

Hacia un pensamiento estratégico regional.

Una perspectiva sudamericana

Jorge Riquelme¹

Cristián Faundes²

Resumen:

Los autores presentan los avances en torno a la institucionalización de un sistema sudamericano en el ámbito de la defensa. Observan que, si bien es posible encontrar elementos que permitan configurar un pensamiento estratégico regional, estiman que como primer paso es preciso identificar los problemas comunes y tener la voluntad de solucionarlos en conjunto. En tal sentido, el artículo analiza los avances que se han dado en el marco del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en la configuración de un pensamiento estratégico propiamente regional, como un elemento clave para avanzar en la autonomía estratégica de América del Sur. Adicionalmente, se presentan algunos elementos que debería contemplar dicho pensamiento estratégico en el contexto del complejo escenario internacional actual.

Palabras clave: América del Sur, Pensamiento Estratégico, Autonomía Estratégica, Consejo de Defensa Suramericano.

Abstract:

The authors make a review of the institutionalization process of the South American Defense System. They observe that, even though it is possible to identify elements to configure a regional strategic thought, they estimate that first, there is the need to identify common problems and the will to face them altogether. In that sense, the article analyzes the progress configuring a regional strategic thought within the South American Defense Council (CDS), as a key element towards achieving autonomy in South America. Along with the above, the article refers to some elements that such strategic thought should integrate considering the complexity of the international system.

Keywords: South America; Strategic Thought; Strategic Autonomy; South American Defense Council.

¹ Doctor (c) en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Graduado del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa, Washington D.C. y en el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat.

² Magíster en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (Chile). Magíster en Ciencias Militares, Academia de Guerra del Ejército (Chile). Graduado del *Curso Avanzado de Seguridad y Defensa Hemisférica*, Colegio Interamericano de Defensa (Washington, DC). Se desempeña como Investigador en el Centro de Investigación en Defensa (www.ied.cl).

1.- Introducción

La política mundial actual se caracteriza por un cambio de poder en el sistema internacional, dando lugar a un escenario cada vez más descentralizado. En tal contexto, es posible identificar al multipolarismo como una forma emergente en el ordenamiento del sistema mundial, según indican las actividades de distintos países periféricos, los cuales han cobrado una relevancia cada vez mayor en los asuntos de la agenda global. Tal es el caso del protagonismo que han adquirido países como Brasil, China, India y Sudáfrica en el campo de la política multilateral.

En una línea de argumentación más radical, ciertos autores plantean que estamos en un “Mundo de Nadie”, que se expresa en un *apolarismo*, una etapa de no-polaridad, en que ningún actor tendría el poder suficiente para asumirse como *hegemón* global y tampoco tendría la disposición de hacerlo (Kupchan, 2012). En este contexto, autores como Zbigniew Brzezinski y Fred Halliday se refieren a una “era posthegemónica” (Brzezinski, 2003 y 2013; Halliday, 2008), en la cual Estados Unidos “podría ser preponderante, pero no omnipotente” (Brzezinski, 2003: 10), y donde ninguna nación tendría la capacidad de imponer su voluntad a las demás de forma permanente ni esencial (Naím, 2013: 197).

En un proceso de creciente desconcentración del poder global, que va de la mano de una agudización de la interdependencia global y del multilateralismo, las regiones han pasado a cumplir un papel de relevancia, por cuanto todo proceso de integración, como estrategia de concertación, incrementa las posibilidades de incidencia de los países de menor tamaño relativo en la toma de decisiones internacionales. En este marco, el papel que pueda cumplir la región de América del Sur resulta fundamental para aportar su propia perspectiva como región del denominado “Sur”, ejerciendo su autonomía y proyectando su influencia en los asuntos mundiales. En sentido contrario, la ausencia de un enfoque regional puede incidir negativamente en las posibilidades de modelar el escenario político estratégico, lo que, en el largo plazo, podría condicionar los niveles de soberanía de los Estados Sudamericanos. En este contexto, a juicio de Barrios, el continentalismo sudamericano “es la única realidad para rediseñar espacios de autonomía en el sistema-mundo” (2014: 66).

Los países de la región, actuando conjuntamente, pueden incrementar sus atributos de poder al momento de ejercer su propia soberanía, presentándose como constructores del sistema internacional y no como meros receptores de normas. Es decir, su capacidad de incidencia y, en último término, su autonomía, se incrementará en la medida que los Estados logren concertar las diversas visiones presentes en la región sobre las diversas materias de la agenda regional y global, particularmente en las temáticas atinentes al ámbito de la paz y seguridad internacionales.

En tal sentido, pese a ciertos avances que se evidencian en la región en materia de cooperación e integración, el clima general parece adverso. En un sentido positivo, destaca el evidente acercamiento que expresan las relaciones entre Chile y Perú, o entre Argentina y Brasil -que constituye una relación particularmente relevante en América del Sur³- o en el plano de la paz y seguridad, con una Colombia que entra en un franco proceso de postconflicto, luego de medio siglo de guerra. En términos negativos, destaca la inestabilidad doméstica de Brasil, incrementando la relevancia de la política interna en desmedro de su política exterior y afectando los procesos de integración regional. Igualmente importantes resultan las fragmentaciones que evidencia el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), cuyos miembros han sido reticentes a que Venezuela presida la instancia, poniendo otra vez en la palestra la temática de la crisis del bloque.⁴

Sin perjuicio de lo anterior, tales obstáculos aumentan la necesidad de alcanzar consensos regionales, con el objeto de que la región aumente sus atributos en la política mundial, impulsando su autonomía en la toma de decisiones internacionales. Pero esta autonomía ya no se concibe como una estrategia reactiva para cerrar y blindar a la región de las corrientes globales, tal cual se concebía la integración regional a mediados del siglo XX, sino como una estrategia esencialmente de inserción internacional. Tokatlián y Russell han denominado a este tipo de autonomía como “autonomía relacional”. Según tales

³ Véase al respecto las siguientes notas de prensa “Perú evita el tema marítimo y quiere hablar de negocios”, disponible en <http://notibol.com/noticia/per-evita-el-tema-martimo-y-quiere-hablar-de-negocios/635988>; “Argentina y Brasil dan el primer paso de una nueva relación”, disponible en <http://impresa.elmercurio.com/pages/LUNHomepage.aspx?BodyID=1&dt=2016-05-24&dtB=2016-05-24&dtB=24-05-2016> Revisado en enero de 2017.

⁴ Véase al respecto “Macri: Venezuela es un desastre y no puede presidir el MERCOSUR”, disponible en <http://www.estrategia.cl/12909/Titulo> Revisado en enero de 2017.

autores, ella requiere de una participación activa y comprometida en la elaboración de normas de gobernanza global. Por lo tanto, ella no supone la autosuficiencia o el aislamiento de los procesos globales sino, más bien, se relaciona con el “poder para participar e influir eficazmente en los asuntos mundiales, sobre todo en organizaciones y regímenes internacionales de todo tipo” (Tokatlián y Russell, 2003: 179). Desde otra perspectiva, es posible indicar que “la conciencia de un pensamiento geopolítico nos sitúa en América del Sur en un horizonte de integración para totalizarnos en uno y dejar de sentirnos solos en los fragmentos de un todo” (Barrios, 2014: 57).

En este punto, corresponde preguntarse respecto de conceptos tales como *Región* y *Territorio*. Y aunque no se pretende abordar el presente estudio desde la Geopolítica, sí parece importante indicar la relevancia de la disciplina al momento de intercambiar ideas sobre integración regional.

Aunque es discutible el poder efectivo que brinda la sumatoria de factores tradicionales de los países de Sudamérica, tales como los geográficos y demográficos, no queda duda respecto de las oportunidades que brinda el actuar en bloque, sea en materia económica, política o diplomática. Teniendo en cuenta que “una región es una construcción social e histórica ubicada en un espacio” (Viales, 2010: 160), basta considerar en este artículo que es posible potenciar la aproximación regional en asuntos de política exterior habida cuenta de la construcción social e histórica que asumen los países del continente.

Desde otra perspectiva, el *Territorio* detenta los recursos naturales, esenciales para el desarrollo económico y social. En la actualidad, se discute respecto del poder inherente de esta categoría a nivel estatal. De hecho, se constata que países con menor capacidad territorial pero poseedores de alta tecnología juegan un papel cada vez mayor en la pirámide mundial de poder (Miyamoto, 2014: 30), tales como Israel, Japón y Taiwán, los cuales, aunque posean escaso territorio y recursos naturales, sería inconcebible relegarlos a un segundo plano en el sistema internacional. Al respecto de lo anterior, Miyamoto destaca que los Estados poseedores de grandes extensiones territoriales y recursos naturales, aunque enfrenten dificultades, “jamás dejarán de ejercer un papel relevante en la comunidad internacional, precisamente a causa de las ventajas comparativas de esos indicadores” (2014: 30).

Los conceptos de *Región y Territorio* nos invitan a comentar al respecto de la discusión del alcance de la noción de Estado y del nivel de soberanía que le compete; en especial al momento de tratar temas asociados con lo que se ha denominado integración regional. El proceso de asociación interestatal implica la búsqueda de acuerdos para consensuar objetivos e intereses, y, en general, supone entregar elementos de soberanía a la colectividad. Entonces el poder del Estado y el alcance de la soberanía se relativizan de acuerdo a las materias acordadas y el nivel de profundidad que compromete la integración. En nuestra realidad sudamericana parece que aún no se ha alcanzado a comprometer la soberanía en el proceso de diálogo regional. En este sentido, es interesante notar que, de momento, se observa un proceso de diálogo regional en miras a establecer acuerdos de Estado actuando en forma *coordinada*. La pregunta es si la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y sus órganos apuntarán en el futuro cercano a una asociación profunda que consigne niveles de cesión de soberanía por parte de los Estados.

Acotando la discusión al plano de la autonomía de la región en el terreno estratégico, corresponde destacar que las labores del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) -de la UNASUR- en el ámbito de la industria de la defensa resultan particularmente importantes; por cuanto, como señalan Saint-Pierre y Zague, dicha industria “permite reducir la dependencia externa en la adquisición y gozar de cierta autonomía en el diseño estratégico de la defensa” (Saint-Pierre y Zague, 2014: 182). En este ámbito, los principales proyectos que se llevan a cabo en el CDS se refieren a la construcción de aviones de entrenamiento (el denominado UNASUR I) y no tripulados, en los cuales destaca el activo papel que cumplen Brasil y Argentina.

Pero junto a las actividades realizadas por la región en materia de industria de la defensa bajo el marco del CDS, cabe igualmente destacar la necesidad de avanzar hacia un pensamiento estratégico propiamente sudamericano, como parte de un impulso general hacia la autonomía en el campo de la defensa. Sobre esta base, el presente trabajo analiza los avances que se han realizado en el seno del CDS en lo referente al impulso y desarrollo de un pensamiento estratégico regional, y propone algunos elementos que, a juicio de los autores, sería necesario contemplar en el contexto del proceso de integración en marcha en la región. Para tal efecto, el artículo primero analiza el establecimiento de la UNASUR y, en

su seno, del CDS; luego se enfoca en el estudio de los aportes de este Consejo para la conformación de un pensamiento estratégico sudamericano, poniendo especial énfasis en los aportes del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa de dicho consejo (CEED) y la recientemente instituida Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE); finalmente, el trabajo entrega algunos elementos que considerar al momento de reflexionar sobre un pensamiento estratégico propiamente regional, como elemento fundamental para la inserción internacional de América del Sur.

2.- UNASUR y la conformación del Consejo de Defensa Suramericano

El proceso de reordenamiento del poder en un sistema internacional heterogéneo ha favorecido la conformación de una red de interdependencia. Como consecuencia, las amenazas a la seguridad de los países son actualmente más complejas y, por ende, exigen un accionar conjunto y cooperativo para enfrentarlas apropiadamente. Lo anterior incita al desarrollo de variados regímenes internacionales, con el objeto de otorgar grados de gobernabilidad a un sistema internacional descentralizado, que crecientemente avanza hacia la coordinación política en los niveles subregional, regional e internacional.

El escenario internacional, determinado por la interdependencia, exige una visión estratégica distinta a la tradicional forma de concebir el poder en virtud de atributos como el territorio, la población o el poderío militar; siendo la participación en organismos regionales e internacionales una manera de aumentar el prestigio y legitimidad, actuando los países de un modo crecientemente cooperativo y concertado. A este respecto, Joseph Tulchin y Ralph Espach sostienen que:

“La interdependencia aumenta los costes de la violencia interestatal y los comportamientos no cooperativos y genera incentivos para la resolución de conflictos por medios pacíficos que no perturben los flujos económicos ni los principios sociales[...] Los países continúan persiguiendo sus propios intereses y la extensión de su poder, pero sin la mentalidad de suma cero que dominaba con anterioridad el sistema internacional” (Tulchin y Espach, 2004: 28).

Haciendo un poco de historia, los antecedentes originarios de la integración latinoamericana se pueden encontrar en el Congreso de Panamá de 1826, impulsado por Simón Bolívar ante las tendencias hegemónicas que exhibía Estados Unidos con la Doctrina Monroe de 1823. Ya en el siglo XX, el diplomático y académico Gert Rosenthal (1993)

distinguió entre tres etapas de la integración latinoamericana: *voluntarista*, *revisiónista* y *pragmática*. La primera abarca los años cincuenta, sesenta y los primeros años de los setenta, produciéndose a raíz de la realidad de la Postguerra Mundial, encontrando eco en las interpretaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que apuntan a la necesidad de avanzar en la industrialización. Este proceso cuenta con fuertes barreras proteccionistas, y una activa participación estatal en miras a impulsar el desarrollo de los países de la región.

En esta etapa se materializa el establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), establecida en Montevideo en 1960, con el objeto de establecer un área de libre comercio para sentar las bases de la gradual creación de un mercado común de alcance regional. No obstante, la ALALC no logró incentivar significativamente el intercambio regional, lo que se sumó a las dificultades regionales para avanzar en el proceso de industrialización a fin de romper con la dependencia de los países del centro desarrollado. Como consecuencia, los países del área andina formaron el Pacto Andino en 1969, contando con un modelo jurídico e institucional más acabado que su antecesor.

La segunda etapa que distingue Rosenthal es la *revisiónista*, surgida entre los setenta y ochenta a raíz de los magros resultados de las iniciativas regionales de la etapa anterior y de la pérdida de dinamismo del proceso industrializador. Está marcada por la puesta en marcha de modelos alternativos por parte de los gobiernos, muchos de los cuales mantenían un corte doctrinario cercano al neoliberalismo o monetarismo. Según el autor, en esta fase *revisiónista* se postula el abandono de las metas prefijadas, poniéndose un mayor énfasis en la “integración informal”, en vez de compromisos amplios y totalizadores (Rosenthal, 1993: 78). En ese ambiente, los países latinoamericanos impulsan la formalización de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), establecida a través del Tratado de Montevideo en 1980.

A juicio de Rosenthal, el período *pragmático* se enmarca en la década de los noventa. Se relaciona con los profundos cambios que acontecen a nivel internacional, tales como la creciente globalización de la economía; una gradual tendencia hacia la convergencia entre los países de la región en materia de política económica; y la tendencia hacia regímenes políticos plurales y democráticos (Rosenthal, 1993: 81).

En este cuadro surge el MERCOSUR (1991), impulsado principalmente por el acercamiento entre Brasil y Argentina, y en 1996 el Pacto Andino se transforma en la Comunidad Andina (CAN). La integración entonces pasa a entenderse como una estrategia de inserción internacional de los países de la región, favoreciendo la articulación productiva y la interacción creativa entre los agentes públicos y privados (Rosenthal, 1993: 82).

Considerando que la clasificación propuesta por Rosenthal data de 1993, es posible complementar su planteamiento y sostener que, hacia principios del siglo XXI, estaríamos en presencia de una nueva etapa de la integración regional, caracterizada por un fuerte contenido político y social, que ha llevado a algunos autores a proponer que se estaría en presencia de un regionalismo *postliberal* o *poshegemónico* (véase Sanahuja, 2008). Esta etapa, marcada por el notorio ascenso de Brasil como potencia emergente, es el marco en que nace la UNASUR (2007) y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA, 2004, hoy Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América); sin dejar de lado el establecimiento, en el año 2011, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Según señala el ex Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, Ángel Flisfisch, la idea de la integración política era un asunto pendiente en América del Sur hasta la creación de la UNASUR. El organismo surgió asumiendo la necesidad de aprovechar los avances realizados a nivel subregional –particularmente desde el Cono Sur y el mundo andino-, a través de la convergencia de los proyectos, procesos y organismos de integración comercial y económica ya vigentes en la región. En esta línea, Flisfisch señala que la creación de UNASUR:

“...obedeció a la conveniencia de contar con una instancia regional que permitiera promover y defender de manera más efectiva los intereses de los países de América del Sur en los foros y negociaciones internacionales...Los avances de la UNASUR son la expresión de la voluntad política de los países sudamericanos de acelerar el proceso de integración regional, sobre la base del respeto a la diversidad y la búsqueda de acuerdos políticos” (Flisfisch, 2010: 60-61).

Teniendo como base lo recién señalado, el Tratado constitutivo de la UNASUR sería adoptado en Brasilia en mayo del año 2008, planteándose como objetivo:

“...construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus

pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.⁵

Desde su arranque, la UNASUR, que integra y vincula en su seno a países del MERCOSUR y la CAN, se percibe como un mecanismo para avanzar en la colaboración y crear bienes públicos regionales que contribuyan a la *gobernanza* de América del Sur en su conjunto. Asimismo, se aprecia su potencialidad para fortalecer el posicionamiento de la región en el concierto internacional de acuerdo con los cambios acontecidos a nivel global, que en ese entonces indicaban un progresivo protagonismo de los países del mundo del Sur bajo la primacía del derecho internacional en la convivencia entre las naciones.

Sobre la base de lo anterior, en febrero de 2008, el Presidente Luis Inacio Lula Da Silva y el entonces Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, proponen, durante una visita de Estado a Argentina, la idea de crear un Consejo de Defensa Sudamericano como parte de la UNASUR. En dicha ocasión, el Ministro Jobim sostiene que el objetivo del nuevo organismo sería “el entendimiento con todos los países sudamericanos para que pudiesen tener la misma palabra sobre defensa en los organismos internacionales y resolver por medio de este Consejo las eventuales cuestiones sobre defensa que surjan” (en Moreira, 2008: 7). Es decir, en un contexto internacional donde los temas tocantes a la seguridad y defensa son cada vez más relevantes, se lanza la idea de establecer un consejo sectorial encargado de estas materias, cuestión que hasta ese momento estaba todavía pendiente en América del Sur.

La idea brasileña luego cobra particular fuerza a raíz de la crisis diplomática protagonizada por Colombia y Ecuador en marzo de 2008, cuando tropas del primer país sobrepasan las fronteras del territorio ecuatoriano mientras realizaban la denominada Operación Fénix contra la guerrilla de las FARC. Durante ese mismo año, el Ministro Jobim inicia en Venezuela una gira por los países sudamericanos, con el objeto de exponer las características de la propuesta brasileña y concitar apoyo entre los países de la región.

⁵ El Tratado Constitutivo de la UNASUR se encuentra disponible en http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm Revisado en agosto de 2015.

La decisión para establecer el CDS se adopta en diciembre de 2008, durante la reunión extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, celebrada en Salvador de Bahía. El organismo se constituye como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en materias de defensa. En esencia, el Consejo tiene el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la unidad regional, generando consensos para fortalecer la cooperación en defensa buscando, en último término, consolidar a la región como una Zona de Paz.

En sus orígenes, el CDS es promovido por Brasil como una instancia flexible de consulta y cooperación, antes que como un denso mecanismo institucional de seguridad colectiva; representando una manera de repensar el sistema interamericano de seguridad y defensa, tan fuertemente impugnado por varios países de la región. A este respecto, en una entrevista realizada a Pablo Celi, éste señala que:

“La misión del Consejo de Defensa no es la predeterminación de enemigos, la predeterminación de conflictos, las hipótesis de guerra, las hipótesis de agresión; no es partir de esta hipótesis negativa sino partir de un acompañamiento positivo a los procesos de integración regional...Esto es lo que ha permitido que el Consejo de Defensa sea un espacio de diálogo, de intercomunicación de políticas de defensa nacionales. No existe hoy una política de defensa regional: existen políticas de defensa nacionales y un espacio de cooperación entre ellas” (En Calle, 2014: 230).

Tres grandes directrices buscan fundamentar la actuación de los componentes del CDS (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009: 21-22):

- Consolidar América del Sur como una zona de paz, base para la estabilidad democrática y el desarrollo integral de nuestros pueblos y como aporte a la paz mundial;
- 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 del Caribe, y;
- Generar consensos para fortalecer la cooperación en materia de defensa.

En los hechos, el CDS se constituye como un mecanismo de diálogo y cooperación, que busca generar confianza entre los miembros y previsibilidad en las conductas, disminuyendo de esta manera la incertidumbre y reforzando la estabilidad en la región. En

suma, el CDS apunta al desarrollo de una comunidad de seguridad a nivel sudamericano, representando un claro ejemplo de la relación positiva que se desarrolla entre integración regional y seguridad (Riquelme, 2013).

De esta manera, el CDS se proyecta como un instrumento de inserción global de los países miembros que busca, en consecuencia, incrementar la autonomía de la región. Pero no es una autonomía de carácter cerrado y defensivo ante los sucesos internacionales, en la línea del regionalismo de mediados del siglo XX con sus postulados sobre el desarrollo endógeno –impulsados en su momento por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL)-, sino una autonomía que se asume proactivamente y de manera responsable frente a los procesos globales. En consecuencia, corresponde a un tipo de “autonomía relacional”, en los términos sugeridos por Tokatlián y Russell, explicitados en la introducción de este trabajo.

Desde este enfoque, es posible plantear que el CDS forma parte de un proceso multidimensional de integración, que busca consolidar a la región como una Zona de Paz, sin hegemonías, a partir de una idea central que consiste en alcanzar la autonomía estratégica de América del Sur y su inserción en el escenario global. En el mismo tenor, según se señala en un documento preparado por el Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador, el CDS, como esfuerzo integracionista,

“manifiesta e impulsa un proceso de creciente confianza entre los Estados, de relaciones colaborativas y de búsqueda de respuestas a problemas comunes, como el necesario replanteamiento de la región, de sus condiciones internas actuales y de sus potencialidades de inserción en el sistema mundo contemporáneo” (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2014: 179).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe subrayar que la idea de establecer un mecanismo permanente de reuniones entre los Ministros de Defensa de América del Sur, tiene antecedentes previos al CDS. El precedente inmediato es la Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, celebrada en Bogotá en junio del 2006. Otros precursores se encuentran en los ya mencionados aportes de mecanismos subregionales, tales como las iniciativas en materia de seguridad y defensa impulsadas en el marco del MERCOSUR y la CAN.

A ello corresponde agregar la fluida cooperación en defensa que, de *facto*, se ha dado en la región a nivel bilateral, trilateral y multilateral. Destaca el intercambio entre las respectivas fuerzas armadas; la realización de ejercicios militares conjuntos; la participación en operaciones de paz bajo mandato de Naciones Unidas, particularmente en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH); así como las medidas de fomento de la confianza, que forman parte fundamental de la agenda hemisférica desde la celebración en Santiago, en 1995, de la primera Conferencia de Fomento de las Medidas de Confianza Mutua y Seguridad.

3.- El Consejo de Defensa Suramericano y el impulso de un pensamiento estratégico regional

Desde luego, avanzar en la autonomía estratégica sudamericana requiere, como condición necesaria, la conformación de un pensamiento estratégico propiamente regional, que contribuya a definir objetivos y metodologías comunes en la materia. Asunto especialmente complejo, atendidas las diversas apreciaciones y conceptualizaciones que mantienen los países miembros del CDS en el plano de la seguridad y defensa. Esta materia se ha trabajado desde hace un tiempo en el Centro de Estudios Estratégicos de dicho consejo (CEED), radicado en Buenos Aires, y en la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE), recientemente instituida en Quito.

El proceso de construcción de un pensamiento estratégico regional debe enfrentar una serie de límites y desafíos. En cuanto a los límites, será posible avanzar en la integración en la medida de la voluntad y capacidades políticas de cada uno de los países integrantes. Esencial es considerar al respecto que la concentración en los problemas y asuntos de política interna (sea por urgencia, problemas de legitimidad, u otro) limitarán el alcance del trabajo que se pueda realizar en conjunto. En un sentido inverso, es necesario establecer límites respecto del alcance de la integración de modo de concentrar esfuerzos avanzando paso a paso en los aspectos más básicos, consolidando etapas. Lo anterior será posible en la medida en que, como región, seamos capaces de identificar nuestros intereses comunes. Un apropiado diagnóstico es el punto de partida clave.

No obstante lo anterior, el desafío más apremiante se relaciona con la capacidad regional de diseñar un modelo de inserción global en un complejo panorama de

incertidumbre, que se caracteriza por un proceso de reconfiguración del multipolarismo y multilateralismo. Las divergencias existentes requerirán de un comportamiento pragmático y flexible, en la búsqueda de mínimos comunes denominadores, que permitan la futura configuración de un pensamiento estratégico compartido. Sobre la base de lo anterior, a continuación se exponen las características y funciones del CEED y la ESUDE.

El CEED

En marzo de 2009 los Ministros de Defensa de UNASUR aprobaron la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED), con el objeto de "generar un pensamiento estratégico a nivel regional, que coadyuve a la coordinación y la armonización en materia de políticas de Defensa en Suramérica". Dicho centro ha cumplido una relevante labor en la promoción de un pensamiento estratégico y de una comunidad epistémica a nivel regional, mediante la producción de documentos y estudios en materias estratégico-militares. Según señala Alfredo Forti:

"Se trata de la construcción endógena de pensamiento estratégico, orientada desde las necesidades específicas y el interés común de nuestros países, funcional al interés regional, entendido como *el conjunto de los factores comunes, compatibles y complementarios del interés nacional de los países de UNASUR*" (Forti, 2012: 292).

En la Declaración de Guayaquil, emanada de la II Reunión Ordinaria del CDS - celebrada en Guayaquil en mayo de 2010-, se aprueba el Estatuto del CEED, el cual establece los siguientes objetivos para el organismo:

- Contribuir, mediante el análisis permanente, a la identificación de desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios relevantes para la defensa y la seguridad regional y mundial, tanto en el presente como en el mediano y largo plazo.
- Promover la construcción de una visión compartida que posibilite el abordaje común en materia de defensa y seguridad regional, de los desafíos, factores de riesgo y amenaza, oportunidades y escenarios previamente identificados, según los principios y objetivos expuestos en el Tratado Constitutivo de la UNASUR y en el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano.

- Contribuir a la identificación de enfoques conceptuales y lineamientos básicos comunes que permitan la articulación de políticas en materia de defensa y seguridad regional.

El trabajo del CEED se ha concentrado en la generación de estudios e investigaciones en el área de las políticas de defensa (sobre temas como medidas de confianza mutua, instituciones de la defensa en América del Sur, políticas de género, visiones compartidas en defensa y ciberdefensa) y prospectiva y estrategia; así como al establecimiento de relaciones interinstitucionales con contrapartes nacionales y la realización de conferencias y seminarios, donde la temática de los recursos naturales y su relación con la defensa regional ha ocupado un lugar primordial.

Entre los diversos documentos preparados por el CEED, cabe destacar últimamente el *Registro Suramericano de Gastos Agregados en Defensa 2006-2010*, que forma parte de las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua acordadas por los países miembros de la UNASUR, y que corresponde a un informe oficial de las erogaciones que realizan los países de dicha entidad regional en materia de defensa, elaborado a partir de una definición común de gasto en defensa; una metodología técnica estandarizada de medición; y un mecanismo anual de remisión de la información. Alfredo Forti resume de la siguiente manera el aporte del CEED a la formación de un pensamiento estratégico regional:

“A través de la elaboración de diagnósticos propios sobre nuestras capacidades, fortalezas y debilidades, el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa se establece como un instrumento propicio para contribuir a estructurar un subsistema regional de defensa cooperativo, interoperable y, en función de la protección efectiva de los intereses comunes y compartidos, para la construcción de un verdadero sistema político subregional integrado, como el que pretende la UNASUR” (Forti, 2012: 292).

Desde luego, la diversidad de posiciones que mantienen los países en el plano político —lo que consecuentemente impacta en las respectivas conceptualizaciones en el ámbito de la defensa— representa un importante desafío a enfrentar al momento de abordar la construcción de un pensamiento estratégico regional. A este respecto, en una entrevista realizada al director del CEED, el ex viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú, Iván Vega Loncharich, este señaló que dicho centro busca, de manera pragmática, avanzar en la construcción de consensos y conceptos comunes en materia de defensa en América del Sur, considerando “la diversidad de visiones que existen

en la región”. Según Vega, la idea de su gestión es “no tocar temas sensibles, para avanzar en temas comunes, con transparencia, más allá de las ideologías y los conflictos históricos”.⁶ En la misma línea, dicho funcionario planteó que un punto de encuentro en la región es la protección de los recursos naturales, que pueden actuar como catalizador para avanzar en visiones comunes ante un escenario internacional incierto en materia de riesgos y amenazas; donde América del Sur se presenta como una “Zona de Paz, con un bajísimo gasto en defensa, y donde no existe una carrera armamentista”, pero donde aún existen temas pendientes, como lo es la debilidad que se aprecia en el plano de la investigación y desarrollo en defensa.

La ESUDE

La ESUDE, cuya secretaría funciona en la sede de UNASUR en Quito, es fruto del Grupo de Trabajo integrado por Argentina, Brasil y Ecuador; respondiendo a la necesidad de generar conceptos y categorías propiamente sudamericanas, repensando las nuevas realidades estratégicas de la región en el marco del proceso de integración en marcha y frente a la crisis del sistema interamericano de defensa (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2014).

Su creación deriva del compromiso asumido en el Tratado Constitutivo de la UNASUR que, en su artículo 3º, establece como uno de sus objetivos “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” (UNASUR, 2008a). Dicho mandato se incorpora luego en el Estatuto del CDS, donde se asume como uno de los objetivos específicos: “Avanzar en la construcción de una visión compartida respecto de las tareas de defensa” y “Fomentar el intercambio en materia de formación y capacitación militar, facilitar procesos de entrenamiento entre las fuerzas armadas y promover la cooperación académica de los centros de estudios de defensa” (UNASUR, 2008b). Entre los objetivos de la ESUDE está el de “contribuir a la consolidación de los principios y objetivos establecidos en el estatuto del CDS, a través de la formación y capacitación, por medio de la docencia e investigación, de modo a ampliar la confianza mutua, a favorecer el avance de una cultura de defensa común y a perfeccionar las condiciones de seguridad en América del Sur”,

⁶ Entrevista realizada el 1 de diciembre de 2016 en Madrid, España.

además de “ser una institución reconocida internacionalmente por la capacidad de producir conocimiento, de formar elites civiles y militares en el campo de la defensa, y de contribuir para el gradual y progresivo acercamiento de los países suramericanos hacia una identidad común en materia de defensa”⁷.

La creación de la ESUDE fue aprobada en la reunión del CDS celebrada en febrero del año 2014 en Paramaribo, Surinam, con el objeto de establecer un centro regional de altos estudios destinado a la capacitación de civiles y militares en asuntos de seguridad y defensa regional que, en último término, favoreciera la generación de una identidad propia y un pensamiento estratégico propiamente sudamericanos, respetando las particularidades de cada país miembro y avanzando en la construcción de una visión regional en defensa. Asimismo, pretende promover y articular los intercambios entre los institutos y academias oficiales, civiles y militares, de los países miembros.

La ESUDE fue inaugurada en 2015 con motivo del octavo aniversario de UNASUR. En el evento, el Secretario General de la instancia sudamericana, Ernesto Samper, resaltó la importancia de la creación de la ESUDE, reconociendo que “esta escuela pretende ser algo distinto de lo que fue la Escuela de las Américas. Esperemos que sea una escuela no para preparar nuestros ejércitos para las guerras, sino para prepararnos para la paz”⁸. Como primer Secretario del organismo fue nombrado el académico brasileño Jorge Antonio Ramalho.

La ESUDE se constituyó así como una instancia académica de carácter permanente, cuyos contenidos de estudio giran en torno a tres áreas: Integración Regional y Cooperación Internacional en materia de Defensa; Defensa y Seguridad Regional; y Desarrollo y Participación Ciudadana, y su relación con la defensa y seguridad regional. Debido a la cercanía entre las funciones específicas de ambas instituciones, el funcionamiento de la ESUDE supone una estrecha interacción con el CEED, favoreciendo una identidad

⁷ La Misión y Visión de la ESUDE están disponibles en <http://esude-cds.unasursg.org/index.php/estatutos> Revisado en julio de 2016.

⁸ Véase la nota de prensa “En su octavo aniversario: UNASUR consolida la Escuela de Defensa Suramericana” (17 de Abril de 2015). Disponible en <http://www.unasursg.org/es/node/218> Revisado en julio de 2016.

sudamericana y una visión común sobre la defensa regional. Según se señala en un documento preparado por el Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador,

“Mediante un abordaje académico de temáticas estratégico-militares, la ESUDE complementa la dimensión institucional en la construcción de una identidad suramericana, y coadyuva a la generación de consensos que fortalezcan la cooperación regional en defensa, la difusión de los contenidos en la perspectiva estratégica y la doctrina de defensa suramericana” (Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, 2014: 183).

4.- Elementos para un pensamiento estratégico regional

Como diagnóstico preliminar, cabe señalar que el espacio geográfico al que se refiere este trabajo es Sudamérica, en atención a que el enfoque que se desarrolla en este texto gira en torno a UNASUR, donde todavía se encuentra en construcción la configuración de un pensamiento estratégico propiamente regional. Al respecto, cabe destacar la existencia de una serie de elementos clave a considerar en este camino. Especialmente relevante es el proceso de construcción del Estado-nación durante el siglo XIX, que se desarrolla en un marco de acentuadas rivalidades geopolíticas derivadas de la definición de fronteras luego de las luchas de independencia. Tales rivalidades todavía presentan efectos en la región, tendiendo a obstaculizar los procesos de integración en desarrollo.

En el plano regional destaca durante la mencionada centuria la rivalidad entre una concepción *americanista*, de corte hemisférico-continental, promovida desde Estados Unidos bajo la guía de la doctrina Monroe de 1823, y otra idea *latinoamericanista*, impulsada por Simón Bolívar, con un fuerte enfoque emancipador y anticolonialista. Una y otra promueven escasos efectos en el plano de las relaciones internacionales, en el marco de un continente marcado por las disputas limítrofes, muchas veces caracterizado desde la literatura como una “Zona de Guerra”.

Últimamente, es la idea de región *sudamericana* la que cobra mayor impulso, la cual se cristaliza solamente cuando emerge la Comunidad Sudamericana de Naciones, antecedente de la UNASUR. Ante este enfoque aparece el interés de aunar un grupo de naciones que busca un espacio de integración lejos de la hegemonía de actores extrarregionales; para algunos en términos ideológicos y antiimperialistas (Venezuela, Ecuador y Bolivia), para otros con el propósito de hacer valer su peso político en la esfera internacional, como parte del mundo emergente (Brasil). En consideración a todo lo antes

señalado, un primer elemento para el desarrollo de un pensamiento estratégico propiamente regional se encuentra en el incorporar una 'conciencia regional', contando con un mínimo común denominador, en el contexto de un espacio marcado por la diversidad política, social y económica.

A la luz de lo anterior, es necesario someter a discusión el hecho de que, si bien existe un aliciente para generar esta conciencia del todo necesaria en el mundo actual, aún parece notable la diversidad de concepciones que se aprecian sobre la integración y sobre el lugar de la región en el contexto global. No se trata de un tema de "años" para ir desarrollando una determinada mentalidad, sino de la existencia/inexistencia de una identidad común y la capacidad/incapacidad de potenciarla. Se debe tener en cuenta, asimismo, la proliferación que se aprecia en la generación de mecanismos de integración y concertación regional, con contenidos y propósitos distintos pero muchas veces superpuestos; lo que ha resultado en duplicación de esfuerzos, gasto de recursos, y dificultades de seguimiento por parte de los gobiernos.

Observemos que una identidad Andina ha promovido una comunidad de países cuya existencia registra altos y bajos; que otras naciones han desarrollado una Alianza del Pacífico, con un signo fuertemente económico y liberal; que algunas se estructuran en torno al ALBA, de corte fuertemente ideológico y antiimperialista junto a naciones de Centroamérica y el Caribe; que un acuerdo aduanero como el MERCOSUR se ha visto estancado en términos económicos y comerciales, aunque con mayores proyecciones en lo político; que los países que miran al Atlántico buscan orientarse hacia el Pacífico; luego están los ribereños al Caribe; y los que son parte de la cuenca amazónica. En resumidas cuentas, la dimensión geográfica y cultural de la región es de tal nivel de diversidad que se hace difícil vislumbrar el desarrollo de un pensamiento estratégico unívoco, más aun si todavía se observan serios problemas en materia de conectividad interna. No obstante, como se señaló anteriormente, en el ámbito sudamericano es posible apreciar los mayores avances, con los aportes que están haciendo al respecto el CEED y la ESUDE en el marco del CDS.

Igualmente es cierto que la región posee múltiples potencialidades, especialmente al considerar que ésta se constituye actualmente como una de las zonas más pacíficas del

mundo desde el punto de vista interestatal, siendo sistemáticamente caracterizada como una Zona de Paz, pese a las abundantes disputas territoriales. Según señala Mónica Herz, esta situación ha sido el resultado de una profunda tradición legalista entre las élites sudamericanas, que se ha manifestado en un arraigado apoyo y valoración del multilateralismo como mecanismo de resolución de las controversias internacionales (Herz, 2011).

En este contexto, es necesario tener en consideración que en miras a evaluar las posibilidades de generar un pensamiento estratégico regional, se interpone como elemento crítico el hecho que se trata de un vasto continente, con gran diversidad étnica, geográfica, y climática que repercute de manera diversa. Es imprescindible observar esta realidad, habida cuenta que el pensamiento estratégico se construye a partir de la necesidad de solucionar las dificultades y el desarrollo de una “forma” para enfrentarlos. Si la región no avizora una perspectiva común para definir los problemas comunes y no tiene el interés de solucionarlos en conjunto, difícilmente podrá generar un pensamiento estratégico regional. Lo que no cabe duda, sin embargo, es que muy probablemente la región se verá obligada a engendrarlo, tal vez forzosamente, justamente por el entorno estratégico internacional.

El esfuerzo por profundizar instancias de integración regional se encuentra un tanto rezagado en relación al escenario estratégico actual, que determina urgentemente que los sistemas y subsistemas internacionales se encuentren en pleno funcionamiento. Mientras observamos cómo se diluye el poder estatal, afectando el alcance de las potencias mundiales, atestiguamos hace ya un tiempo el derrumbe del sistema bipolar y, actualmente, tal vez el multipolar; al punto en que se modifica la estructura del escenario estratégico mundial, siendo posible señalar que no existiría una rivalidad por el poder global (Wæver, 2014: 53).

La principal implicancia es que se generan vacíos de poder que en forma progresiva abren espacios al ejercicio de la autonomía a nivel nacional y regional. Si no se aprovechan estos espacios; si los Estados de una región determinada no ejercitan la soberanía que les permite el actual escenario estratégico; será un poder externo el que asuma esa función afectando negativamente las posibilidades de beneficiarse de las riquezas del territorio y la libertad para tomar decisiones soberanas. En tal contexto, es necesario resaltar que la

integración regional se ha manifestado como una respuesta a la globalización, en la medida que los Estados buscan estrategias de adaptación a un mundo complejo e interdependiente, a modo de satisfacer de mejor manera sus propios intereses nacionales y evitando, al mismo tiempo, que ciertas regiones queden marginadas del sistema internacional.

Como señala Francisco Rojas, “Las regiones se han vuelto un factor clave de las relaciones internacionales. Ahí se desarrollan dinámicas que influyen en los procesos de gobernanza global y allí se reciben diversos impactos de fenómenos globales” (Rojas, 2014: 159). En el mismo tenor, Vacas y Rodríguez señalan que “en los inicios del siglo XXI la integración no es ya una opción ideológica, sino una auténtica necesidad objetiva si se pretende mantener cierto grado de autonomía, de presencia y de influencia en la gobernanza global...” (Vacas y Rodríguez, 2013: 151). Con meridiana claridad expresan lo anterior los ex Presidentes de Brasil y Chile (dos países fuertemente impulsores del establecimiento del CDS), Luiz Inacio Lula Da Silva y Ricardo Lagos, en una columna publicada en el diario *El País* de España:

“América Latina tiene una insólita oportunidad histórica, ya que se encuentra allí donde comienzan a confluir corrientes procedentes del Atlántico y el Pacífico. Pero este desafío actual exige a nuestras comunidades que, en ambos océanos, ahora y no más adelante, modulen mejor su voz” (Da Silva y Lagos, 2014).

En resumidas cuentas, o los países de Sudamérica se organizan para ejercitar la soberanía en la región o será otro actor extrarregional (o bloque de países) que lo haga por nosotros. Es una materia urgente, entonces, conquistar nuestra autonomía estratégica regional, cuyo primer paso es construir un pensamiento estratégico propiamente sudamericano.

Esbozando un proceso

Independiente del nivel de escepticismo que pudiera generar alguna propuesta al respecto de la posibilidad de desarrollar en el corto plazo un pensamiento estratégico regional, cabe considerar los pasos que se requieren para construirlo. En una primera instancia, corresponde indicar que se piensa estratégicamente para buscar soluciones y alternativas para enfrentar la incertidumbre. En esencia, se aplica el pensamiento para solucionar problemas. Una mirada regional para solucionar las contrariedades supone la

capacidad de identificar las trabas comunes y la voluntad de resolverlos en conjunto. Allí se encontraría el primer paso del proceso.

Pero el pensamiento estratégico es un poco más complejo, debido a que incorpora cuatro elementos constitutivos: a) la *cultura estratégica*, que otorga el marco general para el surgimiento de los otros elementos; b) los *liderazgos estratégicos*; c) el *pensamiento crítico*; y d) el *pensamiento creativo* (Gallardo y Faundes, 2014).

El **pensamiento crítico** proporciona la estructura para ordenar el razonamiento y evitar caer en sesgos o errores cognitivos en situaciones de alta volatilidad, ambigüedad e incertidumbre. Su objetivo es la solución de problemas, “y lo que gatilla su aplicación es la necesidad de desarrollar alternativas para conseguir los objetivos nacionales ante las amenazas y riesgos del entorno” (Gallardo y Faundes, 2014: 13). Ocho elementos esenciales son constitutivos de toda forma de pensamiento: tener claro el propósito; generar preguntas acotadas; emplear información (datos, hechos, observaciones, experiencias); interpretar e inferir (generando conclusiones o soluciones); utilizar conceptos (teorías, definiciones, axiomas, principios); hacer supuestos y evaluarlos para determinar el sustento en razonamiento y evidencia; buscar una clara comprensión de las implicancias del pensamiento; identificar puntos de vista relevantes respecto del tema a tratar (Elder y Paul, 2007 y Paul y Elder, 2007). Todo lo anterior permite guiar el proceso de pensamiento, potenciando la racionalidad. Es esencial para enfrentar nuestra realidad sudamericana desde los intereses comunes, evitando las imposiciones ideológicas de cualquier tipo. Un buen punto de inicio es la definición de los *objetivos regionales* y el diseño de los lineamientos básicos para alcanzarlos ante los potenciales *riesgos y amenazas*.

Por su parte, el **pensar en forma creativa**, a juicio de Allen y Gerras (2009), permite identificar la existencia de un problema y ayudar en su definición; así como también generar las condiciones para el levantamiento de múltiples alternativas y un rango de opciones de solución. En cuanto a las habilidades asociadas, Coughlan afirma “creative thinking skills are as much about attitude and self-confidence as about talent” (2008: 4). Dicho autor destaca que ciertas aproximaciones a los problemas ayudan a potenciar el pensamiento creativo, tales como:

- Reflexionar.
- Buscar varias respuestas posibles en vez de conformarse con la primera.
- Permitirse proponer sugerencias que parezcan alocadas, también las que parezcan sensatas.
- No juzgar las ideas que asoman temprano en el proceso, tratar todas las ideas como si contuvieran las semillas de algo potencialmente útil.
- Permitirse garabatear, soñar o jugar con una teoría o sugerencia.
- Estar consciente que estas aproximaciones necesariamente involucran una serie de sugerencias que será imposible trabajar y que incluso podrían parecer absurdas.
- Cometer errores.
- Tener en cuenta que el aprendizaje se obtiene de aquello que no ha funcionado y también de aquello que sí funcionó.

La aplicación de esta forma de pensamiento genera oportunidades para romper moldes y pensar de otra manera al respecto de lo que “siempre ha sido así”. Siendo así, resulta muy necesario si se pretende que una comunidad de países heterogéneos comience a observar el escenario estratégico desde un nuevo enfoque colectivo que supere las tradicionales nociones sobre el conflicto y la disuasión.

También, el **liderazgo estratégico** es un elemento clave al momento de socializar y comunicar las reflexiones y conclusiones obtenidas. Mientras se carezca de este elemento será imposible que las ideas en torno a las formas de enfrentar los problemas se plasmen en política. Es sensible sobre todo para el actor estatal. Ciertas habilidades ayudan a los líderes a pensar estratégicamente y navegar con éxito en la incertidumbre, tales como anticipación, interpretación, decisión y aprendizaje.

La **cultura estratégica** constituye el marco dentro del cual los actores generan el pensamiento estratégico. Es el referente desde el cual se formulan las preguntas del pensamiento crítico, acotando a su vez el abanico de posibles respuestas, alternativas y opciones obtenidas a partir del pensamiento creativo. Es posible afirmar que la cultura no es una “variable interviniente” (Gray, 2006: 8), sino que somos “creaturas culturales” (Gray, Conjuntura Global, vol. 6 n. 1, jan./abr, 2017, p. 47 - 73

2006: 14), por lo tanto estamos obligados a perseguir nuestros intereses bajo la influencia más o menos poderosa de nuestros valores y preferencias sobre nuestras decisiones y conducta (Gray, 2006: 12).

En este breve repaso corresponde señalar que el pensamiento crítico, el pensamiento creativo y el liderazgo estratégico, se pueden inculcar; mientras que la cultura estratégica solo se puede transmitir a partir de una experiencia y una puesta en práctica. Para que esta última exista es esencial una conciencia regional y el ejercicio de enfrentar problemas comunes. Con todo, la educación académica es crítica para desarrollar un pensamiento estratégico de carácter regional. Sin embargo, no es doctrina lo que se necesita, sino por el contrario, permitir que los actores desarrollen la capacidad para cuestionar lo establecido, y la creatividad para ofrecer respuestas y alternativas originales para enfrentar los problemas que ofrece la incertidumbre.

En este sentido, y en miras a generar un pensamiento estratégico regional, el trabajo del CDS, el CEED y la ESUDE es fundamental y esencial. Sin embargo, debe existir absoluta claridad respecto a que el éxito de estas instituciones para conformar un auténtico pensamiento estratégico regional depende de su flexibilidad y pragmatismo como herramientas claves para hacer converger las diversidades existentes. La imposición ideológica o doctrinaria, sea del lado que fuera, promoverá el fracaso de la institucionalidad regional.

5.- Conclusiones

Dada la dirección que ha tomado el sistema internacional en torno a un sustantivo cambio en las relaciones de poder político y económico, es necesario y oportuno que la región potencie sus atributos soberanos. A fin de materializar ese objetivo, se debe conquistar la autonomía estratégica regional, que comienza por construir un pensamiento estratégico propiamente sudamericano.

A modo de diagnóstico, se observa que la región ha dado sus primeros pasos, de la mano de la arquitectura instituida con UNASUR, en cuyo seno ha cobrado fuerza el CDS, el CEED y la ESUDE, aunque todavía queda un largo trecho por recorrer. Un asunto relevante es que la construcción de esta flexible arquitectura regional ha contribuido a la inserción

internacional de América del Sur, a su autonomía estratégica y a su legitimidad en el ámbito multilateral global, incrementando sus recursos de poder.

Como se indica anteriormente, las divergencias políticas que se aprecian entre ciertos países de la región requerirán de un comportamiento pragmático y flexible en la búsqueda de puntos comunes donde existan consensos, que permitan la futura configuración de un pensamiento estratégico compartido. Al respecto, existen puntos importantes a destacar, en tanto representan oportunidades para avanzar en tal sentido; como es el hecho que la región se constituye como una Zona de Paz, sin conflictos bélicos entre sus miembros. A ello se agregan hechos recientes que parecen promisorios, tales como el clima de acercamiento que demuestran las relaciones entre Argentina y Brasil o Chile y Perú y, en el plano de la seguridad regional, el proceso de postconflicto que se inicia en Colombia, luego de medio siglo de guerra interna.

Requieren particular atención los límites y desafíos. Entre los primeros destacan la voluntad de los países de suscribirse a este esfuerzo colectivo; la asignación concreta de recursos específicos dando cumplimiento a los compromisos; y el respaldo político para gestionar una política exterior integracionista, en especial dadas las vicisitudes de política interna. En referencia a los segundos, la reconfiguración del sistema internacional obliga a la región a recoger las lecciones aprendidas (en especial del proceso de integración europeo), destacando el desafío que implica diseñar un proceso de integración por etapas, así como la formulación un modelo de inserción adaptable que engarce con el sistema internacional y su proceso de reconfiguración.

Considerando lo anterior, es necesario destacar que el pensamiento estratégico se aplica para solucionar problemas. Se propone comenzar buscando desarrollar una mirada regional en torno a objetivos y retos comunes, identificando las trabas que se interponen en su consecución, así como la voluntad de resolver en conjunto las dificultades de la colectividad. Se plantea que para alcanzar lo anterior es crítica la educación académica en torno al pensamiento crítico, pensamiento creativo y liderazgo estratégico; en particular, respecto de sus aplicaciones en el ámbito estratégico.

Finalmente, la cultura estratégica se irá conformando con el tiempo, en la medida en que no se busque imponer una doctrina y se fomenten el desarrollo de una capacidad

para cuestionar lo establecido, y la creatividad para ofrecer respuestas y alternativas originales para enfrentar los problemas que ofrece la incertidumbre. La institucionalidad que se está desarrollando paulatinamente en el ámbito estratégico al interior de la UNASUR, tiene todavía un largo trayecto por delante, pero la senda trazada hasta el momento parece orientarse en la dirección apropiada.

6.- Bibliografía

- Allen, C. y Gerras, S. (2009) "Developing Creative and Critical Thinkers". *Military Review*, Vol. LXXXIX, N°6.
- Barrios, M.A. (2014) "La geopolítica sudamericana del siglo XXI". En Centro de Estudios Estratégicos, *Geopolítica y Estrategia Suramericana. Perspectivas Académicas*. Sangolquí, Ecuador: Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE. Pp. 54-69.
- Brzezinski, Z. (2003) "Hegemonic Quicksand". *The National Interest*. Winter 2003/04.
- Brzezinski, Z (2013) "China and America in a Post-Hegemonic Age". *New Perspectives Quarterly*. Vol. 30, N°2. Disponible en: http://www.digitalnpq.org/archive/2013_spring/02_brzezinski.html
- Calle, M. (2014). "El fin del TIAR y el inicio de la reconfiguración geopolítica de Suramérica". *Patria*, N° 2.
- Coughlan, A. (2008). *Learning to Learn. Creative Thinking and Critical Thinking*. Compilación preparada por DCU Student Learning Resources. Office of the Vice-President for Learning Innovation and Registrar. Disponible en: <https://www4.dcu.ie/sites/default/files/students/studentlearning/creativeandcritical.pdf>
- Da Silva, L. y Lagos, R. (2014). "América Latina: dos océanos, una voz". En *El País* (España), 19 de junio. Disponible en: http://elpais.com/elpais/2014/06/11/opinion/1402515021_275792.html
- Elder, L. y Paul, R. (2007) *Analytic Thinking*. The Foundation for Critical Thinking.
- Flisfisch, A. (2010). "Las razones del compromiso de Chile con UNASUR". En Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. *El mundo desde el Sur. Voces de Chile en política exterior*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Forti, A. (2012). "El Consejo de Defensa Suramericano y el proceso de confianza". En Alda, S. y Gómez, V. *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la UNASUR*. Quito: Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador.
- Gallardo, M. y Faundes, C. (2014) "¿Qué es el pensamiento estratégico?" *Escenarios Actuales*, Año 19, diciembre, N°3.

- Gray, C. (2006) *Out of the Wilderness: Prime Time for Strategic Culture*. Informe preparado para Defense Threat Reduction Agency Advanced Systems and Concepts Office, 31 de octubre, 2006. Disponible en: <http://fas.org/irp/agency/dod/dtra/stratcult-out.pdf>
- Halliday, F. (2008). "International Relations in a Post-Hegemonic Age". Valedictory lecture as Montague Burton Professor of International Relations, London School of Economics, 30 January 2008. Disponible en http://www.lse.ac.uk/assets/richmedia/channels/publicLecturesAndEvents/transcripts/20080130_FredHalliday_tr.pdf
- Herz, M. (2011) "Institutional Mechanisms for Conflict Resolution In South America". En Crocker, C.; Hampson, F.; y Aall, P. (eds.). *Rewiring Regional Security in a Fragmented World*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Kupchan, C. (2012). "Why Nobody Will Dominate the Twenty-First Century". *Huffington Post* (abril, 14). Disponible en <http://www.cfr.org/history-and-theory-of-international-relations/why-nobody-dominate-twenty-first-century/p27958>
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2009). *Consejo de Defensa Suramericano. Crónica de su gestación*. Santiago de Chile: Gobierno de Chile.
- Ministerio de Defensa Nacional de Ecuador. (2014). "Escuela Suramericana de Defensa: aportando a la identidad y al pensamiento estratégico". *Patria*, N° 3.
- Miyamoto, S. (2014) "Geopolítica, Ciência Política e Relações Internacionais". *ACTA Geográfica*. Edición Especial Geografía Política e Geopolítica. Pp. 11-32.
- Moreira, A. (2008). *Consejo Sudamericano de Defensa: Hacia una integración regional en defensa*. Buenos Aires: RESDAL.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Buenos Aires: Debate.
- Paul, R. y Elder, L. (2007) *Critical Thinking Competency Standards*. The Foundation for Critical Thinking.
- Rojas, F. (2014). "Regionalismo e Integración Regional", en Legler, T., Santa Cruz, A. y Zamudio, L. (eds.) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. México: Oxford University Press.
- Rosenthal, G. (1993). "Treinta años de integración en América Latina: un examen crítico". *Estudios Internacionales*, N° 101.
- Sanahuja, J. (2008). "Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración en América Latina y el Caribe", en Martínez, L. et. al. (eds.). *Anuario de la integración regional de la América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: CRIES.
- Saint-Pierre, H. y Zague, J. (2014). "La industria de la defensa y la autonomía estratégica: el caso de Brasil". *Patria*, N° 2.
- Tokatlian, J. y Rusell, R. (2003). "De la autonomía periférica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". *Perfiles Latinoamericanos*, N° 21.

- Tulchin, J. y Espach, R. (2004). "América Latina en el nuevo sistema internacional: la necesidad del pensamiento estratégico". En Tulchin, J. y Espach, R. (eds.). *América Latina en el nuevo sistema internacional*. Barcelona: Bellaterra.
- UNASUR (2008a). Tratado Constitutivo. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/unasur/tratado_constitutivo.htm
- UNASUR (2008b). Estatuto del Consejo Suramericano de Defensa. Disponible en: http://www.ceedcds.org.ar/Espanol/07-Consejo_Defensa_Suramericano/03_Estatuto_CDS.html
- Vacas, F. y Rodríguez, J. (2013). *La dimensión exterior de UNASUR: instrumento de la acción concertada de los Estados sudamericanos*. Madrid: CEIB.
- Viales, R.J. (2010) "La región como construcción social, espacial, política, histórica y subjetiva". *Geopolítica(s)*, vol.1, núm. 1, pp. 157-172.
- Wæver, O. (2014) "Cooperative Security: A New Concept?". En Flockhart, T. (editor) *Cooperative Security: NATO's Partnership Policy in a Changing World*. DIIS Report 2014:01. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS. Pp. 47-59. Disponible en: http://pure.diis.dk/ws/files/58169/WP2014_01_NATO_tfl_web.pdf