

ARTIGOS

COMUNIDAD E IDENTIDAD EN LA COOPERACIÓN REGIONAL EN DEFENSA: ENTENDIMIENTOS EN CONFLICTO SOBRE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO EN EL CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO.

Marina Gisela Vitelli¹

RESUMEN²

El presente trabajo plantea la pregunta sobre cuál es el tipo de cooperación en defensa puesto en práctica por el Consejo de Defensa Sudamericano, como cuestión previa para indagar sobre sus logros y tareas inconclusas. Nuestro argumento es que la agenda de la seguridad cooperativa propia del concepto de la comunidad de seguridad registró algunos importantes avances. Contrariamente, la agenda de la construcción de una identidad estratégica encontró serios obstáculos que entorpecieron el logro de ese objetivo. Aún más preocupante, esos impedimentos se relacionan con la vigencia de una pregunta sin respuesta en la región: cuál debe ser el concepto estratégico y la misión de las fuerzas armadas en un contexto democrático y de fin del Guerra Fría. Para desarrollar nuestro argumento comenzamos por discutir los alcances dos conceptos: comunidad de seguridad y comunidad estratégica. Luego analizamos las acciones del CDS en función de las prácticas de la seguridad cooperativa y aquellas propias de la formulación de pensamiento estratégico, asociadas cada una a los tipos de comunidades mencionadas. Por último, discutimos los disensos existentes entre las visiones sobre la identidad estratégica y su relación con la tendencia a involucrar a las fuerzas armadas en misiones de seguridad pública (198p). **Palabras clave:** Comunidad de seguridad – Consejo de Defensa Sudamericano – Identidad estratégica – Misiones militares.

¹ Pos-doctoranda en el Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP-UNICAMP-PUCSP). São Paulo, SP. E-mail: marinagvitelli@gmail.com

² El artículo reúne parte de los resultados del proyecto de investigación de post-doctorado financiado por la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), n° de proceso 2015-13291-9

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la actuación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) – el organismo de la UNASUR encargado de la cooperación sobre asuntos de defensa – ha despertado cuestionamientos a respecto del nivel de convergencia –real y potencial– de las políticas de defensa de los países de la región. Parte importante de esa bibliografía ha intentado dar una respuesta a dicho interrogante analizando en qué medida el CDS constituye una comunidad de seguridad, (FLEMES; RADSECK, 2009; FLEMES, NOLTE; WEHNER, 2011; RIQUELME RIVERA, 2013; MEDEIROS FILHO, 2014; SAINT-PIERRE; SILVA, 2014; FUCCILLE, 2015; TEIXEIRA, 2013; TEIXEIRA JÚNIOR, 2015; OELSNER, 2015; RAMALHO DA ROCHA, 2015; RAMALHO DA ROCHA, 2016). Entre esos trabajos, nos resultan de particular interés aquellos análisis que se preguntaron sobre la relación entre ese término y las posibilidades reales de que este organismo cree –tal como reza en su estatuto– una identidad regional de defensa (MEDEIROS FILHO, 2013; LEITE, 2015).

De hecho, desde la creación del CDS estos dos conceptos propios del área de estudios de la defensa y la seguridad internacional -comunidades de seguridad e identidad estratégica regional- no sólo fueron utilizados el discurso académico, sino también en el político. Ahora bien ¿Qué quieren decir los países miembros del CDS cuando hablan de la construcción de una identidad estratégica regional? Creemos que responder a esta pregunta constituye un requisito fundamental para evaluar los avances y desafíos pendientes de la cooperación sudamericana sobre defensa. Si se tiene en cuenta que los documentos del CDS suelen incluir alguna fórmula que aclara que la construcción de una visión común sobre la defensa constituye una tarea gradual y que debe dar lugar a una perspectiva flexible, es sencillo ver que los países miembros de la UNASUR no se propusieron negociar una política regional de defensa común rigurosa, implementada por un organismo supranacional, que cuente con una fuerza operacional combinada bajo mandato de la organización. El objetivo, ciertamente, es mucho más modesto, pero no por eso menos innovador. A decir verdad, el proyecto de construir una identidad estratégica regional trae un elemento novedoso pero a la vez refiere a un desafío pendiente durante más de dos décadas para los estados de América del Sur: la definición el concepto

estratégico de las políticas de defensa y las misiones de las fuerzas armadas en el contexto de la democracia y el fin de la Guerra Fría.

En este contexto, el trabajo plantea la pregunta sobre cuál es el tipo de cooperación en defensa ensayado por el CDS, como pregunta previa para luego indagar sobre los logros del organismos y las tareas inconclusas, junto con las variables que explican esos retrasos. Un análisis de las actividades realizadas por el CDS desde su puesta en funcionamiento en 2009 y fines de 2015 muestra que, a grandes rasgos, hubo dos tipos de actividades: por un lado, aquellas que buscaron incrementar el diálogo y la interacción entre los ministerios de defensa y otros actores relevantes de las políticas de defensa, así como mejorar la confianza y la transparencia; y por otro, aquellas que tuvieron como propósito discutir, negociar y acordar definiciones comunes sobre la identidad estratégica regional. Nuestro argumento es que la agenda de la seguridad cooperativa propia del concepto de la comunidad de seguridad registró algunos importantes avances. Contrariamente, la agenda de la construcción de una identidad estratégica, propia del concepto de la comunidad estratégica que proponemos como más útil para describir el tipo de cooperación innovadora que el CDS se propone llevar adelante, encontró serios obstáculos que entorpecieron el logro de ese objetivo. Aún más preocupante, esos impedimentos se relacionan con la vigencia de una pregunta sin respuesta en la región: cuál debe ser el concepto estratégico y la misión de las fuerzas armadas en un contexto democrático y de fin del Guerra Fría.

Luego de una breve discusión sobre el concepto de comunidad de seguridad y comunidad estratégica, se analizan las actividades realizadas por el CDS segmentándolas en los dos tipos de agendas arriba mencionadas. Especial atención será colocada en el análisis del tipo de práctica de cooperación que asociamos con el concepto de comunidad estratégica. A seguir, se discutirán algunos entendimientos sobre la identidad estratégica que suscitaron controversias que remiten a la indefinición estratégica sobre las misiones que las fuerzas armadas deberían adoptar en el actual contexto. Fundamentalmente, abordaremos la tensión entre, por un lado, entendimientos que sostienen el concepto de cooperación disuasoria volcado hacia afuera y hacia actores estatales poderosos, y por otro, el concepto de seguridad multidimensional enfocado hacia amenazas domésticas de actores transnacionales.

COMUNIDADES DE SEGURIDAD Y COMUNIDADES ESTRATÉGICAS

Si bien se considera que la obra de Karl Deutsch (1957) de fines de los años 50 constituyó el desarrollo pionero del concepto de comunidades de seguridad, fue el libro *Security Communities* editado por Emanuel Adler y Michael Barnett (1998, p. 7) la obra que se convirtió en referencia obligada de quienes analizan procesos y esquemas de cooperación regional en defensa orientados a garantizar las relaciones pacíficas entre sus miembros. El trabajo abordó un fenómeno anómalo para las relaciones internacionales, si se lo juzga desde la visión tradicional de la seguridad internacional anclada en la perspectiva realista: cómo explicar la existencia de regiones cuyos estados lograron tornar el recurso a la fuerza armada en un instrumento ilegítimo para resolver las disputas interestatales. La respuesta ensayada por los autores es que la dinámica positiva entre variables estructurales –el poder y las ideas- y los procesos de interacción entre distintos actores estatales y de la sociedad civil, generan confianza e identificación mutua entre los estados, la fuente del cambio pacífico.

Así, en una comunidad de seguridad los estados pasaron de una lógica de la rivalidad y la desconfianza hacia una dinámica marcada por expectativas mutuas de que el uso de la fuerza no es una opción para la resolución de los conflictos que pudieran surgir. La paz entre ellos descansa en la confianza y la identificación mutua. Lejos de implicar que desaparecen las diferencias de intereses o la competencia comercial, la clave de una comunidad de seguridad es que los miembros confían en que esas divergencias no serán resueltas de otra manera que no sea la negociación y la diplomacia. Ciertamente, no es una mera cuestión de fe, sino que “existen prohibiciones normativas –sean tácitas o formales- en contra del arreglo de las disputas por medio de medios militares” (ADLER; BARNETT, 1998, p. 35).

Hasta aquí cabe hacer el primer señalamiento: aquello que los autores entienden por seguridad está preponderantemente basado en la idea de ausencia de conflictos armados entre los miembros de esa comunidad, y en cierto punto en una noción de seguridad colectiva, esto es, en pensar la seguridad de uno de los miembros como equivalente a la seguridad del grupo bajo la lógica todos para uno y uno para todos. Se trata de estados que han llegado a consensuar una serie de cuestiones políticas amplias que hicieron que las consideraciones propias de la

política de poder ya no fueran las más aptas para garantizar sus intereses, porque las prácticas basadas en esa lógica irían en contra de un conjunto de coincidencias políticas que son más trascendentales en el mediano y el largo plazo.

Otra observación relevante es que, si una comunidad de seguridad designa a un grupo de estados que renuncia a hacer la guerra entre sí quiere decir que es un atributo de las relaciones mutuas entre esos estados y no de la institución que puedan (o no) crear para fomentar las relaciones pacíficas. Así, podríamos juzgar si América del Sur es una comunidad de seguridad y no si el CDS como organismo de cooperación tiene ese formato institucional. Para los mencionados autores, las instituciones de cooperación en defensa incentivan las relaciones pacíficas porque al aumentar las instancias de interacción y diálogo entre los actores de la defensa de los respectivos países multiplican las oportunidades de mutuo conocimiento y mejoran la confianza. No obstante este valor de las instituciones de cooperación, no deben tomarse como el fin de la cooperación, ellas son un medio entre otros para aumentar la confianza y la identificación mutua.

Sobre este último elemento surge otra imprecisión. Algunos trabajos entienden que un grupo de estados conforma una comunidad de seguridad madura sólo cuando adoptan una política de defensa común, equivalente a lo que los autores mencionan como identificación mutua. Pero se trata de una interpretación un tanto forzada del concepto que ocurre cuando se pierde de vista que el mismo sirve más para expresar la evolución que el concepto de seguridad europeo experimentó desde la *détente* hasta los años inmediatamente posteriores al fin de la Guerra Fría, que como manifestación de la expansión funcional y espacial por la cual pasó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a partir de 1994. Nos referimos al proceso que comenzó a mediados de la década del setenta, que dio lugar al Acta de Helsinki y a la creación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), basado en la negociación de criterios comunes en materia de derechos humanos, democracia, cuidado del medio ambiente y otras definiciones amplias de políticas, conceptos clave de lo que más adelante se denominó como modelo de la seguridad cooperativa. Este plantea la indivisibilidad de la seguridad, entendiendo que las cuestiones de democracia, derechos humanos y bienestar de la población no pueden dissociarse de la noción de seguridad de corte militar (ADLER, 2008). Por tal motivo, la identidad colectiva implica que los estados lograron un importante nivel de consenso

en los temas apuntados y orientan sus políticas internas conforme esos principios, los cuales a su vez refuerzan percepciones de confianza e identificación mutua.

Si bien Adler y Barnett no operacionalizaron claramente qué entienden por identidad colectiva, realizando una interpretación de la obra y de sucesivos textos sobre la temática (ADLER, 2008; POULIOT, 2010) entendemos que los autores no se refieren a que los estados de la comunidad deban adoptar una Política de Defensa y Seguridad Común, una de las tareas más complejas de la Unión Europea, o un concepto estratégico unificado como el que la OTAN construyó en las últimas décadas. Esta organización sigue el modelo de una alianza militar con un tratado vinculante de defensa colectiva, que con los cambios operados en la seguridad internacional y la victoria de Occidente en el conflicto Este Oeste – y más aún luego del inicio de la Guerra contra el Terrorismo – modificó su concepto estratégico, ampliando su área de actuación tanto geográfica como funcional.

En suma, cuando los autores hablan de identidad y valores compartidos no se refieren a que la comunidad de seguridad adopte una política de defensa única y uniforme, con designación colectiva de las amenazas, precisamente la dirección que tomó la OTAN. De esta manera, mientras que las divergencias entre los países europeos que participaron en la coalición que invadió Irak en 2003 y quienes se opusieron constituyó una muestra de las dificultades de construir una política de defensa europea común, esto no debilitó la existencia de la comunidad de seguridad de esa región – e incluso en relación a sus socios del otro lado del Atlántico- ya que no implicó precarizar el compromiso de sus miembros con la seguridad cooperativa.

El uso que el CDS hizo del lenguaje identitario asociado a una potencial estrategia común puede haber confundido a algunos analistas que lo asociaron con el concepto de comunidades de seguridad. Algunos autores que escribieron sobre la seguridad y la defensa en América del Sur entendieron que la región no constituye una comunidad de seguridad porque no hay posibilidades de acordar entre los países cuál debe ser la estrategia de defensa regional, una divergencia similar a la que existiría en Europa (MEDEIROS FILHO, 2013). Junto con el desacuerdo sobre el rol de las fuerzas armadas en el combate de las “nuevas amenazas”, se ha llamado la atención sobre las discrepancias en lo relativo a la designación de una amenaza externa contra la región, en

un contexto en el cual algunos países sostienen una relación de fuerte tensión con Estados Unidos, otros en el extremo opuesto mantienen vínculos estrechos en materia de cooperación militar y un tercer grupo tiene una actitud doble de colaboración en algunas cuestiones y algunas desconfianzas en otras, como es el caso de Argentina y Brasil.

Intentando clarificar los conceptos proponemos aquí pensar que dentro del CDS existió hasta fines de 2015 una agenda basada en la seguridad cooperativa, propia del concepto de comunidades de seguridad, y otra agenda vinculada al concepto embrionario de “cooperación disuasoria” –la necesidad de cooperar al interior de la región para disuadir amenazas provenientes de países más poderosos- que no encuentra lugar dentro del planteo de Deutsch, Adler y Barnett. Es esta segunda agenda la que apela a una identidad regional de defensa en el sentido de consensos sobre misiones militares, sobre designación de amenazas y visiones sobre el entorno estratégico, una conceptualización de la identidad que se diferencia del concepto de identificación mutua planteado por la literatura de comunidades de seguridad.

Dada esta falta de adecuación entre el CDS y el concepto de comunidad de seguridad, proponemos pensar en el concepto de comunidades estratégicas, las cuales serían regiones que han llegado a desarrollar expectativas confiables de que resolverán sus conflictos de manera pacífica pero también desarrollarán una estrategia de defensa común basada en una identidad estratégica regional, en los términos planteados por Tibiletti (2014), que en otro trabajo transformamos en cuatro dimensiones de entendimientos: el entorno estratégico, los intereses regionales, las amenazas y riesgos y los instrumentos (VITELLI, 2015).

Comunidades de seguridad y comunidades estratégicas difieren también en relación al tipo de práctica que adopta la cooperación. Mientras que, tal como trabajó Adler (2008) una comunidad de seguridad se fortalece con la puesta en marcha de instancias de interacción y diálogo entre los actores de la defensa de los países miembros, así como el establecimiento de medidas de confianza y transparencia y por la construcción, una comunidad estratégica debe adicionar a las mencionadas otro tipo de práctica: aquellas que permiten la discusión, negociación y acuerdo de los elementos que componen una identidad estratégica regional, cristalizada en un concepto estratégico común. Cabe aclarar que ese concepto no implicaría una política uniforme con

un organismo ejecutor y una fuerza operativa, pero sí implicaría la adopción de una orientación general a respecto de las misiones de las fuerzas armadas y sobre los intereses a proteger y las amenazas a conjurar.

A continuación, exploraremos en detalle un tipo de actividad realizada por el CDS con el propósito de servir como momento de formulación de un pensamiento estratégico regional. Pero a pesar de poner de relieve que ese tipo de práctica constituyó una innovación del modelo de la cooperación regional en defensa propuesto por el CDS, apuntaremos que la ausencia de logros en dicha dimensión refleja que la definición de las misiones militares y las políticas de defensa en la democracia y contexto de pos Guerra Fría es aún una tarea pendiente.

CONSENSOS EN TORNO A LA AGENDA DE LA SEGURIDAD COOPERATIVA

Si bien los países de América del Sur venían participando del proceso de diálogo y cooperación hemisférico sobre temas de seguridad y defensa desde la década del noventa, el CDS significó una multiplicación de las instancias de interacción y diálogo entre los actores de la defensa, esta vez acotando la membresía a la región sudamericana. Así, entre abril de 2009 y diciembre de 2015, el organismo realizó ocho Reuniones del Consejo de Ministros de Defensa; quince Reuniones de la Instancia Ejecutiva; dos Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa; treinta y dos talleres, seminarios, simposios y conferencias³; veintiséis Reuniones de Grupos de Trabajo⁴; y once ediciones de cursos⁵.

³Sobre las siguientes temáticas: Derechos Humanos y Derecho Humanitario, Inteligencia Estratégica Militar, CDS, Medicina Operacional, Política de Defensa, Control del Espacio Aéreo, Mujeres y Defensa, Movilización Nacional, Defensa y Recursos Naturales, Ciberdefensa, Industria y Tecnología de la Defensa, Planeamiento Estratégico, Enfoques conceptuales, Monitoreo de Áreas Especiales, Cooperación en Desastres Naturales, Medición de Gastos, Operaciones de Paz.

⁴Sobre las siguientes temáticas: análisis del documento Estrategia Global de Bases de Apoyo Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea, Lineamientos para un marco conceptual común, vehículo aéreo no tripulado, creación de un Atlas de Mapa de riesgo de Desastres, Diagnóstico para la cooperación en la defensa de Recursos Naturales, Crear comisión permanente de asesoramiento del CDS, Cooperación en Gestión de Desastres, Medidas de Confianza Mutua, Redacción del Reglamento del CDS, Países colaboradores con la MINUSTAH, amenazas cibernéticas, Inventario Militar, Protocolo de Paz, Lineamientos estratégicos para la CDS, Industria y Tecnología para la defensa.

⁵Incluye las cuatro ediciones del CADSUL (también realizado en 2016); cuatro ediciones del Curso de Formación de Civiles en Defensa, dos ediciones del Curso en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (también en 2016), y una edición del Curso de Capacitación para civiles en emergencias en operaciones de paz.

Independientemente de si esas actividades resultaron en compromisos vinculantes, normativa regional o creación de instituciones, no puede desconocerse que los actores de la defensa de la región vieron multiplicadas las oportunidades de encuentro y diálogo. Si bien es complejo medir el impacto de esas interacciones, la literatura sobre comunidades de seguridad, incluidos los trabajos de Deutsch, suponen que el incremento de las transacciones y las comunicaciones es un requisito de la construcción de la identificación mutua. Ciertamente, el fortalecimiento de la confianza fue identificado como uno de los desafíos pendientes a cuya solución el CDS debía contribuir. Así, las medidas de confianza mutua están mencionadas en los principios del CDS (d. fortalece el diálogo y el consenso en materia de defensa mediante el fomento de medidas de confianza y transparencia) y en los objetivos específicos (fortalecer la adopción de medidas de fomento de la confianza y difundir las lecciones aprendidas. El episodio del bombardeo de las fuerzas armadas colombianas al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano tornó dramáticamente visible el déficit en materia de confianza y transparencia. A pesar de que dicha tensión trilateral no se resolvió en el seno de la UNASUR sino que fue llevada a la Organización de Estados Americanos (OEA) y al Grupo de Río, el siguiente episodio de conflicto logró reunir a los jefes de estado sudamericanos en Bariloche con el propósito de discutir los alcances de la renegociación del acuerdo de ayuda militar que Colombia mantiene con los Estados Unidos. Como resultado, la Declaración de Bariloche de agosto de 2009 planteó el objetivo de establecer un mecanismo de confianza mutua en materia de defensa y seguridad, instruyendo a los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa a celebrar una reunión extraordinaria – realizada días más tarde en Quito – que creara dicho sistema de manera complementaria a los que ya existen en la OEA, incluyendo mecanismos completos de implementación y garantías.

En cumplimiento, entre septiembre y diciembre de 2009, la Presidencia Pro Témpore desarrolló una propuesta de Procedimientos de Aplicación para las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, finalmente aceptada por los ministros en mayo de 2010, luego a que previamente se realizase una Reunión de expertos sobre esa temática y una reunión del grupo de trabajo sobre medidas de confianza mutua. En noviembre de 2012 los ministros del CDS encargaron al Centro de Estudios

Estratégicos de Defensa (CEED) la sistematización, análisis y archivo de la información recibida sobre las medidas de fomento de la confianza a partir de los cual el CDS debía elaborar un Mecanismo de Seguimiento. La propuesta fue elaborada durante una reunión celebrada durante los días 4 y 5 de marzo de 2013 en Lima, y elevada a consideración de la instancia ejecutiva del CDS y se convino una reunión virtual para establecer la propuesta final⁶.

De hecho, a pesar de haber sido concebido para dedicarse al desarrollo de un pensamiento estratégico sudamericano, en sus inicios el CEED adoptó funciones relacionadas con la construcción de confianza y transparencia, tales como la creación del Registro Sudamericano de Gastos en Defensa y de Inventarios Militares. Otros trabajos, como el libro *La Institucionalidad de la Defensa*, cumplieron una función doble: al reunir la información relativa a los aspectos normativos, orgánicos y funcionales de los sistemas nacionales de defensa de cada país miembro funciona como un verdadero libro blanco de la defensa regional, incrementando la transparencia. Pero al mismo tiempo sirvió para alimentar la reflexión sobre la diversidad de políticas de defensa de los estados de la región, y los consecuentes desafíos de vincularlas a una identidad regional de defensa.

NEGOCIANDO UN PENSAMIENTO ESTRATÉGICO REGIONAL

Ahora bien, teniendo en cuenta lo que sostuvimos más arriba con respecto a que una de las especificidades del CDS es plantear como uno de sus propósitos la construcción de una identidad regional en defensa, en este trabajo subrayamos un tipo de práctica que asociamos con ese elemento distintivo. En concreto, ponemos de relieve que los actores de la defensa de los países sudamericanos pusieron en marcha iniciativas durante las cuales buscaron discutir, acordar, e incluso señalar áreas de individualidad no negociables en el corto y mediano plazo, sobre un marco conceptual para la defensa. Asimismo, es posible distinguir dos

⁶Por cuestiones de espacio dejamos fuera de este trabajo el análisis de otras actividades de cooperación también asociadas a la seguridad cooperativa: el ejercicio UNASUR I y la creación del Atlas y Mapa de Desastres Naturales. Asimismo, es posible distinguir dos grandes dimensiones de ese marco conceptual. Por un lado, uno de los elementos más fundamentales de un proceso de cooperación regional en defensa es definir qué entendían los países miembros por “defensa” y por “seguridad”, y por otro lado, otros elementos fundamentales de una identidad estratégica regional: las amenazas y riesgos a conjurar.

grandes dimensiones de ese marco conceptual. Por un lado, uno de los elementos más fundamentales de un proceso de cooperación regional en defensa es definir qué entendían los países miembros por “defensa” y por “seguridad”, y por otro lado, otros elementos fundamentales de una identidad estratégica regional: las amenazas y riesgos a conjurar. Mientras que estos últimos elementos informan las primeras tres dimensiones de la identidad estratégica regional – entorno estratégico, interés regional y amenazas y riesgos - el primero se vincula con la última dimensión, la instrumental. Así, conociendo cuáles fueron los entendimientos discutidos en las primeras dimensiones podremos, para finalizar, entender la discusión sobre los conceptos de seguridad y defensa, esto es, la misión de las fuerzas armadas, como corazón del concepto estratégico.

El objetivo de dar lugar a un concepto estratégico regional fue incluido desde el primer plan de acción del organismo. El documento que planificó las actividades para el periodo 2009-2010 estableció en el eje n° 1 de Política de Defensa dos metas: propiciar la definición de enfoques conceptuales e identificar los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial. En el Plan de Acción siguiente (2010-2011) se unificaron en la actividad 1.c: Realizar un seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como en la definición de enfoques conceptuales. En cumplimiento de ese mandato a partir de 2010 se inauguró una serie de Seminarios, todos ellos organizados en Caracas, destinados a debatir sobre las dos cuestiones señaladas: el marco conceptual sobre seguridad y defensa y las amenazas y riesgos enfrentados por la región. Otras dos actividades asociadas a la práctica de discusión de conceptos sobre la defensa regional fueron las reuniones de dos Grupos de Trabajo: aquel destinado a “Proponer y consolidar lineamientos estratégicos del CDS-UNASUR, para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de defensa regional”, y aquel destinado para “Desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la defensa de la región”.

Como mencionamos más arriba, otro espacio del cual se espera la participación en prácticas de pensamiento estratégico es el CEED, puesto que su principal misión es contribuir a los principios y objetivos del CDS a través de la investigación y la producción de conocimiento. El mencionado libro *La Institucionalidad de la Defensa* fue una medida de confianza mutua pero también fue un corolario de otra tarea que realizó el CEED,

más acorde al tipo de práctica que aquí ponemos de relieve: la discusión sobre qué implica la defensa para los países de la región. La definición de esta cuestión es el “ABC” de la cooperación en esta área, ya que si no todos entienden lo mismo por política de defensa, mal podrán cooperar, tal como exploraron Saint-Pierre y Lopes da Silva (2013). Tal la relevancia de zanjar la cuestión sobre qué implica hablar de defensa en la región que una de las primeras actividades que le fueron encomendadas al CEED por parte de los miembros del CDS fue la realización de un Informe sobre “los términos de referencia del concepto de seguridad y defensa”. Ese fue el mandato de los viceministros de defensa durante la IV Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS, celebrada los días 28 y 29 de abril de 2011 en la ciudad de Lima. En respuesta a la tarea encargada, el CEED incorporó la cuestión en su primer Plan de Acción y en diciembre de 2011 presentó a los ministros el Informe Preliminar del CEED al CDS acerca de los Términos de Referencia para los Conceptos Seguridad y Defensa en la Región Suramericana.

En el marco de las discusiones sobre qué factores relacionaban a la defensa de cada país de la región en una dimensión común, hacia el año 2012 tomó fuerza entre algunos estados la idea de que los estados miembros compartían un elemento de gran valor estratégico, que constituía a la vez una fortaleza y un potencial riesgo para la paz de la región: los recursos naturales estratégicos. Esta concepción sucedió en simultáneo con la agenda propuesta por Venezuela durante el período en el cual el ex canciller venezolano, Alí Rodríguez, se desempeñó como Secretario General de la UNASUR, para pensar a la integración regional en su conjunto como asociada a la realidad y al futuro de ese elemento común, los recursos naturales. La lógica discursiva proponía pensar que las posibilidades del desarrollo de América del Sur y de la autonomía de los países miembros era un destino atado a lo que se hiciera en materia de uso de los recursos naturales.

Es posible situar el inicio de esta agenda durante la VI Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Lima el 30 de noviembre de 2012, cuando el entonces Secretario General de la UNASUR, presentó el documento titulado “*Los recursos naturales como eje dinámico en la estrategia de integración y unidad de nuestros países*”. Al término de la reunión, los presidentes emitieron una Declaración en la que solicitaron a la Secretaría General la formulación de una Estrategia Continental y un Plan General para el aprovechamiento

de los recursos naturales de UNASUR. Asimismo, incluyeron varios párrafos avalando algunas de las propuestas del Secretario General, entre ellas la organización “a finales del primer trimestre de 2013 (de) un evento que congregue a expertos y autoridades de los Estados miembros de UNASUR, a fin de recabar insumos que contribuyan a la elaboración” de una estrategia de la UNASUR para su aprovechamiento”.

El evento mencionado tuvo lugar entre los días 27 y 30 de mayo de 2013 en Caracas, bajo el título *Conferencia de la UNASUR sobre Recursos Naturales para el Desarrollo Integral de la Región*. En virtud del enfoque integral que quiso dársele al tema, la conferencia involucró a todos los consejos ministeriales y de delegados de la UNASUR, en vistas de que el propósito era reflexionar sobre el rol de los recursos naturales para el potencial de la región, en términos económicos, sociales y estratégicos. En ese mismo año, el CDS creó el “Grupo de Trabajo para formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los recursos naturales y la biodiversidad con base en las legislaciones de los países miembros de UNASUR”, que se reunió en Caracas durante los días 22 y 23 de agosto de 2013. De igual manera, la cuarta edición del Seminario de Caracas continuó con la orientación hacia la reflexión sobre los recursos naturales y la defensa regional ya que, entre los días 5 y 7 de noviembre de 2013 se realizó el I Foro sobre “Políticas y Estrategias de Defensa Regional” y el IV Seminario “Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgo y Amenazas a la Región”.

En 2014 Argentina tomó la posta en la organización de eventos sobre recursos naturales, en las cuales también adquirió un rol relevante el propio CEED. Así, en junio se realizaron dos actividades en Buenos Aires: el día 9, tuvo lugar la *Conferencia sobre “Defensa y Recursos Naturales”*, y el día 10 se organizó un *Taller para realizar un Estudio sobre la Disponibilidad y Potencialidades de los Recursos Naturales Estratégicos de la Región*. Con el propósito de ofrecer insumos para el debate el Director del CEED, Alfredo Forti, formuló un documento titulado “La defensa y los recursos naturales en Suramérica. Aportes para una estrategia regional”. Si bien el texto expresó propuestas a título personal, Forti aclaró que el escrito recuperaba principios y objetivos ya consensuados por las delegaciones en el CDS, que serán analizados en detalle en el siguiente apartado (FORTI, 2014).

Mientras que la Conferencia fue un evento abierto al público,

el taller consistió en una reunión privada de los viceministros y jefes de delegación. Durante el encuentro, el Director del CEED expuso su visión sobre la vinculación entre la defensa y los recursos naturales y el Secretario General de la UNASUR presentó un Proyecto de resolución de un Segundo Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR acerca del ejercicio de los derechos permanentes y soberanos de los estados de los pueblos sobre sus recursos naturales. Seguidamente, cada país planteó lineamientos a seguir en términos de defensa y protección de recursos estratégicos, debate que quedó plasmado en el anexo II del acta, al cual se denominó “Panel: Estrategias Nacionales sobre Recursos Naturales y Defensa”, así como un comunicado de consenso como anexo III. Este breve documento no planteó grandes medidas, sino que se limitó a solicitar la continuidad y profundización del “actual esquema regional cooperativo a través de nuevas iniciativas relativa a la protección de los recursos naturales, tales como la construcción de instrumentos jurídicos comunes y convergentes; desarrollos doctrinarios y conceptos compartidos; promoción de la formación y educación en las instancias regionales sudamericanas CEED y ESUDE”. También realizó el acostumbrado llamado a que las acciones cooperativas sigan los principios de gradualidad y flexibilidad.

Por la tarde se realizó un “Taller para realizar un inventario sobre los recursos naturales estratégicos que permitan elaborar un estudio sobre su disponibilidad y potencialidades en el ámbito de la defensa”. Entre otras cuestiones, se discutió sobre: cuáles son los recursos que cada país categoriza como estratégicos, qué constituye desde la perspectiva específica de la defensa un recurso estratégico y bajo qué criterios esos recursos son identificados y/o categorizados como estratégicos. Finalmente, en la última jornada tuvo lugar la II Reunión del Grupo de Trabajo “responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los recursos naturales y la biodiversidad, con base en las legislaciones de los países miembros de la UNASUR”.

El otro espacio de reflexión sobre la relación entre los recursos naturales y un potencial pensamiento estratégico sudamericano fue el CEED. El primer plan de trabajo de este centro de estudios incluyó el proyecto Estudio Prospectivo Suramérica 2025, una actividad de estudio e investigación con el propósito de dar lugar a “un estudio integral de activos estratégicos regionales y capacidades colectivas y su incidencia

para la sostenibilidad, seguridad y defensa estratégicas de la región y su posicionamiento en el Sistema Internacional de Seguridad". Así, durante el segundo semestre de 2015, el CEED publicó los resultados de la primera etapa de los trabajos, los tomos I y II del Estudio Prospectivo Sudamérica 2025. Una segunda fase se enfocará en la producción de análisis y elaboración de escenarios futuros tomando como referencia la proyección y efectos de la demanda de recursos estratégicos y como objeto de estudio el papel y las políticas de la defensa ante las oportunidades, desafíos, riesgos y amenazas que pudieran derivarse de los referidos escenarios prospectivos.

LAS AMENAZAS Y RIESGOS A LOS INTERESES REGIONALES EN EL ACTUAL CONTEXTO ESTRATÉGICO

Durante las actividades arriba nombradas fueron discutidas un conjunto de temáticas que pueden ser analizadas a partir de las dimensiones de la identidad estratégica regional listadas en el apartado conceptual. En el caso de la dimensión contextual, esta reúne los entendimientos sostenidos por el grupo con respecto al sistema internacional y regional y la definición del entorno estratégico, en términos de conflicto y cooperación. Varios elementos de esta dimensión podrían ser analizados, pero aquí nos enfocaremos en uno que consideramos fundamental: en qué medida la presencia de Estados Unidos significa un elemento condicionante y desestabilizador de la seguridad sudamericana. El grado de cooperación o confrontación con este país en temas de seguridad constituye una variable altamente condicionante de las políticas de defensa, al punto que mal puede pensarse en una estrategia regional por más básica que sea que no acuerde un mínimo denominador sobre esta cuestión. Un disenso en este punto central genera tensiones que ponen a prueba no sólo las chances de éxito de un concepto estratégico propio sino también, en ocasiones, la misma comunidad de seguridad, tal como ocurrió con la renegociación del acuerdo militar entre Colombia y Estados Unidos por las bases militares en su territorio.

Precisamente en ocasión de dicha crisis, durante la Cumbre de Bariloche el ex presidente Hugo Chávez denunció la existencia del documento norteamericano Estrategia Global de Bases de Apoyo Libro Blanco del Comando de Movilidad Aérea. Si bien Venezuela no era la única delegación que pedía conocer la integridad del acuerdo

que Colombia negociaba con Estados Unidos, fue la alocución del líder venezolano la que más radicalmente planteó que las bases norteamericanas en Colombia formaban parte fundamental de la estrategia global de dominación militar de los Estados Unidos.

En la medida en que otros países miembros se sumaron a las preocupaciones esgrimidas por Chávez, acordaron en la Declaración de Bariloche que el documento norteamericano fuera analizado y se elevara un informe sobre sus contenidos. El tema fue tratado en la II Reunión de la Instancia Ejecutiva realizada en enero de 2010, en Manta, donde, en vista de no haber logrado el consenso para establecer un grupo de trabajo que realizara el mencionado análisis, los viceministros resolvieron encargar a la Presidencia Pro Tempore la elaboración de un informe sobre el citado debate (CDS, 2010). Luego se decidió la creación del grupo de trabajo, conformado por Argentina, Brasil, Venezuela y Ecuador. Este se reunió en Quito durante los días 3 y 4 de junio de 2010, elevando a la instancia ejecutiva una síntesis objetiva del documento y una propuesta firmada por Argentina y Venezuela. Si bien los documentos fueron remitidos al Consejo de Ministros del CDS, este tema no fue mencionado en el acta de la III reunión de dicho consejo y desapareció de la agenda.

A pesar de no haber redundado en una acción concreta del CDS, la narrativa sobre la excesiva presencia militar de los Estados Unidos en América del Sur dejó su marca y se reflejó en otras actividades del organismo, particularmente en los documentos que versan sobre una estrategia sudamericana de defensa de los recursos naturales, como será abordado a continuación. No obstante esto, es sencillo detectar que existió un grupo de países dentro del CDS que no adoptaron en ningún momento el discurso de alarma frente a la existencia del sistema de bases militares norteamericanas en la región, particularmente Chile, Perú y Colombia, marcando una clara división ideológica al interior del organismo en lo que hace a la principal definición identitaria: quiénes son los sudamericanos en relación al país más poderoso del sistema internacional, principal condicionante estratégico de la región.

La noción de interés regional – que en el marco de nuestro esquema analítico corresponde a la segunda dimensión de la identidad estratégica sudamericana – apareció reiteradamente en los documentos del CEED, inclusive en su estatuto. Específicamente, bien temprano este organismo comenzó a asociar la categoría de interés regional con la protección de los recursos naturales. Cabe aclarar, no obstante, que esta vinculación se

expresó más claramente en los escritos del director del CEED, realizados a título personal aunque expresando ideas que circulan entre actores civiles y militares de la defensa de los países miembros.

Por ejemplo, el documento que Forti presentó durante la Conferencia de junio de 2014 condensó ideas que ya había esbozado en otras oportunidades sobre la vinculación entre los recursos naturales y el concepto de la cooperación disuasoria como potencial norte de la cooperación sudamericana en defensa (FORTI, 2014). Luego de presentar datos que fundamentan el diagnóstico sobre la continuidad de la presión global sobre la explotación de los recursos naturales, el texto establece la siguiente relación: la escasez muy probablemente traerá disputas entre estados con mayores necesidades que capacidad de acceso a recursos, implicando un serio riesgo para quienes los posean en cantidad suficiente. En pocas palabras, según Forti, en términos estratégicos la abundancia es la otra cara de la escasez y de la apetencia de parte de potencias extra regionales: en un escenario de presión sobre los recursos quienes los tengan en abundancia, lejos de estar ajenos a las disputas serán probablemente el escenario de esos conflictos.

Según apuntaba Forti, no sólo son pensados en términos regionales porque tienen la misma relevancia para todos los estados, sino en virtud de su naturaleza y distribución: el hecho de que el agua, la biodiversidad, los minerales e hidrocarburos no respeten fronteras lleva a entender que los recursos estratégicos se caracterizan por su “regionalidad”, independientemente de la voluntad de los gobiernos de poner en práctica políticas cooperativas para garanticen el usufructo de los mismos. Frente al panorama de escases y apetencia, según Forti, los países de la región no han reaccionado aun en clave de pensar frente a tal escenario una estrategia regional que garantice “el control, acceso y usufructo endógeno de las mismas, condición del desarrollo sostenible de nuestras naciones y nuestra población”; algo que considera de extrema importancia (CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA, 2015, p. 14).

En suma, si bien la estructura normativa y organizacional del CDS pone énfasis en que los estados conservan la capacidad soberana de determinar sus políticas de defensa, y que cualquier tipo de coordinación será gradual, el organismo tendría poco sentido si los países no intentaran identificar cuestiones en común, tales como conceptos de defensa y seguridad, entendimientos sobre riesgos y amenazas y bienes a defender de manera conjunta, aunque esto no signifique construir una fuerza armada

regional. De hecho, las actividades descritas en el apartado anterior pueden analizarse como la construcción de los recursos naturales como objeto de seguridad sobre los cuales los estados deben pensar estrategias comunes.

¿DEFENSA EXTERNA O SEGURIDAD INTERIOR? CONTINUIDAD DE LA INDEFINICIÓN DE LAS MISIONES MILITARES

Para cerrar este breve análisis de los elementos de una identidad estratégica regional que fueron tratados durante las distintas actividades del CDS descritas aquí como formuladoras de pensamiento estratégico, pasamos a abordar las discusiones sobre la relación existente entre la defensa regional y las problemáticas de seguridad interna. Esta fundamental cuestión corresponde a la dimensión instrumental de la identidad estratégica, en tanto esta se pregunta sobre los medios que los países de la región están dispuestos a utilizar conjuntamente para conjurar las amenazas y enfrentar los riesgos previamente identificados.

Tal como hemos trabajado más extensamente en un trabajo previo, una de las primeras definiciones tomadas por el CDS fue dejar por fuera de su ámbito de acción aquellas cuestiones asociadas con la seguridad interna (VITELLI, 2016). Esto derivó incluso en la recomendación por parte del CEED de que se crearan sendos Consejos con atribuciones sobre la cooperación en materia de lucha contra el narcotráfico y en el área de crimen organizado y seguridad ciudadana. Tanto el Informe sobre los términos como el libro *La Institucionalidad de la Defensa*, reconocían que los países miembros empleaban a sus militares en misiones en seguridad pública, pero evaluaban que en general se trataba de funciones subsidiarias y que existían estructuras separadas para defensa y seguridad. Así, la decisión de circunscribir la actuación del CDS a los temas de defensa externa fue consensuada por los países miembros aún a pesar de que una cantidad creciente de ellos ha tendido a incrementar la participación de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad pública. Asimismo, comenzó a desarrollarse en el seno del CEED la propuesta de la cooperación disuasoria volcada hacia una misión militar tradicional – la protección de la soberanía y la integridad territorial – aunque veremos que se trató de una formulación sin una base real de consenso.

En este sentido, la formulación de Forti bajo el esquema de la

cooperación disuasoria establecía que hacia el interior de la región los países debían fortalecer la cooperación, es decir, aquellas iniciativas asociadas al modelo de seguridad cooperativa, como la construcción de confianza mutua y la coordinación de algunas políticas que no implicaran altos grados de integración. Esta cooperación resultaría crucial, no sólo para evitar conflictos armados entre los estados miembros, sino también para impedir el surgimiento de grietas políticas que pudieran ser aprovechadas por potencias extra regionales. Es en esta dimensión externa a la región donde entra el elemento disuasorio: “la categoría referida a la disuasión “hacia fuera”, implica que nuestras capacidades regionales en materia de defensa y militar deben concentrarse y fundirse en una sola cuando de lo que se trata es proteger al interés regional que representan los recursos naturales suramericanos frente al eventual accionar de terceros Estados” (FORTI, 2014, p. 19).

El director del CEED aclara que, en línea con la tradición pacífica de la región, se trata de una estrategia defensiva, que no contemplaba estrategias de proyección de poder. Se limita, por el contrario, a un conjunto de acciones que transmiten hacia el resto de los estados que los intentos por “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”, replicando la noción de seguridad colectiva. Sobre la implementación efectiva de la disuasión hacia afuera, Forti propuso la creación de una “Fuerza Militar Suramericana”, cuya misión sería proteger los “factores comunes del interés regional suramericano”, de acuerdo a los criterios exclusivamente definidos de forma consensual por las autoridades políticas nacionales (FORTI, 2014, p. 19).

A pesar de la aparente coherencia de los enunciados de la cooperación disuasoria presente en los documentos firmados por Forti, debe apuntarse que su propuesta no reunió el consenso de un grupo importante de países, habiendo incluso algunos directamente contrarios a que se consagrara un concepto estratégico sobre la base de la defensa militar colectiva de los recursos naturales. Ciertamente, la negativa a adoptar esta perspectiva responde a diversos motivos, según de qué país se trate. Colombia y Perú están comprometidos con la lucha contra el crimen organizado por medios miliares dentro del esquema favorecido por Estados Unidos. En el otro extremo del espectro ideológico, Venezuela, Ecuador y Bolivia recurren a sus militares tanto para alguna forma de combate a la

criminalidad como para control de la protesta social. Argentina y Brasil han incrementado las misiones domésticas aun sosteniendo que no se trata una transformación radical de la política de defensa (DIAMINT, 2015).

Chile podría ubicarse en el primer grupo de países por afinidad ideológica pero es un caso diferente ya que no asigna misiones de seguridad pública a sus fuerzas armadas. A pesar de esto, este país sostuvo con mayor fuerza su oposición al concepto de cooperación disuasoria, basada en la división política existente entre los países que adoptan una perspectiva heterodoxa en materia económica y política, siendo Venezuela el ejemplo más radical, y aquellos defensores de la iniciativa privada –nacional y transnacional- con limitada intervención del estado. Así, en el acta de la I Reunión del Grupo de Trabajo sobre recursos naturales mencionada más arriba quedó registrada la intervención de este país, llamando a recordar que los países tienen el derecho a explotar sus recursos naturales conforme a sus propias políticas de medioambiente, desarrollo económico e inclusión social (CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO, 2014a). De similar manera, durante el Taller sobre recursos naturales organizado en Buenos Aires, en junio de 2014, este país intentó bajar las expectativas sobre un consenso alrededor de una estrategia disuasoria al destacar la importancia de que el CDS continúe basándose en el principio originario de cooperación defensiva por sobre el de seguridad colectiva que caracteriza a otros organismos (CDS, 2014b).

En suma, el CDS no produjo un documento definitivo y contundente sobre una visión común de la defensa anclada en su dimensión externa, asociada a la misión principal de las fuerzas armadas de garantizar la integridad territorial y la soberanía. Por el contrario, se limitó a aislar este tema tan controvertido creando dos consejos adicionales⁷, mientras individualmente los países miembros incrementaron la asignación de misiones domésticas para sus fuerzas armadas, inclusive aquellos como Argentina y Brasil, protagonistas de la doctrina hemisférica de la resistencia a la refuncionalización de los militares bajo la lógica de la seguridad multidimensional. Así, si bien el CDS no adoptó el concepto de seguridad multidimensional tampoco se posicionó claramente en favor de un concepto estratégico basado en la misión externa de las fuerzas armadas, el modelo disuasorio y la protección de los recursos naturales.

⁷Nos referimos al Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y al Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

REFLEXIONES FINALES

Este artículo buscó atender a dos interrogantes, uno de orden conceptual y otro de tipo empírico. Así, en primer lugar, nos preguntamos qué implica la construcción de una identidad estratégica regional para los desarrollos conceptuales sobre cooperación en defensa, en particular para el concepto de comunidades de seguridad. En segundo lugar, buscamos analizar la labor del CDS desde su creación hasta la finalización de su plan de acción de 2015 en términos de ese objetivo innovador que el organismo se propuso, o puesto en otros términos: cómo se intentó crear esa identidad y qué resultados se obtuvieron.

La discusión conceptual resultó en la constatación de que la categoría de comunidad de seguridad no logra dar cuenta de la especificidad de la cooperación sudamericana en defensa, al menos del propósito que los miembros del CDS se plantearon en su creación. Retomando las formulaciones de Adler y Barnett sostuvimos que el concepto de comunidad de seguridad sirve más para analizar el déficit de confianza y la persistencia de la utilización de violencia limitada en la región que para reflexionar sobre la medida en la cual el CDS apunta a crear una identidad regional en defensa que se plantee como objetivo el logro de mayor autonomía estratégica, teniendo en cuenta que el organismo fue creado con ambas agendas. Ciertamente, resulta intuitivo pensar que sin confianza mutua y sin identificación común de misiones de las fuerzas armadas y amenazas comunes no puede existir una identidad estratégica regional, pero esos no son requisitos para la adopción de la regla de la seguridad colectiva y cooperativa, enfocada en la prevención de los conflictos internos y la defensa contra ataques armados externos. En contraste, cuando un conjunto de estados piensa en cooperar para impedir una penetración armada o lograr mayor autonomía estratégica de manera conjunta, el concepto de comunidad de seguridad muestra sus limitaciones.

Por lo tanto, el hecho de que los países de una región consigan o no dar lugar a una estrategia común de defensa con un concepto estratégico distintivo queda fuera del alcance del concepto comunidad de seguridad, entre otros motivos, porque el desarrollo de Adler y Barnett fue pensado para responder a lo que "seguridad" significaba para el área del Atlántico Norte en especial a mediados de los años noventa: la eliminación de guerras de alta y mediana escala y la estabilidad estratégico-militar del

sistema global, o sea, preocupaciones en torno al mantenimiento de cierto status quo. Por el contrario, si bien las preocupaciones que dieron lugar a la propuesta de creación del CDS incluían la necesidad de garantizar las relaciones pacíficas entre los países de la región, también figuraban otras inquietudes. En otras palabras, junto con el interés status quista de la paz regional, algunos países de la región piensan al CDS como una institución que se posicione frente a otros dilemas, más propios del tipo de países que tiene una preocupación en torno de la autonomía estratégica.

Teniendo en consideración estos límites planteamos la necesidad de complementar el concepto con otros para poder dar cuenta de las especificidades del CDS, fundamentalmente los conceptos de identidad regional de defensa y comunidad estratégica. Ahora bien, el análisis de las actividades realizadas por el CDS y algunos de los entendimientos discutidos en el seno del organismo demostró que este no logró en sus primeros siete años consensuar los entendimientos fundantes de una identidad sudamericana de defensa. Desde nuestro punto de vista, esta agenda fue propuesta por aquellos países que compartían un interés por resistir la imposición de la agenda de seguridad hemisférica basada en la multidimensionalidad, pero estaba ausente una propuesta viable alternativa sobre cuál debía ser el concepto estratégico, un debate que aún no se ha resuelto ni siquiera al interior de los países. A nuestro entender, la utilización del lenguaje identitario fue contraproducente porque transmitió la idea de que se quería construir una cooperación más ambiciosa de lo que en realidad se está dispuesto a hacer. Sin embargo, no debe oscurecerse el hecho de que las actividades que se realizaron hasta el momento fueron inéditas en términos de cooperación regional en defensa, en particular, la puesta en funcionamiento de una mayor interacción entre los ministerios de defensa.

A grandes rasgos podemos identificar, entonces, que hubo dos agendas diferentes pero complementarias aunque no tuvieron el mismo respaldo político, por lo cual una acabó por avanzar más que la otra. La primera es la agenda de la seguridad cooperativa, que buscó generar mayores niveles de transparencia y de confianza entre los países miembros. Relacionado a ambas cuestiones se buscó también generar espacios de cooperación en temáticas no sensibles, tales como el mapeo de zonas de desastres naturales. Esta agenda tuvo el consentimiento de todos los países del CDS, independientemente de que, por diversos motivos, algunos tuvieron más participación que otros.

Del otro lado, hubo una agenda que dio especificidad al CDS, ya que a diferencia de las instituciones hemisféricas durante los años noventa y primeros años del 2000, en esta ocasión un grupo de países sostuvo el proyecto de que el CDS tratara un nuevo concepto estratégico con potencial autonomizante para la región, con implicancias sobre la concepción de la defensa y la correspondiente definición de las misiones militares. Países como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Argentina, al igual que algunos sectores de Brasil, impulsaron la agenda de seguridad regional de la cooperación disuasoria. Esta se caracterizó por enfatizar la necesidad de que América del Sur definiera de manera autónoma sus intereses estratégicos y las estrategias para protegerlos. La fórmula se basó en tomar a los recursos naturales como objeto de seguridad amenazados por las estrategias de los países poderosos. Esta concepción no puede entenderse separada de lo que fue la oposición de algunos de estos países a que el concepto de seguridad multidimensional modificara las misiones militares desde la defensa externa –que debía ser delegada en las instituciones de seguridad internacional- hacia la seguridad pública.

Al mismo tiempo, debe tenerse en cuenta que esta oposición contrastó con la tendencia cada vez más marcada de algunas políticas domésticas de utilización de los militares en misiones internas, aunque se conservó como postura diplomática en los foros hemisféricos y en el marco del CDS. Esta contradicción expresa la ausencia de formulaciones estratégicas en los países de la región a respecto de escenarios de conflicto con actores estatales extra regionales, y la consecuente preferencia por misiones domésticas, inclusive en países como Argentina y Brasil, que tradicionalmente se opusieron a esa modificación doctrinaria.

COMMUNITY AND IDENTITY IN REGIONAL DEFENSE COOPERATION: CONFLICTING VIEWS ABOUT STRATEGIC THINKING IN THE SOUTH AMERICAN DEFENSE COUNCIL.

ABSTRACT

The article addresses the question of what type of defense cooperation did the South American Defense Council (SADC) put into practice, as a previous analysis to later evaluate the organism's both achievements and unfinished tasks. Our argument is that it had some successes regarding the cooperative security agenda, which is related to the security communities concept. On the contrary, the second agenda, based on the building of a strategic regional identity encountered serious obstacles. Even more concerning, those difficulties are connected to the persistence of an unresolved issue: which should be the strategic concept and the corresponding mission for the Latin American armed forces in a democratic and post cold war setting? In order to develop our argument we begin by discussing two concepts: security communities and strategic communities. Then, we analyze SADC activities in relation to cooperative security practices, as well as those that account for strategic thinking formulation, showing how they correspondingly relate to the two concepts. Finally, we discuss existing divergences of member countries' visions on the strategic regional identity in relation to the tendency to involve the armed forces in public security missions.

Key words: Security communities – South American Defense council – Strategic identity – Military missions

REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. The spread of security communities: communities of practice, self-restraint, and NATO's Post Cold War transformation. *European Journal of International Relations*, v. 14, n. 2, p. 95–230, 2008.

ADLER, Emanuel; BARNETT, Michael (Ed.) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO (CDS). *Acta de la II Reunión Ordinaria de la Instancia Ejecutiva del CDS*. 2010. Disponible mediante requerimiento por email a basededadoscnds@gmail.com

CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO (CDS). *Acta de la I Reunión de la actividad 1.d Crear un Grupo de Trabajo para “proponer y consolidar Lineamientos estratégicos del CDS-UNASUR, para la construcción progresiva y flexible de una visión compartida de defensa regional*. 2014a. Disponible mediante requerimiento por email a basededadoscnds@gmail.com

CONSEJO DE DEFENSA SUDAMERICANO (CDS). *Acta de la II Reunión Grupo de Trabajo para formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección y defensa de los recursos naturales y la biodiversidad con base en las legislaciones de los países miembros de UNASUR*. 2014b. Disponible mediante requerimiento por email a basededadoscnds@gmail.com

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE DEFENSA (CEED). *Estudio Prospectivo Sudamerica 2025*. Primera Parte. Tomo I. Buenos Aires: CEED. 2015.

DEUTSCH, Karl. *Political Community and the North Atlantic Area*. Princeton: Princeton University Press, 1957.

DIAMINT, Rut. A New Militarism in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 26, n. 4, p. 155-168, 2015.

FLEMES, Daniel; NOLTE, Detlef; WEHNER, Leslie. Una comunidad de seguridad regional en formación: la UNASUR y su Consejo de Defensa. *Revista de Estudios Internacionales*, v. 44, v. 17, p. 105-27, 2011.

FLEMES, Daniel; RADSECK, Michael. Creating Multilevel Security Governance in South America. *Working Paper 117*. GIGA Institute, 2009.

FORTI, Alfredo. *La Defensa y los Recursos Naturales en Suramérica Aportes para una Estrategia Regional*. 2014. Disponible em: <<http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/09-Downloads/DEF-RRNN-ALFREDO-FORTI.pdf>>. Acceso en: 14 mar. 2015

FUCCILLE, Alexandre. Apontamentos para se pensar a segurança na América do Sul do século 21. In: CHAVES, Daniel; WINAND, Érica Cristina Alexandre; PINHEIRO, Lucas (Ed.). *Perspectivas e debates em Segurança, Defesa e Relações Internacionais*. Macapá: Editora da UNIFAP, 2015. p. 19-30.

LEITE, Lucas Amaral Batista. A América do Sul como comunidade de segurança: região autônoma e construção de identidade. *Brazilian Journal of International Relations*, v. 4, n.1, p. 92-110, 2015.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Em busca de uma identidade regional de defesa: considerações sobre a estratégia de dissuasão extrarregional sul-mericana. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, v. 1, n. 3, p. 49-70, 2013.

_____. Breve panorama de segurança na América do Sul. In: NASSER, Reginaldo Mattar; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *O Brasil e a segurança em seu entorno estratégico*. Brasília: IPEA, 2014. p. 21-42.

OELSNER, Andrea. Pluralistic security communities in Latin America. In: MARES, David R.; KACOWICZ, Arie (Ed.). *Routledge Handbook of Latin American Security*. New York: Routledge, 2015. p. 84-173.

POULIOT, Vincent. *International Security in Practice: the politics of NATO-Russia diplomacy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

RAMALHO DA ROCHA, Antonio Jorge. Sudamérica en camino de formar una comunidad en seguridad: perspectivas de cooperación regional en defensa desde la visión brasileña. In: *Fortalecimiento de la cooperación en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú: hacia una Comunidad en Seguridad*. Lima: IDEI-PUCP, 2015. p. 31-53.

_____. Tres pasos para avanzar en la construcción de una comunidad en seguridad en Suramérica. In: CANCELADO, Henry, et. al. *El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*: Red de Política de Seguridad. Lima: IDEI-PUCP, p. 30-101, 2016.

RIQUELME RIVERA, Jorge. La relación entre integración y seguridad en el MERCOSUR y sus proyecciones hacia Sudamérica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 8, n. 1, p. 279-308, 2013.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; SILVA, Diego Lopes da. A Torre de Babel Sul-Americana: a importância da convergência conceitual para a cooperação em defesa. In: CARMO, Corival Alves do. *Relações Internacionais: olhares cruzados*. Brasília: FUNAG, 2013. p. 281-350.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; SILVA, Diego Lopes da. Percepções de Segurança Regional no âmbito da UNASUL: o Conselho de Defesa Sul-americano. In: AYERBE, Luis Fernando (Ed.). *Territorialidades e entrecruzamentos geopolíticos na América Latina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2014. p. 43-220.

TEIXEIRA, Augusto Wagner Menezes. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano: pensamento estratégico, comunidade de segurança e dissuasão regional. In: OLIVEIRA, Marco Aurelio Guedes de (Ed.). *Cultura de defesa Sul-americana*. Recife: Editora Universitária UFPE, 2013. p. 48-323.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto Wagner Menezes. Contribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano para a Cooperação Militar. *Revista Política Hoje*, v. 24, n. 1, p. 57-70, 2015.

TIBILETTI, Luis. Las distintas ofertas de identidades estratégicas en los países de UNASUR y su impacto en la búsqueda de una identidad de defensa suramericana. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 1, n. 1, p. 13-37, 2014.

VITELLI, Marina. Argentina, Brasil y la defensa en América del Sur: las identidades estratégicas y la seguridad regional. *Cuadernos de Política Externa*, n. 121, 2015.

_____. América del Sur: de la seguridad cooperativa a la cooperación disuasoria. *Foro Internacional*, v. 56, n. 225, p. 55-724, 2016.

Recebido em: 10/09/2016

Aceito em: 09/12/2016

