



EL “REGIONALISMO POSLIBERAL” Y LA (IN)SEGURIDAD:

LA RESPUESTA DEL ALBA Y UNASUR

FRANCISCO J. VERDES-MONTENEGRO ESCÁNEZ¹

(Universidad Complutense de Madrid)

verdes-montenegro@hotmail.com

Resumen: Este trabajo pretende abordar la respuesta que se ha dado hasta el momento desde el incipiente regionalismo “posliberal” en materia de seguridad y defensa, y examinar hasta qué punto ALBA y UNASUR responden a los problemas de inseguridad que amenazan a la ciudadanía de la región.

Palabras clave: ALBA, UNASUR, regionalismo, posliberal, seguridad

¹ Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente compatibiliza sus estudios de doctorado en la misma universidad con su labor como becario e investigador en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales.

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, América Latina es la región del mundo con menos conflictos armados y menos tensiones internacionales, sin embargo, la sensación de inseguridad y los datos de mortalidad son cada día más inquietantes (OPS, 2009).² Por segunda vez en los últimos tres años, el Latinobarómetro ha registrado en 2010 *la delincuencia* como el principal problema para la ciudadanía en los países latinoamericanos. En gran medida, esta delincuencia se deriva de la emergencia de unas redes de crimen organizado de carácter transnacional que se han beneficiado de unos cambios estructurales, como la erosión del poder del Estado frente al mercado, y de un caldo de cultivo muy propicio en la región como fuertes desigualdades, altos índices de exclusión social, debilidad institucional, proliferación de armas ligeras o narcotráfico (Strange, 1999; Strange, 2001; Mesa, 2007; Kliksberg, 2008).

Asumiendo el carácter transnacional de estas amenazas, la respuesta a éstas debe darse a todos los niveles, desde el ámbito local hasta el global, pasando por las respuestas nacionales y regionales. Para dos referentes de la Escuela de Copenhague, Barry Buzan y Ole Waever, el nivel regional es aquel que debe tomarse en consideración primordialmente en las investigaciones que pretendan explorar los asuntos relacionados con la seguridad internacional (Buzan y Waever, 2003). Por ello, a continuación, se examinará la relación entre regionalismo y seguridad en América

² Las tasas de mortalidad registradas por la Organización Panamericana de Salud (OPS, 2009) son preocupantes, especialmente en la Área Andina donde hay una tasa de mortalidad por homicidio de 64 hombres por 100.000 hombres. Por países, observamos como Colombia alcanza una alarmante cifra de 113,3 homicidios de hombres por 100.000 hombres o Venezuela, para la misma tasa, un 60,2. Brasil, caso excepcional en el Cono Sur, cuenta con unas cifras próximas a la Área Andina, con un 56,7 de homicidios de hombres por 100.000 hombres. Estas tasas, comparadas con los datos disponibles para Canadá (con un registro de 2,1), nos da buena cuenta del grado de inseguridad en la región y hasta que punto las percepciones responden a unas vivencias cotidianas.

Latina, en un contexto de creciente regionalización y globalización, desde un enfoque de seguridad humana³.

Tradicionalmente, frente a las “nuevas amenazas” para la seguridad como el narcotráfico, el tráfico de armas o el blanqueo de capitales, los países latinoamericanos han optado mayoritariamente por respuestas individuales o alianzas bilaterales con Estados-Unidos (EEUU) o la UE que se han demostrado ineficaces. Por ello, en este trabajo vamos a centrarnos en la respuesta que se está dando a este tipo de amenazas desde el nivel regional, concretamente, desde lo que algunos expertos han calificado como regionalismo “posliberal”. En este regionalismo emergente se incluyen esquemas regionales como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América – Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CEALC)⁴. A la espera de un mayor desarrollo de esta última, creada recientemente, en esta ponencia nos ocuparemos exclusivamente del ALBA-TCP y UNASUR ya que ambos procesos tienen más de un lustro de recorrido y, por lo tanto, empiezan a tener cierta incidencia en la región. Aunque abordaremos algunos aspectos anteriores a la creación de ambos esquemas, el periodo estudiado va del 2004, año en el que surge el ALBA-TCP y la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), a la actualidad.

Así, en los siguientes apartados pretendemos responder a las siguientes problemáticas: ¿Qué singulariza el regionalismo “posliberal” con respecto a otro tipo de regionalismo presente en el mapa de la integración latinoamericana? ¿Qué respuesta se

³ Impulsado en la década de los noventa por el PNUD, no existe un consenso en torno al concepto de seguridad humana en la academia. Más allá del debate entre los partidarios de una versión amplia del mismo (*freedom from want*) y de los defensores de una noción más restringida (*freedom from fear*), optamos por asumir esta noción emergente de seguridad ya que, a diferencia de las nociones clásicas de seguridad, el objeto de referencia es el individuo y no el Estado. (Pérez K., 2006; Grasa, 2007)

⁴ Los doce países suramericanos componen actualmente la UNASUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela). En cuanto a la CELAC, en principio estaría compuesta por todos los países de la región latinoamericana y caribeña.

está dando a nivel de seguridad desde el ALBA-TCP y UNASUR? ¿Se está atendiendo a la dimensión regional de los temas de seguridad que preocupan a la ciudadanía, esto es, la delincuencia? Habiendo analizado fuentes secundarias en torno a la temática y los documentos oficiales emanados de ambos esquemas regionales, en primer lugar, vamos a profundizar en qué entendemos por regionalismo “posliberal” y en qué contexto irrumpe en el panorama suramericano, para posteriormente atender a la respuesta que se está dando desde el ALBA-TCP y la UNASUR.

2. DEL “REGIONALISMO ABIERTO” AL “REGIONALISMO POSLIBERAL”

La emergencia del “regionalismo posliberal” es una muestra evidente de los cambios acaecidos en la cartografía de la integración latinoamericana en los últimos años. Para muchos especialistas, en el último lustro hemos pasado del “regionalismo abierto”, imperante desde los años noventa con el Mercosur y la Comunidad Andina (CAN) como sus grandes exponentes, a un incipiente regionalismo “posliberal” cuyas expresiones más claras son la UNASUR y el ALBA-TCP. Por lo tanto, para entender la emergencia de nuevos regionalismos en América Latina, es necesario comprender primero el agotamiento del “regionalismo abierto”, caracterizado por su primacía en la agenda de liberalización comercial y una óptica economicista (Sanahuja, 2010).⁵ Entre los factores que explican este agotamiento, visible en el MERCOSUR y la CAN, podemos señalar el giro a la izquierda de muchos gobiernos de la región que rechazan estos esquemas regionales, la debilidad institucional, el estancamiento del comercio intrarregional y el aumento de las opciones extra regionales, especialmente por el auge

⁵ Según Amparo Alcoceba (2010), el escaso recorrido y el carácter eminentemente económico explican que la CAN y el Mercosur estén lejos de poner en marcha una cooperación policial y judicial eficaz para avanzar en la lucha contra la delincuencia organizada.

de Asia. A su vez, un factor decisivo para comprender la aparición del ALBA-TCP y UNASUR, es la nueva agenda de seguridad de Estados Unidos que se deriva de los atentados del 11-S y la reacción negativa de muchos gobiernos latinoamericanos al unilateralismo de la Administración de George W. Bush. En relación a la nueva agenda estadounidense, pese a que el giro empieza a percibirse al final de la Guerra Fría, con los atentados del 11 de septiembre del 2001 la importancia de América Latina para EEUU varía sustancialmente. Siendo su prioridad la lucha contra el terrorismo internacional, Afganistán e Irak acaparan la atención de la Administración estadounidense, produciéndose una “desatención” hacia América Latina (Sanahuja, 2009; Serbin, 2010b).

La autonomía de la región, sobre todo con respecto a Estados Unidos, parece ser una tendencia distintiva del regionalismo “posliberal” que, asimismo, frente a la variante anterior, pretende ir más allá de la dimensión económica y evitar la injerencia de los mercados y los actores estatales externos en las políticas de desarrollo y las respectivas políticas exteriores (Sanahuja, 2010; Serbin, 2010a).⁶ Se observa, pues, un retorno de la dimensión política de la integración en la que entran asuntos relacionados con la seguridad y la defensa. Comparado con los otros esquemas regionales y extrarregionales, para Susanne Gratius, este “nuevo regionalismo latinoamericano” es el que más ha avanzado, buscando desafiar al sistema interamericano (OEA, TIAR) con el objetivo de sustituirlo (Gratius, 2011).

⁶ José Antonio Sanahuja (2010) destaca las siguientes características del regionalismo posliberal: (i) la primacía de la agenda política y una menor atención de la agenda económica y comercial; (ii) el retorno de la agenda de desarrollo; (iii) un mayor papel de los actores estatales; (iii) un énfasis mayor en la agenda “positiva” de la integración; (iv) una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo (v) mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias de la infraestructura regional; (vi) más énfasis en la seguridad energética y (vii) la búsqueda de fórmulas para promover una mayor participación y la legitimación social de los procesos de integración.

3. LA SEGURIDAD EN EL ALBA

En el año 2004, a raíz de unas Cumbres en La Habana entre los mandatarios de Cuba y Venezuela, va a ir conformándose el ALBA como esquema de integración antagónico al ALCA.⁷ Así, desde sus inicios, el ALBA va ir perfilándose como un instrumento de escala regional que pretende practicar otras formas de integración más allá de la liberalización comercial, en base a los principios de cooperación, solidaridad, complementariedad, reciprocidad y respeto de la soberanía de cada país. Múltiples iniciativas con grandes dosis de creatividad se han ido desarrollando a lo largo de estos siete años. Podemos identificar cuatro ejes de cooperación: el energético (con Petrocaribe como máximo exponente), el social (con las distintas Misiones, como “Barrio Adentro”, “Robinson” o la “Operación Milagro”), el económico (TCP, Banco del ALBA, el Fondo del ALBA y el SUCRE) y las comunicaciones (Telesur)

Aunque iniciativas como Petrocaribe tienen una lectura en clave de seguridad energética determinante para algunos países del ALBA y ya en el año 2000 Hugo Chávez propone la creación de una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), no podemos decir que por el momento exista un eje de seguridad y, ni mucho menos, que se hayan articulado políticas en el seno del ALBA que pretendan afrontar directamente las amenazas transnacionales que sufren sus ciudadanos. Por el momento, podemos destacar solamente la creación de un Comité Permanente de Soberanía y Defensa que tiene como objetivo definir una Estrategia de Defensa Integral Popular

⁷ La idea de un proceso de integración antagónico al impulsado por EEUU ya aparece en un discurso de Hugo Chávez en diciembre del 2001, durante la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe. Actualmente, tras la salida de Honduras como consecuencia del golpe de Estado, ocho países latinoamericanos y caribeños participan en el ALBA-TCP: además de Bolivia, Ecuador y Venezuela –que participan también en la UNASUR- encontramos a Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, Nicaragua, y San Vicente y Granadinas.

Conjunta y la reciente inauguración de una Escuela de Dignidad y Soberanía de las Fuerzas Armadas.⁸

En lo que respecta a la seguridad, por el momento, el ALBA se caracteriza esencialmente por sus declaraciones conjuntas. La mayoría de las cuáles hacen alusión al imperialismo estadounidense y sus injerencias en la región. Podemos clasificarlas en torno a dos variantes: por un lado, las declaraciones en las que hay un pronunciamiento vinculado con una amenaza interestatal o un conflicto interno de actualidad – como el que se produjo con motivo de la intervención en Libia, la respuesta dada por EEUU tras el terremoto de Haití o el acuerdo de cooperación de Estados Unidos y Colombia para el establecimiento de bases militares estadounidenses en territorio colombiano- y, por otro lado, alusiones “históricas” como la base naval de Guantánamo, la mediterraneidad de Bolivia o la extradición de Posada Carriles. Generalmente las declaraciones reafirman la defensa de los principios del Derecho Internacional y la importancia de consolidar la región como una Zona de Paz, destacándose en todo caso la importancia del respeto a la soberanía y el rechazo a las injerencias extranjeras.⁹

La declaración más importante en materia de seguridad, la única que hace alusión a la lucha contra una nueva amenaza a la seguridad, en este caso el narcotráfico, fue la emanada de la VII Cumbre del ALBA-TCP, celebrada el 17 de octubre de 2009 en Cochabamba (Bolivia). En medio de la crisis desatada por el intento de instalar siete bases estadounidenses en Colombia, los mandatarios bolivarianos se refirieron en los siguientes términos:

⁸ Véase la Declaración de la VII Cumbre del ALBA-TCP en Cochabamba, 17 de Octubre de 2009, concretamente el punto 28, parte IIª. En una nota al pie se resalta que Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas, al pertenecer al Sistema de Seguridad Regional, expresan sus reservas a la hora de pertenecer a este nuevo Comité.

⁹ Otras alusiones frecuentes en las declaraciones son: la autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo, la integridad territorial y la paz internacional; así como el rechazo a las medidas de coerción unilateral contra los países en desarrollo.

La lucha integral y eficaz contra el narcotráfico, debe darse en el marco del más estricto respeto a la soberanía, la no injerencia en asunto internos, la responsabilidad compartida y el respeto a los derechos humanos a través de acciones de cooperación regional y multilateral que destierren para siempre las prácticas neocoloniales de certificación y descertificación en la materia y supresión de preferencias comerciales como aplica los EEUU con fines de hegemonía política.

Vemos así como en las declaraciones relativas a la lucha contra el narcotráfico se mantiene el discurso de confrontación con EEUU, la denuncia de sus prácticas en la región -concretamente, la certificación del grado de compromiso de los gobiernos en la lucha contra el narcotráfico- y el deseo de no injerencia en asuntos internos. En este mismo encuentro se acordó la creación de la citada Escuela de “Dignidad y Soberanía” del ALBA como respuesta a la influencia militar extranjera y la necesidad de contar con una doctrina regional propia que “garantice la soberanía y la dignidad de los pueblos promoviendo procesos de paz y cooperación”.

En definitiva, por el momento no hay respuestas coordinadas por parte del ALBA a las nuevas amenazas para la seguridad que preocupan a la ciudadanía. Las únicas declaraciones sobre temas de seguridad y defensa mantienen el discurso antagonista hacia EEUU en base a las experiencias históricas en la región, con un constante alineamiento con el principio de soberanía nacional y el rechazo a las injerencias externas.

4. LA SEGURIDAD EN LA UNASUR

Para atender a la respuesta dada por UNASUR, en aras de una mayor claridad, vamos a diferenciar tres etapas. En primer lugar, abordaremos los antecedentes directos de este organismo y, para ello, tomaremos en consideración lo realizado desde la Iª Reunión de Presidentes de América del Sur hasta la firma del Tratado Constitutivo de la organización en 2008. En segundo término, revisaremos las primeras respuestas concretas de UNASUR en materia de seguridad y defensa, con un especial énfasis en la respuesta a las nuevas amenazas para la seguridad y, finalmente, analizaremos las últimas novedades de la organización y esbozaremos algunos retos de la organización.

a) Del ALCSA a UNASUR: la seguridad ciudadana en la agenda suramericana

El Comunicado de Brasilia que recoge las conclusiones del primer encuentro de Presidentes de América del Sur con una agenda amplia, celebrado en el año 2000 en la capital brasileña que da nombre al documento, recoge la creación de un Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA) pero, además, aborda las respuestas al problema de las “drogas y delitos conexos”. En seis puntos se expone un planteamiento integral en torno a esta problemática que se aleja del paradigma prohibicionista propugnado desde EEUU en el marco de su “guerra contra la droga”. Así, en materia de control de la oferta, se pretende estrechar la cooperación para centrar la represión en el crimen organizado, atendiendo a sus especificidades; con una mirada amplia que tiene en cuenta la importancia del lavado de dinero (expresando el interés por impulsar un Grupo

de Acción Financiera de América del Sur) y la necesidad de un desarrollo alternativo para la población vinculada en estas “industrias sumergidas”.

Dos años más tarde, en la IIª Reunión de Presidentes de América del Sur, nuevamente la seguridad es uno de los ejes del encuentro junto con el impulso de la integración y las infraestructuras. Además de la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana, se condena el terrorismo tras el 11-S y se insiste en lo declarado en Brasilia respecto a la lucha contra las drogas y los delitos conexos. En los dos encuentros se establecen los principios de responsabilidad compartida desde un enfoque integral, equilibrado y de cooperación y en ambos se vincula las soluciones con una liberalización de los mercados agrícolas de los países del Norte.¹⁰ Cumpliendo con el compromiso adoptado en el Comunicado de Brasilia, se aprueba la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana por la que queda proscrito el uso o amenaza del uso de la fuerza entre Estados y cualquier dimensión relacionada con armas de destrucción masiva. Además, se comprometen a la completa erradicación de las minas anti-persona y a la aplicación de las recomendaciones del programa de acción de Naciones Unidas sobre armas pequeñas y ligeras.

Aprobada esta declaración en 2002, habrá que esperar a la constitución de la UNASUR, seis años más tarde, para que la seguridad vuelva a entrar en la agenda de la integración suramericana. Pese a que el preámbulo del Tratado Constitutivo de la UNASUR no hace mención a ninguna de las nuevas amenazas para la seguridad de la región, el artículo 3, relativo a los objetivos específicos de esta organización establece entre ellos: *la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de*

¹⁰ Véase el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, II Reunión de Presidentes de América del Sur, Guayaquil, 26 y 27 de julio de 2002. En especial, los puntos 2.e), 3) y el Anexo II.

personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado. Igualmente, se fija como objetivo de UNASUR la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

Vemos así como dentro de las competencias de esta organización, a diferencia del ALBA, se establece como un fin de UNASUR la lucha contra las nuevas amenazas para la seguridad. Aunque no se avanzara más allá de los discursos, desde un primer momento, el asunto está en la agenda del proceso de integración suramericano.

b) Los primeros pasos de la UNASUR como mecanismo de respuesta a las crisis

En la corta historia de UNASUR se han encadenado importantes crisis en la región que han demostrado distintas caras del grado de concertación que ha logrado conciliar este esquema regional. Si tras la crisis boliviana de 2008 y el motín en Ecuador (2010) se observó una respuesta rápida y eficaz por parte de este incipiente esquema regional (Sanahuja, 2010); el golpe de Estado en Honduras y el conflicto desatado por acuerdo de cooperación militar por el cual se permitía el establecimiento de siete bases estadounidenses en territorio colombiano, ambos en 2009, mostraron algunas fracturas que atravesaban la organización, las pugnas por el liderazgo en la región –sobre todo entre Venezuela y Brasil- y los límites de la autonomía con respecto a EEUU. En todo caso, a pesar de unas respuestas ambivalentes, cabe subrayar el rol de mediación y gestión de crisis asumido por parte de este esquema suramericano, desplazando con ello a la propia OEA y, con ello, ganando en autonomía para la región. (Legler, 2010).

Precisamente, en un contexto de tensiones entre Ecuador y Colombia, se impulsa por parte de la diplomacia brasileña un importante avance en materia de seguridad y defensa para UNASUR: el Consejo de Defensa Suramericano (CDS).¹¹ En diciembre de 2008, en la Cumbre de Costa do Sauipe (Brasil), se aprueba el Estatuto para la creación del CDS, si bien, se demora su creación por los recelos de Colombia y en menor medida de Uruguay. Tras las negociaciones llevadas a cabo por la diplomacia brasileña, tres meses después, en marzo de 2009, se pone en marcha el CDS en Santiago de Chile con la intención de consolidar a Suramérica como Zona de Paz, crear una identidad suramericana en el ámbito de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional.¹² Desde su creación se han confeccionado dos Planes de Acción (2009-2010 y 2010-2011) estructurados uno y otro en los mismos cuatro ejes¹³:

- (i) políticas de defensa,
- (ii) cooperación militar y acciones humanitarias,
- (iii) industria y tecnología de defensa
- (iv) formación y capacitación.

Un momento de tensión entre países de la región abordado en el seno de UNASUR y su reciente CDS fue el conflicto derivado del acuerdo de cooperación militar entre EEUU y Colombia. Como hemos mencionado, la gestión de esta crisis no fue un éxito para el

¹¹ La incursión de las fuerzas armadas colombiana en el territorio ecuatoriano durante una intervención contra las FARC provoca una crisis diplomática entre ambos países. El por aquel entonces presidente brasileño, Luiz Inacio “Lula” Da Silva, con mucha habilidad, impulsa la creación del CDS y, para muchos expertos como José Antonio Sanahuja (2010), “suramericaniza” el proyecto de OTAS que había anunciado años antes Hugo Chávez.

¹² Véase la Declaración de Santiago de Chile, marzo de 2009, donde figuran los objetivos generales del CDS.

¹³ En la Declaración de Lima de mayo de 2011, se prolongó el actual Plan de Acción hasta finales de 2011 y se aprobó la vigencia anual de acuerdo al año calendario para los futuros Planes de Acción, así como un nuevo eje de cara al próximo Plan: protección de la biodiversidad y los recursos naturales estratégicos.

organismo suramericano¹⁴, sin embargo, resulta de gran interés para nuestro estudio ya que en el marco de estas cumbres se retoma el problema de las nuevas amenazas para la seguridad. Concretamente, en los puntos 2, 4 y 6 de la resolución de la Cumbre Extraordinaria de Bariloche en la que se pretende alcanzar una solución al conflicto, se decide lo siguiente:

- *Reafirmar nuestro compromiso de fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada y sus delitos conexos: el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley.*
- *Instruir a sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria, durante la primera quincena de septiembre próximo, para que en pos de una mayor transparencia diseñen medidas de fomento de la confianza y de la seguridad de manera complementaria a los instrumentos existentes en el marco de la OEA, incluyendo mecanismos concretos de implementación y garantías para todos los países aplicables a los acuerdos existentes con países de la región y extrarregionales; así como al tráfico ilícito de armas, al narcotráfico y al terrorismo de conformidad con la legislación de cada país. Estos mecanismos deberán contemplar los principios de irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial y no injerencia en los asuntos internos de los Estados;*
- *Instruir al Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico que elabore en forma urgente su Estatuto y un Plan de Acción con el objeto de definir una estrategia suramericana de lucha contra el tráfico ilícito de drogas y de fortalecimiento de la cooperación entre los organismos especializados de nuestros países.*

¹⁴ Pese a aprobarse toda una serie de medidas en pos de una mayor transparencia en las políticas de defensa y de fomento de la confianza y de la seguridad en el marco de UNASUR y su CDS, Colombia no paralizó el acuerdo de cooperación con EEUU. Sin embargo, este acuerdo no se llegó a implementar finalmente porque el tribunal constitucional colombiano lo invalidó

Asimismo, en los encuentros de Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa en Quito, celebrados el 15 de septiembre y el 27 de noviembre de 2009, se retomó el asunto y se adoptaron medidas encaminadas a afrontar con más garantías los problemas relacionados con las drogas, el tráfico de armas o el crimen transnacional. Con el tema presente en la agenda, se insta al CDS a la elaboración de procedimientos que se estimen más oportunos para la verificación y el cumplimiento de los siguientes puntos:

- *Desarrollar y perfeccionar sistemas nacionales de marcaje, rastreo de armas y activa colaboración entre los Estados Miembros de UNASUR en la aclaración de casos de desvíos, contrabando y usos ilegales de armas bajo su custodia o provenientes de su territorio, sobre lo cual se informará periódicamente a UNASUR. Adoptar las medidas necesarias para prevenir e impedir la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley que ejerzan la violencia cualquiera que sea su origen.*
- *Abstenerse de proporcionar cualquier tipo de apoyo, activo o pasivo, a las organizaciones o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, denegar acogida a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, e impedir que quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios para esos fines, en contra de otros estados o de sus ciudadanos, de acuerdo con los instrumentos internacionales y la legislación nacional aplicable. Igualmente investigarán y enjuiciarán a todas las personas relacionadas con las actividades señaladas.*

Por lo tanto, junto con las ya tradicionales referencias a la consolidación de una zona de paz y las infructuosas medidas para frenar el acuerdo de cooperación militar entre Colombia y EEUU, la respuesta a las nuevas amenazas transnacionales empieza a generar respuestas institucionales como efecto de la “regionalización” del conflicto

colombiano. Su influencia es evidente al adoptarse medidas contra el terrorismo y “los grupos armados al margen de la ley” que tienen repercusiones directas para las FARC y el ELN.

Entre todas las medidas adoptadas para responder a las nuevas amenazas a la seguridad hay que destacar la creación del Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico (CSLN). En lo que respecta a este órgano, de momento, sólo se ha hecho público la aprobación de unos Estatutos, en abril de 2010, que adoptan un planteamiento de lucha contra el narcotráfico alejado del paradigma prohibicionista. Sin embargo, pasado más de un año desde entonces, se constata un retraso en esta línea de trabajo ya que aún no se ha hecho público la agenda de trabajo ni el anunciado Plan de Acción. ¿Cómo se explica la parálisis del CSLN? ¿Estamos ante un nuevo órgano sin capacidad para llevar a cabo políticas que respondan a un problema regional como el narcotráfico? ¿Demuestra esto una falta de interés para abordar a nivel regional el problema de las nuevas amenazas para la seguridad? Mientras revisamos los últimos pasos dados por parte de UNASUR en el ámbito de la seguridad y la defensa, para acabar, expondremos algunos factores que pueden explicar que no haya habido un mayor desarrollo del CSLN desde entonces.

c) La institucionalización de UNASUR desde la perspectiva de la seguridad

Una de las causas que pueden explicar el estancamiento del CSLN ha sido la parálisis del organismo tras la muerte de su primer Secretario General, Néstor Kirchner, en octubre de 2010, y las consiguientes dificultades para designar a su sucesor. Este impasse se resolvió con una decisión salomónica por la cual el primer año sería

Secretaria General la colombiana Maria Emma Mejía y el año siguiente el venezolano Alí Rodríguez.¹⁵ En el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de Suramérica, celebrado el 11 de marzo de 2011 en Quito (Ecuador), no sólo entró en vigor el Tratado Constitutivo de la UNASUR, sino que también se oficializó el fin de la pugna entre las dos candidaturas para la Secretaría General. Así, después de más de cuatro meses desde el fallecimiento Néstor Kirchner, UNASUR contaba con su segundo Secretario General.

Hasta la llegada de Santos a la presidencia de Colombia, existieron ciertas dinámicas -como los ya mencionados recelos al hegemonismo de EEUU vía Colombia y el auge de las tensiones intraestatales, especialmente entre este último país con Ecuador y Venezuela- que obstaculizaron las buenas relaciones entre los socios suramericanos e imposibilitaba lograr los consensos necesarios para articular respuestas eficaces en la región. Con la reinserción de Colombia en Suramérica, tras el “giro de la política exterior” derivado de la llegada del nuevo mandatario, parece que se ha abierto una nueva etapa de mayor confianza entre las contrapartes que permitiría avanzar en respuestas colaborativas y una mayor cooperación intrazonal (Ramírez, 2011). Sin embargo, con este giro se corre también el riesgo de perder una motivación que empujaba a insertar el problema de las nuevas amenazas a la seguridad en la agenda política del regionalismo “posliberal”.

La historia de la integración en América Latina y la cultura política con respecto a las instituciones regionales nos obliga a ser cautos con los discursos y esperar a los hechos ya que pocos de los compromisos adquiridos suelen realizarse. En el caso de UNASUR ya tenemos algunos precedentes si observamos la omisión de Colombia a lo acordado tras la Cumbre Extraordinaria de Bariloche en lo que respecta a su acuerdo de

¹⁵ Recordemos que el Secretario General se designa por el Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez.

cooperación con EEUU o, de no darse un mayor desarrollo próximamente, en la propia creación del CSLN. Si UNASUR pretende desplazar al sistema interamericano debería apostar por una mayor institucionalización dado que, por el momento, la OEA es el único organismo que tiene la capacidad institucional para intervenir en potenciales conflictos que puedan darse en la región. En este sentido, la nueva Secretaria General de UNASUR, Maria Emma Mejía, ha manifestado públicamente que una de sus prioridades es precisamente la institucionalización de UNASUR.

Es cierto que en Suramérica, sobre todo en el Cono Sur, se han registrado acuerdos de cooperación importantes en materia de seguridad, desarrollando medidas de confianza con un grado de cumplimiento muy elevado que han favorecido la modernización y la democratización. Así, la experiencia en el Cono Sur puede invitarnos a buscar lecciones para “producir nuevos escenarios de cooperación” (Gutiérrez, 2008).¹⁶ No obstante, existe un aspecto que, en nuestra opinión, dificulta en gran medida la adopción de medidas eficaces para combatir las nuevas amenazas transnacionales desde una óptica regional: la idea de soberanía que atraviesa toda la región. Al igual que con el ALBA-TCP, constatamos en UNASUR un fuerte arraigo a la soberanía nacional, con recurrentes alusiones en todas las declaraciones y resoluciones del organismo. Reconociendo que no existe una única “receta” para responder a los desafíos transnacionales y teniendo en cuenta la creatividad que está demostrando la región en otros ámbitos, es posible seguir un camino distinto del incipiente e imperfecto modelo “post-westfaliano” europeo. De lo que no hay duda es de la ineficacia de las políticas estatocéntricas de corte nacionalista que pretenden confrontar las nuevas amenazas para la seguridad con medidas de seguridad unilaterales o el fortalecimiento

¹⁶ Un ejemplo elocuente de medidas de confianza mutua en el ámbito latinoamericano es el Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en la región. A su vez, para UNASUR, una experiencia que puede ser de gran interés de cara al CDS es la medición del gasto militar argentino-chilena.

de los controles fronterizos. En concordancia con los planteamientos cosmopolitas de Ulrich Beck, en el “metajuego” actual, para poder afrontar con eficacia al crimen organizado transnacional, los Estados deben asumir un cambio de mirada que permita adoptar medidas de transnacionalización y de cosmopolitización (Beck, 2004). Por ello, nos parece importante que los Estados que conforman estos esquemas regionales “posliberales” – y sus líderes- asuman ese cambio de mirada necesario.

En relación a este cambio de mirada, el recién inaugurado Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) va a ser un espacio fundamental a la hora de delimitar el enfoque, los lineamientos y las prioridades que van a regir en la respuesta de UNASUR a las problemáticas de seguridad y defensa. Este centro –así como la Escuela de Dignidad y Soberanía del ALBA- pretende desprenderse de la influencia doctrinal extrarregional y generar conocimiento “por” y “para” la región, dando un paso más en la búsqueda de mayor autonomía.

De momento, todo parece indicar que el tema central del CEED va a ser la protección de la biodiversidad y la defensa de los recursos naturales que proliferan en la región. Este interés tiene una lectura económica –no ambiental o ecológica- ya que el crecimiento económico que está produciéndose en la región está basado mayoritariamente en un modelo de desarrollo primario-exportador. Se observa así una “securitización” de los recursos naturales y, en cambio, hasta la fecha no se ha redefinido la forma de entender el concepto de defensa ni se ha creado un pensamiento común que tome en consideración la delincuencia organizada transnacional. En la Declaración de Lima, fruto de la IIIª Reunión ordinaria del CDS celebrada el 12 y 13 de mayo de este mismo año, se recoge la propuesta de Colombia *de solicitar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que convoque en Cartagena de Indias una Reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior para analizar las amenazas del crimen*

organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional. Además, paralelamente se le encomendó al Centro de Estudios Estratégicos de Defensa iniciar estudios sobre estos riesgos y amenazas para apoyar los trabajos de la futura Reunión. Por lo tanto, es de esperar que a corto plazo el CEED profundice en las “nuevas amenazas” para la seguridad y, a partir de su trabajo, en la Reunión prevista en Cartagena de Indias (Colombia), concertar un planteamiento conjunto del que se deriven respuestas políticas a nivel regional.¹⁷

En cuanto al estancamiento del CSLN, puede responder al conjunto de factores que acabamos de presentar. Desde el retraso provocado por la muerte del primer Secretario General de la organización y la dificultad para designar su sucesor, pasando por una posible pérdida de interés por el asunto –tras el “giro” de la política exterior colombiana-, hasta la ausencia de la confianza necesaria y un enfoque común que permita abordar un tema tan complejo como el narcotráfico.

En comparación con el ALBA-TCP, UNASUR ha demostrado una mayor preocupación por las nuevas amenazas transnacionales desde sus inicios y ha abordado en mayor medida los problemas de seguridad regionales. Siendo un objetivo específico de la organización, la preocupación en torno a las nuevas amenazas transnacionales, como en el caso del ALBA, se ha incrementado en gran medida por sus interrelaciones con el conflicto armado colombiano y porque éstas implican a su vez la penetración de EEUU en la región. La lucha contra el narcotráfico explica en gran medida la estrecha relación que une a EEUU y a Colombia en la última década por lo que, si UNASUR

¹⁷ Además, es de esperar que en las próximas cumbres se apruebe el “Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación”, se culmine la Metodología Común Regional sobre Medición de Gastos de Defensa y se recopile la información requerida para llevar a cabo las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad. Todas ellas permiten generar confianza entre los distintos miembros de UNASUR aunque no responden a las nuevas amenazas para la seguridad y, en su mayoría, mantienen una visión muy apegada a los principios de soberanía nacional y no injerencia en asuntos internos.

quiere consolidar la autonomía en la región, tiene que demostrar su capacidad para afrontar las amenazas a la seguridad; tanto las “viejas” como las “nuevas”. De momento la institucionalización se ha reflejado más en las primeras pero, si quiere responder a las necesidades de la ciudadanía y tomar en consideración un factor fundamental que obstaculiza el desarrollo de la región, UNASUR tendrá que poner el tema en la agenda de sus distintos órganos –especialmente el CSLN, el CEED y el CDS- y desarrollar una visión común que se traduzca en una estrategia conjunta a largo plazo.

5. REFLEXIONES FINALES

A la espera de un mayor desarrollo de la CEALC, parece evidente que la mera aparición del ALBA-TCP y la UNASUR con un enfoque multidimensional que incluye entre otros ámbitos la seguridad y la defensa supone un cambio importante en la región. Con estos dos esquemas “posliberales” se ha avanzado hacia una mayor autonomía regional a través de una exclusión explícita de EEUU que confirma uno de los postulados de la Escuela de Copenhague abanderada por Buzan y Waeber (2003): en la posguerra fría se amplía el campo para dinámicas de seguridad regional.

En materia de seguridad, esta autonomía se ha concretado ya en la respuesta concertada a la crisis boliviana de 2008, a través de la Cumbre Extraordinaria de la Moneda que reafirmó la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos y demostró el potencial de la región a la hora de garantizar el mantenimiento de la estabilidad y la paz regional. Con este rol cada vez más importante en la resolución de conflictos y tras la creación del CDS y las Escuelas de Defensa (CEED y Escuela de “Soberanía y Dignidad”), se han dado pasos importantes para dejar atrás la tradicional arquitectura

hemisférica de seguridad (OEA y TIAR). Por ello, para muchos expertos, la seguridad “regional” es el ámbito de cooperación más exitoso de los regionalismos “posliberales” (Serbin, 2010^a; Gratius 2011). Dicho esto, nuestro objetivo en esta comunicación no era medir en términos comparativos en qué dimensión de la cooperación política se progresa más sino en qué medida se están dando respuestas a las amenazas para la seguridad de los ciudadanos desde los nuevos esquemas regionales. A grandes rasgos, el regionalismo “posliberal”, sobre todo en la UNASUR, ha tomado en consideración estas amenazas transnacionales en su discurso pero todavía no se han adoptado medidas de peso al respecto.

Por parte del ALBA, el problema de la delincuencia organizada transnacional no ha sido abordado más allá de los discursos y, a la espera de lo que pueda emanarse de la nueva Escuela de Defensa “Dignidad y Soberanía”, por el momento, nada parece indicar que se vaya a trabajar en esa dirección.

En cuanto a la integración en clave suramericana, el asunto ha estado presente en sus declaraciones desde los primeros encuentros suramericanos con una agenda amplia, si bien, como consecuencia de las tensiones desatadas por el acuerdo de cooperación entre Colombia y EEUU, el crimen organizado transnacional ha sido abordado con más interés, creándose incluso un órgano como el Consejo Suramericano para la Lucha Contra el Narcotráfico. En ambos casos, el tema ha entrado en la agenda como reacción a la “penetración” de EEUU en Suramérica a través del conflicto colombiano, de ahí que estemos ante una muestra más del tradicional “multilateralismo defensivo” que caracteriza la región.

En todo caso, es de esperar una mayor implicación de estos esquemas “posliberales” en los próximos años para alcanzar una mayor cooperación y coordinación con todos los países involucrados, incluido Estados-Unidos. De este modo, la cooperación

intrarregional permitirá una mayor capacidad de innovación y respuesta, al mismo tiempo que se ganaría en capacidad de resistencia para enfrentar las imposiciones extrarregionales. Por otro lado, para lograr una respuesta eficaz que permita afrontar la lucha contra el crimen transnacional es necesario alcanzar una visión compartida a nivel internacional, sobre todo entre EEUU, la UE y América Latina. Por lo tanto, uno de los mayores desafíos de los actuales esquemas “posliberales” es conseguir que la región sea capaz de definir una posición común ante los desafíos de la globalización, como en este caso, una visión común de la seguridad y la defensa.

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de la región y el arraigo del principio de soberanía nacional –reproducido y consolidado tanto por la UNASUR como por el ALBA- parece complicado que puedan generarse esos consensos. Como hemos visto a lo largo de este trabajo y en línea con Andrés Serbin (2010a), el regionalismo “posliberal” da continuidad y vigor a la idea de soberanía, abriendo numerosas interrogantes sobre los límites y alcances de este concepto, especialmente frente a la necesidad de abordar colectivamente con cierto éxito los temas de seguridad y una amplia gama de bienes públicos regionales. Si para Lorena Oyarzún (2010), el carácter defensivo de este regionalismo es un débil cimiento, para Juan Gabriel Tokatlian (2011), es posible que motivaciones “defensivas” lleven a los gobiernos a cooperar sin una comunión plena de creencias políticas o un simulacro de empatía.¹⁸ Por ello, conviene tomar en consideración la inauguración del CEED y la Escuela de Defensa del ALBA “Soberanía y Dignidad” ya que pretenden consolidar una identidad suramericana y latinoamericana, respectivamente, que fomente esa cooperación y oriente las necesidades específicas y el interés común de los países de la región en temas de seguridad y defensa.

¹⁸ Tokatlian (2011, 124) establece dos condiciones para la cooperación: algún tipo de interés común entre las partes y la percepción de que los beneficios a lograrse en el futuro justifican no sentirse tentado por la defección en el presente.

En todo caso, si el ALBA-TCP y UNASUR no quieren repetir la experiencia de otros procesos extintos o en crisis, deben demostrar su potencial para responder a los retos de la región y a las demandas de su ciudadanía. A partir de este trabajo, surgen una serie de interrogantes a corto y largo plazo que nos parecen esenciales de cara al futuro del regionalismo “posliberal”: ¿la re inserción de Colombia en la región se traducirá en una menor atención a las nuevas amenazas, entre ellas, el narcotráfico? ¿La “securitización” de los recursos naturales a través del CEED va a compatibilizarse con una respuesta a las nuevas amenazas para la seguridad? ¿Se reactivará el CSLN? ¿Será capaz la región de compatibilizar su fuerte apego a la idea de soberanía, presente en este nuevo regionalismo, con una respuesta eficaz frente al crimen transnacional? De ser así, ¿de qué modo? ¿Podrá articularse una visión compartida a nivel regional que participe en los debates internacionales sobre seguridad y defensa? ¿La respuesta a las nuevas amenazas para la seguridad debería priorizarse en uno de los esquemas regionales “posliberales” (UNASUR, CEALC, ALBA)? De ser así, ¿cuál de ellos?

A la espera de respuestas a esta serie de interrogantes, como punto y final a esta ponencia, nos parece oportuno exponer la siguiente afirmación de Felix Vacas (2010): *en América Latina la paz será en sentido positivo y la seguridad será humana o no será.*

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcoceba, A., (2010) “La lucha contra la delincuencia organizada en los procesos de integración latinoamericanos”, en *Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa*, Madrid: IGUM-UNED.

Beck, U., (2004) *Poder y contrapoder en la era global*. Barcelona: Paidós.

Buzan B. y O. Waever, (2003) *Regions and Power*, Cambridge: Cambridge University Press

Grasa R. (2007) “La seguridad humana como síndrome y programa”, en Martínez R. y J.S. Tulchin, *La Seguridad desde las dos orillas: un debate entre Europa y Latinoamérica*, Barcelona: CIDOB.

Gratius S., (2011) “El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias”, en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, 2ª época, 5-21

Gutiérrez C., (2008) “Seguridad y Defensa en el Cono Sur. Avances y desafíos para la cooperación”, en *Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*, Seminario Internacional organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y el Observatorio de Democracia y Seguridad en La Paz, Bolivia.

Kliksberg B., (2008) “¿Cómo enfrentar la inseguridad en América Latina? La falacia de la mano dura” en *Nueva Sociedad*, nº215, mayo-junio.

Latinobarómetro, (2010) “Informe 2010”, Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, Noviembre.

Legler T, (2010) “Gobierno regional”, en *Foreign Affairs Latinoamerica*, Vol. 10, nº 3, pp. 18-23

Mesa M., (2007) Globalización y violencia transnacional: dinámicas, costes y propuestas, en Mesa M., *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*, Anuario 2007-2008, Madrid: Ceipaz, pp. 39-62

OPS (2009), “Situación de la salud en las Américas”, Organización Panamericana de la Salud, Washington.

Oyarzun L., (2010) “El papel de UNASUR”, en *Foreign Affairs Latinoamerica*, Vol. 10, n° 3, pp. 39-44

Pérez K., (2006) “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*. Número 76.

Ramírez S., (2011) “El giro de la política exterior colombiana”, en *Nueva Sociedad* n°231, enero-febrero.

Sanahuja J.A., (2009) "Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.), *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe* n° 7, 2008-2009.

Sanahuja J.A. (2010), “La contracción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Cienfuegos, M. y J.A. SANAHUJA (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.

Serbin A. (2010a) “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos” en *Nueva Sociedad* [En línea], disponible en: <http://www.nuso.org/userView/notas/serbin.pdf> [Consultado el 7 de agosto del 2010]

Serbin A., (2010b) “De despertares y anarquías”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* Vol. 10, n° 3, pp. 6-11

Strange S., (1999), *Dinero Loco, el descontrol del sistema financiero global*. Barcelona: Paidós.

Strange S., (2001), *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria-Intermón Oxfam

Tokatlian J.G., (2011) “La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino” en Aplicado al narcotráfico en la zona andina, en *Pensamiento Iberoamericano*, nº 8, 2ª época. pp. 107-127.

Vacas F., (2010) “Aproximaciones a los conceptos de paz y seguridad en el espacio iberoamericano” en *Guía del espacio iberoamericano de paz, seguridad y defensa*, IGUM-UNED, Madrid: IGUM-UNED.

7. SIGLAS

ALBA: Alternativa Bolivariana para Los pueblos de nuestra América

ALCSA: Área de Libre Comercio de Suramérica

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CDS: Consejo de Defensa Suramericano

CEALC: Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe

CEED: Centro de Estudios Estratégicos de Defensa

CSLN: Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

OEA: Organización de Estados Americanos

OPS: Organización Panamericana de Salud

OTAS: Organización del Tratado del Atlántico Sur

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

SUCRE: Sistema Único de Compensación Regional

TIAR: Tratados Interamericano de Asistencia Recíproca

TCP: Tratado Comercial de los Pueblos