

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO: LA SEGURIDAD REGIONAL DESDE EL REALISMO, EL LIBERALISMO Y EL CONSTRUCTIVISMO

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE O CONSELHO DE DEFESA SULAMERICANO: A SEGURANÇA REGIONAL A PARTIR DO REALISMO, DO LIBERALISMO E DO CONSTRUTIVISMO

Marina Gisela Vitelli¹

Universidade Estadual Paulista

Universidade Estadual de Campinas

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Programa Interinstitucional de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas

Resumen: Existe un debate en el área de estudios sobre la seguridad regional en América del Sur en el cual se presentan distintas interpretaciones sobre la medida en la cual la cooperación o el conflicto caracterizan el actual contexto estratégico regional. En particular, se ha discutido sobre si el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) refleja relaciones de poder o si, por el contrario, representa avances cooperativos. Este trabajo traduce dicho debate en términos teóricos, proponiendo el siguiente interrogante: ¿responde el CDS a una lógica realista, liberal o constructivista? Abogando por un equilibrio entre escepticismo y optimismo, argumentamos que existen explicaciones razonables de origen realista y liberal sobre los motivos que llevaron a la creación del CDS. En contraste, la especificidad de la cooperación que está construyendo el organismo se entiende mejor desde el liberalismo y el constructivismo. El primero explica el componente de la seguridad cooperativa mientras que el segundo fundamenta la intención de construir una identidad estratégica regional. Hacia el final, retornamos al realismo para comprender el otro lado del concepto estratégico en conformación: la disuasión hacia afuera, relacionada con los potenciales conflictos con actores estatales extra regionales.

Palabras clave: América del Sur. Consejo de Defensa Sudamericano. Constructivismo. Liberalismo. Realismo.

Resumo: Existe um debate na área de estudos sobre segurança regional na América do Sul, no qual se apresentam diferentes interpretações sobre a medida na qual a cooperação ou o conflito caracterizam o atual contexto estratégico regional. Em particular, tem se discutido se o Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) é um reflexo das relações de poder ou se, pelo contrário, ele representa avanços cooperativos. Este trabalho traduz esse debate em termos teóricos, propondo a seguinte interrogação: responde o CDS a uma lógica realista, liberal ou construtivista? Defendendo um equilíbrio entre ceticismo e otimismo, argumentamos que existem explicações razoáveis de origem realista e liberal sobre os motivos para a criação do CDS. Em contraste, a especificidade da cooperação que o órgão está construindo é melhor compreendida a partir do liberalismo e do construtivismo. A primeira teoria explica o componente de segurança cooperativa enquanto a segunda fundamenta a intenção de construir uma identidade estratégica regional. Para o final, voltamos ao realismo para compreender o outro lado do conceito estratégico em formação: a dissuasão para fora, relacionada com os potenciais conflitos com atores estatais extrarregionais.

Palavras-chave: América do Sul. Conselho de Defesa Sul. Americano. Construtivismo. Liberalismo. Realismo

Recebido: 26/02/2016

Aprovado: 06/03/2016

¹ marinagvitelli@gmail.com

Introducción

El Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), creado en diciembre de 2008, es el órgano de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) encargado de fomentar la cooperación regional en temas vinculados a la defensa y la seguridad regionales. El CDS no constituye un pacto de seguridad colectiva como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), o una organización con despliegue operacional como la Organización para el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y tampoco es un organismo de gestión de crisis de seguridad regional como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El CDS fue creado como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, con el objetivo de “consolidar Sudamérica como una zona de paz; construir una identidad sudamericana en materia de defensa; y generar consensos para fortalecer la cooperación regional” en dicha área (CDS, 2008).

Una parte de los analistas ha coincidido en que la constitución del CDS significó un importante avance en materia de cooperación regional, representativo de las condiciones de estabilidad y armonía propias de la región. Sin embargo, no faltaron miradas más escépticas que entendieron que los países de América del Sur aún mantienen importantes conflictos pendientes de resolución, disputas ideológicas y grandes heterogeneidades de modelos de inserción internacional, elementos que relativizan el éxito de los esfuerzos de integración. Frente a estas dos perspectivas en pugna cabe entonces la pregunta ¿en qué medida la existencia de esta institución cooperativa es indicativa del ambiente estratégico sudamericano?

Para los más aprensivos, la creación del CDS, en esencia, refleja realidades de poder. Esto es, frente al incremento de la importancia de Brasil en la estructura de poder regional, algunos estados adoptaron una estrategia de *balancing* (contrapeso), impulsando su propio liderazgo, como sería el caso de Venezuela. Otros, menos ambiciosos y más debilitados, como Argentina, participan del CDS como parte de una estrategia de *bandwagoning* (acoplamiento), con el propósito de obtener beneficios plegándose a las iniciativas del poderoso. En cualquiera de los dos casos, la distribución regional del poder aparece como el factor esencial para entender la creación del CDS (SCHENONI, 2015).

Desde una perspectiva opuesta, el organismo refleja la existencia de una comunidad de seguridad – ya sea actual o en formación – en la cual el dato fundamental es que la guerra se ha tornado impensable como recurso para resolver disputas (FLEMES, NOLTE & WEHNER, 2011; RIVERA, 2013). La consolidación de la democracia en la región – aun con

sus déficits – y el sustancial aumento de los intercambios económicos intrarregionales habrían construido fuertes intereses en torno al mantenimiento de la paz y la estabilidad (BATTAGLINO, 2013). Otros van más allá y entienden que no sólo existe una pacificación entre los países sudamericanos, sino que estos estarían acordando una visión común sobre la seguridad que los ordena como un nosotros frente a otro (VITELLI, 2013). Cada una de estas visiones se acerca en mayor o menor medida a tres perspectivas sobre las relaciones internacionales, conduciéndonos hacia otro interrogante: el CDS ¿responde a una lógica realista, liberal o constructivista?

La teoría de las Relaciones Internacionales ha reflexionado largamente sobre qué factores llevan a los estados a cooperar en temas de seguridad, qué tipo de cooperación puede realmente alcanzarse, cuáles son los impedimentos, los beneficios y las condiciones favorables para que estos procesos comiencen, se desarrollen y continúen. A lo largo de este trabajo recurriremos a conceptualizaciones de estas teorías, abogando en favor de una interpretación sobre la seguridad regional equilibrada entre las visiones escépticas y las más optimistas.

En este sentido, argumentamos que tanto el realismo como el liberalismo ofrecen explicaciones plausibles para explicar por qué se creó el CDS. No obstante esto, consideramos que el realismo presenta limitaciones para explicar la naturaleza, esto es la especificidad del CDS como institución de la cooperación regional en defensa, tarea en la cual el liberalismo y el constructivismo tienen un mejor desempeño. Estas teorías comparten una serie de supuestos muy útiles para comprender uno de los dos elementos fundamentales del CDS: la cooperación hacia adentro, basada en el modelo de la seguridad cooperativa y el trabajo de definición de una identidad estratégica regional. Si bien sostenemos que estas dos formulaciones son las más aptas para entender la dinámica que está teniendo lugar entre los actores del organismo, retornando al realismo, el argumento cierra llamando la atención sobre la vigencia de esta teoría para comprender el otro lado del concepto estratégico en conformación dentro del CDS: la disuasión hacia afuera, destacando la conexión entre las preocupaciones realistas con la construcción de los recursos naturales como objeto de seguridad de la identidad estratégica sudamericana en formación.

1. La creación del CDS: entre el poder, la democracia y la integración

Sin dudas, la variable del poder constituye la esencia de la lectura realista sobre las Relaciones Internacionales. Al interior de esta rica tradición de pensamiento, cada

formulación específica fue colocando distintos énfasis, sea en las implicancias de la naturaleza humana – el peso de la ambición, el egoísmo y la agresividad del hombre – sea en las presiones que genera la condición de anarquía del sistema internacional sobre las conductas de los estados. Ambos elementos determinarían en los estados actitudes de desconfianza, estrategias de auto-ayuda y acumulación de recursos poder en una competencia por la supervivencia. Como resultado de este panorama, la cooperación interestatal tendría perspectivas sombrías, y si lograra llevarse a cabo, alcances muy limitados (MEARSHEIMER, 1994).

A pesar de esto, distintas dinámicas pueden llevar a los estados a adoptar acuerdos que involucren la seguridad, siendo las alianzas la forma más conocida, aunque no debe perderse de vista que para el realismo, los intereses en conflicto siempre obstaculizarán la cooperación. En el mejor de los casos, las posturas defensivas de los estados servirán para alcanzar una paz negativa, puesto que el realismo, debe reconocerse, no es sinónimo de belicosidad. Por el contrario, la prudencia y la justa medida en el cálculo que sopesa intereses y poder muchas veces pueden evitar el comienzo de una guerra. Ahora bien, en el peor de los casos – escenario siempre presente en los cálculos realistas – el dilema de seguridad escalará en la medida en que los estados evalúen que una estrategia de supremacía es la única forma de enfrentar la incertidumbre y la desconfianza que genera la anarquía internacional (TALIAFERRO, 2000). En definitiva, los cálculos estratégicos y la definición del interés nacional en términos de poder en un contexto de ausencia de un árbitro para los conflictos interestatales constituyen factores con influencia irremediable sobre la cooperación.

Una lectura realista sobre el CDS comenzaría destacando que el país más poderoso de la subregión fue el autor de la iniciativa que creó este organismo. Si bien la idea de establecer una institucionalidad que ordenara diálogos y acuerdos ya existentes y los ampliase a escala regional ya circulaba entre actores de la defensa brasileña desde 2006 (FUCCILLE, 2014). Fue en marzo de 2008 que el presidente Lula da Silva y su entonces ministro de Defensa Nelson Jobim propusieron al resto de los estados sudamericanos crear un órgano dentro de la UNASUR que previniera el surgimiento de crisis interestatales con raíces en disputas estratégico-militares.

No fueron pocos quienes interpretaron esta iniciativa como una estrategia en sintonía con el perfil de un estado que se estaba constituyendo como líder regional (VARAS, 2008; BATTALEME, 2010). En el comienzo del segundo mandato de Lula da Silva, y antes de la crisis económica internacional de 2008, Brasil alcanzaba indicadores de poder regional en el

doble nivel, económico y político. En este contexto, la creación de un organismo encargado de evitar crisis con repercusiones militares respondía a la estrategia racional de un país con intereses económicos fuertes en la región y con ambiciones globales.

Continuando con la perspectiva realista pero desde una visión más sistémica, cabe señalar que los cambios suscitados en el escenario internacional tras los atentados del 11 de septiembre habrían abierto espacio para las iniciativas autonómicas de los países emergentes. La creación en América del Sur de un organismo sin la presencia de Estados Unidos habría sido posible ya sea porque este país había redefinido sus prioridades estratégicas en función de la lucha contra el terrorismo, ubicada en otras latitudes, o porque esa estrategia de primacía habría erosionado gravemente las capacidades materiales de la hegemonía estadounidense, permitiendo el ascenso del resto. Junto a otras condiciones favorables, como el alto precio de los bienes primarios, este contexto sistémico implicó mayores márgenes de maniobra permitiendo a Brasil lograr la creación del CDS, como parte de un régimen de alcance regional pensado para garantizar sus intereses definidos en términos de estabilidad interestatal. Este régimen reemplazaría al anterior basado en los intereses norteamericanos ordenado alrededor de los organismos hemisféricos: la Organización de Estados Americanos (OEA) y su Comisión de Seguridad Hemisférica y la Junta Interamericana de Defensa.

Algunos han apuntado que esto no necesariamente significaría el desplazamiento de una hegemonía por otra, ya que el liderazgo brasileño contaría con la aquiescencia de los Estados Unidos (FUCILLE & REZENDE, 2013). El CDS entonces podría ser la manifestación de un sub-imperialismo en América del Sur, articulado, entre otros propósitos, para controlar el surgimiento de una potencia revisionista: Venezuela y su influencia sobre Ecuador y Bolivia. Quitándole énfasis al rol brasileño pero conservando el eje de análisis centrado en la relación con Estados Unidos, el CDS representaría una opción estratégica de *contención acotada* con respecto al poderío norteamericano, conceptualizada como:

la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de acción propios que reduzcan, excluyan o prevengan la influencia o injerencia de Estados Unidos en una determinada área geográfica de la región, al tiempo que favorezcan la capacidad colectiva de interacción con Washington, (con énfasis en) las cuestiones de seguridad (RUSSELL & TOKATLIÁN 2009, p. 235)

Desde una perspectiva diametralmente opuesta, el CDS sería el resultado lógico de dos procesos ocurridos en la región que, aun con sus limitaciones, resultan innegables: la democratización y la integración económica bajo el modelo de libre mercado. Esta visión claramente liberal se basa en una interpretación fundamentalmente distinta a la realista en lo

que hace a las fuentes del conflicto entre los estados (DOYLE, 1986). Para el liberalismo no habría nada ni en la naturaleza humana ni en la condición de anarquía internacional que inexorablemente lleve a los estados a tener una mirada competitiva sobre la seguridad. Por el contrario, las causas de las disputas internacionales radican en los malos entendidos generados por el desconocimiento mutuo entre los pueblos y por la agresividad desplegada por algunos estados con características definidas: aquellos que no se rigen por los principios republicanos y democráticos. A partir de esto, se entiende que en la medida en que aumenten los intercambios entre países – tanto económicos como culturales – y se consoliden los sistemas democráticos, los estados irán conformando zonas de paz, en las cuales el uso de la fuerza deja de ser una opción viable para la resolución de conflictos políticos (DOYLE, 1983).

Desde esta perspectiva, la región muestra indicios claros – aunque no plenamente satisfactorios – de avances en materia de integración económica y democratización. Sobre la segunda cuestión, aun siendo objeto de discusiones respecto a su calidad y su fortaleza, la democracia se manifiesta en las renovaciones periódicas de gobiernos constitucionales, la resolución dentro de la ley de crisis políticas, así como la desaparición de las fuerzas armadas como un factor de poder determinante del sistema político. Estos indicadores de democratización juegan un rol fundamental en la consolidación de la paz democrática, puesto que en estos regímenes de gobierno el uso de la fuerza se encuentra bajo control civil y conducción política, esto es, de los gobernantes democráticamente electos, tanto desde el poder ejecutivo, como desde el parlamento (DOYLE, 1983). Ciertamente, algunos países han tenido más éxito que otros en lograr la sujeción de las fuerzas armadas a los poderes. No obstante, en términos generales existen avances suficientes como para constituir un factor relevante a la hora de explicar por qué no ha habido utilización de la fuerza para resolver disputas entre los estados de la región.

Adoptando estas variables para describir la situación regional, Battaglino (2013) abogó por la conceptualización de la *paz híbrida*, un escenario que difiere tanto de la paz negativa como de la positiva, perspectiva que permitiría entender la existencia de episodios de tensión con repercusiones militares pero en ausencia de conflictos armados. Según el autor, “las zonas híbridas se caracterizan por la persistencia de conflictos no resueltos, en un contexto de predominio de la democracia, crecientes relaciones económicas y de consolidación de un entramado de instituciones regionales para la solución pacífica de controversias” (BATTAGLINO, 2013, p. 5). Estas tres variables liberales se combinan de tal forma que cuando surgen crisis militarizadas – al contrario de la paz positiva en las cuales no

son una opción – la resolución es rápida y el nivel de conflictividad es muy limitado. El tercer factor sería en este caso el CDS mismo, una institución regional creada para moderar dichas crisis.

2. La especificidad del CDS

2.1. La cooperación según el liberalismo

Luego de un período de casi total hegemonía del realismo en los desarrollos teóricos norteamericanos, coincidente con los años más álgidos de la Guerra Fría, el liberalismo ganó fuerza a partir del estudio de la cooperación internacional. La creación de regímenes internacionales en múltiples áreas de cuestiones desafiaba las previsiones del realismo sobre la cooperación en anarquía y dio fuerza a las interpretaciones liberales sobre los cambios que estaban sucediendo en el mundo. La discusión abierta, conocida como el *debate neo-neo*, enfrentó a la preocupación neorrealista en torno a las ganancias relativas producidas por la cooperación con la apuesta liberal en favor de las ganancias absolutas que los regímenes tornaban posibles. Para los primeros, aun cuando hubiera mucho para ganar, nunca debía perderse de vista que el poder se mide en términos relativos, y las ganancias que se generen a partir de la cooperación deben sopesarse en función de la distribución del poder hoy y mañana, puesto que el socio actual puede convertirse en el enemigo del futuro y no existe ningún árbitro neutral que dirima las controversias (BALDWIN, 1993).

Así, en la década del setenta, el liberalismo protagonizó el debate sobre la cooperación, bajo el nombre de “nuevo institucionalismo liberal”, o neoliberalismo. Esta teoría buscaba demostrar la conveniencia de la cooperación a través de instituciones internacionales conservando dos principios realistas: que los estados son los actores más importantes y deben entenderse como racionales y unificados, y que la ausencia de un tercero imparcial – la condición de la anarquía internacional – e hacía más improbable que los estados aceptaran cooperar. A pesar de esto, las instituciones internacionales proveían mecanismos que calmaban los temores de los estados de ser engañados, al bajar los costos de verificar el cumplimiento de los compromisos por parte de los miembros del esquema de cooperación, así como sancionar a los incumplidores. Institucionalizando la reciprocidad tornaban a los beneficios de la cooperación mayores que los riesgos (GRIECO, 1988).

Esta perspectiva liberal sobre las instituciones fue la que inspiró el desarrollo teórico y la aplicación práctica de las políticas de seguridad cooperativa, surgidas en Europa a finales de los setenta y con renovada fuerza hacia finales de la Guerra Fría, transformándose en la

lógica del acercamiento de la seguridad europea en los noventa. De igual manera, el modelo de seguridad cooperativa llegó a América Latina de la mano de la política norteamericana en la OEA y las iniciativas de finalización de rivalidades históricas en la región, como la existente entre Argentina y Chile y Argentina y Brasil. En contraste con la estrategia de disuasión y con la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa excluye la utilización de la coerción, en lugar de lo cual enfatiza la prevención del surgimiento de conflictos, evitando que las disputas políticas se transformen en enfrentamientos armados. Los mecanismos utilizados para este fin están orientados a mejorar la predictibilidad, reducir los malos entendidos y prevenir el conflicto por medio de negociaciones y consultas (VETSCHERA, 2007). En términos del institucionalismo liberal, las instituciones de la seguridad cooperativa incentivan a los estados a dejar de lado estrategias de seguridad coercitivas al crear mecanismos institucionales que transparentan información estratégica, como datos de recursos militares e intenciones geopolíticas, intereses y preocupaciones, al tiempo que establecen canales formales de diálogo y consulta a ser utilizados en caso de controversias.

La lógica liberal hasta aquí descrita anima parte importante del organismo de defensa de la UNASUR. El CDS es explícito con respecto al propósito de garantizar la existencia de una zona de paz en la región, tal como había sido acordado con la Declaración sobre Zona de Paz Sudamericana de Guayaquil, en julio de 2002. Precisamente, el primer objetivo general mencionado en el estatuto es “Consolidar Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos, y como contribución a la paz mundial” (CDS, 2008). Una zona de paz no implica ausencia de diferencias políticas o controversias económicas. El término se utiliza para ilustrar la existencia de espacios interestatales en los cuales un conjunto de estados que pueden enfrentar controversias pero que se comprometen a resolverlas por medios pacíficos, sin recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial de otro Estado. Ahora bien, tal compromiso sólo es posible si los estados reciben algún tipo de garantía de que las diferencias políticas no escalarán a enfrentamientos armados, y es aquí donde entran en juego los mecanismos de prevención propios de las políticas de seguridad cooperativa.

En este sentido, el estatuto del CDS fija como uno de sus objetivos específicos, en su artículo n° 5 “fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas” (CDS, 2008). Este mandato contenido en su documento base se materializó en tres iniciativas: generar transparencia en materia de gastos de defensa y

capacidades militares; conformar un esquema regional de medidas de confianza mutua y construir un mecanismo de consultas frente a situaciones de tensión.

Los miembros del CDS consideraron que la seguridad de la región se encontraba amenazada por las recurrentes crisis militarizadas que tenían lugar, en particular en la región andina, tanto en función de las consecuencias del conflicto colombiano como en virtud de las disputas territoriales pendientes entre Chile y Perú, Chile y Bolivia y Venezuela y Guyana. Con el propósito de percepciones equivocadas, los estados consideraron necesario transparentar información relativa a los recursos militares en posesión de cada país, los gastos destinados a defensa y los acuerdos militares firmados con países extra regionales. La información para las primeras dos cuestiones debía primero ser estandarizada, para lo cual crearon sendas metodologías de recuento del inventario militar y de medición del gasto en defensa. Al cabo de este trabajo metodológico, se presentaron en 2014 el Registro Suramericano de Gastos en Defensa, y el Estatuto del Registro Suramericano de Inventarios Militares. Se convino también que los estados debían presentar anualmente esta información para su actualización por parte del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), la instancia de producción de investigación creada para asesorar al CDS.

En lo relativo a las construcción de confianza, en 2010 presentaron los Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza (CDS, 2010), documento que incluye un mecanismo de notificación de maniobras, despliegues o ejercicios militares, terrestres, aéreos o navales en las zonas fronterizas; un mecanismo de notificación de ejercicios militares con países regionales y extra regionales; la invitación a observadores militares de los países de la UNASUR a estos ejercicios y un mecanismo de comunicación entre las fuerzas militares de frontera para coordinar e informar sus actividades.

En suma, la impronta del liberalismo está presente en parte importante del tipo de cooperación en defensa ensayado por el CDS dado por los mecanismos propios de la seguridad cooperativa: cada estado pone en conocimiento del resto información que podría generar suspicacias si continuara siendo secreta, y le cabe al mecanismo institucional garantizar la previsibilidad de que tal información continuará fluyendo y que los potenciales infractores a las normas de cooperación serán puestos en evidencia. Pero si bien la construcción de confianza constituye un paso obligado en el paso desde dinámicas regionales de rivalidad e inestabilidad hacia otras marcadas por la renuncia al uso o amenaza de la fuerza, otras perspectivas teóricas han subido la apuesta con respecto a los efectos que la cooperación puede generar en favor de la transformación de la seguridad regional.

2.2. La cooperación según el constructivismo

Dentro de la perspectiva neoliberal, la motivación primaria para la creación de instituciones es la obtención de intereses comunes, de manera que los estados identifican un área de intereses o preocupaciones compartidas en torno a la cual organizan la cooperación mutua. Ahora bien, en el marco de esta lógica no se contempla un proceso de formación de los intereses de los estados, ya que dichos intereses se entienden como preexistentes, esto es, dados de forma exógena a la interacción cooperativa. Lo único que ocurre al interior de las instituciones de cooperación es que las elites perciben que cooperando se alcanzará el óptimo de Pareto, o sea, mayores ventajas que aquellas a las que se arribaría si los estados actuaran sin coordinar sus acciones. Las repetidas interacciones cooperativas reforzarán ese entendimiento, dando lugar al *aprendizaje simple*, en el cual las identidades de los estados quedan constantes (STERLING-FOLKER, 2000).

Para el constructivismo, por el contrario, la cooperación puede generar efectos mucho más profundos: puede modificar las identidades estatales hasta generar identidades colectivas. Esta noción choca de lleno con la centralidad del concepto del estado moderno del realismo, anclado en la *razón de estado* que no puede ser de otra naturaleza que no sea individual. Pero el cuestionamiento de nociones establecidas ha sido, precisamente, una característica distintiva del constructivismo. Mientras que el realismo enfatiza las continuidades – la inexorable verdad de que los estados son egoístas, competitivos y *risk-adverse* – el constructivismo rechaza de plano el carácter dado e inmutable de cualquier lógica de la anarquía, de cualquier identidad estatal y de cualquier regla de conducta o definición del interés nacional que nos parezcan obvios e indiscutibles.

En virtud del lenguaje identitario que permea tanto los instrumentos normativos del CDS, al igual que el discurso político de sus miembros, el debate sobre las identidades colectivas resulta relevante para analizar al organismo de la defensa sudamericana (LEITE, 2015). La variable identitaria se encuentra presente por ejemplo en uno de los tres objetivos generales del CDS: “Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe” (CDS, 2008). Asimismo, dos de los objetivos específicos se refieren a elementos identitarios a construir: “avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una visión conjunta en materia de defensa”, y “avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de la defensa”

(CDS, 2008). De similar manera, el CEED se ha propuesto como misión trabajar para consensuar entendimientos regionales sobre temas de seguridad y defensa:

la generación de conocimiento y difusión de un pensamiento estratégico suramericano en materia de defensa y seguridad regional e internacional, en el marco de lo cual buscará avanzar en la definición e identificación de los intereses regionales, concebidos estos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR (CDS, 2010b).

Tal como queda reflejado en los artículos citados hasta aquí, los miembros de este mecanismo de integración se han propuesto contribuir a la paz de la región y a la defensa de sus intereses vitales en dos sentidos: por un lado, mediante la prevención de los enfrentamientos armados en su interior, mediante el incremento de la confianza y la transparencia; y por otro lado, a partir de la definición política de intereses de defensa comunes basados en el consenso respecto a una perspectiva común sobre el entorno estratégico, respecto a las amenazas a enfrentar, los intereses a proteger y los instrumentos a utilizar. Mientras que la primera cuestión consiste en una tradición liberal, la segunda, basada en la variable de la construcción de la identidad colectiva, está más cerca de la lógica constructivista de la seguridad.

Pensando la seguridad internacional desde una matriz constructivista, Emanuel Adler y Michael Barnett, tomaron el concepto de comunidad de seguridad, formulado por Karl Deutsch a fines de los cincuenta. Para Deutsch (1957), era posible que, aun sin comprometer su soberanía en instituciones supranacionales, los estados llegaran a cooperar hasta alcanzar cierto sentido de comunidad, lo cual los llevaba a una paz estable basada en el entendimiento de que, gracias a ese sentimiento de identificación mutua, las diferencias que surgieran serían resueltas por medios pacíficos.

Dando un giro constructivista al concepto, Adler y Barnett (1998) plantearon que la comunidad entre estados se conformaba a partir de identidades, valores y significados compartidos, para lo cual se necesitaba un lenguaje común, una interacción cara a cara regular y reciprocidad en las acciones. No se requieren ni de instituciones en las que los estados deleguen autoridad ni una identificación total con los miembros del grupo. Aquellos significados consensuados y un intercambio de acciones continuo podía llevar a la conformación de “regiones cognitivas o comunidades-regiones socialmente construidas cuyos habitantes imaginan que, con respecto a su propia seguridad y bienestar económico, las fronteras se ubican donde terminan los significados compartidos y las identidades comunes” (ADLER, 2005, p. 186).

Más adelante, esta línea continuó trabajando sobre la noción respecto a que lo que construye identidades colectivas son determinadas prácticas en las que se involucran las redes de funcionarios y expertos de distintos países: las comunidades de prácticas. Desde esta visión, durante el trabajo conjunto, ya sea en las reuniones presenciales como en la interacción virtual durante los trabajos preparatorios, los funcionarios de los distintos países tienen la posibilidad de aprender determinadas prácticas – como la auto restricción propia de la seguridad cooperativa de inspiración liberal (ADLER, 2008) o la diplomacia como opción auto-evidente para resolver los conflictos (POULIOT, 2010). De tal magnitud llega a ser el intercambio durante ese trabajo conjunto que en ocasiones llega a influir sobre la formación del propio interés nacional, generando un verdadero cambio de mentalidad luego del cual la realidad pasa a ser vista desde los significados construidos a nivel comunitario, desde la identidad regional.

Otros han conectado la perspectiva institucionalista liberal y la constructivista, basada en los impactos identitarios de la conformación de las comunidades de funcionarios y expertos unidos en el desarrollo de una práctica. Se ha argumentado que el factor que ayuda a las democracias a cooperar es su tendencia a generar profundos vínculos transgubernamentales y transnacionales. Los primeros se refieren a que surge la interacción entre subunidades de distintos gobiernos, como las burocracias especializadas y los parlamentos, permitiendo el continuo intercambio de información, con impacto sobre las percepciones mutuas. Las segundas se refieren a relaciones trasfronterizas en las cuales al menos una parte es un actor no estatal, esto es, redes y coaliciones en las que participan organizaciones no gubernamentales, grupos de interés, comunidades epistémicas y medios de comunicación (WEIFFEN et al., 2011).

En función de estas formulaciones teóricas, es posible detectar que la forma de trabajo del CDS refleja ambos elementos ponderados por el constructivismo a la hora de dar cuenta del surgimiento de identidades colectivas en seguridad internacional: la formulación de entendimientos compartidos y la puesta en marcha de una red de funcionarios, protagonistas de una interacción sostenida y periódica. Tanto al interior del CDS como dentro de su CEED es posible identificar la lógica de la dinamización de vínculos transnacionales, en la que interactúan de forma regular distintas instancias de los ministerios de defensa, la diplomacia y las fuerzas armadas, constituyendo una densa red de funcionarios en creciente interacción. Aún más, lo hacen en áreas que involucran formulación de entendimientos: la discusión, la investigación y la negociación de conceptos, enfoques y doctrinas sobre temas que van desde

los más fundamentales y políticos hasta otros de menor jerarquía, lo cual no va en desmedro de su impacto cooperativo.

Si bien el Consejo de Ministros de Defensa y la Instancia Ejecutiva del CDS, conformada por los viceministros, se reúnen de manera ordinaria solamente dos veces en el año, a lo largo de los casi siete años de existencia el organismo ha desarrollado un conjunto de actividades que han puesto en interacción continua a un número importante de funcionarios civiles y militares. Algunos de los temas sobre los que luego se llegó a un acuerdo puntual fueron primero abordados en Grupos de Trabajo o Consejos Consultivos, en los cuales participan los funcionarios que cada estado decide involucrar, de acuerdo a su organigrama y disponibilidad para avanzar con los temas que luego se llevan a la Instancia Ejecutiva o a la reunión de ministros. De igual manera, el CDS organiza regularmente seminarios en los cuales tanto los propios delegados como otros funcionarios o expertos de la sociedad civil son invitados a exponer opiniones, políticas o experiencias de gestión, según la temática del evento. En otras ocasiones las actividades se plantean como cursos de capacitación o talleres, con una orientación más práctica. Al mismo tiempo, reconociendo la dificultad de encontrarse periódicamente de manera presencial, el CDS implementó un sistema propio de teleconferencia, con una estación remota en cada ministerio de defensa.

Asimismo, existen otras dos iniciativas altamente representativas de la idea de conformación de una red transnacional de funcionarios: los cursos anuales – el Curso Suramericano Avanzado sobre Defensa Sudamericana (CAAdSul) y el Curso Suramericano de Formación en Defensa – y el trabajo realizado por el CEED. Los primeros son instancias de formación y capacitación realizadas todos los años para funcionarios militares y civiles, siendo el Curso de Formación sólo para estos últimos, con una modalidad fundamentalmente virtual. Por el contrario, el curso avanzado es de tipo presencial, teniendo lugar en la ciudad de Rio de Janeiro, con una duración aproximada de diez semanas durante las cuales los participantes conviven de manera permanente, con las potencialidades en términos de socialización y generación de vínculos de confianza que esto trae aparejado.

Más relevante aún, el CEED es prácticamente el único órgano de la UNASUR con representación y actuación permanente de los estados miembros, puesto que cada país debe destinar un máximo de dos expertos para cumplir funciones en la sede del CEED, en la ciudad de Buenos Aires. Sus actividades incluyen la realización de estudios, investigaciones, organización de talleres y edición de publicaciones, según se lo requiera el CDS. El CEED también se encarga del análisis permanente de situaciones y tendencias relativas a la defensa y

la seguridad, que pondrá a disposición del CDS, y al mismo tiempo se le ha asignado la función de asistencia técnica en la confección de los Registros de Gastos e Inventarios Militares arriba mencionados.

3 La vigencia del realismo: la disuasión en América del Sur

Al analizar los objetivos que se plantea el CDS, así como el tipo de actividades desarrolladas queda explícito que el organismo recupera la tradición liberal en su apuesta por institucionalizar los mecanismos propios de la seguridad cooperativa, iniciativas que registran experiencias anteriores a la creación del organismo, como lo son las extensas medidas de confianza mutua entre Argentina, Brasil y Chile. De igual manera, vimos que un conjunto de acciones ya emprendidas por el CDS buscan profundizar la cooperación de manera de alcanzar conceptos, enfoques y doctrinas comunes, que fundamenten una identidad regional en defensa, un concepto afín a la perspectiva constructivista. Ambos elementos, pertenecientes a distintas tradiciones teóricas, resultan cruciales para comprender la naturaleza de la cooperación en defensa.

No obstante esto, creemos que ningún análisis sobre el CDS estaría completo si no se pusiera de relieve una tercera característica, en este caso, asociada a la perspectiva realista de las Relaciones Internacionales: la complementariedad entre la cooperación y la disuasión como eje del concepto estratégico del organismo “hacia afuera”. Este elemento no tiene aún contornos tan definidos como el de la cooperación, y existen dudas de que todos los países lo avalen en igual medida que al primero. Pero esto no va en desmedro de la relevancia que tiene para el análisis el hecho de que los países de América del Sur estén contemplando la formulación de un pensamiento estratégico que ponga en el centro de las preocupaciones comunes a las amenazas tradicionales, esto es, las provenientes de actores estatales contra los intereses vitales de los estados: su soberanía política e integridad territorial.

Esta opción en favor de prestar atención a los riesgos y amenazas tradicionales contrasta con la tendencia existente durante la década del noventa y buena parte de la primera década del siglo XXI, cuando Estados Unidos presionaba en favor de la adopción por parte de los estados de América del Sur de la agenda de seguridad de las nuevas amenazas. Desde esta óptica, las fuerzas armadas de los países de la región debían reorientar su doctrina y su preparación hacia el combate de flagelos que involucraban actores no estatales: el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado (TEIXEIRA DA SILVA, 2012). Si bien no faltaron sectores políticos y militares seducidos por esta postura, Washington no tuvo éxito en

lograr que se convirtiera en la nueva doctrina de seguridad hemisférica, al contrario de lo ocurrido en América Central y América del Norte.

A partir de dicha resistencia, el CDS no sólo dejó afuera las cuestiones relacionadas con la seguridad interior – área de actuación de otros consejos de la UNASUR creados por recomendación del CDS— sino que ha comenzado a explorar las posibilidades de cooperación entre sus miembros en torno a la amenaza *westphaliana*: la hipótesis de, algún día, tener que enfrentar una disputa grave con un país extra regional o una alianza de estos que ponga en peligro la soberanía política y la integridad territorial. En palabras del entonces ministro de Defensa brasileño, Celso Amorim:

No podemos, por ejemplo, descartar hipótesis de conflicto entre terceros países que afecten nuestros intereses o mismo que alcancen nuestro patrimonio (...) Es necesario reconocer que la estructura multilateral de la ONU, que regula el uso de la fuerza entre los estados e que deseamos valorar, ha sido repetidamente minado por acciones armadas unilaterales o por excederse en los objetivos de mandatos dados por el Consejo de Seguridad, lo que inevitablemente afecta la credibilidad del sistema (AMORIM, 2012).

Esta apreciación sobre el contexto estratégico hecha por Amorim contiene una referencia indirecta a lo sucedido durante la intervención que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas autorizó en Libia, bajo comando de la OTAN. Mientras que la resolución autorizaba el uso de la fuerza para proteger a la población civil, según la diplomacia brasileña, los miembros de la alianza atlántica excedieron tal mandato al continuar los ataques hasta lograr el derrocamiento del régimen de Muamar Kadafi. Esta experiencia fue el disparador de la iniciativa diplomática brasileña consistente en plantear dentro de la ONU el tratamiento del concepto de la Responsabilidad *al* Proteger, como complemento de la Responsabilidad *de* Proteger (BENNER, 2013).

Por el momento el CDS no se ha manifestado en términos de esa doctrina, señalando como amenaza potencial a la manipulación de las intervenciones humanitarias. No obstante esto, la perspectiva realista propia de la disuasión puede identificarse en el trabajo en torno a la visión estratégica sobre los recursos naturales que está desarrollando el CDS. En vistas de definir mejor los contornos de esa estrategia disuasoria de la región, el organismo comenzó iniciativas de investigación y formulación de ideas que buscan conceptualizar a los recursos naturales como objetos de seguridad respecto a los cuales plantear la disuasión, frente a un conflicto potencial con otros estados. Concretamente, luego de cuatro años de trabajo preparatorio, el CEED publicó en julio de 2015 la primera parte del Estudio Prospectivo Sudamérica 2025, la etapa de diagnóstico de una investigación sobre la realidad actual y la

proyección de tendencias hacia el 2025 respecto al uso y demanda de los recursos naturales que posee la región. En palabras de Alfredo Forti, director del CEED entre 2011 y 2015, la cooperación disuasoria se vincula con los recursos naturales en tanto:

[...] La disuasión como categoría de defensa regional en la protección de nuestros recursos naturales es por definición dirigida “hacia fuera”, hacia factores de riesgo y amenaza extra-regionales a los que, como actores concretos, debemos hacerles conocer que una acción que implique lesionar la integridad territorial de un Estado particular del subcontinente – en este caso, los activos naturales que la conforman – constituye una acción dirigida hacia Suramérica en su conjunto (FORTI, 2014).

Conclusión

Decir que el CDS, en tanto mecanismo de cooperación regional en defensa en construcción, constituye un fenómeno complejo puede sonar como un lugar común en dónde suelen caer muchos análisis de realidades internacionales contemporáneas. Pero lo obvio no quita el elemento de verdad: la complejidad requiere de análisis que utilicen conceptos provenientes de distintas tradiciones teóricas para llegar así a una comprensión sobre la realidad que evite caer en posiciones dogmáticas, sean estas tanto de carácter voluntarista como cínicas.

Siguiendo esta premisa, el artículo destacó que el realismo, el liberalismo y el constructivismo proveen elementos de análisis para iluminar distintos aspectos que hacen a la especificidad de la cooperación sudamericana sobre defensa. Hacia el interior de las fronteras regionales, subrayamos que a pesar de existir fenómenos afines a la tradición realista – como liderazgos en disputa y asimetrías de poder – los estados miembros entienden que las diferencias no constituyen impedimentos para construir mecanismos de seguridad cooperativa que prevengan crisis militarizadas, así como instancias de formulación de un pensamiento estratégico común, apuestas liberales y constructivistas respectivamente. Hacia afuera de la región, identificamos la existencia de una preocupación realista en torno de la soberanía política y la integridad territorial, intereses vitales que podrían verse amenazados en un futuro por disputas internacionales vinculadas a los recursos naturales. Luego de que durante la década del noventa predominaran los intentos por construir doctrina alrededor de las nuevas amenazas con enemigos no estatales, el CDS marca un retorno a las preocupaciones estratégicas tradicionales, desconfiando de la visión liberal de la globalización.

Ciertamente, como fue admitido más arriba, el modelo de cooperación disuasoria que resume esas inquietudes aún se encuentra en las etapas tempranas de su formulación y negociación entre una docena de países con sus múltiples complejidades y diferencias. A pesar de esto, el hecho de que la mayor parte de las actividades llevadas a cabo por el CDS

sean las pertenecientes a los ejes de Política de Defensa y de Formación de los planes de acción anuales del organismo constituye un indicador del tipo de cooperación sobre el cual se está trabajando, proceso que vale la pena acompañar desde un análisis nutrido del rico y diverso acervo de las teorías de las Relaciones Internacionales.

Referências

- ADLER, Emanuel (2005). **Communitarian International Relations: The Epistemic Foundations of International Relations**. London/ New York: Routledge.
- (2008). The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, an NATO's Post Cold War Transformation. **European Journal of International Relations**, 14 (2): 195-230.
- ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (1998). **Security Communities**. Cambridge: Cambridge University Press.
- AMORIM, Celso (2012). Por uma identidade sul-americana em matéria de defesa. Aula magna no **Curso Avançado de Defesa Sul-Americano**. Publicado em [www.defesa.gov.br.]. Disponibilidade: 10/11/2014.
- BALDWIN, David (1993). **Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate**. New York: Columbia University Press.
- BATTAGLINO, Jorge (2013). La evolución de la zona de paz sudamericana. Documento de trabajo 12. Buenos Aires: EDENA. Publicado em [http://www.edena.mindef.gob.ar/docs/DOCN12.pdf]. Disponibilidade: 09/08/2015.
- BATTALEME, Juan (2010). Más incertidumbres que avances. **DEF Online**, octubre 13. Publicado em [http://www.defonline.com.ar/?p=574]. Disponibilidade: 15/09/2015.
- BENNER, Thorsten (2013). Brazil as a Norm Entrepreneur: The “Responsibility While Protecting” Initiative. In **GPPi working paper**. Berlín: Global Public Policy Institute. Publicado em [http://old.gppi.net/publications/research_paper_series/brazil_as_a_norm_entrepreneur]. Disponibilidade: 23/01/2016.
- CDS (2008). Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL, publicado em [http://www.ceedcds.org.ar/Portugues/09-Downloads/PORT-ESTATUTO_CDS.pdf]. Disponibilidade: 23/01/2016.
- . (2010a) Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza. [http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/PROCEDIMIENTOS_MEDIDAS_DE_CONFIANZA_Y_SEGURIDAD.pdf]. Disponibilidade: 22/01/2016
- . (2010b). «Estatuto del Centro de Estudios Estratégicos del CDS». [www.ceedcds.org.ar]. Disponibilidade: 22/01/2016.

- DEUTSCH, Karl (1957). **Political Community and the North Atlantic Area**. Princeton: Princeton University Press.
- DOYLE, Michael W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. **Philosophy and Public Affairs** 12 (3): 205-35.
- _____(1986) Liberalism and World Politics. **The American Political Science Review** 80 (4): 1151-69.
- FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef & WEHNER, Leslie (2011) Una comunidad de seguridad regional en formación: la unasur y su Consejo de Defensa. **Revista de Estudios Internacionales**, 44 (170): 105-27.
- FORTI, Alfredo (2014). La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica Aportes para una Estrategia Regional, publicado em [<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/DEF-RRNN-ALFREDO-FORTI.pdf>]. Disponibilidade: 23/07/2015.
- FUCCILLE, Alexander; REZENDE, Lucas Pereira (2013). Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. **Contexto Internacional**, 35 (1): 77-104.
- FUCCILLE, Alexandre (2014). O Brasil e a América do Sul: (re) pensando a segurança e a defesa na região. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, 1 (1): 112-46.
- GRIECO, Joseph M. (1988). Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. **International Organization**, 42 (3): 485-507.
- LEITE, Lucas Amaral Batista (2015). A América do Sul como comunidade de segurança: região autônoma e construção de identidade. **Brazilian Journal of International Relations**, 4 (1): 92-110.
- MEARSHEIMER, John (1994). The false promise of international institutions. **International Security**, 19 (3): 5-49.
- POULIOT, Vincent (2010). **International Security in Practice: The Politics of NATO–Russia Diplomacy**. Cambridge: Cambridge University Press.
- RIVERA, Jorge Riquelme (2013). La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica. **Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad**, 8 (1): 279-308.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIÁN, Juan Gabriel (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, (85- 86): 211-49.
- SCHENONI, Leandro (2015). Towards a Realist Understanding of Security in Latin America. In BÁTOR, Peter & ONDREJCSÁK, Róbert (ed.). **Panorama of global security environment**. Bratislava: Center for European and North Atlantic Affairs, 457-68.
- STERLING-FOLKER, Jennifer (2000). Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared. **International Studies Quarterly**, (44): 97-119.
- TALIAFERRO, Jeffrey W. (2000). Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited. **International Security**, 25 (3): 128-61.

- TEIXEIRA DA SILVA, Francisco Carlos (2012). Política de defesa e segurança do Brasil no século XXI: Um esboço histórico. In SILVA FILHO, Edison B. & MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Defesa Nacional: desafios e perspectivas geopolíticas**, E. Rio de Janeiro: IPEA, 49-81.
- VARAS, Augusto (2008). Brasil en Sudamérica: de la indiferencia a la hegemonía. Comentario. FRIDE. Publicado en [<http://fride.org/publicacion/415/brasil-en-sudamerica:-de-la-indiferencia-a-la-hegemonia>]. Disponibilidade: 26/02/2009.
- VETSCHERA, Heinz (2007). Cooperative Security – the Concept and its Application in South Eastern Europe. In FELBERBAUER, Ernst; JUREKOVIC, Predrag & LABARRE, Frédéric (ed.). **Approaching or Avoiding Cooperative Security? The Western Balkans in the Aftermath of the Kosovo Settlement Proposal and the Riga Summit**. Viena: National Defence Academy and Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence. VITELLI, Marina (2013). Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales: El caso del Consejo de Defensa Sudamericano. **Reflexión Política**, 15 (30): 54-64.
- WEIFFEN, Brigitte; DEMBINSKI, Matthias; HASENCLEVER, Andreas; FREISTEIN, Katja & YAMAUCHI, Makiko (2011). Democracy, Regional Security Institutions, and Rivalry Mitigation: Evidence From Europe, South America, and Asia. **Security Studies**, 20 (3): 378-415.