

“Theory and practice of collective identities in International Relations. The case of the South American Defense Council”

Sumario:

Introducción. Los fundamentos constructivistas de las identidades colectivas. El carácter específico y dinámico de las identidades colectivas. La dificultad del cambio desde identidades auto-interesadas hacia las colectivas. Las identidades colectivas en el área de la seguridad y la defensa. La persistencia de las asimetrías de poder. Las condiciones en las que ocurre el aprendizaje social. El CDS, las identidades colectivas y las comunidades de seguridad. Los desafíos de la construcción de identidad colectiva en el CDS. Referencias bibliográficas

Resumen:

El lenguaje identitario utilizado en el marco del Consejo de Defensa Sudamericano puede analizarse desde la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales. En contraposición a las teorías de la corriente principal, el constructivismo se interrogó respecto a cómo y en qué medida un conjunto de estados podía compartir una identidad. El trabajo releva las conceptualizaciones sobre identidades colectivas relacionadas con la seguridad y la defensa emprendidas por distintos autores, haciendo hincapié en los límites y desafíos que el concepto implica para la práctica de las relaciones entre los estados. Luego de la aclaración conceptual se da cuenta de lo alcanzado por el Consejo en sus primeros tres años de existencia y se plantean algunas apreciaciones sobre su futuro.

Palabras clave: *identidad colectiva, constructivismo, Consejo de Defensa Sudamericano, Comunidades de Seguridad*

Abstract:

The identity discourse used in relation to the South American Defense Council can be analyzed with International Relations constructivist theory. Contrary to mainstream theories, constructivism posed the question about how and to what extent a group of states can share an identity. The paper surveys the security and defense related conceptualizations about collective identities made by a range of authors, emphasizing the limitations and challenges implied by the concept for the practice of interstate relations. After some conceptual clarification the article assesses the Council's achievements during its first three years of existence and some appreciations about its future are laid down as a conclusion.

Keywords: *collective identity, constructivism, South American Defense Council, Security Communities.*

Artículo: *Recibido en junio 19 de 2013 y aprobado en octubre 1 del 2013.*

Lic. Marina Vitelli. *Becaria doctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Rosario, Argentina. Profesora auxiliar de Teoría de las Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.*

Correo electrónico: *marinavitelli@conicet.gov.ar*

“Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano”*

Lic. Marina Vitelli

Introducción

Desde su creación en la III Cumbre de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) realizada en Costa do Sauípe en diciembre de 2008, la práctica discursiva del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) se ha caracterizado por la utilización recurrente del lenguaje identitario y comunitario, algo que es también cierto en lo que respecta a la UNASUR en general. Esta instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa, tiene como uno de sus objetivos generales “construir una *identidad suramericana* en materia de defensa” y como algunos de sus objetivos específicos “avanzar gradualmente en el análisis y discusión de los elementos comunes de una *visión conjunta* en materia de defensa”, y “avanzar en la construcción de una *visión compartida* respecto de las tareas de la defensa”. Asimismo, su Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED-CDS), la instancia de producción de investigación a efectos del asesoramiento al CDS, tiene como misión “la generación de conocimiento y difusión de un *pensamiento estratégico suramericano* en materia de defensa y seguridad regional e internacional, en el marco de lo cual buscará avanzar en la definición e identificación de los *intereses regionales*, concebidos estos como el conjunto de los factores comunes, compatibles y/o complementarios del interés nacional de los países de UNASUR.

Este lenguaje de la identidad y lo colectivo incluso está presente en el discurso de los funcionarios involucrados en la concertación subregional sobre temas de defensa y seguridad internacional. Por ejemplo, Celso Amorim, ya en la función de Ministro de Defensa de Brasil, se manifestó “convencido de que América del Sur va a ser una *comunidad de seguridad*”, una comunidad de estados soberanos entre los cuales la guerra es impensable como método de solución de las controversias (Amorim, 2012).

En definitiva, este lenguaje se corresponde con la realidad del CDS en tanto el Consejo constituye una empresa colectiva, conformada por unidades soberanas que han acordado la coordinación de políticas, de normativa y de ideas en base a un factor identitario, esto es, su pertenencia a la subregión sudamericana, con las implicancias que esto tiene en términos tanto materiales -la cercanía geográfica, la interdependencia económica, las mismas externalidades negativas y positivas- como ideacionales: la afinidad cultural, y en menor grado política.

El desfasaje surge cuando para intentar dar cuenta de este proceso se recurre a las teorías de la corriente principal de las Relaciones Internacionales, para las cuales aquellas instancias de cooperación internacional que involucren un grado

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada y sometida a discusión durante el X Congreso Nacional y III Congreso Internacional sobre Democracia, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, del 3 al 6 de septiembre de 2012.

importante de comunidad resultan problemáticas. Desde el neoliberalismo (Keohane, 1984; Goldstein y Keohane, 1993; Axelrod, 1984), pero fundamentalmente desde el neorrealismo (Waltz, 1979; Mearsheimer, 1995) resulta ingenuo e incluso peligroso creer que los estados pueden conformar identidades colectivas, en virtud del inexorable egoísmo estatal. En otros términos, en Relaciones Internacionales lidiamos con agentes cuya principal característica es decidir su acción a partir del cálculo racional cuyo resultado es la maximización de sus intereses auto-interesados, esto ya sea en virtud de la naturaleza humana, como supone el realismo clásico, o de la estructura anárquica del sistema internacional, desde la perspectiva neorrealista. En función de este supuesto, no importa cuáles sean las intenciones de los otros estados, cada uno debe asumir lo peor sobre los demás, ya que cualquier comportamiento que tenga en cuenta el interés del otro puede resultar en la desaparición propia, razón por la cual los estados se preocupan por las ganancias relativas, en lugar de las absolutas. La cooperación entre actores egoístas es posible para los liberales pero nada significativo en términos identitarios y colectivos ocurre ya que, en su interacción estratégica los actores no ponen en juego los significados que dan sentido a sus identidades e intereses.

Otros desarrollos teóricos, entre ellos el constructivismo (Wendt, 1994, 1999; Adler, 2005) se han dedicado a fundamentar la posibilidad de la conformación de identidades colectivas entre los estados, así como a realizar estudios de caso para fundamentar sus hipótesis (Risse, 1996). En ocasiones, las definiciones y las explicaciones que los autores ensayan sobre estos fenómenos involucran términos como "confianza", "altruismo", "valores" y "reciprocidad", palabras que al oído de los internacionalistas suenan inverosímiles. En este trabajo nos proponemos relevar estos desarrollos poniendo de relieve las limitaciones prácticas que estos mismos autores señalan respecto a los fenómenos de las identidades colectivas con el propósito de realizar un análisis mesurado de estas herramientas conceptuales, desmintiendo la supuesta ingenuidad de la cual son tildadas estas teorías. Vincularemos esta tarea con el examen de la labor realizada por el CDS hasta el momento como instancia de ejemplo de un proceso de construcción de identidad colectiva.

Comenzaremos exponiendo los fundamentos teóricos más generales que el constructivismo desarrolló para desmentir los principales

postulados del neorrealismo y el neoliberalismo, a partir de lo elaborado por Alexander Wendt (1992, 1994, 1999). Luego, tomaremos el concepto de Comunidades de Seguridad trabajado por Emanuel Adler y Michael Barnett (1998) por su utilidad para pensar en las identidades colectivas en el ámbito de la seguridad y defensa. A lo largo de ambas secciones destacaremos lo que identificamos como cuatro limitaciones de las identidades colectivas, para finalmente exponer algunas apreciaciones respecto al CDS como un proyecto identitario.

Los fundamentos constructivistas de las identidades colectivas

A pesar de que el constructivismo como enfoque teórico es agnóstico respecto a qué tipo de orden internacional deben impulsar los estados –un orden basado en el equilibrio de poder, en el derecho internacional o en la extinción del Estado y las clases sociales- varios de sus autores se han dedicado a fundamentar teórica y empíricamente la posibilidad de los órdenes basados en sistemas de seguridad cooperativa, sobre la base de significados e incluso valores comunes. A diferencia del institucionalismo neoliberal que impulsa el *internacionalismo liberal* (Ikenberry, 2011), el constructivismo permanece como un programa de investigación fundamentalmente académico, sin una contraparte política. No obstante esto, muchas de las instituciones recomendadas por los institucionalistas liberales para mantener el orden internacional, como por ejemplo, la seguridad cooperativa, la promoción de la democracia en tanto conjunto de valores, han formado parte importante de la agenda de investigación del constructivismo, aunque esto respondió fundamentalmente a una estrategia de refutación de las premisas que el neorrealismo sostiene respecto a la vida internacional. De todas maneras, a pesar de no tener una agenda política, el desarrollo teórico de las premisas del constructivismo aporta algunos fundamentos teóricos básicos para pensar en las identidades colectivas.

En su artículo "*Collective Identity Formation and the International State*", Alexander Wendt sentó las bases de lo que luego expuso más extensamente (1999) respecto a la relevancia de la identidad y el interés de los estados para comprender la política internacional. A modo de crítica a la premisa principal de la teoría de la acción racional, la cual



sostiene que los estados son egoístas, y lo son de manera exógena y dada, Wendt buscó demostrar que la interacción en el nivel sistémico puede modificar las identidades y los intereses de los estados, haciendo posible el surgimiento de identidades colectivas.

En el trabajo mencionado Wendt comienza analizando dos dimensiones de la identidad – la corporativa y la social- para luego explicar de dónde proviene el egoísmo y el autointerés en la política internacional. La *identidad corporativa* se refiere a las cualidades intrínsecas, *self-organizing*, que constituyen la individualidad del Estado. Ésta identidad genera según Wendt cuatro intereses estatales básicos: la seguridad física (que incluye la diferenciación con respecto a otros actores); la seguridad ontológica, o la predictibilidad en relación al mundo, la cual crea el deseo de identidades sociales estables; el reconocimiento en tanto actor por parte de otros y el interés por el desarrollo, en el sentido de cumplir la aspiración humana de una vida mejor. Estas motivaciones mueven a los estados a actuar y son previos a la interacción con otros pero, de acuerdo a Wendt, por sí solas no implican que los estados sean egoístas, es decir que sólo busquen satisfacer exclusivamente sus deseos y no el de otros. A pesar de identificar factores tanto domésticos como sistémicos que llevan a los estados a comportarse de manera egoísta, el autor explica que se trata de elementos vinculados a la construcción social y a la contingencia histórica, en lugar de ser inherentes a la condición de ser estados, o sea la identidad corporativa (1994: 385). En otras palabras, la forma en que un estado satisface sus intereses corporativos depende de la manera en que se identifica con los demás, y eso ya es social, ya involucra instancias de interacción, pasando a ser socialmente construido.

Por su parte, las *identidades sociales* son conjuntos de significados que un actor se atribuye a sí mismo al momento que toma la perspectiva de los otros, pudiendo tener varias identidades, que varían en el grado de *prominencia* (Wendt, 1994: 385). En virtud de la usual confusión respecto a que hablar en términos sociales implicaría describir las relaciones internacionales como sustancialmente pacíficas, resulta útil aclarar que las identidades sociales pueden estar basadas en una base intersubjetiva tanto cooperativa como conflictual. Lo importante de señalar es que el constructivismo busca demostrar que tanto la conflictividad como la cooperación, en tanto sociales, son producto de

los significados creados y reproducidos durante la interacción con otros – o sea que no es parte ni de la naturaleza humana ni de la ausencia de un gobierno por sobre los estados, y a su vez, que presuponen contingencia histórica, es decir, que es relevante aquello que ocurrió previamente, cómo ocurrió y los significados que produjo.

En cuanto a la *identidad colectiva*, esta existe cuando hay una identificación positiva con el bienestar del otro, de tal manera que el otro es visto como una extensión cognitiva del ser, en lugar de algo independiente. Si bien el ser tiene un deseo inherente de diferenciación, lo cual funciona como un obstáculo lógico para la identificación total con el otro, en una identidad colectiva, esta identificación determina una interdependencia empática en lugar de instrumental (Wendt, 1994: 386). De esta manera pueden generarse intereses colectivos, lo cual no implica que los estados actúen guiados por la emoción y el deseo de sacrificio por el otro. De hecho, el cálculo racional continúa presente, con la modificación de que la base sobre la cual se calcula la acción racional es el grupo, no el individuo: el bienestar del grupo pasa, entonces, a ser el fin en sí mismo (Wendt, 1999: 229).

El carácter específico y dinámico de las identidades colectivas

Esta identificación con el otro encuentra una serie de salvedades, que constituyen el primer límite o conjunto de limitaciones que señalaremos aquí, tal como las expone el autor. En primer lugar, las identidades colectivas entre los estados tienen lugar de manera específica y no general, es decir, entre determinados actores – ya sea en escala bilateral, regional o multilateral, pero nunca global- y en determinadas cuestiones en lugar de abarcar la relación completa, lo cual implica que las identidades colectivas son *issue-specific*. En segundo lugar, la tensión con la identidad individual no cesa, nunca hay una identificación total con el otro, a la vez que se da una multiplicidad de identificaciones, de manera que se conforman círculos concéntricos de identidad, que marcan la pertenencia del Estado a distintos espacios identitarios. Lo que es más, cuando Wendt desarrolla sus tres tipos ideales de las culturas de la anarquía (hobbesiana, lockeana y kantiana), explica que la amistad que surge en una cultura kantiana, aquella en la cual se conforman las identidades colectivas, involucra fundamentalmente las relaciones interestatales en el área de cuestiones de la

defensa y la seguridad internacional, y no necesariamente en las cuestiones económicas (Wendt, 1999: 299).

La dificultad del cambio desde identidades auto-interesadas hacia las colectivas

En uno de sus artículos más citados, Wendt había buscado demostrar que, contrariamente a lo planteado por el neorrealismo, la autoayuda y la política de poder no se derivan ni causal ni lógicamente de la anarquía, sino que son en realidad instituciones, estructuras de ideas que tuvieron su origen en determinados tipos de interacciones entre los estados, los cuales reforzaron significados relativos a la enemistad, la desconfianza y el miedo, dando lugar así a concepciones de la seguridad auto-interesadas, en lugar de colectivas (1992)¹.

A partir de esta concepción de la anarquía como socialmente construida, la ausencia de un gobierno sobre los estados ya no determinaría que estos solamente puedan considerar su supervivencia en términos auto-interesados, en lugar de colectivamente, en virtud de lo cual el cambio cultural se vuelve posible en las relaciones internacionales. Puede ocurrir, entonces, que un estado identifique la seguridad propia con la de otro estado, como sucede en los sistemas de seguridad cooperativos en lugar de los competitivos, en los cuales, la seguridad de cada uno es vista como la responsabilidad de todos, el interés nacional se transforma en *internacional* y las prácticas de seguridad se vuelven más altruistas o pro-sociales² (1992: 400).

Decir que algo es social e históricamente construido equivale a sostener que puede ser modificado, esto es, que la cultura de la anarquía puede transformarse de hobbesiana, a lockeana y a kantiana. Ahora bien, si las estructuras sociales de las cuales está hecho el sistema internacional –las culturas de la anarquía– son *profecías autocumplidas*, ¿cómo es posible la transformación hacia sistemas de seguridad

cooperativos, basados en identidades colectivas? ¿Cómo pueden los agentes pensar en modificar aquello a lo cual le deben su identidad? Se trata de interrogantes relevantes ya que, contrariamente a la idea que se tiene del constructivismo –que por hablar de construcción social esta teoría postularía la maleabilidad de las estructuras sociales– esta perspectiva sostiene que “una vez constituido, cualquier sistema social se presenta ante sus miembros como un hecho social objetivo que refuerza determinados comportamientos y desalienta otros”. De la misma manera, otra limitación práctica de la constitución de las identidades colectivas radica en que “el cambio sistémico puede ser inhibido también por el interés de los estados por mantener identidades de rol relativamente estables” (Wendt, 1992: 411), es decir, no sólo por un imperativo psicológico tendente a la certidumbre sino también para no quebrar compromisos con ciertos grupos domésticos, como el poder económico y las fuerzas armadas, y los aliados externos³.

Las identidades colectivas en el área de la seguridad y la defensa

Las cuestiones de seguridad y defensa han sido un tema de especial interés para quienes investigaron sobre las posibilidades y las condiciones bajo las cuales pueden surgir identidades colectivas. El libro *Security Communities* de Adler y Barnett (1998), que retoma los desarrollos de Karl Deutsch et al. (1957), es quizás uno de los más emblemáticos. En los términos de la obra, *comunidad* es otra manera de decir *identidad colectiva*, y en él los editores y contribuidores se dedicaron a construir un andamiaje conceptual para sostener que “la comunidad existe en el ámbito internacional, que la política de seguridad se encuentra profundamente moldeada por ella, y que aquellos estados que pueblan la comunidad internacional pueden desarrollar una disposición pacífica” (Adler y Barnett, 1998: 3).

1 Wendt se preguntó por qué surge este tipo de anarquía hobbesiana, cuál es el factor o la causa eficiente que se asocia con la causa permisiva (la anarquía). La respuesta que da es que, para que surjan estos sistemas es necesario que hayan existido estados depredadores, aquellos que por alguna razón están predisuestos a la agresión, forzando al resto a imitar el comportamiento competitivo (1992: 407).

2 Otro sistema posible es el individualista, en el cual “los estados son indiferentes con respecto a la relación entre su seguridad y la de otros, un principio relacionado con el concepto de ganancias relativas. Esto hace que la acción colectiva sea posible, aunque aún queda sujeta al peligro del *free-riding*” (Wendt, 1992: 400).

3 Esta capacidad creativa de pensar formas no competitivas de relacionamiento entre estados no ocurre frecuentemente, sino que suele ser producto de coyunturas históricas especiales, en las que deben cumplirse determinadas condiciones. Como sostuvo Wendt, por un lado, debe existir una razón para que el actor piense en sí mismo en nuevos términos: el estallido de una crisis política o económica, el surgimiento de una nueva ideología, por ejemplo. Por otro lado, los costos esperados de ese cambio intencional de rol no pueden ser más grandes que las recompensas. El mencionado autor analizó desde estos dos supuestos el rol del *New Thinking* soviético en el colapso de la URSS. En primera instancia, para que esto ocurriera se dio un quiebre del consenso sobre el compromiso con la identidad existente; lo cual abrió la posibilidad a que se hiciera un examen crítico de ideas antiguas sobre el ser (la URSS) y el otro (EEUU), y por extensión, de las estructuras de interacción a través las cuales las ideas fueron sostenidas. Y finalmente, luego de comprender la identidad propia en nuevos términos, fue necesario inducir cambios en la manera en que Occidente percibía a la URSS mediante iniciativas unilaterales, que Wendt conceptualiza como *alter-casting*, práctica que consiste en que Ego usa tácticas de auto-presentación y *stage management* en un intento por enmarcar las definiciones de las situaciones sociales que realiza Alter en una forma que se crea el rol que Ego desea que Alter juegue. Lo que hace Ego es tratar a Alter como si este ya hubiese adoptado el rol propuesto (Wendt, 1992: 419-421).



Según los autores, una comunidad de seguridad es “una región transnacional conformada por estados soberanos que mantienen expectativas confiables de cambio pacífico”, es decir, que “no existe ni la expectativa ni la preparación para la violencia organizada como medio para dirimir disputas entre los estados, y estos ni si siquiera consideran acciones de seguridad que pudieran ser interpretadas por los demás como militarmente amenazantes” (Adler y Barnett, 1998: 34). Esta definición no incluye ninguna mención sobre la existencia de una estructura formal que vincule a los estados, pero luego Adler y Barnett distinguen entre dos tipos ideales: por un lado, las *loosely-coupled security communities* –cuyos miembros no tienen expectativas respecto a ningún tipo de actividad belicosa de parte de los otros, y consecuentemente practican la auto-restricción- y por otro, las *tightly-coupled security communities*, donde ya existe un sistema de ayuda mutua consistente con la seguridad colectiva, así como un sistema normativo que puede variar en el grado de supranacionalidad que adquiere. Luego de esta distinción analítica, los autores dejan en claro que lo que distingue a una comunidad de seguridad es la existencia de una “comunidad transnacional, en donde comunidad implica identidades, valores y significados compartidos; instancias de interacción mediante encuentros presenciales en múltiples circunstancias; y reciprocidad, de manera que esta exprese cierto grado de intereses a largo plazo y quizás incluso algo de altruismo” (1998: 31).

En la construcción de las comunidades de seguridad un proceso social en particular juega un rol muy relevante. Se trata de lo que Adler llama *evolución cognitiva*: “el proceso de innovación, difusión doméstica e internacional, selección política e institucionalización efectiva que crea entendimientos intersubjetivos sobre los cuales se basan los intereses, las prácticas y el comportamiento de los gobiernos” (Adler, 2005: 21). Este concepto resulta útil para entender que la comunidad no necesariamente es una cuestión de sentimientos, emociones y buena sintonía entre gobernantes y funcionarios, sino fundamentalmente un proceso cognitivo de creación de identidades comunes, a partir de lo cual se da por parte de los miembros la identificación alrededor de las mismas categorías sociales (Adler, 2005: 195).

En la obra mencionada, Adler y Barnett coinciden en señalar el primer límite de las identidades colectivas aquí reseñado: a pesar de la identificación al interior del grupo, los actores

continúan albergando intereses propios, los cuales pueden generar comportamiento competitivo, y la competencia constituye en ocasiones un camino hacia el conflicto. De esta manera, es posible que siga existiendo algún grado de rivalidad pero el indicio de que existe una comunidad de seguridad es que sus miembros ya no temen el uso de la violencia por parte de los demás para resolver aquellas disputas que surjan. En otras palabras, ¿cómo reconozco una comunidad de seguridad? Cuando un conjunto de estados ha renunciado a la violencia militar y mantienen hábitos de resolución pacífica de conflicto profundamente arraigados (1998: 35). Ahora bien, la ausencia del uso de la fuerza no significa que en una identidad colectiva de defensa siempre se logren suprimir las desigualdades en términos de beneficios obtenidos por la cooperación, tema que aborda el siguiente límite que tienen estas identidades.

La persistencia de las asimetrías de poder

Resulta importante tener en cuenta que la existencia de relaciones pacíficas y la cooperación no implican la eliminación de la desigual distribución de recursos de poder al interior del grupo, con el consecuente establecimiento de liderazgos y hegemonías. Lo que es más, el poder juega un rol importante en el desarrollo y mantenimiento de una comunidad de seguridad, y los estados poderosos poseen una gravitación fundamental sobre ellas. En palabras de los autores, en las comunidades de seguridad suelen existir estados denominados *core of strength*, “aquellos que tienen la capacidad de obligar así como la autoridad para determinar los significados compartidos que contribuyen al sentido de pertenencia y a las prácticas colectivas” (Adler y Barnett, 1998: 39).

Este concepto remite directamente a uno de los debates más frecuentes alrededor del CDS: el liderazgo de Brasil y la medida en que esta comunidad de seguridad en surgimiento representa o no un proyecto vinculado a su interés nacional egoísta, es decir, a una estrategia meramente instrumental de organizar la subregión bajo su influencia. A respecto de esto, los autores retoman el primer límite aquí señalado: lo importante no es si los estados continúan teniendo intereses egoístas sino cuál es el grado de *reciprocidad difusa* que existe en la comunidad (1998: 32), en este caso, reciprocidad en la que se involucra el miembro poderoso, en contraposición a la denominada

reciprocidad inmediata o específica. De acuerdo a las definiciones que Robert Keohane (1986) dio de estos conceptos, mientras que la reciprocidad específica se refiere a situaciones en las cuales socios específicos intercambian ítems de valor equivalente en el contexto de una secuencia de interacción estrictamente delimitada, la reciprocidad difusa implica una definición menos precisa de lo equivalente, supone que el socio puede ser percibido como un grupo en lugar de actores particulares, y la secuencia de los eventos no está delimitada de manera precisa (Keohane, 1986: 4).

Así, a pesar de existir en el grupo un estado mucho más poderoso que el resto, se espera que en el desarrollo de su rol de liderazgo este se involucre en estrategias de organización de la cooperación que den lugar a bienes públicos, en particular a mediano y largo plazo, independientemente de que estas acciones también acrecienten el poder individual del líder. Dicho de otro modo, América del Sur podría constituirse en una identidad colectiva en temas de defensa aun cuando Brasil aproveche este hecho para reforzar sus chances de convertirse en un nuevo miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, siempre y cuando no se trate de una estrategia que solamente utilice instrumentalmente a los vecinos sin proveer ganancias al grupo en términos de autonomía y seguridad.

Las condiciones en las que ocurre el aprendizaje social

Finalmente, si aceptamos que el cambio desde entendimientos vinculados a la visión esencialista del interés nacional no es sencillo, vale preguntarse bajo qué condiciones este puede ocurrir. Con respecto a esta cuestión,

Jeffrey Checkel desarrolló un conjunto de hipótesis de mediano alcance sobre las condiciones que hacen más probable el fenómeno del aprendizaje social, como una manera de desmentir la creencia de que los procesos de construcción de identidades colectivas son mágicos, irracionales o emocionales. En este sentido, según el autor, las identidades colectivas tiene mayor probabilidad de surgir cuando a) los agentes estatales involucrados comparten perfiles profesionales similares; b) cuando existe una crisis o un fracaso de política en el área de cuestiones que están tratando; c) cuando el grupo se encuentra de manera repetida y frecuente – es decir cuando existe una alta densidad de interacción-; y d) cuando el grupo se encuentra aislado de la presión y la exposición política (1999: 549).

El CDS, las identidades colectivas y las comunidades de seguridad

Tal como mencionamos al comienzo, el concepto de identidad colectiva está presente en parte importante de la retórica del CDS. A partir del análisis en profundidad de este concepto intentamos señalar que el lenguaje identitario no es un mero adorno discursivo ni una estrategia demagógica. Por el contrario, entendemos que el CDS, aun estando en su etapa inicial, se ha involucrado en prácticas propias de la creación de identidades colectivas. Parte importante de estas prácticas coinciden con aquellas señaladas por Adler y Barnett (1998) como indicadores de la existencia de comunidades de seguridad. Aprovechamos entonces este marco analítico para dos propósitos simultáneos: exponer lo alcanzado hasta el momento por el CDS y a la vez observar el concepto en acción.⁴

INDICADORES	
Loosely-coupled Security Communities	<ul style="list-style-type: none"> - Multilateralismo: la toma de decisión se vuelve más consensual. - Las fronteras están desmilitarizadas. - Transformaciones en la planificación militar. - Definiciones comunes de las amenazas. - Discurso y lenguaje de la comunidad.
Tightly-coupled Security Communities	<ul style="list-style-type: none"> - Seguridad cooperativa y colectiva. - Alto grado de integración militar. - Coordinación de políticas para enfrentar amenazas internacionales. - Libre movilidad de personas. - Internacionalización de la autoridad. - <i>A multiperspectival polity</i>: el gobierno es compartido en los niveles nacional, transnacional y supranacional.

Elaboración propia.

Fuente: Adler y Barnett (1998: 55-57)

4 Si bien este trabajo no se propone determinar si el CDS constituye una *loosely* o una *tightly-coupled security community*, consideramos conveniente aclarar que observamos características de ambos modelos en lo realizado hasta la actualidad por el organismo en cuestión. Esto responde en parte a la naturaleza de tipo ideal de este esquema conceptual, e incluso quizás a algunas deficiencias que puede contener el mismo.



En lo que respecta al *multilateralismo*, el objetivo mismo del CDS está vinculado con este indicador ya que se trata de un organismo de consulta, cooperación y coordinación. Las variables a tener en cuenta para identificar este elemento son, por un lado, en qué medida las acciones que antes eran sólo unilaterales o bilaterales se han extendido hacia el conjunto de los miembros; y por otro, en qué medida las decisiones respecto a esas cuestiones se toman por consenso, requisitos ambos cumplidos por el CDS. De la misma manera, las reuniones de Ministros de Defensa, Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Estado de la UNASUR convocadas ante las sucesivas crisis entre Colombia y Ecuador en 2009, y Venezuela y Colombia en 2009 y 2010, además de la tensión regional generada por la actualización del acuerdo entre este último país y Estados Unidos también en 2009, constituyen otro importante ejemplo de multilateralismo. Asimismo, se encuentra en proceso de construcción un Mecanismo de Consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de los países miembros, el cual intentará formalizar los pasos a seguir y las medidas a tomar en caso de que ocurra este u otro tipo de crisis.

Por su parte, las transformaciones en la planificación militar se refieren a que los miembros del grupo ya no forman parte de las respectivas hipótesis de conflicto. En este sentido, se ha avanzado mucho en materia de modificación de las doctrinas anteriores a la democratización de los estados de América del Sur, llegando a picos de reconciliación en los casos de los vínculos Argentina-Brasil y Chile-Argentina. De todas maneras, los miembros del CDS son conscientes de que algunos vínculos bilaterales⁵ aun están atravesados por tensiones. Al mismo tiempo, se trata de conflictos que están sujetos a medios pacíficos de solución de controversias, en base a lo cual se trabaja en las medidas de fomento de la confianza y el diálogo político.

El indicador de la definición común de las amenazas hace alusión a la designación de un otro amenazante, algo que por el momento no está presente en el organismo, ya que el CDS no se constituyó como una reacción a un peligro externo ni está alineado con la estrategia de seguridad norteamericana contra el terrorismo, y sin dudas tampoco se plantea en contraposición a esta. Es probable que esta

situación se modifique en el mediano y largo plazo, en caso de que se produzcan cambios importantes en la estructura del sistema internacional, cuyo impacto sobre la identidad colectiva podrá ser tanto de reforzamiento como de desintegración.

Con respecto a la existencia de un discurso y un lenguaje de la comunidad, tal como señalamos al comienzo, el CDS utiliza de manera importante el lenguaje identitario, replicando el uso extensivo que realiza la UNASUR del adjetivo *sudamericano*. Por su parte, el indicador de la seguridad cooperativa y colectiva supone la existencia de avances desde el control mutuo de armas y la construcción de confianza hacia la seguridad cooperativa (en relación a los problemas de seguridad que surgen al interior de la comunidad) y la seguridad colectiva (en relación a las amenazas que surjan desde el exterior de la comunidad). Descartado este último modelo de seguridad por su inexistencia a nivel regional en este momento, destacamos que parte importante de la labor realizada hasta el momento por el CDS pertenece al modelo de la seguridad cooperativa. Entre las actividades y prácticas más destacadas cabe mencionar los tres seminarios sobre “Visión de los Enfoques Conceptuales de Defensa, Riesgos y Amenazas a la Región”, iniciativa que junto a la creación del CEED- CDS trabajan por definir perspectivas comunes respecto a un pensamiento estratégico colectivo; el proyecto de Protocolo sobre mecanismos de cooperación entre los Ministerios de Defensa para responder de manera inmediata ante desastres naturales y antrópicos de magnitud; la constitución de un Grupo de Trabajo para evaluar la factibilidad de establecer políticas y mecanismos regionales para hacer frente a las amenazas cibernéticas o informáticas en el ámbito de la defensa; y la realización del “Seminario sobre defensa de los recursos naturales y la biodiversidad en Suramérica”. Asimismo, resulta necesaria una mención aparte para la reciente Reunión de Ministros de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores en mayo de este año en la ciudad de Cartagena para tratar el tema de la cooperación contra el crimen organizado, ya que esta cuestión –excluida de la esfera militar por varios estados miembros y a la vez amenaza principal para la seguridad de algunos estados– ha sido señalada como un punto débil en la construcción de la cooperación en defensa sudamericana. Esto se vincula a su vez con el

⁵ Nos referimos a las relaciones entre Chile, Bolivia y Perú afectadas por diferendos territoriales, y al vínculo entre Colombia, Ecuador y Venezuela, en constante tensión por la actuación transfronteriza del crimen organizado.

indicador relativo a la coordinación de políticas para enfrentar amenazas internas.

El alto grado de integración militar es entendido en sentido amplio, como puesta en común (*pooling*) de los recursos militares, incluso si no existe un ejército formal de la comunidad. Si bien los miembros del CDS se han manifestado en contra de constituir una alianza militar con integración de sus ejércitos, dos cuestiones relacionadas con este indicador han sido atendidas por el organismo: la necesidad de trabajar en pos de la interoperabilidad de las respectivas fuerzas armadas y la conveniencia de desarrollar una industria de defensa regional. En lo que corresponde a esto último, es posible señalar algunos pasos realizados por el CDS, tales como la puesta en funcionamiento del Grupo de Trabajo de expertos para el diseño, desarrollo y producción regional de un Avión de Entrenamiento Básico – Primario Suramericano, el Grupo de Trabajo de expertos para elaborar un estudio de factibilidad para el diseño, desarrollo y producción regional de un sistema de aviones no tripulados, así como el Seminario Internacional de Tecnología Industrial Básica – Seguridad y Defensa. En cuanto a la interoperabilidad, los avances son más limitados, pero pueden señalarse la realización en 2011 del Ejercicio Militar UNASUR I y el UNASUR II.

Por su parte, la libre movilidad de personas hace referencia a la eliminación del requisito de solicitar visas para que los nacionales de los estados miembros circulen en la comunidad. Este indicador tiene una relación indirecta con la seguridad, en tanto implica que no se percibe a los nacionales de los demás estados como amenazas potenciales. Sin dudas se ha avanzado mucho en esta materia en América del Sur, eliminado incluso el requisito de presentar pasaporte al ingresar en algunos países.

La internacionalización de la autoridad se refiere tanto a la existencia de un sistema informal de gobierno como a la coordinación y armonización de legislación doméstica y la posterior internacionalización de los mecanismos de aplicación de la ley. En este sentido, el CDS se encuentra fundamentalmente lejos de cumplir este requisito, por expresa voluntad de sus miembros que lo constituyeron sobre la base de los principios de soberanía estatal, gradualidad y consenso. Retomando lo señalado en cuanto a los límites de las identidades colectivas, la ausencia de este

indicador no invalida la construcción identitaria común sino que reconoce la subsistencia de las particularidades aun en la comunidad. De la misma manera queda descartado el indicador de la *multiperspectival polity* que supone un gobierno compartido en los niveles nacional, transnacional y supranacional.

Cabe una referencia a las medidas de fomento de la confianza, un elemento que no está presentado como indicador, pero que está explícitamente vinculado a los inicios de una comunidad de seguridad. Teniendo en cuenta las tensiones y desconfianzas que existían al momento del surgimiento del CDS, este órgano trabaja en distintas instancias para construir confianza mutua. Entre las más relevantes cabe mencionar la Metodología Común de Medición de Gastos en Defensa, y el Registro Suramericano de Gastos de Defensa al que esta dio lugar; la Metodología para la aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y Seguridad, y el proyecto de metodología para transparentar los inventarios militares, de la cual se está ocupando un Grupo de Trabajo específico.

Los desafíos de la construcción de identidad colectiva en el CDS

A lo largo de este trabajo buscamos examinar en profundidad el concepto de identidad colectiva en las relaciones internacionales tal como lo entiende el constructivismo, con el propósito de fundamentar que no se trata de un concepto ingenuo, pero tampoco temerario. Entendemos que identificar lo que aquí denominamos como limitaciones, constituye una contribución a otorgar legitimidad al proceso de construcción de la concertación y la cooperación en defensa en América del Sur.

Por otro lado, identificar al CDS como un proyecto de construcción de una identidad colectiva resulta útil para despejar otra confusión en torno a este organismo. Algunas lecturas evalúan su funcionamiento en relación a roles que no se corresponden con el mandato de los países miembros. Concretamente, se suele confundir al CDS con las funciones que cumple el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, relativas a la actuación ante situaciones en las que se pone en peligro la paz y la seguridad internacionales. El CDS no es un Consejo de Seguridad de América del Sur, con atribuciones para tomar medidas en caso de amenazas a la paz regional o de inestabilidad política doméstica, lo cual es facultad del Consejo de



Jefes y Jefas de Estado de la UNASUR. Por el contrario, la competencia y el propósito del CDS es la cooperación y la consulta respecto a medidas que hagan menos probables el surgimiento de tensiones interestatales (prevención de conflictos), así como la formulación de un pensamiento estratégico común basado en los intereses regionales que potencie a la región en su conjunto.

De igual manera, este análisis intentó ser una suerte de ansiolítico contra las opiniones que se muestran preocupadas por el lento ritmo de los avances o los múltiples desafíos que enfrenta cualquier intento de armonizar una docena de intereses nacionales. Sin dudas que el CDS en particular, y la UNASUR en general, enfrentan importantes retos en el proceso largo y complejo de transformarse en una comunidad transnacional. Por un lado, existe el desafío de canalizar hacia la diplomacia institucional el entusiasmo integrador de mitad de la década pasada, sustentado fundamentalmente en una diplomacia presidencial, lo cual ciertamente depende de la adecuada conducción política de las burocracias. Asimismo, el proceso integrativo general enfrenta los dilemas propios de la coexistencia de modelos económicos muy disímiles, que van desde el esquema de expansión de las inversiones brasileñas en América del Sur, pasando por la apertura comercial chilena hasta la política de nacionalizaciones de Bolivia y Venezuela. De la misma manera, la región debe enfrentar las presiones generadas por las influencias extracontinentales, tanto económicas como estratégico-militares, provenientes de un sistema internacional en transformación.

En lo que concierne a los obstáculos aquí analizados, creemos oportuno cerrar el análisis con uno en particular. Tal como señala Wendt al enumerar las explicaciones de origen doméstico que fundamentan el egoísmo estatal, el hecho de que exista una necesaria interrelación entre los estados y sus sociedades lleva a que estos frecuentemente privilegien intereses de tipo societal por sobre los intereses de otros estados (Wendt, 1994: 387). Esto incluso puede derivar en usos instrumentales de la cooperación, quitándole sustancia a las identidades colectivas y abriendo el camino hacia comportamientos competitivos, potencialmente conflictivos.

En función de esto entendemos que al menos dos países, y sus relaciones estado-sociedad, son importantes a tener en cuenta para la continuidad del progreso del CDS. Por un lado, Colombia, cuyo intrincado conflicto interno

entre el Estado, el crimen organizado y la guerrilla podría desatar fuertes necesidades de legitimación gubernamental basada en diferencias ideológicas y políticas insalvables, en particular con aquellos miembros del CDS que también forman parte de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Sin dudas, una de las derivaciones puntuales de este conflicto, el bombardeo al campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en territorio ecuatoriano, durante el cual murió el guerrillero Raúl Reyes a comienzos de marzo de 2008, influyó sobre la creación definitiva del CDS, aun cuando el proyecto de crear un esquema de seguridad subregional ya existía desde la década de los 90. De la misma forma, el CDS recibió un importante impacto cuando se conoció el acuerdo entre Colombia y Estados Unidos para ampliar el uso de bases militares por parte de este último en territorio colombiano. A pesar de que el conflicto se resolvió en el seno del Consejo, la problemática de fondo continúa vigente.

Por otro lado, las dinámicas políticas entre el gobierno brasileño y actores domésticos de gran poder, como sus fuerzas armadas y el empresariado nacional también pueden convertirse en factores que pongan a prueba el proceso cooperativo en materia de defensa. En lo que respecta a los sectores militares, aun subsiste entre ellos una línea de pensamiento contraria a la cooperación regional sustantiva en esta materia, lo cual resulta un factor aun más preocupante si se tiene en cuenta la autonomía relativa que conserva este grupo en Brasil. Las administraciones de Lula da Silva y Dilma Rousseff, han mantenido, aunque con matices, una política exterior hacia la región con algunos elementos inéditos de sintonía política y apuesta por la cooperación. No obstante esto, no puede descartarse la vuelta al poder de los sectores políticos brasileños contrarios a la política subregional proactiva, la paciencia estratégica y la reciprocidad difusa, postura usualmente esgrimida por los sectores empresariales de este país. En suma, el juego entre las contiendas políticas internas y el aprendizaje social de la instancia colectiva irá marcando los procesos de impugnación y de definición del contenido de esta identidad colectiva en materia de seguridad y defensa.

Referencias bibliográficas

Adler, E. (2005) *Communitarian International Relations. The epistemic*

Foundations of International Relations, Nueva York: Routledge.

Adler, E y Barnett, M (1998) "Security Communities", Nueva York: Cambridge University Press.

Amorim, C, (2012) "A Política de Defesa de um País Pacífico": Discurso pronunciado en la Escuela Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 9 de marzo de 2012.

Axelrod, R (1984), The Evolution of Cooperation, Basic Books Inc.

Checkel, J. T. (1999) "Social construction and integration", Journal of European Public Policy 6 (4) 545-560.

Deutsch, K W. et al. (1957) Political community and the North Atlantic area; international organization in the light of historical experience, New Jersey: Princeton University Press.

Goldstein, J. y Keohane, R (ed) (1993) Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change, Ithaca: Cornell University Press.

Ikenberry, G. J. (2011) Liberal Leviathan, New Jersey: Princeton University Press.

Keohane, R. (1984) After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political

Economy, New Jersey: Princeton University Press.

Keohane, R. (1986) "Reciprocity in International Relations", International Organization 40 (1) 1-27.

Mearsheimer, J. (1994) "The false promise of international institutions", International Security 19 (3) 5-49.

Risse-Kappen, T. (1996) "Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO". En Katzenstein P. (ed) The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics, New York: Columbia University Press.

Waltz, K. (1979) Theory of international politics, Addison-Wesley.

Wendt, A. (1992) "Anarchy is what state make of it. The social construction of power politics", International Organization, 42 (2) 391-425.

Wendt, A. (1994) "Collective Identity formation and the International State", American Political Science Review 88 (2) 384-396.

Wendt, A. (1999) Social theory of international politics, Nueva York: Cambridge University Press.