

Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana*

Democracy, Threat Reconfiguration, and South American Peace

Democracia, reconfiguração de ameaças e a paz sul-americana

Jorge Battaglini

Fecha de recepción: diciembre 2013

Fecha de aceptación: junio 2014

Resumen

Este trabajo sostiene que las democracias sudamericanas han exhibido una notable predisposición a la negociación bilateral, a la búsqueda de arbitrajes/mediaciones y al establecimiento de instituciones regionales inter-democráticas. Estos rasgos han favorecido la solución de la mayoría de los conflictos regionales o su administración por parte de distintas instituciones. Asimismo, la difusión y consolidación de la paz regional ha provocado un fenómeno no anticipado por la literatura sobre la paz democrática, nos referimos a la reconfiguración de las amenazas que refuerza, por su propia dinámica, la paz sudamericana.

Descriptores: Democracia, paz regional, instituciones inter-democráticas, reconfiguración de amenazas, conflicto regional.

Abstract

This paper claims that South American democracies have demonstrated a notable predisposition toward bilateral agreements, toward the search for arbitration/mediation, and toward the establishment of inter-democratic regional institutions. These traits have favored the resolution of the majority of regional conflicts, or if not resolution, then conflict management through different institutions. Likewise, the proliferation and consolidation of regional peace has precipitated a phenomenon of democratic peace that went unanticipated by the literature: the reconfiguration of threats, which, through its own momentum, reinforces South American peace.

Keywords: Democracy, regional peace, inter-democratic institutions, threat reconfiguration, regional conflict.

Jorge Battaglini. Doctor en Política Latinoamericana de la Universidad de Essex y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del Conicet y profesor de la Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

✉ jbattaglini@utdt.edu

* El autor agradece los valiosos y estimulantes comentarios de dos evaluadores anónimos de la revista *Íconos* como así también de los participantes en el seminario "La defensa nacional en una era en transición: un enfoque estructural para el caso sudamericano" llevado a cabo en Flacso, sede Buenos Aires, el 27 de mayo de 2013; en particular a Marcelo Saguier, Diana Tussie y Luciano Anzelini.

Resume

Este trabalho sustenta que as democracias sul-americanas têm demonstrado uma notável predisposição à negociação bilateral, à busca de arbitragens/mediações e ao estabelecimento de instituições regionais inter-democráticas. Estas características favoreceram a solução da maioria dos conflitos regionais ou sua administração por parte de distintas instituições. Da mesma forma, a difusão e consolidação da paz regional provocou um fenômeno não antecipado pela literatura sobre a paz democrática, nos referimos à reconfiguração das ameaças que reforça, pela sua própria dinâmica, a paz sul-americana.

Descritores: Democracia, paz regional, instituições inter-democráticas, reconfiguração de ameaças, conflito regional.

América del Sur en una era de transición

Sudamérica atraviesa una etapa única en su historia, cuyo principal rasgo es la resolución de la mayoría de los conflictos interestatales que la asolaron durante gran parte del siglo pasado. Asimismo, los pocos diferendos limítrofes que aún persisten han sido sometidos al arbitraje de distintas instituciones regionales e internacionales o se negocian a nivel bilateral. Este proceso de distensión generalizado y de creciente cooperación en distintos planos no es el resultado de discursos voluntaristas sino que descansa, por el contrario, en bases estructurales que difícilmente se alterarán en el futuro próximo.

Una de las principales consecuencias de este proceso es que el escenario de fragmentación regional, tan mencionado en la literatura sobre seguridad para distinguir la región andina del Cono Sur (Bonilla 2003; Gaspar 2003; Hirst 2004; Kacowicz 1998; Kahhat 2008; Mares 2008), se encuentra en franco declive. Ello se debe a que toda la región atraviesa una etapa de transición, caracterizada por la presencia de procesos estructurales que ejercen una influencia considerable a favor del fortalecimiento de la paz y, en particular, que refuerzan la histórica tradición de resolución pacífica de las disputas.

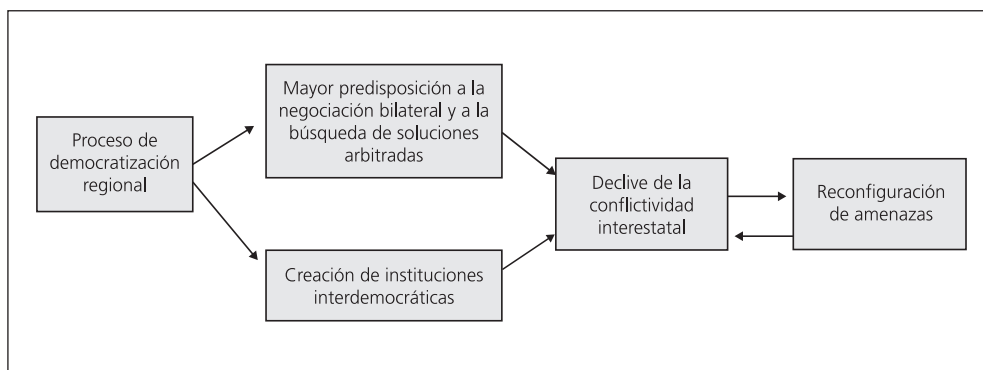
Una primera variable estructural es el proceso generalizado de consolidación de la democracia que ha tenido un impacto pacificador en la región. Por primera vez en su historia, todos los países sudamericanos han logrado mantener la estabilidad democrática por un periodo prolongado. Esta novedad histórica ha contribuido a mejorar la calidad de la paz sudamericana de tres formas distintas: 1) los gobiernos democráticos, primero en el Cono Sur y luego en la región andina, han avanzado de forma bilateral en la resolución de sus conflictos limítrofes; 2) en otros casos, han recurrido a la mediación de instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Río o la Corte Internacional de Justicia para la solución de disputas pendientes; 3) por otra parte, las democracias han favorecido la creación de instituciones

regionales como la Unasur (Unión de Naciones Sudamericanas) y su Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), que han jugado un papel clave en la administración y desescalamiento de las crisis recientes en la región andina. Cabe señalar que aunque las dos primeras dinámicas también estuvieron presentes en el periodo previo, cuando predominaban los regímenes militares, los líderes democráticos en la etapa actual han favorecido la construcción de una zona de paz con fundamentos más sólidos que aquellos en los que descansó durante gran parte del siglo XX, cuando la guerra era una posibilidad inminente en muchos casos.

Este declinamiento de la conflictividad interestatal ha favorecido la emergencia de un segundo factor estructural que también ha operado en favor de la consolidación de la paz, se trata del proceso de reconfiguración de las amenazas de los países sudamericanos. Este concepto alude a la transformación de la percepción de la amenaza, que tradicionalmente era concebida en términos intrarregionales (las clásicas hipótesis de conflicto) y que en la actualidad está siendo redefinida a partir de la identificación de amenazas y empleos extraregionales de las fuerzas armadas.

Aunque algunos autores sostienen que la conflictividad en la región aún no ha desaparecido y que en la actualidad es alimentada por factores tales como la presencia de grupos rebeldes, la rivalidad ideológica, las compras de armamento y la debilidad de la arquitectura de seguridad regional (Mares 2012), este artículo sostiene lo contrario. En este sentido, las democracias sudamericanas, desde la ola democratizadora de los 80 en adelante, han exhibido una notable predisposición a la negociación bilateral, a la búsqueda de arbitrajes/mediaciones y al establecimiento de instituciones regionales interdemocráticas. Estos rasgos han favorecido la resolución de la mayoría de los conflictos regionales o su administración por parte de distintas instituciones como la Unasur. Asimismo, la difusión y consolidación de la paz regional ha provocado un fenómeno no anticipado por la literatura sobre la paz democrática, nos referimos a la reconfiguración de las amenazas que ha reforzado, por su propia dinámica, la paz sudamericana. La secuencia causal de este argumento puede observarse en el gráfico 1.

Gráfico 1. Factores asociados a la declinación de la conflictividad interestatal sudamericana.



Cabe destacar que la cadena causal que se presenta aquí opera endógenamente en su fase final. En otras palabras, la relación entre la variable dependiente (el declive de la conflictividad interestatal) y su efecto (la reconfiguración de amenazas) debe explicarse en términos de temporalidad causal. En este sentido, el declive de la conflictividad precede y fomenta la reconfiguración de las amenazas en el momento cero de esta secuencia. Sin embargo, en la etapa subsiguiente, la relación es endógena, de mutuo reforzamiento, ya que la orientación que adopta la reconfiguración de las amenazas termina por fortalecer aún más la paz regional.

Democracia y resolución de los conflictos

América del Sur fue una región asolada por conflictos interestatales durante el siglo XIX. Entre 1816 y 1900 se registraron un total de 42 disputas militarizadas y 6 guerras (Hensel 1994). Sin embargo, a lo largo del siglo XX la cantidad de guerras se redujo a dos: la del Chaco y el conflicto entre Perú y Ecuador en 1941 (Holsti 1996). Desde entonces, no se han registrado nuevas guerras interestatales, con la sola excepción de dos conflictos armados menores ocurridos entre Perú y Ecuador en 1981 y 1995, que no han sido clasificados como guerra por no alcanzar el umbral de las 1000 bajas militares en el lapso de un año. Sin embargo, esta ausencia de guerras coexistió con el mantenimiento de disputas territoriales o de intensos conflictos geopolíticos. Ello explica que la dinámica de la seguridad regional predominante durante este periodo adquiriera una lógica de fuerte competencia militar caracterizada por la planificación para el conflicto bélico basada en el diseño de hipótesis de conflicto con los países vecinos. En este sentido, la intensidad del dilema de seguridad condujo inevitablemente al desarrollo de carreras armamentistas y a la formación de alianzas informales durante gran parte del siglo XX (Holsti 1996, 154-157). No obstante, el reducido número de conflictos armados ha llevado a definir a América del Sur como “la región más pacífica del mundo” (Holsti 1996, 155). El autor que ha analizado sistemáticamente este rasgo distintivo es Arie Kacowicz, quien sostiene que la principal causa del “largo período de paz en la región” ha sido la existencia en Sudamérica de un consenso normativo sobre la resolución pacífica de las controversias (Kacowicz 1998, 2005).

A pesar de la existencia de dicho consenso, la probabilidad de que estos países desataran un conflicto bélico fue elevada durante gran parte del siglo XX, tal fue el caso, entre otros, de las relaciones entre Argentina-Brasil, Argentina-Chile o Perú-Chile. Por ejemplo, la competencia militar entre Argentina y Brasil fue siempre intensa y se agudizó durante la Segunda Guerra Mundial y en las décadas de los años sesenta y setenta con el desarrollo de una carrera armamentista nuclear. De igual forma, Argentina y Chile mantuvieron una prolongada disputa territorial que casi desata una guerra a fines de 1978. La probabilidad de enfrentamiento armado también estuvo presente

en los casos de Chile-Perú (1975), Ecuador-Perú (1935, 1991), Colombia-Nicaragua (1979) y Colombia-Venezuela (1987) (Domínguez et ál. 2003).

Cabe mencionar que la coexistencia de regímenes no democráticos y de ausencia de guerras ha sido utilizada para criticar las teorías liberales sobre la paz regional. En efecto, es evidente que la paz predominó durante gran parte del siglo XX en Sudamérica a pesar del predominio de dictaduras militares (Domínguez et ál. 2003, Kacowicz 1998). Aunque esta crítica es esencialmente válida, no deja de ser cierto también que la paz durante este periodo tuvo fundamentos muy endeble. En América del Sur los conflictos armados eran una alternativa muy probable y en muchos casos inminente para la resolución de los diferendos limítrofes. Durante este periodo, la paz en la región se mantuvo principalmente gracias a la existencia de un consenso normativo que favorecía la resolución pacífica de las controversias (Kacowicz 1998, 2005).

En este sentido, el advenimiento de la democracia y su difusión a toda Sudamérica ha sido un factor que ha contribuido a fortalecer la paz regional. Sería discutible afirmar que la democracia es la principal causa de la paz, sin embargo, es indudable que el proceso de democratización de los ochenta y noventa ha contribuido a mejorar sus fundamentos y, por lo tanto, su calidad (Kacowicz 1998). Ello fue posible gracias a que los líderes democráticos tuvieron mayor voluntad para resolver definitivamente los conflictos territoriales o geopolíticos pendientes (Kacowicz 1998), además, esta conducta fue fundamental para la subsecuente expansión de la cooperación política, económica y militar, en particular en el Cono Sur. La democracia, por lo tanto, contribuyó a fortalecer aún más la histórica predisposición de la región a la resolución pacífica de sus controversias y al hacerlo modificó sus fundamentos.

Cabe destacar que la teoría de la paz democrática no ha estado exenta de críticas que afectan su solidez para analizar los determinantes de la guerra y la paz. Sin embargo, su fortaleza analítica descansa, en gran medida, en su parsimonia y en su capacidad para sostener con abundante evidencia empírica la hipótesis de la ausencia de guerras entre democracias. No obstante, la relación de causalidad entre la democracia y la paz requiere una aclaración respecto a cómo definimos los términos de esta hipótesis. Esta clarificación conceptual se torna indispensable para comprender la inclusión o exclusión de algunos países de la región como democracias y la definición de algunos conflictos interestatales como guerra o como conflictos menores. En este sentido, el criterio más empleado para la operacionalización del concepto de democracia es el establecido por la base de datos Polity IV. Respecto a la definición de la guerra, se adopta el criterio utilizado en la Uppsala Conflict Data Program (UCDP), que define a una guerra como un conflicto que causa al menos 1000 bajas militares en el transcurso de al menos un año.

La literatura ha identificado diversos mecanismos que explican cómo la democracia favorece la consolidación de la paz. Algunos estudios se han centrado en el impacto que las normas y la cultura democráticas tienen sobre la conducta de los líderes políticos. En este sentido, se sostiene que la socialización que experimentan a lo largo de sus

carreras los predispone a la práctica de la negociación y a la búsqueda de compromisos (Russett 1993). Además, la democracia promueve la paz cuando sus líderes favorecen la eliminación de las hipótesis de conflicto con los estados vecinos como medio para reducir el poder interno de las fuerzas armadas (Buzan y Weaver 2003). Otros trabajos, en cambio, se focalizan en el impacto de las instituciones políticas democráticas que obstruyen la movilización de recursos para la guerra al requerir el consentimiento de un amplio conjunto del electorado. En este sentido, la principal ventaja de la democracia respecto a otro tipo de regímenes es que le confiere poder a aquellos que tienen más probabilidades de ser perjudicados por un conflicto bélico. Por otra parte, un reciente enfoque del realismo neoclásico sostiene que la democracia promueve la paz porque favorece la difusión de un gran caudal de información acerca de las motivaciones o intenciones de los Estados. En las democracias modernas, “el proceso de formulación de políticas públicas es lo suficientemente transparente como para favorecer que una gran cantidad de información respecto a las motivaciones de los Estados esté disponible y sea accesible” (Kydd 1997, 133). En particular, el proceso electoral y la interacción entre el poder ejecutivo y el legislativo proveen indicios suficientes como para determinar si un Estado planea utilizar la fuerza militar. En otras palabras, la democracia dificulta al extremo el ocultamiento de preparativos para una acción militar. Aunque esta última explicación no descarta por completo la probabilidad de que una democracia desate una guerra, su utilidad analítica radica, en cambio, en el hecho de que la difusión de intenciones agresivas, en interacción con otros factores, como la presencia de instituciones regionales interdemocráticas, puede favorecer una intervención preventiva de otros Estados que evite el escalamiento de una crisis militarizada.

En este sentido, este trabajo incorpora tales mecanismos causales como explicación del impacto de la democracia en la paz regional. De hecho, tales mecanismos han sido utilizados por la literatura de la paz democrática para explicar el proceso de resolución de los conflictos pendientes entre Argentina, Brasil y Chile y también para el caso de la solución definitiva del histórico diferendo entre Ecuador y Perú en 1999 (Kacowicz 1998, 2005; Donoso 2009). Del mismo modo, la predisposición a la negociación por parte de los líderes democráticos ha quedado de manifiesto cuando Chile y Perú acordaron someter su disputa marítima a la Corte Internacional de Justicia de la Haya y declararon que aceptarán la decisión de la Corte más allá de cuál sea su resultado (Smink 2010).

Cabe destacar que la OEA cumplió un papel de relevancia en la mediación de conflictos y que fue un actor clave en el proceso de construcción de confianza entre las fuerzas armadas de los países de la región. Este proceso se inició en 1991, cuando se firmó el “Compromiso de Santiago”, el cual refleja la voluntad de los Estados Americanos de avanzar en la eliminación de las hipótesis de conflicto, desarrollar mecanismos de cooperación, respaldar colectivamente la estabilidad de las instituciones democráticas, el control civil de las Fuerzas Armadas y la transparencia de las políticas

de defensa. Desde entonces, la OEA y su Comisión de Seguridad Hemisférica han trabajado para desarrollar la agenda acordada en el “Compromiso de Santiago”.

Asimismo, los gobiernos democráticos de la región han contribuido activamente en el fortalecimiento de la paz regional a través de los compromisos asumidos en las cumbres de las Américas. En el marco de estos encuentros, se convocó a las dos conferencias Regionales sobre Medidas de Confianza y de Seguridad, una en Chile (1995) y la otra en El Salvador (1998) y a las siete conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Estos encuentros han favorecido un aumento significativo de las relaciones entre los miembros de las fuerzas armadas y de los funcionarios de los ministerios de defensa de los países de la región, en especial los del Cono Sur. Asimismo, la mayoría de los países sudamericanos han publicado libros blancos de la defensa, que contienen información sobre capacidades bélicas, despliegue de fuerzas, gasto militar y percepción de amenazas. En el pasado, la falta de datos públicos sobre tales asuntos contribuyó a potenciar la percepción de amenaza y a exacerbar la competencia militar. En este sentido, la edición de los libros blancos ha contribuido a crear un ambiente regional de mayor transparencia y previsibilidad.

A estas iniciativas se agregan las declaraciones producidas por las diferentes cumbres sudamericanas, las dos principales fueron la de Seguridad Ciudadana en Sudamérica (2005) y la Declaración de Zona de Paz Sudamericana (2002). Esta tendencia a la cooperación también se manifestó a nivel subregional. La Declaración de Ushuaia (1998) define al Mercosur, Bolivia y Chile como una “zona de paz”. Además, señala la necesidad de fortalecer mecanismos de consulta y cooperación sobre defensa y seguridad y propone ampliar y sistematizar la información que se suministra al Registro de armas convencionales de las Naciones Unidas. A ello hay que agregar la reciente declaración, en enero de 2014, de América Latina y el Caribe como zona de paz por parte de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac).

Cabe destacar que la Región Andina también ha experimentado un proceso de institucionalización de sus relaciones de defensa y seguridad a partir de la consolidación de la democracia en esa región. Al respecto, cabe mencionar la firma de la Carta Andina para la Paz y la Seguridad, la realización de la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los miembros de la Comunidad Andina y el establecimiento de los Lineamientos de la Política de Seguridad Común Andina.

Establecimiento de instituciones interdemocráticas en Sudamérica: el caso de la Unasur y sus consejos

La construcción de una nueva institucionalidad regional es uno de los rasgos más notables de la política sudamericana en el nuevo siglo. El establecimiento de la Unasur y de uno de sus Consejos, el de Defensa Sudamericano (CDS), evidencian un renovado

compromiso de los Estados para enfrentar de manera coordinada desafíos en diversos planos. Asimismo, las motivaciones que llevaron a la creación de ambas instituciones revelan el interés de los Gobiernos sudamericanos por reforzar los mecanismos para la prevención y resolución de los conflictos regionales. En este sentido, cabe resaltar dos de los objetivos establecidos por los países miembros del CDS: 1) “Consolidar a Suramérica como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos”; 2) “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”¹.

En un trabajo reciente Weiffen y otros sostienen que la creación de este tipo de instituciones regionales, de naturaleza interdemocrática, contribuye de manera decisiva al mantenimiento y la profundización de la paz regional. Las instituciones de naturaleza interdemocrática son aquellas caracterizadas por fuertes vínculos transnacionales y transgubernamentales que se expresan en la presencia de intensas relaciones entre distintos poderes y niveles de los Gobiernos que las componen. A su vez, tales instituciones interactúan regularmente con actores sociales de los Estados miembros, como por ejemplo, grupos de interés, organizaciones no gubernamentales, comunidades epistémicas, medios de comunicación, como así también redes internacionales de esos actores. Esta interacción contribuye a la difusión de información, en particular, de aquella que permite identificar las intenciones estratégicas de sus miembros. Por lo tanto, promueve la formación de redes regionales de funcionarios civiles y militares que cumplen un rol clave en la generación de confianza y en transformar percepciones previas de rivalidad y competencia (Weiffen et ál. 2011).

La capacidad de las instituciones regionales interdemocráticas para contribuir al mantenimiento de la paz regional ha quedado de manifiesto durante la intervención de la Unasur y del CDS en la administración de las distintas crisis que tuvieron lugar en la Región Andina. Ambas instituciones han jugado un rol constructivo gracias al desarrollo de una dinámica de acción pacificadora informal muy eficaz que favoreció en todos los casos un desenlace pacífico de las crisis.

Una de las primeras intervenciones tuvo lugar en marzo del 2009, a raíz del intento de los Estados Unidos de desplegar efectivos militares en bases colombianas². Los países limítrofes consideraron que el empleo por parte de Estados Unidos de tales instalaciones representaba una amenaza a la defensa nacional, ya que podían

1 Estos objetivos fueron establecidos en la Primera Reunión de Ministras y Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Sudamericano de la Unasur, llevada a cabo el 9 y 10 de marzo de 2009 en Santiago de Chile.

2 Esta crisis estuvo precedida por el ataque de las Fuerzas Armadas colombianas a un campamento de las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en territorio ecuatoriano en marzo de 2008. Aunque el ataque fue seguido de una crisis militarizada que incluyó a Ecuador, Colombia y Venezuela, la rápida acción de los países de la región contuvo el conflicto en ese nivel y evitó su escalamiento. Esta conducta regional refuerza el argumento de que las guerras en América del Sur son poco probables, aunque no deberían descartarse el estallido de crisis militarizadas y, en el peor escenario, de conflictos de intensidad menor que difícilmente escalen a una guerra por la propia dinámica que ha desatado el proceso de consolidación democrática.

ser utilizadas para incrementar la vigilancia sobre la región. Venezuela sostuvo, por ejemplo, que Estados Unidos podía usarlas como plataformas para el lanzamiento de operaciones militares contra territorio venezolano. Los restantes países se opusieron vehementemente a la decisión de Colombia de profundizar los lazos de cooperación en materia de seguridad con Estados Unidos. Cabe destacar que la confrontación verbal entre los presidentes de Colombia y Venezuela estuvo plagada de referencias a la posibilidad, que por momentos parecía inminente, de un conflicto bélico.

La reacción de los países de la región fue inmediata. Los presidentes sudamericanos, así como también los ministros de Defensa y de Relaciones Exteriores, cancelaron prontamente sus compromisos previos y dispusieron la organización de dos reuniones cumbre consecutivas. La primera de ellas se llevó a cabo en Argentina, con la presencia de todos los mandatarios de los países miembros de la Unasur, mientras que la segunda se realizó en Ecuador, con la asistencia de los ministros de Defensa y Relaciones Exteriores del CDS. En ambas reuniones se discutió de forma abierta y pública las motivaciones colombianas y las preocupaciones del resto de los países en relación con el despliegue de tropas de EE.UU. Ambos encuentros fueron fundamentales para que Colombia diera a conocer el texto secreto del acuerdo y para que se alcanzara un compromiso oficial respecto al “rechazo a cualquier amenaza militar exterior sobre la soberanía de las naciones miembros” y a que la actividad de los militares estadounidenses debía circunscribirse exclusivamente a territorio colombiano. Cabe precisar que la publicación del acuerdo secreto redujo considerablemente el nivel de tensión regional, dado que establecía que las tropas estadounidenses no operarían fuera del territorio de ese país (McDermott 2009). Esta dinámica institucional no solo contribuyó a que la crisis disminuyera, sino también al establecimiento de un sistema de consulta, discusión y negociación que sería utilizado en la administración de futuros conflictos.

Una nueva crisis fue exitosamente gestionada por la Unasur en julio de 2010, cuando el presidente colombiano Álvaro Uribe denunció públicamente la presencia de campamentos de las FARC en territorio venezolano. El conflicto tuvo una dinámica política y de escalamiento muy similar a la de marzo de 2009. Una vez efectuada la denuncia de Uribe, la escalada verbal y el intercambio diplomático subsiguientes parecían pronosticar el uso de la fuerza. Sin embargo, la Unasur reaccionó con celeridad favoreciendo una nueva salida negociada. El 22 de julio de 2010 los presidentes de ambos países firmaron la Declaración de Santa Marta, en la que se comprometieron a:

[...] relanzar la relación bilateral, restableciendo las relaciones diplomáticas entre los dos países con base en un diálogo transparente, directo, respetuoso y privilegiando la vía diplomática. Este diálogo se llevará a cabo buscando garantizar la permanencia y estabilidad de la relación bilateral, dando estricto cumplimiento al Derecho Internacional y aplicando los principios de no injerencia en los asuntos internos y de respeto a la soberanía e integridad territorial de los estados (República de Colombia 2014, 2^{do.} y 3^{er.} párr.).

Los mandatarios también decidieron avanzar en la integración bilateral en beneficio del desarrollo de los dos pueblos y particularmente de las zonas y comunidades fronterizas, donde acordaron impulsar programas conjuntos en materia social y económica.

Es necesario destacar que la creación de instituciones regionales interdemocráticas no garantizan per se la resolución de los conflictos limítrofes o geopolíticos pendientes. No obstante, la evidencia indica que su funcionamiento ha contribuido notablemente al desarrollo e institucionalización de nuevas dinámicas de negociación que han sido exitosas en la administración de crisis en el pasado reciente y que probablemente jugarán un papel similar en la prevención y gestión de disputas que puedan surgir de los escasos conflictos regionales que aún no han sido resueltos.

Cabe resaltar que la acción política de la Unasur, en lo relativo a la mediación de conflictos, se ha venido reforzando en el marco del CDS mediante el establecimiento de medidas institucionales destinadas a prevenir nuevas crisis y a reducir el nivel de incertidumbre regional (Battaglino 2012). En este sentido, se están desarrollando distintas políticas como por ejemplo: 1) el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz en la región, 2) el desarrollo de una metodología común que permita medir los gastos en defensa por parte de los Estados miembros de la Unasur, y 3) el diseño de procedimientos comunes para la implementación de medidas que fomenten la confianza mutua (CEED CDS 2014).

El proceso de reconfiguración de las amenazas regionales

En Sudamérica la mayoría de los conflictos limítrofes han sido resueltos o están en vías de hacerlo. Ello por supuesto es un rasgo positivo que refuerza la definición de la región como zona de paz. Sin embargo, este proceso ha tenido un resultado no anticipado por la literatura sobre la paz democrática. Nos referimos a que la resolución de la mayoría de tales conflictos ha favorecido la eliminación de las hipótesis de conflicto intrarregionales, es decir, aquellas que preveían enfrentamientos militares entre países vecinos. Aunque este rasgo es definitorio para identificar una zona de paz, sin embargo, constituye un desafío en términos del denominado “déficit de amenazas”³.

La prevención de tal déficit ha sido uno de los principales incentivos para la reconfiguración de las amenazas y, por consiguiente, de las misiones de las fuerzas armadas. La evidencia más significativa de esta reconfiguración ha sido la creciente adopción por parte de los países sudamericanos de misiones militares que reflejan una percepción de amenaza extraregional. Cabe destacar que al menos cinco países (Argentina,

3 El “déficit de amenazas” puede ser definido como un escenario estratégico en el que la percepción o percepciones de amenaza a la defensa de un Estado desaparecen, o se debilitan considerablemente, y no son reemplazadas por otras nuevas. Un tratamiento detallado de este concepto puede encontrarse en Buzan 2006.

Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela) han identificado escenarios de utilización de sus militares que implican un conflicto con un actor estatal extraregional. Se debe señalar que la protección de los recursos naturales se vincula estrechamente con este proceso de reconfiguración.

Brasil ha publicado su Estrategia de Defensa Nacional (EDN), a partir de la cual advierte que los recursos naturales en el Amazonas pueden ser ambicionados por potencias extranjeras. Por ello, la EDN propone:

la preparación para una guerra asimétrica, sobre todo en la región amazónica, a ser sostenida contra un enemigo de poder militar muy superior, por acción de un país o de una coalición de países que insista en contestar, a pretexto de supuestos intereses de la Humanidad, la incondicional soberanía brasileña sobre su Amazonia (República de Brasil 2008, 27).

Otros países de la región como Venezuela, Bolivia y Ecuador también han incorporado la protección de los recursos de la posible ambición de potencias extraregionales como parte de su estrategia de defensa. En el caso de Ecuador, por ejemplo, se afirma:

El Ecuador cuenta con grandes recursos naturales y fuentes de agua dulce, cuya demanda en el mundo seguirá en ascenso; su ecosistema, compuesto por selvas tropicales sumamente ricas en especies, y costas pobladas de manglares como un factor sustantivo de alta productividad, y la biodiversidad terrestre, marina y acuática, compuesta por una variedad incalculable de especies, constituirán en el futuro un recurso altamente valorado (República de Ecuador 2006, 40).

Argentina no escapa a esta tendencia, que se ha reflejado en distintas declaraciones y publicaciones oficiales. Su presidenta, Cristina Fernández de Kirchner, por ejemplo, destacó el rol de las Fuerzas Armadas en “custodiar la integridad territorial y fundamentalmente la preservación y el cuidado de nuestros recursos naturales que sin lugar a dudas serán el gran escenario de disputas”. La preocupación por la defensa de los recursos naturales ha quedado también plasmada en su *Libro Blanco de la Defensa* 2010 que sostiene:

[...] se puede observar una tendencia en el escenario internacional que da cuenta de la creciente competencia por el acceso a recursos estratégicos como el petróleo, el gas, minerales, agua dulce y alimentos. Esta puja podrá producir tensiones en torno al control y distribución en aquellas regiones ricas en ellos, como en aquellas atravesadas por sus vías de distribución. [...] América del Sur es particularmente rica en recursos alimenticios, siendo una de las zonas en las que más ha crecido la producción agroalimentaria y contando con el 25% de las tierras agrocultivables del mundo. Por último, no podemos dejar de señalar que las reservas de petróleo y gas comprobadas en varios

países de Suramérica y los recientes descubrimientos de hidrocarburos en el litoral marítimo de Brasil y en la cuenca malvinense, agregan un elemento más de análisis a la problemática de los recursos naturales estratégicos en relación con la defensa nacional (República Argentina 2010, 39-40).

Cabe destacar que este proceso de reconfiguración de las amenazas converge con uno de los objetivos principales del CDS: la construcción de una “identidad suramericana en materia de defensa”, que parece estar adoptando como eje común la protección de los recursos naturales. Ello es coherente con los fundamentos de la creación del CDS, donde se sostiene que la región posee “grandes patrimonios naturales, culturales, arquitectónicos y documentales que tenemos la responsabilidad de mantenerlos y defenderlos; pero es prioritario hacerlo dentro de un proceso integracionista; como fundamento de la identidad latinoamericana que debe fortalecerse (CEED CDS 2014)”. Durante la III Reunión Ordinaria del CDS se aceptó por unanimidad la propuesta de incluir en el Plan Acción del Consejo la protección y defensa de la riqueza natural y la biodiversidad de la región. La declaración de la reunión sostiene que “Suramérica tiene intereses comunes y amenazas comunes. Uno de esos intereses comunes gira alrededor de defender su riqueza natural ante amenazas internas y externas, al ser una potencia en agua, una reserva mundial de energías renovables y no renovables, recursos naturales y biodiversidad” (*El Universal* 2011).

Otros países de la región que no han incorporado plenamente la protección de los recursos naturales como parte de su estrategia de defensa han optado, en cambio, por preparar a sus fuerzas armadas para la eventualidad de un empleo extraregional. Es el caso de Chile, cuyo déficit de amenazas se ha profundizado aún más luego de la resolución de la disputa marítima que mantenía con Perú. La ausencia de amenazas a la defensa de Chile coincide con la consolidación de un modelo de desarrollo económico que ha favorecido el abandono, por parte de las elites de ese país, del “aislamiento y beligerancia regionales como medios primarios para resguardar los intereses nacionales de Chile” (Martín 2010). Esta visión ha sido reemplazada por un modelo de inserción económica internacional, cuyo principal fundamento es la búsqueda constante de nuevas oportunidades globales para comerciar e invertir. No es causal entonces, que el *Libro Blanco de la Defensa* del 2010 afirme que “el éxito económico de Chile se funda en la existencia de la paz y la estabilidad internacionales [...] la seguridad de Chile depende de problemas que se originan en zonas lejanas pero que pueden afectarnos” (Gobierno de Chile 2010, 2). El modelo económico y la naturaleza del sistema político han propiciado una modernización militar que responde a dos propósitos fundamentales. Por un lado, el despliegue de una organización militar que sea tan moderna como el resto de las instituciones del país; por el otro, la defensa del modelo de desarrollo económico y la difusión de una imagen de país comprometida con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sobre todo, mediante la participación en misiones

multilaterales. Ambos factores explican la adopción del estándar OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) y la adquisición de armamento que permita a los militares chilenos interoperar con las fuerzas armadas de los países más desarrollados. Cabe destacar en esta dirección la reciente formación de una Brigada Anfibia Expedicionaria, la primera de su tipo en la región. La creación de una unidad de este tipo solo puede explicarse en términos de la necesidad de desplegar efectivos militares lejos de las fronteras del país. Es indudable, además, que la adopción de esta misión no puede dissociarse del proceso de debate en la OTAN respecto a su estrategia de expansión global (Marshall 2009; NATO 2010; Nazemroaya 2007).

Estas tendencias evidencian que la región se encuentra atravesando una etapa de redefinición de su identidad en el plano de la defensa. La mayor parte de los países han comenzado a identificar amenazas extraregionales a la defensa o un empleo de las fuerzas armadas que no se relaciona con la presencia de hipótesis de conflicto regional. Todo ello representa un cambio trascendental que no hace más que reforzar la paz en la región. No es casual entonces que líderes regionales e incluso sectores de las fuerzas armadas en cada uno de los países comiencen a compartir la idea de que los desafíos en el plano de la defensa pueden ser gestionados de manera más eficaz si se adopta una perspectiva estrictamente regional.

Comentarios finales

Existe una estrecha correlación entre la estabilidad de la democracia sudamericana y tres fenómenos asociados: la resolución de conflictos limítrofes, la creación de instituciones regionales interdemocráticas que han reforzado la capacidad para prevenir y gestionar crisis y la reconfiguración de las amenazas. Se trata de tres fenómenos estructurales que favorecen la consolidación de la paz en la región.

El hecho de que el estallido de una guerra entre países sudamericanos sea poco probable representa la novedad más relevante en términos de defensa regional de los últimos cien años. Como consecuencia de ello, los Estados han comenzado a reconfigurar su percepción de amenazas desde lo intrarregional a lo extraregional. Este cambio es estructural en el sentido de que las elites políticas no tienen mucho margen de acción para intentar otro camino. Una opción para ellas sería reflotar viejas hipótesis de conflicto en la región como una manera de resolver el déficit de amenazas; sin embargo, nada de eso está sucediendo, más bien ocurre lo contrario. Sudamérica atraviesa una etapa inédita de cooperación en materia de defensa, sobre todo, gracias a la acción del Consejo de Defensa Sudamericano. En este sentido, la consolidación de un nuevo tipo de paz regional revela el potencial para la ampliación y profundización de la cooperación.

Este escenario abre una oportunidad única para avanzar en la dimensión no material de la cooperación regional en defensa. La estabilidad de la democracia y la

consolidación y expansión de las instituciones interdemocráticas son factores determinantes no solo para el fortalecimiento de la paz, sino también para el desarrollo de una nueva identidad regional de la defensa. Ello no supone la desaparición de los intereses nacionales en el plano de la defensa, que seguirán coexistiendo con una visión regional de la misma. Implica, en cambio, repensar la defensa de la región como un escenario ampliado de la defensa nacional. Ello reviste especial importancia en un contexto global de creciente concentración del poder bélico y de una brecha tecnológica en el plano militar pocas veces vista en la historia del sistema internacional. En este sentido, las respuestas estrictamente nacionales de los países periféricos no parecen ser la solución más adecuada; por el contrario, la fragmentación regional es funcional al mantenimiento de la brecha militar y tecnológica con los países más poderosos del sistema que, de esta forma, pueden seguir sosteniendo su hegemonía.

Bibliografía

- Battaglini, Jorge. 2012. "Defence in a post hegemonic regional agenda: the case of the South American Defence Council". En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: the Case of Latin America*, editado por Pia Ruggirozzi y Diana Tussie, 81-100. Londres: Springer. doi:10.1007/978-94-007-2694-9_5
- Bonilla, Adrián. 2003. "Una agenda de seguridad andina". En *Seguridad hemisférica: un largo y sinuoso camino*, coordinado por María Cristina Rosas, 225-245. México D.F: Unam y CEDH.
- Buzan, Barry. 2006. "Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War?" *International Affairs*, 82 (6): 1101-1118. doi:10.1111/j.1468-2346.2006.00590.x
- Buzan, Barry y Ole Weaver. 2003. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/cbo9780511491252
- CEED CDS (Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa – Consejo de Defensa Sudamericano). 2014. Plan de Acción 2014. Consultado 6 de noviembre de 2014. <http://tinyurl.com/o5rw99s>
- Domínguez, Jorge, David Mares, Manuel Orozco, David Scott Palmer, Francisco Rojas Aravena y Andrés Serbin. 2003. *Boundary Disputes in Latin America*. Washington: United States Institute of Peace.
- Donoso Moreno, Claudia, comp. 2009. *Ecuador-Perú: Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito: Flacso.
- El Universal. 2011. "Propuesta de Colombia en Unasur para el medio ambiente". *El Universal*, 11 mayo. Consultado 13 mayo, 2013. <http://tinyurl.com/o96ek5c>
- Gaspar, Gabriel. 2003. "Desafíos y dilemas de la seguridad en América Latina en la posguerra fría". En *Seguridad y defensa en las Américas: La búsqueda de nuevos con-*

- sensos*, editado por Francisco Rojas Aravena y Paz Milet, 23-44. Santiago de Chile: Flasco. doi:10.5354/0719-3769.2003.14547_
- Hirst, Mónica. 2004. "La fragmentada agenda de la (in) seguridad regional". En *Imperio, estados e instituciones. La política internacional en los comienzos del siglo XXI*, Mónica Hirst, Carlos Pérez Llana, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, 99-146. Buenos Aires: Altamira.
- Hensel, Paul. 1994. "One Thing Leads to Another: Recurrent Militarized Disputes in Latin America, 1816-1986". *Journal of Peace Research*, 31 (3): 281-297. doi:10.1177/0022343394031003004_
- Holsti, Kalevi. 1996. *The State, War and the State of the War*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/cbo9780511628306.001
- Kacowicz, Arie. 2005. *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881-2001*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- _____. 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State of New York Press.
- Kahhat, Farid. 2008. "¿Guerra fría en los Andes?" *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8 (3): 2-11.
- Kydd, Andrew. 1997. "Sheep in Sheep's Clothing: Why Security Seekers Do Not Fight Each Other". *Security Studies*, 7 (1): 128-139. doi:10.1080/09636419708429336
- Mares, David. 2012. *Latin America and the Illusion of Peace*. New York: IISS-Routledge.
- _____. 2008. "Los temas tradicionales y la agenda latinoamericana". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8 (3): 35-41.
- Marshall, Will. 2009. "Taking NATO Global". Consultado 14 abril, 2013. <http://tinyurl.com/k473xrt>
- Martín, Félix E. 2010. *Chilean Strategic Culture. Findings Report 10*. Miami: Florida International University.
- McDermott, Jeremy. 2009. "Colombia's rocky regional relations". *BBC Mundo*, 30 julio. Consultado julio 30, 2013. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/8176314.stm>
- Nazemroaya, Mahdi Darius. 2007. "The Globalization of Military Power: NATO Expansion". Consultado 17 marzo, 2013. www.globalresearch.ca/index.php?context=va&aid=5677
- NATO (North Atlantic Treaty Organization). 2010. "NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement". Consultado 17 marzo, 2013. www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm?selectedLocale=en
- República Argentina. 2010. *Libro Blanco de la Defensa 2010*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- República de Brasil. 2008. *Estrategia de Defensa Nacional*. Brasilia: Ministerio de Defensa.

- República de Chile. 2010. *Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010*. Santiago: Ministerio de Defensa.
- República de Colombia. 2014. *Declaración de Santa Marta*. Consultado 6 noviembre, 2014. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2010/Agosto/Paginas/20100810_09.aspx
- República de Ecuador. 2006. *Libro Blanco de la Defensa*. Quito: Ministerio de Defensa.
- Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Salazar, Hernando. 2010. "Colombia y Venezuela reanudan relaciones". BBC Mundo, 11 agosto. Consultado 11 agosto, 2013. <http://tinyurl.com/2c8bwyo>
- Smink, Veronica. 2010. "Chile y Perú rompen el hielo". *BBC Mundo*, 26 noviembre. Consultado 26 septiembre, 2013. <http://tinyurl.com/2g5vzde>
- Weiffen, Brigitte, Matthias Dembinski, Andreas HasenClever, Katja Freistein y Makiko Yamauchi. 2011. "Democracy, Regional Security Institutions and Rivalry Mitigation: Evidence From Europe, South America and Asia". *Security Studies*, 20 (3): 378-415. doi:10.1080/09636412.2011.599206