

Consideraciones sobre el sistema suramericano de diplomacia de defensa

Víctor M. Mijares

Universidad Simón Bolívar, Venezuela y GIGA, Alemania

La fuerza de los hechos nos ha puesto a pensar en Suramérica como una posible entidad particular. La desarticulación práctica de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la precaria institucionalidad de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), han desplazado a planos inferiores términos como “las Américas”, “hemisferio occidental” o, incluso, “América Latina”, tal y como lo reflejan los lenguajes políticos y académicos en las últimas dos décadas. Esto, que puede interpretarse como un triunfo de Brasil y su visión geopolítica, no significa necesariamente que la hegemonía estadounidense vaya a abrir paso a una articulación geoestratégica lógica y concertada en la región.

En materia de seguridad y defensa, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) ha sido la institución llamada a brindar coherencia regional. La tendencia del sistema internacional hacia la multipolaridad es una oportunidad histórica para que los Estados latinoamericanos, pero sobre todo los suramericanos, con mayores recursos que los centroamericanos y caribeños, y menos dependientes que México con respecto a los Estados Unidos, puedan experimentar con un nuevo regionalismo a la luz de la procura de autonomía. Lo paradójico es que esa misma búsqueda y posibilidad de autonomía, capaz de engendrar a una criatura como el CDS, tiene un efecto secundario que se expresa en la autonomía de las agendas nacionales de

seguridad y defensa en detrimento de una agenda común.

Consideramos que el estudio de la naturaleza y las tendencias de sistema suramericano de diplomacia de defensa que se ha venido configurando es una tarea imperativa para los estudios latinoamericanos y de seguridad internacional en general. No solo para satisfacer la curiosidad científica, sino para aportar desde la academia insumos para la estabilidad regional.

Sistema suramericano de diplomacia de defensa

¿Es Suramérica un conjunto geopolítico autónomo? ¿Hay una dinámica política suramericana como para que podamos hablar de un sistema suramericano de diplomacia de defensa? Es sin duda la aspiración de la potencia regional, Brasil, que no ha dudado en definir a Suramérica como una realidad política regional distinta a Latinoamérica, así como marca distancia con respecto al concepto de Hispanoamérica, que la margina, o el de Hemisferio Occidental o Américas, que incluye a una potencia mundial, los Estados Unidos, y a un potencial rival en el liderazgo latino, México.

Pero, y más allá de las aspiraciones de una potencia, la comprensión nos obliga a establecer categorías a partir de la observación de la realidad concreta. Así, podemos calificar a Suramérica como una región autónoma, mas no compacta. La teoría de los complejos regionales de seguridad¹ parte del efecto que tienen las amenazas sobre las regiones, y explica que cuando la seguridad de un Estado entra en interacción con la de otros se establece una

1 Barry Buzan/Ole Wæver (2003): *Regions and Powers. The Structure of International Security*. New York: Cambridge University Press.

relación de seguridad interdependiente. Ello no supone armonía, sino interacción, bien sea en forma de cooperación, competencia, rivalidad o conflicto.

Aron definió al sistema internacional como "...el conjunto constituido por una serie de unidades políticas que mantienen entre sí relaciones regulares y que son todas susceptibles de verse implicadas en una guerra general"². Por analogía podemos aplicar su definición a los sistemas regionales. La última guerra suramericana fue la que enfrentó a Ecuador y Perú (1995), y antes de aquella, las crisis entre Venezuela y Colombia (1987), y entre Chile y Argentina (1978) casi desembocaron en conflictos armados. Durante la Guerra de las Malvinas (1982) el sistema se manifestó en los apoyos de Lima y Caracas a Buenos Aires, y las tensiones de esta última con Santiago. La "Operación Fénix" (2008) generó tensiones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, además del involucramiento de Venezuela en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y precipitó la propuesta brasileña de un Consejo de Defensa en el marco de la UNASUR. Suramérica es, en efecto, un complejo de seguridad regional.

Un sistema regional de diplomacia de defensa es un marco de interacciones entre Estados que conforma un complejo de seguridad regional, y que conduce de forma estrecha sus políticas exteriores y de defensa en procura de mejores condiciones para sus capacidades militares y sus condiciones de seguridad nacional. Tomamos en cuenta la definición de diplomacia de defensa y no de diplomacia militar, ya que la primera tiene un mayor alcance administrativo y estratégico, pudiendo ser conducida por ministerios de Defensa,

pero también por aquellos de Asuntos Exteriores, así como por jefes de Estado y de gobierno. Mientras que la diplomacia militar está más restringida, sobre todo a aspectos sectoriales, institucionales castrenses y, en algunos casos, a temas de inteligencia y disuasión. Desde 2008 el proyecto multilateral del CDS pretende regular la diplomacia de defensa en un marco de generación de medidas confianza mutua para la seguridad regional.

El Consejo se presenta como una instancia que pretende establecer patrones de armonizados en el sistema suramericano de diplomacia de defensa. No obstante, un sistema así rara vez se comporta de acuerdo a patrones de armonización institucional, siendo casos excepcionales los de Europa occidental, por la estabilidad de los esquemas multilaterales de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea (UE), y Norteamérica, por evidente asimetría en poderío militar y el añadido de la interdependencia económica. El CDS se enfrenta a una paradoja, pues su surgimiento fue facilitado por las condiciones de multipolaridad en el sistema internacional, mismas que afectan su desempeño como marco multilateral de la diplomacia de defensa suramericana. En condiciones multipolares, la tendencia es que los Estados busquen mejores condiciones de poder. En el caso de potencias regionales y secundarias esto se traduce en deseos de mayor autonomía con respecto a las grandes potencias. De allí que Suramérica haya sido capaz de concretar una organización que propone un gobierno multilateral de la seguridad regional. Pero la misma tendencia debilita la centralización del liderazgo brasileño, genera juegos de cooperación y conflictos paralelos, y brinda la autonomía suficiente a los poderes menores para sostener políticas exteriores y de defensa de bajo compromiso o de compromiso selectivo.

2 Raymond Aron (1985): *Paz y Guerra entre las Naciones*. Madrid: Alianza Editorial, p. 127.

Tendencias en la diplomacia de defensa suramericana

Los países latinoamericanos han experimentado una creciente autonomía en la última década. Esto se manifiesta en el declive de la OEA y del sistema interamericano en favor de un nuevo regionalismo, expresado en la ALBA, la misma UNASUR, el proyecto de la CELAC, y la Alianza del Pacífico. Estos cambios en materia de política exterior también afectan a la diplomacia de defensa, haciendo surgir instituciones como el CDS o la Escuela de Defensa de la ALBA, así como acuerdos bilaterales y trilaterales de cooperación militar y tecnológica.

El sistema suramericano de diplomacia de defensa es un orden espontáneo, y plantea un reto para la estabilidad, sobre todo en momentos de crisis. La región no cuenta con protocolos ni capacidad de acción conjunta en cuatro aspectos claves en el mundo multipolar: (1) defensa colectiva frente a las amenazas multidimensionales; (2) seguridad colectiva para restablecer un orden político deseado en caso de ruptura violenta o por la vía de la degradación democrático-institucional; (3) gestión de desastres naturales, para la movilización coordinada de recursos y conocimiento cuando y donde hagan falta; y (4) monitoreo de recursos naturales y áreas sensibles, lo que supondría un paso hacia una arquitectura confederada por la naturaleza territorial de los mismos. Las tendencias actuales se alejan de la necesaria multilateralidad que demandan los cuatro aspectos señalados. La realidad expone una inclinación hacia la bilateralidad y la trilateralidad, lo que hace del sistema suramericano de diplomacia de defensa una manifestación de la anarquía multipolar cubierta de un manto muy delgado de armonía institucional.

La tendencia sigue siendo contraria a lo que las cumbres plantean en Suramérica,

en especial en materia de defensa. Distintos factores surgen como potenciales explicaciones no excluyentes de esta tendencia. La presencia de intereses extrarregionales es uno de ellos, pues la multipolaridad global ha brindado oportunidades para la diversificación de sociedades comerciales y cuasi alianzas. Las tensiones ideológicas en la región, así como la alta demanda mundial de recursos naturales, han alimentado este factor. Otro son las disputas territoriales no resueltas. Si bien son cada vez mayores los consensos públicos sobre la resolución pacífica de controversias, es preocupante ver patrones de potencial embolsamiento geoestratégico, como los acuerdos navales entre Chile y Ecuador, y los celebrados de inmediato entre Perú y Colombia. Aquí también cabe la cooperación militar entre Venezuela y Ecuador, pero sobre todo la de Caracas con La Paz. A esto se suman los repuntes paralelos en gasto y compras militares entre países vecinos, como los esfuerzos colombianos por responder al incremento nominal del poder aéreo venezolano, o lo propio hecho en términos navales por Perú frente a Chile. También aquí los sostenidamente altos precios de materias primas han dado mayor autonomía financiera a los Estados, empujando al gasto militar, bien sea por amenazas externas, políticas de balance, dilemas de seguridad y/o demandas internas de las fuerzas armadas.

Debemos decir que el sistema que se dibuja con estos acuerdos tiene tres rasgos que mitigan los temores de inestabilidad regional: (1) son públicos, y no parece haber condiciones para un sistema de diplomacia de defensa secreta como el que llevó a Europa a la guerra hace un siglo; (2) la mayoría se concentra en aspectos técnicos, y con excepción del ALBA, no abordan aspectos de fortalecimiento y difusión ideológica que pudiesen ser divisivos; y (3) muchos de los acuerdos

bilaterales y trilaterales invocan al CDS como marco general. Pero el problema no radica en la probabilidad de conflictos armados en la región, sino en la concepción y desarrollo de la seguridad regional, no como algo casual y derivado de la interacción de capacidades, sino bajo una institucionalidad operativa.

Efectos sobre el Consejo de Defensa

El sistema suramericano de diplomacia de defensa muestra dos caras, una es institucional y está asociada al CDS; la otra es espontánea y está definida por la evaluación de capacidades y definición de intereses nacionales. La primera responde a aspiraciones institucionales supranacionales, orientadas a dar a la región un orden articulado mediante coordinación; mientras que la segunda es el resultado de condiciones históricas, ideológicas y geopolíticas. Este paralelismo sería irrelevante si ambas no fuesen mutuamente excluyentes. Y es que el CDS es un esfuerzo por gobernar la seguridad regional mediante un régimen efectivo de mecanismos de confianza mutua. No se puede dar este paso previo a la consolidación de una alianza regional que brinde genuina gobernanza de seguridad y satisfaga las demandas de defensa colectiva, hasta que no se reviertan las tendencias señaladas. El problema es que lo esperado por parte de un orden mundial multipolar es que siga ofreciendo incentivos a la autonomía, generando compromisos asimétricos y selectivos.

La ideología y los intereses de las élites también desempeñan su papel en la definición de los intereses nacionales, sobre todo en ambientes de precaria institucionalidad. El resultado, cuando combinamos el análisis estructural-sistémico con el del nivel de los actores y sus sistemas sociopolíticos, es una predecible cristalización de

las tendencias en el fortalecimiento de los atributos de la soberanía. En Suramérica, como en el resto de América Latina, la política exterior y de defensa está fuertemente sujeta a condiciones internas, y a la capacidad de las élites para modelar sus propios sistemas políticos. Los Estados del sistema suramericano de diplomacia de defensa responden a la búsqueda de poder y/o autonomía en un sistema internacional multipolar que ofrece ventajas para el cambio en las jerarquías, o al menos las expone al desafío. Mientras tanto, sus élites experimentan una mayor libertad exterior por causa de las condiciones estructurales y pueden, a su vez, desempeñarse con mayor desenvoltura en la medida en que la baja institucionalidad ofrece menor resistencia a proyectos personales o partidistas.

En consecuencia, sugerimos que los esfuerzos de investigación se orienten a diagnósticos y explicaciones que expongan las tensiones reales entre ambas caras del sistema suramericano de diplomacia de defensa. Ello antes que tratar de alimentar expectativas sobre la posibilidad de un régimen de gobernanza de seguridad que podría no responder a las condiciones geopolíticas internacionales del temprano siglo XXI.