/03/2014;
- Tokatlian, J.G. (2013), "¿Cuán poderoso es Brasil", *Foreign Affairs Latin America*, Vol 13, Num.1, pp. 25-31;
- UNASUR, Declaración de Santiago de Chile, marzo 9 y 10 de 2009;
- United States Southern Command webpage, disponible en [URL] <http://www.southcom.mil/Pages/Default.aspx>, consultado el 03/08/2014, 15:34 hs;
- Waltz, K. (1959), *Man, State and War*, Colombia Univeristy Press, New York;
- Wendt, A. (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge Studies in International Relations, Cambridge University Press;
- Wheeler, N. (2000), *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press.