De la Guerra del Paraguay al Mercosur: el nacimiento de una comunidad pluralista de seguridad

SOUZA, Carolina P. de / Escuela Superior de Guerra (Brasil) – carolinasouzamg@gmail.com

Eje: Socios y rivales: las alianzas estratégicas y los conflictos argentino-brasileños entre la Guerra contra Paraguay y el Mercosur (acta)

Palabras claves: comunidade de seguridade; Mercosur; zonas de paz.

* Introducción

Actualmente, la región del Mercosur es caracterizada por la ausencia de conflictos armados entre los Estados que lo forman; sin embargo, ese rasgo pacífico ni siempre la caracterizó. El período colonial (y también el período imperial, en el caso brasileño) fue marcado por conflictos en la región del Plata. La disputa por Colonia de Sacramento, la Guerra contra Oribe y Rosas[[1]](#footnote-1), las invasiones del Imperio Brasileño a la Cisplatina (actual Uruguay) y la Guerra del Paraguay son algunos reflejos de esa inestabilidad regional. Sólo a finales del siglo XIX, lo que podríamos llamar la paz negativa[[2]](#footnote-2) surgió.

A lo largo del siglo XX, el escenario de paz entre los Estados de esa región (de los Estados que hoy forman el Mercosur) se fortaleció y, a partir de la década de 1960, los procesos de integración regional comenzaron a ganar vida, consolidando aún más esa postura.

Sobre el proceso de desarrollo de zonas de paz, Kacowicz apunta tres etapas distintas: zona de paz negativa, zona de paz estable y comunidad pluralista de seguridad. En este artículo, haré un análisis histórico a fin de verificar si la región del Mercosur se configura como una comunidad pluralista de seguridad. Para ello, haré primero una exposición teórica sobre los tipos de zona de paz; a continuación, haré un histórico sobre la región, con énfasis en las relaciones Brasil-Argentina[[3]](#footnote-3); y, por último, haré algunos apuntes sobre los desafíos a la paz en la región.

* Tipos de zona de paz

Al leer varios teóricos de Relaciones Internacionales, percibimos que la paz no es algo natural, esperado, sino algo construido por los hombres. En A la Paz Perpetua, Kant (2006) diserta sobre los presupuestos necesarios para el establecimiento de la paz y destaca la relevancia del derecho para su consecución. La importancia del derecho para su éxito parece ser retomada de manera sutil por Kacowicz en su libro Zones of Peace in the Third World, a través del destaque dado a las normas en común[[4]](#footnote-4) como característica de la comunidad pluralista de seguridad. Sin embargo, antes de adentrarnos en el concepto de comunidad pluralista, analizaremos las etapas anteriores.

Como ya se ha dicho, Kacowicz divide las zonas de paz en: zona paz negativa, zona de paz estable y comunidad pluralista de seguridad. Para él, la paz negativa se caracteriza por la ausencia de conflictos en gran escala entre las naciones. Las razones que aseguran esa ausencia de guerra se asientan en elementos frágiles, que pueden desaparecer y llevar a una guerra a cualquier momento. La zona de paz negativa se trata, pues, de una región

en la que la paz se mantiene en bases inestables por medio de amenazas, disuasión, falta de voluntad o de capacidad para ingresar en un conflicto violento en un determinado momento. La posibilidad de guerra sigue siendo tangible y real. (KACOWICZ, 1998, p. 9)[[5]](#footnote-5).

La zona de paz estable es el escenario posterior a la zona de paz negativa. En ella, la posibilidad de conflicto entre los Estados es extremadamente remota. Esa etapa demanda que haya un cierto nivel de relación entre los Estados, sobre todo, económica, y que “los cambios territoriales no formen parte de las agendas nacionales, excepto por acuerdo mutuo y por medios pacíficos” (BOULDING, 1991, 108).

La diferencia entre la zona de paz estable y la comunidad pluralista de seguridad es muy tenue. Según el autor, las comunidades pluralistas de seguridad son como zonas de paz estable institucionalizadas portadoras de una identidad regional común (KACOWICZ, 1998, p. 11). La comunidad pluralista de seguridad sería, entonces, el nivel más profundo de una zona de paz. Ella está intrínsecamente vinculada a la idea de integración, ya que "los Estados-miembros comparten normas, valores e instituciones políticas; mantienen una identidad común; y son profundamente interdependientes "(KACOWICZ, 1998, p. 10).

Habiendo expuesto los tipos de zona de paz, haré ahora un levantamiento sobre la historia de la política exterior de la región del Mercosur a la luz de la teoría de Kacowicz.

* De la paz negativa a la paz estable

A pesar de estar bien delineadas en la teoría, las zonas de paz no presentan contornos tan nítidos así en la realidad. Los avances y retrocesos en el proceso de consolidación de una paz estable hacen que la delimitación de marcos cronológicos sea difícil. Para esa sección, elegí el intervalo de tiempo entre la Guerra de Paraguay (1864) y el Tratado Antibélico de no-agresión y conciliación[[6]](#footnote-6) (1933).

El Cono Sur fue colonizado por los países de la Península Ibérica. Durante ese proceso y después de las independencias, numerosas fronteras fueron objeto de litigio protagonizando intervenciones y conflictos. La cuestión de Colonia de Sacramento es un ejemplo emblemático de la inestabilidad en la parte meridional de la región: en cerca de un siglo, Colonia fue objeto de seis tratados diferentes – todos ellos malsucedidos. En 1681, el Tratado de Lisboa estableció el retorno provisional de Colonia a Portugal después de la invasión española de 1680; en 1715, el Segundo Tratado de Utrecht estableció el retorno de Colonia a Portugal después de la invasión española de 1704; en 1750, a través del Tratado de Madrid, Portugal la cedió a cambio del territorio de los Siete Pueblos de las Misiones; en 1761, el Tratado de El Pardo anuló el Tratado de Madrid; en 1763, el Tratado de París estableció el retorno de Colonia a Portugal después de la invasión española de 1762; y por fin, en 1777, el Tratado de San Idelfonso concedió Colonia y los Siete Pueblos de las Misiones a España.

Después de la independencia, el Imperio Brasileño heredó las disputas en el Plata. Ya entre 1825 y 1828, hubo la Guerra de la Cisplatina (o Guerra contra el Imperio) envolviendo Brasil y Argentina en la disputa por la provincia de Cisplatina. En la década de 1850, Rosas se alió a los blancos[[7]](#footnote-7) uruguayos, y de esa unión surgió un nuevo conflicto con el Imperio: la Guerra contra Oribe y Rosas (o Guerra del Plata).

Todavía, con el fin de la guerra, empezó un pequeño movimiento de aproximación entre Argentina y Brasil. En 1856, fue firmado el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación; un año después, fue firmado un acuerdo de limites (pero no fue ratificado); y, menos de diez años más tarde, la Triple Alianza (Imperio de Brasil, Argentina y Uruguay) fue formada en el contexto de la Guerra del Paraguay.

Como podemos ver, la región platina, hasta la mitad del siglo XIX, fue escenario de una miríada de conflictos armados siendo la Guerra de Paraguay el mayor de ellos: esa guerra tomó proporciones tan grandes que el ingreso en un nuevo embate armado dentro del corto plazo parecía imposible. En los años que la sucederán, era posible notar los esfuerzos en favor del mantenimiento del status quo territorial o, al menos, en favor de la resolución de las controversias [territoriales] de forma pacífica. Durante el conflicto, hubo el compromiso formal de respecto a la integridad territorial paraguaya. En 1876, Paraguay y Argentina firmaron un acuerdo de frontera. Después del conflicto, Brasil y Argentina decidieron que su litigio fronterizo también debía ser resuelto por medios pacíficos, en ese caso, por medio de un arbitraje. En 1895, la Cuestión de Palmas fue solucionada por medio de una arbitraje hecha por Cleveland.

Estos pequeños pasos hacia una nueva forma de política exterior en la región sin ser por la vía del conflicto hicieron que a principios del siglo XX la paz negativa ya fuese una realidad, aunque en bases inestables. Los esfuerzos de Sáenz Peña por una aproximación, por ejemplo, llevaron al Tratado de Cordial Inteligencia Política y Arbitraje, todavía él no fue ratificado. La fragilidad de esa paz también se queda evidente en otro episodio: la carrera armamentista tras la compra de acorazados por Brasil.

Este escenario de incertidumbre y de inminencia de conflicto, comenzó a cambiar cuando en 1933, Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay y México firmaron el Tratado Antibélico de no-Agresión y Conciliación (Pacto Saavedra-Lamas). Por la primera vez, había un dispositivo legal que establecía la paz entre los países que, casi un siglo después, formarían el Mercosur. Dos años después, Brasil y Argentina mediaron la cuestión del Chaco Boreal, encerando la guerra entre Bolivia y Paraguay. En 1945, hubo la firma de la Acta de Chapultepec; y, en 1947, hubo la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca[[8]](#footnote-8), que, en sus primeros artículos, preveía que “las Altas-Partes Contratantes condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza” (OEA, 2018).

De esta forma, a partir de la década de 1930, el camino hacia una paz estable gañó contornos nítidos. Termino este capítulo con una tabla ilustrativa de la zona de paz negativa en la región del Mercosur[[9]](#footnote-9).

Tabla 1 – Indicadores sobre la zona de paz negativa entre los países del Mercosur

(1870-1947)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Indicador | Presencia | Ejemplos |
| Paz en base instable: amenazas, disuasión | 1 | Crisis de los acorazados Brasil-Argentina; crisis del acuerdo secreto Brasil - EEUU; crisis del Telegrama nº 9[[10]](#footnote-10) |
| La posibilidad de guerra es real | 1 | La disputa por el Chaco Boreal |
| Estados parcialmente satisfechos con el status quo territorial - al menos hasta el punto de no ingresar en un conflicto armado por esa razón | 1 | Tratados de limite entre Brasil y Argentina (1898); entre Brasil y Paraguay (1872); entre Brasil y Uruguay (1909). |
| Conflictos intraestados (guerras civiles) | 1 | Revolución Constitucionalista (1932); Guerra Civil Paraguaya (1922); Revolución dos Pynandí[[11]](#footnote-11) (1947) |

* Consolidación de una paz estable

En princípio de este artículo, hemos visto que la paz estable demanda algunos factores para su existencia como, por ejemplo, la satisfacción con el status quo territorial o la adopción de medios pacíficos para la solución caso esa satisfacción no exista. De esta forma, el Pacto Saavedra-Lamas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca se muestran como marcos normatizadores de esa premisa entre los Estados de la región; y por eso, fueron elegidos como marcos [temporales] iniciales para ese análisis.

A partir del final de década de 1940, los movimientos de aproximación de los países latinoamericanos comenzaron a surgir. Entre ellos, podemos citar la creación de la OEA, la CEPAL, la Operación Panamericana, la Asociación Latinoamericana de Comercio (ALALC) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). A pesar de no trataren de la cuestión de la seguridad y defensa propiamente dicha, la aproximación y cooperación entre los países latinoamericanos fue fundamental para la promoción de la paz, teniendo en vista que la integración auxilia a la formación de un consenso normativo. Kant afirmaba que

la paz no puede ser obtenida ni garantizada sin un tratado entre los pueblos, y por esta razón un tipo especial de federación debe ser creado, lo que podríamos llamar una federación pacífica (foedus pacificum). Esta federación no pretende la adquisición por el Estado de algún tipo de poder, sino la garantía y mantenimiento de la libertad de un Estado para sí y también la libertad de otros Estados confederados (KANT, 2006, p. 80)

Aguilar, de cierta forma, corrobora esa visión al afirmar que

la cooperación sería la esencia de la prevención de los conflictos e implicó el cambio de la postura de defensa ofensiva hacia la defensiva, haciendo que las crisis que surgieran no fueran percibidas como hostiles o peligrosas, sino que pudieran ser resueltas por la diplomacia. (AGUILAR, 2010, p. 183)

Además, en el caso del Cono Sur, las medidas que fomentaron la confianza mutua pavimentando el camino hacia una integración más sólida pasaron, sobre todo, por la cooperación bilateral Brasil-Argentina. Sobre esas relaciones bilaterales, podemos mencionar algunos encuentros presidenciales importantes ya en la mitad del siglo XX. En 1958, Frondizi se encontró con Juscelino Kubitschek y crearon el Grupo de Cooperación Industrial Brasil-Argentina. En 1961, Jânio y Frondizi tuvieron el exitoso Encuentro de Uruguayana y firmaron el Convenio de Amistad y Consulta (un sistema para el intercambio de informaciones).

Pero el espirito de Uruguyana no sobrevivió a los regímenes militares de los años 60 y 70. Durante el gobierno de María Estela Perón, las relaciones entre Brasil y Argentina estancaron. Mientras eso, los procesos de integración en ámbito regional también sufrían con vaciamiento, culminando con el fin de la ALALC.

El pensamiento liberal, desde sus inicios, apunta la importancia de los regímenes políticos para el mantenimiento de la paz. Kant no usaba el término democracia, pero afirmaba que en una república en la que los ciudadanos deliberaban sobre su destino la probabilidad de guerra sería mínima. Sin embargo, Kacowicz afirma que la democracia[[12]](#footnote-12)

no es condición necesaria para la solución pacífica de graves disputas que involucran a los Estados no-democráticos o mixtos, especialmente si estos Estados están insertadas en un contexto regional que ha desarrollado a lo largo del tiempo una cultura diplomática que favorece el mantenimiento del status quo territorial en detrimento de cambios violentos y abruptos. En América del Sur, se desarrolló una cultura diplomática latina[[13]](#footnote-13) única que, en muchos casos, facilitó la resolución de tales conflictos sin ser por medio de la guerra. Al mismo tiempo, es evidente que la democratización ha sido muy importante para entender la evolución y el perfeccionamiento de las relaciones pacíficas de la mera paz negativa para una paz estable y duradera. (KACOWICZ, 1998, p. 204)

De esa manera, después de un gran periodo de desencuentros, la solución encontrada para la Cuestión Itaipú-Corpus reflejo la posibilidad de un desenlace pacífico para una controversia entre regímenes no democráticos[[14]](#footnote-14). A partir de la firma del Acuerdo Tripartita (1979), Brasil y Argentina empezaron a cooperar en materias sensibles. Alessandro Candeas, en su artículo Relaciones Brasil-Argentina: un análisis de los avances y retrocesos, apunta que el período después de 1979 se caracterizó por la construcción de la estabilidad estructural por medio de la cooperación. En 1980, fue firmado el Acuerdo de Cooperación para el desarrollo y aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear y, poco después, fue firmada la Declaración de Iguazú y la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear.

De la misma manera que hice en la sección anterior, esta sección también se cerrará con una tabla, de esa vez, sobre la zona de paz estable. El numeral 1 se utilizará para indicar la presencia del indicador (cuando la premisa es verdadera); y el numeral 0, para indicar su ausencia (cuando la premisa es falsa).

Tabla 2 – Indicadores sobre la zona de paz estable entre los países del Mercosur

(1947 - 1991)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Indicador | Presencia | Ejemplos |
| La base de la paz es reciproca y consensual | 1 | Pacto Saavedra-Lamas; Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; Tratado de Tlatelolco; Carta de la OEA |
| Inexistencia de reivindicaciones territoriales; y, caso haya reivindicaciones, ellas serán solucionadas solamente por medios pacíficos | 1 | Las fronteras ya habían sido definidas en el periodo anterior (inicio del siglo XX) |
| Mínimo de intervención no-militar en los otros Estados | 1 | Acuerdos de cooperación en materias sensibles (acuerdo nuclear Brasil-Argentina); proyectos de integración (ALALC, ALADI); Acuerdo Tripartita |
| Conflictos internacionales no-violentos | 1 | Crisis Itaipu-Corpus |

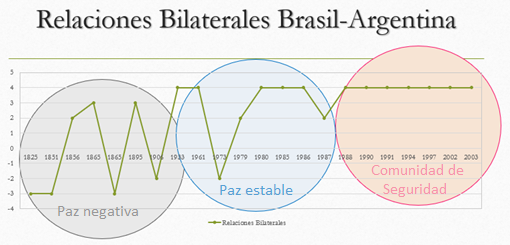
* Nacimiento de una comunidad pluralista de seguridad

Como hemos visto, la segunda mitad del siglo XX fue marcada por la consolidación de la paz estable entre los países del Mercosur. Los procesos de integración, la ausencia de conflictos violentos de gran escala, la cooperación en materias sensibles y los acuerdos internacionales creando un marco normativo común son indicadores de esa consolidación. Sin embargo, el hecho que marca el nacimiento de la, aún incipiente, comunidad pluralista de seguridad es el Mercosur.

A finales de la década de 1980, más precisamente, en 1986, Alfonsín y Sarney firmaron la Acta para la Integración Brasileño-Argentina y crearon la Comisión de Ejecución del Programa de Integración Binacional. En 1988, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo fue firmado prescribiendo que la integración completa debería hacerse dentro del plazo de diez años. Dos años más tarde, el Acta de Buenos Aires redujo el plazo inicial de diez para cuatro años, estableciendo como fecha límite para la integración el 31 de diciembre de 1994. Por ser potencias regionales, las políticas externas de Brasil y Argentina suelen tener, gran impacto en los demás países del entorno. En el transcurso de esos diálogos, Paraguay y Uruguay ingresaron al proyecto de integración y, en 1991, nació el Mercado Común del Sur (Mercosur) por medio del Tratado de Asunción.

Mientras el Mercosur nacía, Brasil y Argentina fortalecían los vínculos: hubo la troca de visitas presidencias a las instalaciones nucleares; la firma de la Declaración sobre política nuclear común, de un acuerdo bilateral para uso exclusivamente pacifico de la energía nuclear, del Acuerdo Cuadripartito (Brasil, Argentina, ABACC e AIEA), del Compromiso de Mendoza (un acuerdo para la prohibición completa de armas químicas y bacteriológicas entre Brasil, Argentina y Chile); la creación del Sistema Común de Contabilidad y Control, de la Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control de Materias Nucleares (ABACC), del Mecanismo permanente de consulta y coordinación bilateral en materia de defensa y seguridad internacional y de la Agencia Brasileña-Argentina de aplicaciones de la energía nuclear (ABAEN). La figura abajo ilustra esas relaciones[[15]](#footnote-15) a lo largo nos años.

Figura 1 – Relaciones bilaterales Brasil-Argentina y zonas de paz



La relevancia del Mercosur se debe al hecho de que él es el seno de la comunidad pluralista de seguridad en la región (KACOWICZ, 1998, 194). El Mercosur es una institución que genera normas comunes y sub-instituciones políticas comunes (como, por ejemplo, el Parlasur) y que promueve, también, la integración cultural y social.

Acerca de la resolución de conflictos, el Protocolo de Brasilia fue el elemento normativo que institucionalizó el sistema de solución pacífica de controversia en el ámbito del Mercosur. Años más tarde, el Protocolo de Olivos fue firmado con el fin de ratificar y complementar el protocolo anterior estableciendo un tribunal permanente de revisión más allá del tribunal arbitral ad hoc existente.

A lo largo del tiempo, el Mercosur fue profundizando la integración intra-bloque a través de innumerables acuerdos multilaterales, que versan sobre educación, seguridad, propiedad intelectual, cooperación técnica, visas, etc. Sobre la cuestión migratoria, en 2003, se estableció la visa Mercosur: una visa especial para facilitar la circulación de trabajadores por el bloque (MRE-PY32, 2018). Actualmente, el Mercosur engloba como miembro permanente o asociado los demás Estados sudamericanos abarcando por completo la región.

Figura 2 – Principales procesos de integración regional en las Américas (jan. 2009)



Fuente: ALBUQUERQUE, 2014, p. 3.

Otro elemento institucional de promoción de esa comunidad pluralista de seguridad es la Unasur (sin embargo, esta institución presenta un futuro incierto). La UNASUR cuenta con un foro específico para el sector de defensa, el Consejo de Defensa Sudamericano, que busca promover la cooperación y transparencia en materia de defensa. Sin embargo, la Unión de Naciones Suramericanas se destaca porque, a diferencia del Mercosur, prevé explícitamente en su tratado constitutivo “la consolidación de una identidad sudamericana[[16]](#footnote-16)”; y para Kacowicz (1998, p. 11), la identidad regional común es lo que define, en cierta medida, la comunidad pluralista de seguridad. En cierto modo, a pesar de las normas e instituciones compartidas, aún falta a los Estados del Mercosur la consolidación de una identidad común[[17]](#footnote-17), que fortalezca la comunidad pluralista de seguridad. Para concluir esa sección, presentaré una última tabla con los indicadores de la comunidad pluralista de seguridad.

Tabla 3 – Indicadores sobre la comunidad pluralista de seguridad entre los países del Mercosur (a partir de 1991)

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Indicador | Presencia | Ejemplos |
| Los Estados comparten normas | 1 | Tratado de Olivos, y otros tratados y protocolos de las integraciones regionales |
| Los Estados comparten valores y una identidad común | 0 | - |
| Los Estados comparten instituciones políticas comunes | 1 | Parlasur, Tribunal Permanente de Revisión, Tribunal Arbitral Ad Hoc, Consejo de Defensa Sudamericano |
| Los Estados son interdependientes | 1 | Los países del Mercosur tienen un fuerte vínculo económico (e.g. la Argentina es un dos mayores socios comerciales del Brasil) |

* El nuevo desafío: la paz intra-Estado

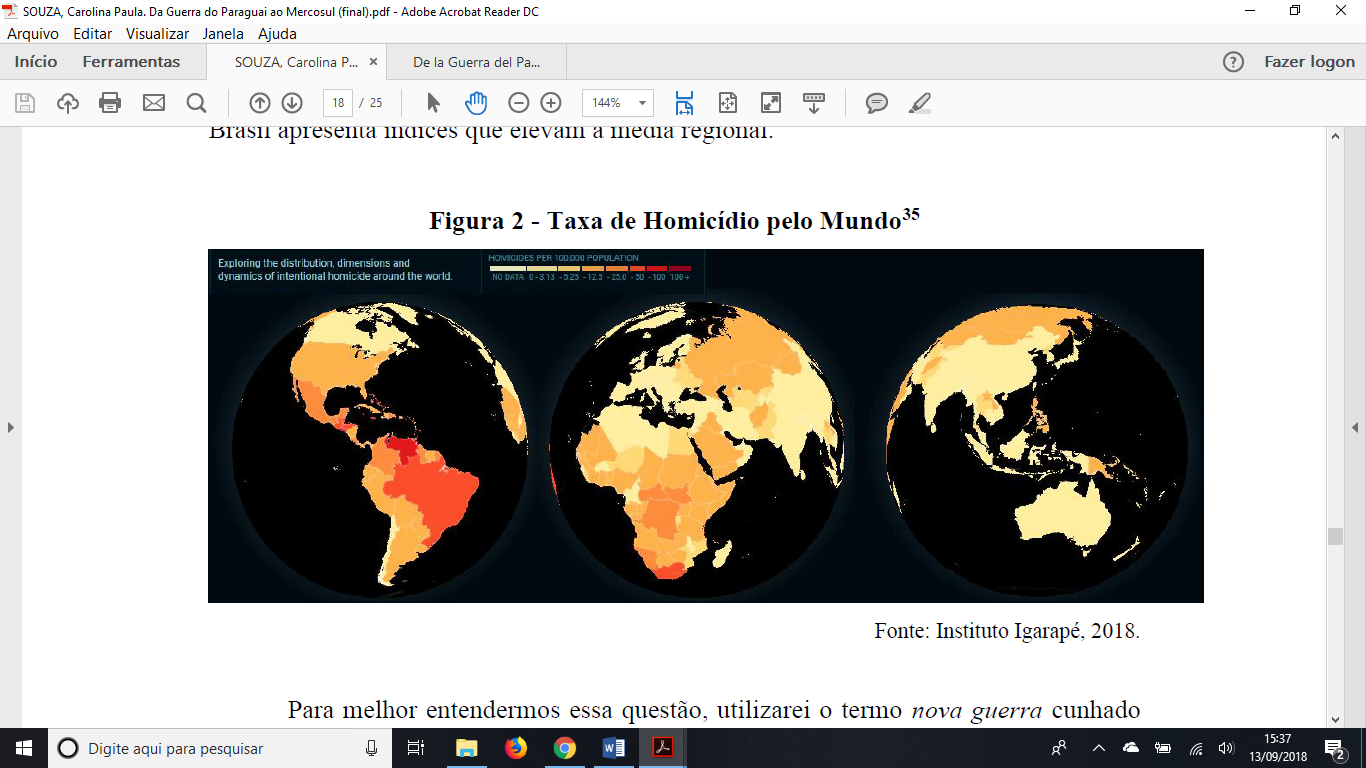
El sertón es confusión en gran demasiado sosiego.

Guimarães Rosa

Utilizo las palabras de Guimarães para iniciar esa sección, pues parece ser ese el escenario que se presenta ante nosotros: "confusión en gran demasiado sosiego" (ROSA, 1994, p. 648). En el transcurso de esa presentación, hemos visto que, al menos, la paz estable ya es una realidad en nuestra región; sin embargo, la tipología de Kacowicz versa sólo sobre la paz (ausencia de conflictos armados) entre los Estados. Así, ante nosotros, se impone un nuevo desafío: el de establecer la paz también dentro de los Estados.

En medio del gran demasiado sosiego entre los Estados, los países de América del Sur han sido asolados por la confusión interna oriunda de la violencia perpetrada, principalmente, por el crimen organizado y por grupos paramilitares. Al traducir esa violencia en números a través de los indicadores de la Organización de las Naciones Unidas, percibimos que, en relación con otras zonas de paz estable por el mundo, nuestra tasa de homicidio sigue siendo muy alta. En el caso más específico del Cono Sur, desafortunadamente, Brasil presenta índices que elevan la media regional.

Figura 3 – Homicidios en el mundo[[18]](#footnote-18)



Fuente: Instituto Igarapé, 2018.

Para entender mejor esta cuestión, utilizaré el término nueva guerra acuñado por Mary Kaldor, en su libro New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. El concepto de nueva guerra busca explicar los conflictos armados del siglo XXI. A diferencia de los conflictos del pasado, la nueva guerra no sucede entre dos o más Estados: ella nace en el seno de un país por las manos de grupos específicos. Sin embargo, su carácter interno no hace de ella una guerra civil, pues ella se caracteriza por el aspecto transnacional. Para la autora, este nuevo tipo de conflicto ocurre, generalmente, donde hay “el crecimiento del crimen organizado, el surgimiento de grupos paramilitares y la disminución de la legitimidad política” (KALDOR, 2012, p. 6).

En el caso sudamericano, la cuestión del crimen organizado, tráfico de drogas y lavaje de dinero trasciende las fronteras de los Estados. Las rutas del tráfico cruzan la Sudamérica y las organizaciones criminales nacidas dentro de un país acaban por ingresar en otro transformando la cuestión interna en una cuestión internacional. Por tratarse de una nueva forma de guerra, esos fenómenos demandan una nueva manera de resolución. Kaldor propone, entonces, un nuevo enfoque cosmopolita que involucraría a la comunidad internacional y la local, y complementa afirmando que “la policía, el estado de derecho, los mecanismos de justicia y el fortalecimiento institucional [la construcción de instituciones] dependen de la diseminación de normas a nivel local, nacional y global. Y las normas se construyen a través de la política” (KALDOR, 2012, p. 221).

La importancia de las normas a escala local y global y de la comunidad internacional nos remite al proceso de consolidación de la paz, que demanda un cierto nivel de concertación política en favor de la integración y de la elaboración de normas comunes. Volviendo a la cuestión de los Estados del Mercosur, la solución para el crimen organizado transnacional parece demandar una acción conjunta de los Estados. Como ejemplo de esfuerzos en este sentido, podemos citar dos consejos en el ámbito de la UNASUR: el Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. En el ámbito del Mercosur, podemos citar dos documentos principales: el Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales y el Acuerdo sobre la Cooperación en materia de Seguridad Regional.

Firmado en 2000, el Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales justifica su creación en su preámbulo al afirmar que los Estados-miembros reconocen que “muchas actividades criminales representan una seria amenaza y se manifiestan a través de modalidades criminales transnacionales cuyas pruebas a menudo se encuentran en varios Estados” (OEA, 2018).

Seis años más tarde, se aprobó el Acuerdo sobre la cooperación en materia de seguridad regional. Este documento involucra, además de los Estados-miembros del Mercosur, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. Él profundiza el instrumento anterior, al considerar que

la creciente dimensión transnacional de los delitos constituye una grave amenaza para la seguridad regional, dificultando la consolidación de un espacio integrado en el que prevalezca el orden y el respeto a los valores democráticos; la voluntad política de promover la más amplia cooperación para el combate a todas las formas de criminalidad que flagelan a nuestras poblaciones, en especial, a aquellas que por su naturaleza y características requieren la actuación conjunta de los Estados; que es necesario perfeccionar los instrumentos de cooperación policial ya existentes para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada transnacional; que es imprescindible el establecimiento de un marco sólido en el ámbito del Mercosur, que permita avanzar en la definición de una política común de seguridad, mediante el establecimiento de objetivos claros y de instrumentos de aplicación eficaces. (OEA, 2018)

Los esfuerzos en favor de la integración y de la asistencia en materia de defensa sólo corroboran la idea de que la paz, tanto dentro como entre los Estados, pasa por la cooperación.

* Conclusión

En ese artículo, vimos que la paz es un proceso que pasa por varias etapas hasta su consolidación. En todos ellos, hay controversias; lo que los distingue de un período de conflicto armado es la forma como ellas son solucionadas. En la zona de paz negativa, la posibilidad de guerra es real; mientras que en la zona de paz estable y en la comunidad pluralista de seguridad, esa posibilidad es remota. Lo que diferencia esos dos últimos es la existencia de una identidad común compartida. Esas etapas involucran no sólo una forma pacífica de solución de controversias, sino también un nivel de integración. Cuanto más consolidada la paz, mayor es el nivel de integración e interdependencia entre los Estados. Otros factores como el desarrollo democrático, la presencia de un hegemón, la satisfacción con el status quo territorial también son relevantes para el mantenimiento de la paz estable.

A partir de esta teoría, se hizo un estudio de caso sobre los Estados-miembros del Mercosur, con enfoque en la relación bilateral Brasil-Argentina. Haciendo una investigación exploratoria a través de un abordaje histórico, pudimos observar que la región pasó por las dos etapas iniciales de la paz y, recientemente, ingresó en la tercera. Hasta la primera mitad del siglo XIX, la región había sido escenario de innumerables conflictos armados teniendo como auge la Guerra del Paraguay en 1864. A partir de entonces, un proceso de paz negativa surgió en medio de tensiones e inestabilidades. Se tardó más de medio siglo hasta que la paz estable empezara a nascer. En 1933, el Tratado Antibélico de no-Agresión y Conciliación (Pacto Saavedra-Lamas) institucionalizó el anhelo por la paz y la no agresión en la región. A lo largo de las décadas siguientes, se han realizado esfuerzos en favor de la concertación política, la integración y la cooperación en las más diversas materias. El ápice de esa integración en el Cono Sur fue la creación del Mercosur en 1991. Esa institución tenía como objetivo la promoción de una integración política, cultural y, principalmente, económica. En la década siguiente, la UNASUR fue creada trayendo de forma explícita en su tratado constitutivo el término identidad sudamericana. Sin embargo, ese organismo ha pasado por un período de vaciamiento. En suma, entre los avances y retrocesos del proceso de integración, la paz estable en el Cono Sur es el presente y la comunidad pluralista de seguridad parece ser una posibilidad – quizá, un destino, pero para concretarla será necesario que la identidad común sea construida y arraigada.

La consolidación de la paz entre Estados nos impone otro desafío: la consolidación de la paz dentro de los Estados. A pesar de la región del Mercosur haber logrado establecer la paz entre los Estados miembros, todavía aún lidiamos con la violencia interna perpetrada por el crimen organizado y por grupos paramilitares. La concertación política, en ese sentido, ayudará en la lucha contra la violencia interna, ya que ésta no está circunscrita a las fronteras de los países. Como hemos visto, esfuerzos en esa materia se han hecho en el ámbito de la UNASUR y del Mercosur. De esta forma, cierro ese artículo utilizando una frase del Premio Nobel de la paz: "la paz es un proceso interminable, es el producto de varias decisiones tomadas por muchas personas en varios países. Es una actitud, un modo de vida, una manera de solucionar problemas y de resolver conflictos" (SÁNCHEZ apud ABRAMS, 2011, p. 22).

* Bibliografía

AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (2010). Segurança e defesa no Cone Sul: da rivalidade da guerra fria à cooperação atual. São Paulo: Porto de Ideias.

ALBUQUERQUE, Esther Bemerguy. Integração Sul-americana: COSIPLAN. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/EUROsociAL-II/integrao-sulamericana- cosiplan-esther-bemerguy-de-albuquerque-ministrio-do-planejamento-brasil> Acesso em: 14 jul. 2018.

BOTAFOGO GONÇALVES, José. CARVALHO LYRIO, Maurício (2003). Aliança Estratégica entre Brasil e Argentina: Antecedentes, Estado Atual e Perspectivas. In: Dossiê Cebri. v.2, ano 2.

BOULDING, Kenneth E (1991). Stable Peace among Nations: A Learning Process. In: Peace Culture and Society, edited by Elise Boulding et al., Boulder, Colo.: Westview.

BRASIL. Protocolo de Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/decreto/1990-1994/d0922.htm> Acessado em: 07 mai. 2018.

\_\_\_\_\_\_. Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-americanas. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\_integracao/docs\_UNASUL/TRAT\_CONST\_P ORT.pdf> Acesso em: 25 jul. 2018.

CANDEAS, Alessandro Warley (2005). Relações Brasil-Argentina: Uma análise dos avanços e recuos. RBPI, nº 48 (I). Disponível em

<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000100007&script=sci\_arttext> Acesso em: 19 jul. 2018.

DEUTSCH, Karl W., et al. (1957) Political Community and the North Atlantic Area. Princeton: Princeton University Press.

KACOWICZ, Arie Marcelo (1998). Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective. New York: State University of New York Press.

KALDOR, Mary (2012). New & Old Wars: Organized Violence in a Global Era. Stanford: Stanford University Press.

KANT, Immanuel (2006). Toward perpetual peace and other writings on politics, peace and history. New Haven: Yale University Press.

MINISTERIO DE LAS RELACIONES EXTERIORES DEL PARAGUAY. Acuerdo para la creación de la visa Mercosur. Disponível em:

<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2003/espanol/68acuerdoparalacreaciondelavisamercosur.pdf> Acesso em: 25 jul. 2018.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Acuerdo Marco sobre Cooperación en Materia de Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, la República de Bolívia, la República de Colombia, la República de Chile, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em:

<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1606s.pdf> Acesso em: 26 jul.

2018.

\_\_\_\_\_. Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales. Disponível em:

<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/sp\_proto\_asis\_jur%C3%AD\_mutua\_asun \_pena\_mercosur.pdf> Acesso em: 26 jul. 2018.

\_\_\_\_\_\_. Tratado Interamericano de Assistência Recíproca. Disponível em:

<https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\_referencia/Tratado\_AsistenciaReciproca.pdf>.

Acesso em: 18 jul. 2018.

RAY, James L (1991). The Future of International War. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.

RICUPERO, Rubens. Pior que o WikiLeaks. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2612201009.htm> Acesso em: 25 jul. 2018.

ROSA, Guimarães (1994). Grande Sertão: Veredas. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar.

SÁNCHEZ, Oscar Arias. Acceptance Speech. In: ABRAMS, Irwin (2011). Heróis da Paz: o que ganhadores do Prêmio Nobel da Paz têm a nos dizer. Belo Horizonte: Gutenberg.

SANTOS, Marcos Cardoso dos (2018). Construindo Inimigos para a América do Sul: os

Discursos de Segurança no Conselho de Defesa da UNASUL. Curitiba: Editora Appris.

UNIÓN DE LAS NACIONES SUDAMERICANAS. Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Acesso em: 20 jul. 2018. Disponível em: <https://www.unasursg.org/es/consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-lasdrogas>

\_\_\_\_\_\_. Consejo Suramericano en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Acesso em: 20 jul. 2018. Disponível em: <https://www.unasursg.org/es/consejosuramericano-en-materia-de-seguridad-ciudadana-justicia-y-coordinacion-de-accionescontra-la-delincuencia-organizada-transnacional>

1. También conocida como *Guerra del Plata.* [↑](#footnote-ref-1)
2. Paz negativa (KACOWICZ, 1998, p. 9), en ese artículo, será entendida como la ausencia de guerra. [↑](#footnote-ref-2)
3. El énfasis dado a las relaciones Brasil-Argentina se debe al hecho de que esos Estados sirven de base para que si se construyera la confianza mutua entre los mismos y como *spillover* influenciando a América del Sur como un todo para la construcción de una paz duradera. (AGUILAR, 2010, p. 125-127). [↑](#footnote-ref-3)
4. Kacowicz hace numerosas menciones sobre la importancia de normas comunes para el mantenimiento de la paz; incluso él afirma que el sistema normativo es capaz de influir también en los Estados no democráticos: "las estructuras normativas no sólo influyen en el comportamiento de las democracias, también pueden afectar a la propensión de las no democracias a la guerra ya la paz". (KACOWICZ, 1998, p. 205) [↑](#footnote-ref-4)
5. A lo largo de este artículo, optamos por hacer la traducción libre de las citas extraídas de libros escritos en lengua extranjera. [↑](#footnote-ref-5)
6. También conocido como *Pacto Saavedra-Lamas.* [↑](#footnote-ref-6)
7. Los *blancos* eran una de las facciones políticas uruguayas; ellos eran comandados por Manuel Oribe. [↑](#footnote-ref-7)
8. Por más que haya críticas que lo consideren como un elemento de poder hegemónico norteamericano hacia América Latina, ese documento fue uno de los marcos normativos que formalizaron e institucionalizaron la no-agresión en el continente americano. [↑](#footnote-ref-8)
9. Los indicadores fueron construidos con base en la teoría de Kacowicz. La numeración utilizada en la tabla es oriunda del álgebra booleana, que utiliza el numeral 1 para indicar la presencia del indicador (cuando la premisa es verdadera) y el numeral 0 para indicar su ausencia (cuando la premisa es falsa). [↑](#footnote-ref-9)
10. Un telegrama diplomático brasileño interceptado y violado por agentes del gobierno argentino provocó una grave crisis que generó un clima de casi guerra entre ambos países. (RICUPERO, 2010) [↑](#footnote-ref-10)
11. Ese conflicto terminó antes de la firma del *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca.*  [↑](#footnote-ref-11)
12. De acuerdo con James Ray, una democracia bien establecida es un régimen "constitucionalmente seguro" en el que al menos una transferencia pacífica de poder ya ocurrió entre grupos políticos disputada a través de elecciones justas y competitivas. (RAY, 1993 apud KACOWICZ, 1998, p. 13) [↑](#footnote-ref-12)
13. Esta cultura diplomática a la que el autor se refiere abarca principios y valores que son compartidos por los Estados sudamericanos y que influyen en sus tomas de decisión sobre política exterior. Como ejemplos, se citó el *uti possidetis*, la coexistencia pacífica, la no intervención y respeto mutuo a las soberanías nacionales, y la resolución pacífica de controversias – uso de arbitraje, mediación y otras técnicas jurídicas y diplomáticas. (KACOWICZ, 1998: 196) [↑](#footnote-ref-13)
14. Pero, solamente durante el proceso de redemocratización, las relaciones de cooperación se produdizaron. [↑](#footnote-ref-14)
15. Legenda: Guerra de la Cisplatina (1825); Guerra contra Oribe y Rosas (1851); Tratado de Amistad, Comercio y Navegación (1856); Tríplice Alianza (1865); Guerra del Paraguay (1864); Arbitragem da Questão de Palmas (1895); Tensões em torno do rearmamento naval (1906); Tratado Anti-ibérico de Não-Agressão (1933); Encontro com Jânio Quadros e Declaração de Uruguaiana. Convênio de Amizade e Consulta (1961); Brasil e Paraguai firmam o Tratado de Itaipu. Tensões com a Argentina (1973); Acordo Tripartite Brasil, Argentina e Paraguai (Itaipu e Corpus) (1979); Acordo de Cooperação para o uso pacífico da energia nuclear (1980); Declaração de Foz do Iguaçu. Declaração sobre Política Nuclear (1985); Ata para a Integração. Protocolos sobre cooperação nuclear (1986); Visitas presidenciais aos centros atômicos de ambos os países. Notificação prévia (1987/88); Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1988); Ata de Buenos Aires firmada pelos Presidentes Menem e Collor. Declaração sobre Política Nuclear (1990); Tratado de Assunção (Mercosul). Acordo para uso pacífico da energia nuclear e criação da ABACC. Acordo quadripartite com a AIEA. Compromisso de Mendoza (ABC) – proibição do uso de armas químicas e bacteriológicas (1991); Mercosul – Protocolo de Ouro Preto. Argentina, Brasil e Chile ratificam Tlatelolco (1994); Aliança Estratégica – Declaração do Rio de Janeiro. Processo de Itaipava (1997); Protocolo de Olivos (2002); Consenso de Buenos Aires (2003). [↑](#footnote-ref-15)
16. Artículo 3 - La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

    i) la consolidación de una identidad sudamericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquier otro Estado miembro, con el objetivo de alcanzar una ciudadanía sudamericana; (BRASIL, 2008) [↑](#footnote-ref-16)
17. Un ejemplo trivial que ilustra este hecho es una investigación hecha por el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo con cerca de dos mil personas. Al preguntar con qué gentilicios las personas se identificaban, sólo el 1% respondió sudamericano. (Acceso: 19 jul. 2018. Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/12/151217\_brasil\_latinos\_tg>) [↑](#footnote-ref-17)
18. El *Instituto Igarapé* utiliza datos del UNODC. Disponible en: <https://homicide.igarape.org.br/> Acceso en: 25 jul. 2018. [↑](#footnote-ref-18)