

¿El Cono Sur hacia una comunidad pluralista de Seguridad?

Martín Burdisso, Ariel González e Ignacio Ortiz Vila

Introducción

El Cono Sur¹ tiene una larga de historia de conflictos y esperanzas compartidas que forman parte de un esbozo de identidad común. Esta región ha transitado los caminos de un sistema hobbesiano, una paz negativa, y una paz estable (Kacowicz, 1996, pp.14-15). El Cono Sur en su conjunto atraviesa actualmente momentos cruciales en su posicionamiento dentro del sistema regional e internacional por lo que en este trabajo proponemos encarar la conformación de una comunidad pluralista de seguridad. Para analizar esta concepción nos servimos de la re-interpretación del constructivismo con respecto a la explicación inicial dada por Karl Deutsch². Esta nueva corriente de las relaciones internacionales nos permitirá comprender la importancia de las identidades colectivas y los valores compartidos en el desarrollo de una integración estratégica tanto económica como política.

En la primera parte desarrollaremos una introducción básica al programa de investigación constructivista y el lugar que ocupa en su agenda de investigación el tema de las comunidades de seguridad. En la segunda parte aplicaremos el marco teórico realizado por esta escuela a la realidad del Cono Sur preguntándonos si está conformada o no una comunidad pluralista de seguridad. Finalmente exploramos los

¹ Entendemos al Cono Sur desde un punto de vista geoestratégico, incluyendo dentro del mismo a Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y Brasil

² El concepto fue desarrollado inicialmente en Deutsch, Karl *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton U.P., 1957

caminos a seguir para el desarrollo óptimo de una comunidad pluralista de seguridad.

El Constructivismo y la agenda de las comunidades de seguridad

El programa de investigación constructivista

El escaso desarrollo de teorías que puedan rivalizar con la corriente de decisión racional llevó al desarrollo, desde mediados de los años ´80, de los denominados reflectivismos. Esta corriente impulsó un proceso de renovación teórica y filosófica, abriendo a las Relaciones Internacionales a los debates que se estaban dando en otros campos de las ciencias sociales, produciendo el denominado “giro sociológico” de la disciplina (Sodupe, 2003, p. 151).

Una de las corrientes más profusas en el campo de los reflectivismos es el constructivismo³. Esta corriente sostiene que el mundo material forma y es formado por la acción humana mientras que, la interacción entre ambas depende de las dinámicas normativas y las interpretaciones epistémicas del mundo material. Se tiene en cuenta, a su vez que, en el mundo fáctico, las identidades, intereses y conductas de los actores políticos están socialmente construidos por significados colectivos, interpretaciones y supuestos sobre ese mundo (Adler, 1997, p. 324).

Las raíces teóricas de esta corriente se pueden dividir en clásicas y modernas; las primeras incluyen a Weber – principalmente su con-

³ Este término fue ideado por Nicholas Onuf en su obra *World of Our Making* (1989) y luego popularizado por Alexander Wendt.

cepción de Verstehen⁴ - y Durkheim – con la importancia que le proporciona a los factores ideacionales sobre los hechos sociales - (Ruggie, 1998, p. 856; Adler, 1997, p. 322). La influencia de estas raíces clásicas darán forma a la denominada escuela del “constructivismo neo-clásico” de la que forman parte autores como Onuf, Adler, Katzenstein entre otros. Por otro lado el constructivismo tiene una corriente denominada “constructivismo posmoderno” de la cual forman parte Ricard Ashley, Der Derian y Campbell. Esta escuela tiene una relación teórica con otra corriente del reflectivismo, el post-estructuralismo. Una tercera escuela se localiza entre las citadas anteriormente; el “constructivismo naturalista” de la cual forma parte Alexander Wendt y David Dressler (Ruggie, 1998, pp. 881-882).

Estas escuelas del constructivismo recibirán la influencia de dos clásicos de la sociología, el trabajo de Berger y Luckmann, “La construcción social de la realidad” (1966) y el trabajo de Giddens, “Central Problems in Social Theory” (1979). Nosotros en el desarrollo del trabajo seguiremos el “constructivismo neo-clásico” con la visión de Emmanuel Adler.

El constructivismo como teoría social tiene como objeto proveer explicaciones teóricas y empíricas de las instituciones sociales –su naturaleza y su dinámica – y el cambio social – la interrelación entre la agencia y la estructura – con la ayuda combinada de las estructuras sociales y sus agentes (Adler, 1997, p. 325).

Los supuestos teóricos básicos son: (1) los Estados son los principales actores del sistema; (2) las estructuras del sistema son intersub-

⁴ “Comprensión” (Verstehen) es un término amplio que se refiere tanto a una actividad intelectual como a un método, utilizado en Ciencias Sociales, en Historia y en Filosofía. Sirve para conocer el significado de las acciones, para establecer analogías entre experiencias propias y sucesos externos (López de la Vieja de la Torre, 2006).

jetivas siendo socialmente construidas -por ejemplo la anarquía- y (3) los intereses e identidades de los Estados están condicionados por esa estructura social, más que dados exógenamente por la naturaleza humana o por la política interna (Peñas Esteban, 2005; Wendt, 1992, pp. 391-392; Hopf, 1998, pp. 172-177).

Las discusiones principales –con otras escuelas - tienen que ver con: a) el debate agente-estructura y su solución mediante la teoría de la estratificación en la cual tanto el agente como la estructura están mutuamente constreñidas, evitando así la reificación de las estructuras sociales como el reduccionismo al aplicar las propiedades de entidades agenciales a la estructura (Wendt, 1987); b) la problematización de la naturaleza de las identidades, intereses y comportamientos de los Estados. Las teorías racionales toman a la naturaleza del actor como dada y su comportamiento no se separa de un cálculo estratégico básico – costos y beneficios – cuyo resultado son ciertos intereses puntuales y jerárquicos – por ejemplo para Waltz, la supervivencia del Estado-.

Por el contrario, el constructivismo problematiza la interacción entre Identidades e Intereses y propone que las identidades son construidas socialmente – y por lo tanto, modificables – lo que permite cambiar los intereses y el comportamiento del Estado. Las identidades al ser construidas socialmente son maleables y son producto, al mismo tiempo, de la interacción con otros actores. c) El último debate hace referencia a la aplicación práctica del constructivismo y su construcción como una “teoría sobre el proceso”, más que una teoría que explique factiblemente resultados de una realidad fáctica. Ante esta problemática sobre el status ontológico del programa de investigación constructivista varios autores han desarrollado una denominada “agenda de investigación”. Por ejemplo, Ted Hopf ha destacado las

soluciones que este programa de investigación puede suministrar a teorías racionalistas como el balance de amenazas, los dilemas de seguridad, la cooperación neoliberal y la paz democrática (Hopf, 1998, pp. 186-192); por otro lado, Emmanuel Adler ha enfocado sus esfuerzos en desarrollar nuevas aplicaciones desde el constructivismo como el cambio desde una evolución cognitiva, la importancia de las comunidades epistémicas, la construcción social de la estrategia del conflicto, la construcción social de la paz democrática y por último, la aparición de nuevos actores políticos, poniendo énfasis en las comunidades de seguridad, tema que desarrollamos a continuación.

La comunidades de seguridad: de Deutsch a Adler

En una primera instancia, luego que Europa Occidental diera los primeros pasos en materia de integración, Karl Deutsch formuló hacia el año 1957 el concepto de Comunidad Política aplicado al ámbito de la seguridad y la integración; el autor realizaba una diferenciación entre Comunidades amalgamadas, cuyo objeto sobrepasa el campo de la seguridad; y pluralistas, relacionadas únicamente con el ámbito de la seguridad (Bartolomé, 2000), su objeto era analizar desde una visión institucionalista liberal que sobrepasara las dificultades de comprensión de las Organizaciones Internacionales por parte de la escuela predominante en la época, el realismo. Tomando como referencia la definición de Karl Deutsch sobre Comunidades Pluralistas de Seguridad, observamos que el autor las entiende como procesos de integración entre unidades políticas donde la finalidad principal es alcanzar la paz entre ellas (Deutsch, 1970, p. 228). Según este autor, son más fáciles de alcanzar que las comunidades amalgamadas de seguridad, las cuales se diferencian en que existen otros objetivos en la integración como la adquisición de mayor poder, construir una identificación común de roles o la combinación de ambas. Por otro lado en las co-

comunidades amalgamadas de seguridad existe cuando hay una unidad expresada en un Estado (por ejemplo Estados Unidos) mientras en las comunidades pluralistas los miembros retienen su soberanía (Adler y Barnett, 1998, p. 6).

Una comunidad pluralista de seguridad requiere menos condicionantes y es más fácil de establecer ya que requiere sólo de 3 requisitos básicos, a) la compatibilidad de valores políticos fundamentales; b) la capacidad de los gobiernos y las élites para responder en forma recíproca a los mensajes, necesidades y acciones, en forma veloz, adecuada y sin recurrir a la violencia y c) la predictibilidad mutua de los aspectos pertinentes de la conducta política, económica y social de unos respecto de otros (Deutsch, 1970, p. 231). Esta concepción expresada por el politólogo checo fue actualizada por el constructivismo e incluida en su agenda de investigación:

“Una comunidad de seguridad reconoce el carácter social del mundo político, consecuentemente puede hacer una mejor contribución al programa de investigación constructivista bajo la exploración de la relación entre estructuras (materiales y normativas), las prácticas que han posible e imaginable esas estructuras (...) Una agenda de investigación sobre las comunidades de seguridad requiere identificar las prácticas entre los Estados y las fuerzas transnacionales que crean la seguridad que los estados no concluirán sus diferencias mediante la guerra” (Adler, 1997, p. 345)

En este paper desarrollamos la concepción de Adler y Barnett sobre este espacio conceptual particular que indagaron estos autores. La importancia del estudio de las comunidades pluralistas de seguridad deviene de una variable clave que se diferencia de la exposición espacio-temporal de Karl Deutsch, el fin de la Guerra Fría. El impulso de

las investigaciones sobre una comunidad pluralista en el constructivismo hace hincapié en la intersubjetividad de los actores y el desarrollo de creencias y prácticas compartidas sobre la base de una fórmula básica "Comunidades Regionales + Regiones Cognitivas = Comunidades de Seguridad".

Las Comunidades Regionales son sistema regionales de significados y no están limitados por un específico espacio geográfico aunque si territorialmente insertos; estas comunidades están conformadas por personas con identidades e intereses que están socialmente constituidos por principios normativos y entendimientos compartidos (Adler, 1998, p. 253).

Las Regiones Cognitivas hacen referencia a sistemas de pertenencia - en base a valores, normas y prácticas compartidas- que pueden pertenecer o no, a una determinada región territorial sino que tiene que ver con una Región de significados compartidos – por ejemplo España y Argentina pueden formar parte de una región cognitiva-. Si dentro de las Comunidades Regionales se desarrolla una confianza mutua entre los miembros sobre la base de Regiones Cognitivas compartidas se pueden lograr una denominada Comunidad Pluralista de Seguridad; entendiendo a la misma como una región transnacional comprendida por Estados soberanos cuyos pueblos mantienen una expectativa de cambio pacífico. Estas Comunidad Pluralista de Seguridad se pueden categorizar según el nivel de confianza y la naturaleza y grado de su institucionalización (Adler, 1998, pp. 254-255).

Se puede identificar en las comunidades pluralistas de seguridad distintas fases que hacen referencia a su ciclo de vida institucional. Estas tres etapas son conocidas como I) naciente, II) ascendente y III) madura.

En la primera fase los gobiernos de dos o más Estados comienzan a considerar la coordinación de sus relaciones mediante el incremento de su seguridad, la disminución de los costos de interacción— sean comerciales, económicos y políticos – y diversificar las relaciones entre ellos. Esta etapa se expresa en una “alianza estratégica” y se desarrolla mediante la coordinación en foros multilaterales y el incremento de intercambio entre diversas agencias de los Estados.

En la segunda fase se incrementan los lazos mediante nuevas instituciones y organizaciones que expresan una mayor coordinación en materia de seguridad y un declive en la percepción de amenaza del “otro”. También comienzan a surgir estructuras cognitivas e identidades colectivas compartidas que incrementan la confianza en las expectativas de un cambio pacífico.

En la tercera fase las expectativas de los actores son institucionalizadas doméstica y supranacionalmente, lo que hace que una guerra en la región se vuelva cada vez más improbable. El desarrollo en este punto de las comunidades pluralistas de seguridad depende de dos modelos básicos: a) la comunidad pluralista de seguridad débilmente conformada: refleja la definición anteriormente apuntada sobre comunidades pluralistas de seguridad, o sea, una región comprendida por estados soberanos con expectativas de cambio pacífico; observando solo unas propiedades mínimas de integración en materia de seguridad; y b) la comunidad pluralista de seguridad firmemente conformada que incluye esta definición y agrega dos requisitos, la ayuda mutua de las sociedades nacionales en la construcción de sistema colectivos de acuerdo y la construcción de un sistema de reglas que este por encima de la soberanía de los Estados mediante instituciones que puedan llevarlo a la práctica (Adler y Barnett, 1996, pp. 86-92).

Una comunidad pluralista de seguridad débilmente conformada tendrá que reflejar ciertos indicadores básicos como el desarrollo de un accionar multilateral en conjunto, fronteras no fortificadas, cambios en planes militares hacia una agenda de seguridad compartida, una estandarización del discurso y lenguaje de la comunidad regional y por último, definiciones comunes de amenaza. En tanto, una comunidad pluralista de seguridad firmemente conformada desarrollará en su agenda los indicadores de comunidad pluralista de seguridad débilmente conformada sumado a un alto nivel de cooperación militar, el perfeccionamiento de un sistema de seguridad colectiva y cooperativa, coordinación política en contra de amenazas "internas", libre movimiento de la población y finalmente, la internacionalización de la autoridad (Adler y Barnett, 1996, pp. 92-94)

¿El Cono Sur hacia la ansiada unidad?

Comunidades Pluralistas de Seguridad y el Cono Sur ¿sinónimos?

En las últimas décadas la interacción entre los diferentes actores del cono sur ha hecho que haya un cambio en los intereses e identificación entre ellos. La percepción de amenaza mutua ha reducido al mínimo la probabilidad de conflicto. Se observa que el Cono Sur puede ser entendida una región comprendida por estados soberanos con expectativas de cambio pacífico sin que por ello sea conformada una Comunidad Pluralista fuertemente entrelazada.

Históricamente la probabilidad de amenaza entre los Estados del Cono Sur era elevada hasta la década de los 80'. Las raíces de este

sistema competitivo se pueden rastrear al débil intercambio económico, la necesidad de conformar identidades propias, las escasas relaciones entre las elites políticas de los diferentes países, la inestabilidad en las estructuras internas, entre otras variables reflejando al Cono Sur un mosaico de Estados imposibilitados de construir instituciones supranacionales o generar pautas de comportamiento en común, salvo experiencias pilotos como la Argentina de Frondizi y el Brasil de Quadros en la década del '60.

Con la llegada de las democracias y cierta estabilidad institucional de los Estados, la competencia se convirtió en cooperación. Los primeros pasos en el desarrollo de las fases de una Comunidad Pluralista de Seguridad fueron dados por la cooperación que se dio a inicios de los '90 entre Argentina y Brasil en el ámbito nuclear. Esta cooperación incluyó en noviembre de 1990 "La Declaración de Foz de Iguazú sobre Política Nuclear Común", por medio de la cual se abrieron las mutuas instalaciones nucleares mostrando la vocación pacífica de ambos desarrollos tecnológicos. En 1991 se firma un Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, por el cual los dos países se comprometieron a abstenerse de ensayar, usar, fabricar o adquirir la posesión del arma nuclear (Diamint, 2001). Por otro lado se sumó a la desactivación de potenciales conflictos territoriales entre Chile y Argentina cuyo último capítulo fueron los hielos continentales resuelto en 1999, pero el ambiente de cooperación fue constante a lo largo de la década.

A su vez, a comienzos y durante toda la década del '90 se dio un clima en donde surgió un vínculo por la democratización, la integración regional y la política de seguridad (Flemes, 2003) y se dieron las bases fácticas para conformar una comunidad pluralista de seguridad débilmente entrelazada con un alto grado de identidad co-

lectiva y valores compartidos sumado a un conjunto de entrelazado de instituciones y estándares comunes a los Estados que regulan y contribuyan a la resolución pacífica de los conflictos; ejemplo de ello son los siguientes hechos que se dieron: Acuerdo de Mendoza entre Argentina, Brasil y Chile la proliferación, la posesión y el uso de armas biológicas y químicas (1991), Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC) con sede en Río de Janeiro (1991), Publicación de Libros Blancos (Chile – 1997; Argentina – 1999), Ejercicios militares navales entre Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Estados Unidos, Ejercicio militar Cabañas, Acuerdo de Control Area Marítima Atlántico Sur, diversos encuentros entre los Estados Mayores Conjuntos en términos institucionales como académicos, encuentros regulares de los ministros de defensa, Comité Permanente de Seguridad (COMPERSEG) desde 1995, Mecanismo de Consulta sobre Defensa y Seguridad Argentino Brasileño desde 1997 implementándose medidas en la construcción y el fortalecimiento de la confianza como en cooperación militar (Flemes, 2003; Escuder Leira, 2005).

Tomando el caso empírico de Argentina y Chile entre 1990 y el 2003 se produjeron más de 80 visitas oficiales (Vergara, 2004) y se resolvieron los 25 desacuerdos territoriales entre Argentina y Chile existentes hasta el momento del cambio de régimen en Chile pudieron ser resueltos casi en su totalidad, de común acuerdo por medio de este mecanismo de resolución de conflictos (Flemes, 2003) lo que permitió la realización de cooperación militar, en ese marco la revisión de la Defensa Argentina del 2001 recalzó el intercambio de información sobre distintos aspectos de la Defensa en el Primer Simposio de Investigación y Producción para la Defensa que contó con el apoyo de las Fuerzas Armadas de Chile y que se sigue realizando anualmente. Pero lo más importante y actual de destacar dos cuestiones, una en el plano económico-comercial en el cual se quiere implementar un

plan para facilitar la salida al Océano Pacífico de productos argentinos y otras naciones sudamericanas; el mismo “fue anunciado por el ministro del Exterior chileno, Alejandro Foxley, y será presentado en la Cumbre de Cancilleres de la Comunidad Sudamericana, en junio próximo”⁵; mientras que por otro lado el acuerdo militar entre Argentina y Chile de fines del 2005 que prevé la conformación de una fuerza binacional conjunta para misiones de paz de las Naciones Unidas; esta cuestión ayuda por un lado a ser un “esbozo de una integración supranacional entre las fuerzas armadas de la región (...) y por otra parte, esta decisión contribuye a resolver problemas comunes y adoptar estrategias compartidas en materia de seguridad regional”⁶ en lo que podría ser el germen institucional de un lo que es un experimento de fuerzas conjuntas sudamericanas; el mismo Kirchner sostuvo que “la expresión más acabada del modelo de integración escogido por las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile, para hacer frente a los desafíos del siglo XXI, es la creación de las Fuerzas Combinadas de Paz Binacional, que pone de manifiesto el compromiso y la contribución de ambos gobiernos con la seguridad internacional”⁷. Los resultados fácticos en un futuro de la conformación de las Fuerzas Combinadas de Paz Binacional entre Argentina y Chile; sumado al desarrollo de la situación en Haití y la voluntad política del Brasil son claves para lograr conformar un conjunto de entrelazado de instituciones y estándares comunes a los Estados que regulen y contribuyan a la resolución pacíficas de los conflictos ya sea regionales como extra-regionales, lo que incrementará los vínculos y las interacciones en pos de una comunidad pluralista fuertemente entrelazada.

⁵ “Presentarán un plan para facilitar la salida al Pacífico de productos argentinos”, Diario Hispano-Argentino (Buenos Aires), 15/04/2006.

⁶ “Argentina, Chile y el acuerdo militar”, Editorial, Clarín, 06/01/06.

⁷ Palabras del presidente Néstor Kirchner en la ceremonia de firma de la declaración de principios y líneas de acción conjunta, 21/03/2006.

A los hechos apuntados anteriormente se suma el incremento de medidas de confianza mutua -Confidence-Building Measure-8 como el incremento de la cooperación militar en materia educativa (intercambio de oficiales de las diferentes armas), la publicación de los Libros Blancos de Defensa, la organización de seminarios sobre seguridad regional, entre otras cuestiones.

La conjunción de estos factores no indica un cambio en la percepción de los actores del Cono Sur. Según las fases apuntadas anteriormente la región se podría encontrar en la tercera fase del desarrollo hacia un comunidad pluralista –la madurez-, pero, a su vez, respondiendo a un modelo débilmente entrelazado.

Con respecto a los indicadores hay un desarrollo de un accionar multilateral en conjunto, principalmente de los cuatro países del Mercosur – en este punto hay una excepción, Chile – en las negociaciones económico-comerciales con otros bloques - Unión Europea, ALCA, SADC – o la coordinación en los organismos internacionales siendo el bloque una instancia de coordinación primaria. En torno a las fronteras no fortificadas, solo se realizan chequeos fronterizos de rutina y patrullajes para controlar amenazas comunes como el narcotráfico, contrabando, terrorismo entre otras cuestiones. La creación de un mercado en común produjo un flujo de intercambio mayor entre los actores y la búsqueda de intereses compartidos en lo económico aparejo otro estilo de cambios relacionados con la seguridad. Esta mayor interacción generó la institucionalización de ciertos comportamientos como por ejemplo una estandarización del discurso y lenguaje de la comunidad regional sumado a concretar un esbozo de agenda de seguridad compartida. Un punto en contra es la inexistencia de

⁸ Son acciones prácticas que tienen como objetivo crear actitudes de cooperación para generar entre naciones en competencia la sensación que los conflictos pueden ser evitados si ambas partes adoptan medidas imparciales (De la Fuente, 1997, p. 67)

una agenda compartida y jerárquica de amenazas; y por otro lado, el acuerdo entre Paraguay y EE.UU. – en el cual se le permite establecer una base Norteamericana – rompe esquemas básicos de intromisión de terceros países en el subsistema regional.

Con respecto a los indicadores de una comunidad pluralista de seguridad no se denota un alto nivel de cooperación militar, ni la internacionalización de la autoridad como tampoco el perfeccionamiento de un sistema de seguridad colectiva y cooperativa, si bien hay ciertos esbozos en la coordinación política en contra de amenazas “internas” o libre movimiento de la población.

Mirando el presente, pensando el futuro

En este segundo punto resaltaremos algunos puntos importantes que mencionamos a lo largo del trabajo pero que ahora se hacen imprescindible desarrollar en pos de resaltar los posibles caminos a seguir en el proceso ya iniciado hacia una comunidad pluralista de seguridad fuertemente entrelazada.

Uno de los cimientos de cualquier grupo social y particularmente de una comunidad es la comunicación. Como menciona Norbert Wiener la comunicación permite a un grupo pensar juntos, observar juntos y actuar juntos (Cit. en Adler y Barnett, 1996, p. 66). Además, la comunicación no sólo permite esto sino que es una fábrica de identificaciones compartidas. Manejar significados consensuados sobre ciertos conceptos compromete a los actores de forma más cercana y facilita el entendimiento mutuo. Imperiosamente se debe fomentar este aspecto en el Cono Sur. Un claro ejemplo de esto es la falta de una agenda común de seguridad o una identificación conjunta de las amenazas a la región. Un buen método para crear estos significados

compartidos es el intercambio comercial, el flujo de personas de un Estado a otro, canales técnicos integrados por académicos y científicos de diferentes Estados, programas de difusión cultural, entre otros. Esto ayudaría que atribuyamos intersubjetivamente significados y funciones a determinados objetos y acciones (Wendt, 1987).

Estos significados, una vez representados colectivamente, se convertirán en realidad social, con consecuencias reales. Es muy importante este punto porque permitiría crear un sentimiento aún más amplio de pertenencia y se profundizarían los pasos hacia la instauración de reglas compartidas y aceptadas por todos los ciudadanos de los diferentes Estados participantes de la comunidad. Si bien aún falta mucho por hacer en este aspecto, los procesos de integración política sub-regionales como el MERCOSUR o la Comunidad Andina son buenos caminos hacia la realización de creencias y reglas compartidas ya que crean órganos multinacionales, estimulan el comercio y las comunicaciones entre sus miembros.

Las estructuras cognitivas creadoras de significados intersubjetivos son condición necesaria para el desarrollo de una identidad común propia de la comunidad. Justamente es aquí donde debemos hacer hincapié ya que estos significados compartidos nos darán el componente esencial en el proceso de formación de expectativas fiables que nos consolide el proceso iniciado de cambio pacífico. Ahora vale aclarar un punto muy importante: asociación e integración no llevan necesariamente a la formación de una comunidad. Una comunidad va mucho más allá de una simple integración. Está identificada por la existencia de valores y creencias compartidas, en palabras de Adler, los miembros de una comunidad comparten identidades y significados.

Estos significados e identidades compartidos brindarán a los miembros de la comunidad un lenguaje común que les permitirá debatir acerca de la realidad social que los rodea. Este será el primer paso hacia el establecimiento de normas compartidas. Además, las relaciones entre los miembros de una comunidad no deben darse sólo en el aspecto económico, y es en esto último donde los integrantes Cono Sur debemos trabajar. Se deben crear vínculos múltiples que se expandan en el espacio y en el tiempo creando intereses compartidos a largo plazo. Estos intereses a largo plazo derivarán del conocimiento del otro con quien estoy relacionándome. El hecho de conocerse inspirará confianza y llevará el juego de las interacciones a un terreno de confianza permitiendo jugar mucho más que una sola mano. Además, las normas y reglas creadas por los significados compartidos y por las instituciones creadas y por crear, generarán obligaciones y responsabilidades extras para los miembros de la comunidad.

Ahora hay que ser un poco realistas en que no todas las transacciones son creadoras de identidades, también crean un "otro" y definen amenazas. Por eso no debemos priorizar sólo la cantidad de transacciones sino la calidad de éstas en orden de calcular las condiciones y posibilidades para una identidad colectiva. Las comunidades pueden generar normas y reglas que regulen la seguridad y el orden, pero esto no basta para asumir que generarán necesariamente un ambiente de no-violencia. La existencia de una comunidad no significa que la conducta basada en intereses propios o que los factores materiales desaparecerán. Sí esperamos que los intereses e identidades se hagan más colectivos y menos individualistas, pero repetimos, eso no es inconsistente con el entendimiento de que los Estados continúen con intereses y conflictos propios (Adler y Barnett, 1996, p. 75).

El proceso evolutivo hacia la plena madurez de nuestra comunidad pluralista de seguridad no es, tal como menciona Deutsch, una cuestión de tiempo, sino de hechos. Hechos que se perciben en forma intangible como en la percepción de los miembros de que el otro no representa una amenaza y también de forma material como la disminución de armamentos, desmilitarización de ciertas zonas, estrategias militares conjuntas y algo muy importante: establecer un significado común a las amenazas que afectan a la comunidad en conjunto. Esto permitiría crear un sentido de pertenencia e identificación mutua. El hecho de compartir los mismos problemas nos brinda la posibilidad de trabajar en soluciones consensuadas.

Un punto crucial que marca la distinción, explicando porque aún no formamos una comunidad fuertemente entrelazada, es la naturaleza de la soberanía y la relación entre las autoridades de la comunidad. Si bien los Estados en una comunidad pluralista de seguridad son soberanos en su aspecto legal y formal, su soberanía, autoridad y legitimidad dependen de la comunidad. Si bien como mencionamos anteriormente la soberanía estatal se mantiene formalmente intacta, esta, en una comunidad fuertemente entrelazada sufre una transformación. El estado deja de ser ya sólo el protector de sus propios intereses nacionales y se encarna ahora, dentro de un marco social comunitario, en un rol mucho más amplio acaparando asuntos de la comunidad entera: seguridad regional, bienestar económico, derechos humanos, medio ambiente, etc. Desde ese momento los miembros de la comunidad reciben la legitimidad y autoridad de esta misma y en forma frecuente deberán compartir autoridad en algunas esferas con los otros miembros. Por este motivo los Estados pueden ser visto como agentes no estatales sino de la comunidad transnacional, y las personas que habitan tales Estados serían ciudadanos envueltos en la vida política de la comunidad entera, preocupándose de sus problemas.

(Adler y Barnett, 1996, p. 79). Falta mucho para que ocurra esto en el Cono Sur. Se debe trabajar en este punto hasta crear el sentimiento de responsabilidad compartida. Disputas como la que están llevando a cabo Argentina y Uruguay por las plantas procesadoras de pasta de celulosa son un claro ejemplo de cuanto camino nos queda por recorrer.

Retomando la concepción sobre las condiciones bajo las cuales una comunidad de seguridad puede emerger y vislumbrar su organización en pasos jerarquizados, explicaremos que ocurre en el Cono Sur con respecto a estos pasos.

El primero de éstos, se refiere a la relación dinámica entre tiempo y estructura. El proceso incluye transacciones, organizaciones e instituciones por un lado. Por el otro la estructura incluye poder, núcleos de fuerza y, estructuras cognitivas. La interacción dinámica y positiva entre estos pasos apoyan el proceso de formación de identidad colectiva y el desarrollo de confianza, la cual, en su tiempo, traerá expectativas fiables de cambios pacíficos.

Como dijimos el proceso incluye transacciones, y organizaciones e instituciones. Una transacción puede ser definida como una comunicación entre un actor y otro. Por lo dicho una transacción incluirá varios tipos de intercambios: simbólicos, económicos, materiales, políticos, etc. Es lo que John Ruggie llama densidad dinámica: "la cantidad, velocidad y diversidad de transacciones que ocurren dentro de una sociedad" (cit. en Adler y Barnett, 1996, p. 80). Este dinamismo crea y transforma hechos sociales. Deducimos entonces que un hecho social no depende sólo de recursos materiales sino de experiencias colectivas y consenso humano. No sólo debemos aumentar las transacciones en el Cono Sur sino que imperiosamente debemos diversifi-

carlas. Recordemos lo que mencionamos sobre cantidad y calidad de transacciones.

El otro componente son las organizaciones e instituciones que forman el contexto en el cual, las relaciones entre los miembros de la comunidad se llevan adelante. No debemos confundir estos conceptos. Una institución social comprende prácticas sociales consistentes en roles fácilmente reconocidos acoplados con grupos de reglas o convenciones que regulan las relaciones entre los ocupantes de esos roles. Una organización, sin embargo, sólo hace referencia a la entidad material que posee una localización física con oficina, personal, y otros elementos. Estas instituciones y organizaciones sirven a diferentes funciones pero la más importante de ellas es que fomentan las transacciones y la confianza estableciendo normas de comportamiento, monitoreando mecanismos y sancionando para cumplir esas normas. Necesitamos en el Cono Sur, no sólo organizaciones, sino también instituciones sociales que asistan y refuercen el proceso de construcción de la comunidad y la confianza entre los actores. Serían necesario prestar atención a los agentes de estas organizaciones e instituciones, a las elites políticas y, porque no, a ciertos líderes carismáticos, todos ellos muy importantes en el proceso de políticas comunitarias. Este es un punto débil del Cono Sur no sólo a nivel internacional sino también en el ámbito doméstico de cada actor.

En segundo lugar tenemos la estructura y aquí haremos referencias al poder y a las ideas. Tal como mencionan Adler y Barnett, la idea del poder no es incompatible con la idea de comunidad, lo que es contrario, el poder juega un rol central para su entendimiento y su desarrollo. Debemos en primer lugar alejarnos un poco de la clásica visión material de poder. Esto nos permitirá acercarnos un poco a la relación entre este concepto y el de desarrollo de una comunidad. Toma-

remos el concepto de poder como una autoridad que determina los significados compartidos que constituyen los sentimientos y prácticas de los Estados y las condiciones que confieren, difieren y niegan acceso a la comunidad y a sus beneficios otorgados a sus miembros. En otras palabras el poder sería una especie de imán, alrededor del cual el resto de los componentes más débiles se nuclearían para sentirse seguros y compartir sus beneficios. Es por esto que al menos dos Estados fuertes son necesarios en una comunidad. Brasil inevitablemente ocuparía este rol seguido y acompañado de la Argentina.

En cuanto a las ideas nos interesa resaltar el aspecto referente a las estructuras cognitivas o sistemas compartidos de significados intersubjetivos, cuales son necesarios para el desarrollo de una identidad compartida y también para lograr expectativas fiables de cambios pacíficos. Como mencionamos anteriormente en el presente trabajo, los miembros de una comunidad deben compartir algunos significados y conocimientos sobre como organizar la vida política y en especial en las medidas que fomentan confianza que están analíticamente vinculadas a los conflictos y a la forma de resolverlos. Esta relación se justifica desde la conexión positiva existente entre democracia liberal y valores de mercados, tal como cita Deutsch y adherimos nosotros. Las ideas liberales de gobierno podrían promover una identidad colectiva, mutua confianza y cambios pacíficos. La democracia mejora la calidad de las ideas mismas y lidera a las personas de diferentes espacios territoriales a sentirse seguras frente a sus pares de la comunidad.

Según Adler las ideas liberales tienden a crear una cultura cívica compartida y transnacional, cuyos conceptos de rol de gobierno, tolerancia, deber de los ciudadanos podrían configurar la identidad transnacional de los individuos de la comunidad. Medidas tendientes a for-

talecer la democracia en su más amplio sentido son continuamente necesarias en todas partes y mucho más aún en sistemas democráticos tan jóvenes como los del Cono Sur que han pasado por innumerables golpes de estado que no han hecho más que comprometer y retrasar el desarrollo político de sus poblaciones. Aún hoy notamos las consecuencias, en acontecimientos que nos muestran la intolerancia, la falta de respeto por las instituciones y el ordenamiento jurídico. Un mayor intercambio de personas, bienes e ideas entre los miembros del Cono Sur nos ayudaría a comprometernos en los problemas comunes de la comunidad y a desarrollar sociedades civiles fuertes.

Conclusión

A lo largo de este escrito hemos mencionado diferentes fallas en el Cono Sur y posibles caminos a seguir para encontrar soluciones a ellas. Esto lo hemos realizado desde el concepto de comunidad pluralista de seguridad actualizado por el constructivismo, en especial, de Adler y Barnett. Hemos hecho hincapié en el incremento de las transacciones entre los actores involucrados tanto en la cantidad de las mismas como en la calidad. Los intereses de los estados y las identidades de sus ciudadanos son susceptible de un continuo mejoramiento pero para ello es necesario hacer un análisis introspectivo sobre lo que se está haciendo correctamente y lo que no.

Cada uno de los errores y de las virtudes de los miembros de la comunidad forman parte de los errores y virtudes de todos. De esta manera deberíamos reorientar nuestras políticas exteriores tanto en su sentido como en su significado. La necesidad de conformar una región cognitiva que tienda tanto a la comprensión del otro como a la conformación de una identidad básica común, es clave para la inser-

ción del Cono Sur en el mundo del siglo XXI. El desarrollo de una relación positiva entre transacciones y organizaciones por un lado y centros duros de poder y estructuras cognitivas por el otro; derivará inevitablemente en un incremento del proceso de formación de una comunidad pluralista de seguridad en el Cono Sur.

Bibliografía

Adler, E., "Imagined (Security) Communities - Cognitive Regions in International Relations", *Millenium: Journal of International Studies*, Vol. 26 (2), 1998, pp. 249-277.

Adler, E., "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, Vol. 3 (3), 1997, pp. 319-363.

Adler, E.; Barnett, M., "Governing Anarchy: A Research Agenda for the Study of Security Communities", *Ethics and International Affairs*, Vol. 10, 1996, pp. 63-98.

Adler, E.; Barnett, M. (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, 1998, Part I (p. 1-66).

Bartolomé, M., "El Pentágono de la Seguridad Hemisférica: Cinco abordajes alternativos a la Seguridad", Ponencia presentada a través del Centro de Estudios Estratégicos de la Escuela Superior de Guerra (CEE-ESG), al Tercer Encuentro de Estudios Estratégicos. Escuela de Defensa Nacional (EDENA), Buenos Aires 23-25 de octubre del 2000.

Deutsch, K., *El Análisis de las Relaciones Internacionales*, Editorial Paidós, Bs. As., Argentina 1970.

De la Fuente, P., "Medidas de confianza mutua en el Cono Sur: un modelo para la estabilidad regional", *Revista Colección*, Año 3 (6), 1997, pp.67-104

Diamint, R., "¿Rivalidad o Cooperación en el MERCOSUR?", *Institute of Latin American Institute*, Diciembre 2001.

Escuder Leira, D., Cooperación Internacional: La regionalización y las comunidades de seguridad: El Caso MERCOSUR, Seminario Seguridad Transnacional y Gobernabilidad, 14 al 17 de noviembre de 2005 en Montevideo, Uruguay.

Flemes, D., "Seguridad Cooperativa en el Sur de América Latina - Una Propuesta Teórica" presentado en el 51° Congreso Internacional de Americanistas - Santiago, Chile, "Repensando las Américas en los umbrales del siglo XXI", 14 – 18 Julio de 2003.

Fuchs, R., "¿Hacia una comunidad regional de seguridad? Las Fuerzas Armadas en la percepción de las élites parlamentarias en Argentina, Chile, Brasil, Uruguay y Paraguay", German Overseas Institute (DÜI), Working Paper n°05, 2005.

Hopf, T., "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, Vol. 23 (1), 1998, p. 171-200.

López de la Vieja de la Torre, T., "Comprensión" en Román Reyes (Dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* (Dir.), Ed. Plaza & Valdes, Madrid, 2006.

Kacowicz, A, "La larga paz sudamericana: 1883-1995", Serie Documentos e informes de investigación, N° 203, FLACSO/Argentina, Buenos Aires, 1996.

Peñas Esteban, F., "¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales?", *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 1, Marzo 2005, www.RelacionesInternacionales.info.

Ruggie, J., "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge", *International Organization*, Vol. 52 (4), pp. 855-885

Sodupe, K., *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Zarautz, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2003.

Ulusoy, H., "Revisiting Security Communities after the Cold War: The Constructivist perspective", *Perceptions*, Volume 8 (3), September-November 2003, p. 161-195.

Vergara, C., "Encuentros presidenciales de Chile y Argentina, 1990-2004", *Estudios Internacionales y Estratégicos*, FLACSO / Chile, 2004.

Wendt, A., "Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, Vol. 46 (2), 1992, pp. 391-425.

Wendt, A., "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, Vol. 41 (3), 1987, pp. 335-370.