

LOS DESAFIOS DEL ESCENARIO ESTRATÉGICO DEL SIGLO XXI PARA AMÉRICA DEL SUR

*Conferencia del Ministro de Estado de la Defensa, Celso Amorim,
en el Ministério de Defensa de Argentina*

Buenos Aires, 13 de septiembre de 2013

Señor Ministro, mi amigo Agustín Rossi,

Señores embajadores,

Señores oficiales generales,

Señores oficiales y demás militares,

Tengo que pedir disculpas por imponer a Ustedes mi terrible portuñol, pero que creo que es más fácil comprenderlo que mi no tan malo portugués.

Para mi es un gran honor tener la oportunidad de hablar aquí en el Ministerio de Defensa a oficiales argentinos y también brasileños.

Empiezo con un comentario que quizá vale la pena resaltar: el Congreso brasileño finalizó la evaluación de tres documentos importantes, la Política Nacional de Defensa, de la Estrategia Nacional de Defensa y del Libro Blanco de Defensa Nacional.

A los interesados, que quieran profundizar algunas de las ideas que voy a mencionar aquí, señalo este hecho.

Todo está disponible en la internet.

Nosotros todos, militares, funcionarios civiles de la defensa y diplomáticos operan en el sistema internacional.

Se trata de un escenario extremadamente complejo, en el que los cambios ocurren de forma ni siempre comprensible.

Y además vivimos un período de transición del poder global.

¿En qué medida afecta el futuro de países como Argentina y Brasil?

¿Nos estamos moviendo hacia un mundo más o menos favorable para nosotros?

¿Qué debemos hacer para darle forma, en la medida de lo posible, de acuerdo a nuestros intereses?

¿Cómo puede la Defensa contribuir a eso?

Propongo una evaluación del sistema internacional en torno a la dinámica entre "tres dicotomías".

La primera dicotomía es la dicotomía entre la unipolaridad y la multipolaridad.

El fin de la Guerra Fría reformó la relación de fuerzas en el cuadro militar: emergió un centro de poder claramente dominante.

La interpretación dominante era favorable.

Se habló de una "unipolaridad benigna", con una u otra visión crítica, que hablaba de la "hiperpotencia".

Bajo la inspiración de la superpotencia, los demás países preferirían relaciones de cooperación.

Los principales conflictos entre los Estados tendrían desaparecido o tenderían a desaparecer.

Francis Fukuyama habló del "fin de la Historia".

La gran disparidad de recursos económicos, políticos y militares entre la superpotencia y las otras potencias no era vista como una fuente de inestabilidad, sino que como una fuente de estabilidad en el sistema internacional.

El 11 de Septiembre cambió la situación: la superpotencia adoptó un concepto estratégico ofensivo, que parte de una comprensión ampliada de la autodefensa y avanza en el campo de la "prevención" a cualquier amenaza.

La invasión de Irak sin tener en cuenta las normas multilaterales de las Naciones Unidas fue una expresión militar de la unipolaridad, que se revelaría factor de inestabilidad – y no de estabilidad.

En lugar de una "unipolaridad benigna", tuvimos un "desequilibrio unipolar".

Esto fue seguido por esfuerzos de algunos países que buscaban acentuar los elementos incipientes de la multipolaridad – la creación de nuevos polos de poder.

La creación de nuevos centros de poder fue vista por muchos como un hecho positivo.

La multipolaridad era y debería ser una garantía de la integridad de un sistema internacional basado en el Derecho.

A nivel regional, la percepción de que vivimos en un mundo de bloques ha llevado a algunos países, Brasil y Argentina, en particular, a fortalecer a América del Sur como una entidad política y económica.

El avance de la integración de América del Sur, simbolizado por UNASUR, fue un paso importante en esa dirección.

Por otro lado, se pudo evitar que nos impusieran un proyecto, de naturaleza hegemónica, limitador de nuestro modelo de desarrollo, el ALCA.

En la Organización Mundial del Comercio, los países emergentes reunidos en el G-20 Comercial (entre los cuales naturalmente Brasil y Argentina), con una fuerte participación de los países de América del Sur, impidieron un acuerdo largamente desfavorable en la Ronda de Doha.

Eso ocurrió en Cancún en 2003.

Los Estados Unidos y la Unión Europea, que controlaban las negociaciones en aquel entonces, deseaban impedir acuerdos que abriesen mercados a grandes exportadores de productos agrícolas, como Brasil y Argentina.

En particular, se dejaba intacta la estructura de los subsidios agrícolas.

Incluso en el ámbito de las grandes decisiones macroeconómicas, algunos avances fueron posibles.

La importancia creciente de países emergentes como Rusia, China, India, Brasil (BRICS) y de otros en desarrollo como Argentina, Indonesia y Turquía profundizó la tendencia a la multipolaridad.

El G-20 Financiero sustituyó al antiguo G8 como principal foro de discusión sobre la economía global.

Sin embargo, la formación de un mundo multipolar sigue leja de consolidarse.

Una segunda dicotomía es la dicotomía entre el multilateralismo y el unilateralismo.

La multipolaridad y el multilateralismo no deben confundirse: la primera se refiere a una situación en la que hay varios polos en un tablero, y el segundo dice respecto a la forma de colaboración entre los polos en favor de la gobernanza – con un énfasis en el Derecho y en las instituciones internacionales.

La multipolaridad es un concepto descriptivo, y el multilateralismo es un concepto normativo.

La primera se refiere a los hechos. El segundo, a valores.

Escribiendo en 1993, al identificar los cambios en el post-Guerra Fría, John Ruggie (ex Asesor de Kofi Annan) explicó que “La característica definitoria del multilateralismo es no sólo que coordina las políticas nacionales entre grupos de tres o más Estados, (...), sino que, además, lo hace basado en ciertos principios de ordenación de las relaciones entre los Estados”.

La etimología de la palabra “unilateral” puede contener una falacia que afecta su comprensión: la OTAN ahora tiene 28 estados, pero sigue actuando de forma unilateral, cuando lo hace sin una autorización del Consejo de Seguridad.

Paradójicamente, la unipolaridad cohabitó con un cierto grado de multilateralismo.

En el Gobierno de George H. W. Bush, hubo una aparente valoración del Consejo de Seguridad, cuyos trabajos avanzaron.

La acción contra Irak en 1990, ante la flagrante violación de la Carta por la invasión de Kuwait, obtuvo respaldo multilateral.

No obstante, el encanto con el "fin de la Historia" luego se desvaneció.

Algunos países empezaron a hacer valer sus posiciones con más independencia, especialmente los miembros permanentes (pero también algunos no permanentes) del Consejo de Seguridad.

El apoyo multilateral a posiciones de la superpotencia se volvió cada vez menos evidente.

Como consecuencia de estas diferencias, comenzaron a manifestarse tentaciones de acción unilateral de la superpotencia.

En 1998, los EE.UU. bombardearon unilateralmente a Irak y a Sudán, en algunos casos, con el apoyo de Gran-Bretaña.

En 1999, la OTAN no esperó que terminasen las negociaciones sobre Kosovo en el Consejo de Seguridad y operó una acción unilateral.

La culminación de esta tendencia fue la invasión de Irak en 2003, sin la autorización del Consejo de Seguridad y teniendo como base la doctrina de la acción preventiva, que no encuentra apoyo en las disposiciones de la Carta de la ONU.

Siempre que no obtuvieran autorización multilateral para acciones coercitivas, los EE.UU. y sus aliados invocaban una presunta "comunidad internacional" para legitimar sus acciones.

Viví de cerca este proceso al final de la década de los 90.

La propensión al unilateralismo sigue, incluso bajo la fachada del multilateralismo. Los argumentos morales se invocan cada vez más en el nombre de un "multilateralismo eficaz".

En 2011, la OTAN atacó a Libia bajo el pretexto de proteger a los civiles, pero en realidad actuó en favor de un cambio de régimen, que no estaba autorizado – piense lo que se piense sobre el régimen de Gadafi, fue una acción que extrapoló el mandato del Consejo de Seguridad.

El ataque contra el consulado de EE.UU. en Benghazi en 2012, con la trágica muerte del embajador estadounidense, muestra como la acción militar no ha generado ni seguridad, ni estabilidad.

En los últimos debates sobre Siria, la idea de que un ataque de EE.UU. podría llevarse a cabo sin el consentimiento del Consejo de Seguridad fue tratado en varios países con gran naturalidad.

Por ejemplo, un número de la prestigiosa revista *The Economist* (31/08/2013) traía artículo bajo el titular "Policía global, le guste o no", en la cual justificaba la rationale de la acción unilateral.

En los últimos veinte años, hemos pasado de una situación en que se buscaba darle legitimidad multilateral a las acciones de fuerza conducidas bajo el paraguas de Naciones Unidas a una situación en que el unilateralismo es exaltado – no solo practicado, pero exaltado, lo que es más grave.

Hay una gran crisis del multilateralismo, muy grave para nuestros países.

Existe, por consiguiente, un paradojo: al mismo tiempo que se acentuaron los elementos de la multipolaridad, creció la tentación unilateral.

El mundo, que parecía a finales de 1990 absolutamente unipolar, comenzó a asistir a un ensayo de acciones autónomas de otros países, según crecían en términos económicos y políticos.

Rusia y China se han vuelto más asertivos en relación con sus intereses y visiones del mundo.

Otra señal fue la oposición de Francia y Alemania a la invasión de Irak en 2003.

Poco a poco, la idea de la multipolaridad comenzó a involucrar también a otros países emergentes como India, Brasil, Argentina y Sudáfrica

Estos países están interesados en promover un orden internacional que sea no sólo multipolar, sino que también basada en los principios del multilateralismo.

Actúan con miras al fortalecimiento y la reforma de las organizaciones internacionales.

Para una multipolaridad efectiva, no es suficiente que existan países con peso significativo: es necesario que estén dispuestos a hacer valer este peso.

Nos interesa un mundo donde el poder esté más difuso, donde haya más espacio para la negociación y para acciones genuinamente colectivas.

Pero también nos interesa el multilateralismo, que ordena las interacciones, confiere previsibilidad y promueve la solución pacífica de las controversias.

La tercera dicotomía es entre cooperación y conflicto.

Si bien el fin de la Guerra Fría eliminó la amenaza de una confrontación directa entre los dos polos, sería ingenuo suponer que la cooperación se haya afirmado ante el conflicto.

El "fin de la Historia " no sucedió.

Conflictos "periféricos", pero con gran impacto en todo el mundo – siguieron sin solución: el Medio Oriente - Irán, Siria, sur de Líbano, Israel - Palestina - plantean cuestiones graves.

En esos conflictos, es inegable la existencia de factores étnicos o religiosos.

Al mismo tiempo, se oye mucho sobre las amenazas asimétricas, el terrorismo, los crímenes transnacionales, el tráfico de drogas, a veces unidos entre ellos.

Todo esto es relevante.

Sin embargo, sería engañoso suponer que ese nuevo tipo de amenaza substituyó el conflicto entre Estados.

Como se desprende de la situación en Irak y Libia, la cuestión del acceso a los recursos naturales – a menudo oscurecida – sigue actual.

Después del 11 de Septiembre, hubo una considerable incertidumbre con respecto a las fuentes de suministro de petróleo.

En ese contexto, el conflicto entre Estados actual o potencial no solo persiste sino que puede acercarse a nuestros países.

Que se observe la secuencia de eventos que involucró a Libia y a Malí, y potencialmente a los países de África Occidental y, por lo tanto, al Atlántico Sur.

Por supuesto, esperamos que estas cuestiones se resuelvan diplomáticamente.

Sin embargo, tenemos que estar preparados para hacer frente a una situación en la que los conflictos han escapado a la regulación multilateral.

Estas realidades plantean desafíos para el sector de la Defensa.

★★★

Veamos América del Sur.

En este contexto, nuestro reto hoy es consolidar a América del Sur como un polo del mundo multipolar, defender el multilateralismo y la prevalencia de la paz sobre el conflicto.

América del Sur, por su relativa situación de paz entre sus Estados y su fuerte afinidad en términos de identidad, dispone de condiciones muy favorables para ejercer ese papel.

Debemos ser vigilantes ante conceptos erróneos que buscan relegar nuestros países a un rol subordinado en el sistema internacional.

Al final de la Guerra Fría, en las Américas, la potencia dominante intentó promover el concepto, de forma más o menos explícita, de que habría una cierta "división del trabajo" en las fuerzas de seguridad y defensa en las Américas: a la potencia principal le tocaría la defensa de capacidad militar y el tratamiento de los temas de paz y de guerra.

A las fuerzas armadas de los países latinoamericanos y sudamericanos, les quedaría centrarse principalmente en la lucha contra la delincuencia, especialmente en los delitos transnacionales y el narcotráfico.

El fortalecimiento de las capacidades de defensa de América del Sur frente a las amenazas externas no sería necesario y, al peor, sería ilegítimo porque motivaría una presunta "carrera armamentista" entre nuestros países.

Muchos de nuestros países nunca han aceptado este punto de vista. Pero este debate sigue vivo, con algún grado de diferencia, en el ámbito de la JID, de la OEA y de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.

Esta concepción reduccionista no corresponde a la realidad plural de América del Sur

América del Sur tiene un papel que ejercer en el orden mundial, contribuyendo como una fuerza para la paz y la justicia, además del pleno cumplimiento de las normas internacionales.

Somos no sólo una región pacífica, somos proveedores de paz.

En nuestra visión estratégica, la UNASUR debe progresivamente ser uno de los centros políticos del mundo.

Nos toca cuidar la plena soberanía y la integridad territorial de nuestros países.

Pero también es el deseo de UNASUR promover el respecto a las normas internacionales y el fortalecimiento del multilateralismo, como se reiteró en la reciente Cumbre presidencial de Paramaribo.

La integración en defensa es una dimensión fundamental a fin de hacer esa contribución en una realidad.

Con la creación del Consejo de Defensa Suramericano, ha sido posible hacer de América del Sur una zona donde la guerra es impensable.

Karl Deutsch, el politólogo norteamericano le dio a este tipo de organización regional el nombre de "comunidad de seguridad".

Ya tenemos, en la relación entre dos países de América del Sur, un ejemplo reconocido en todo el mundo de este tipo de comunidad: Brasil y Argentina.

A partir de la década de 1980, creamos mecanismos innovadores de fomento de la confianza, incluso en la esfera nuclear, mientras se profundizó la integración económica y comercial.

Brasil y Argentina son uno de los pilares de una "comunidad de paz y seguridad" que se está formando en América del Sur.

Los resultados de la acción del Consejo de Defensa en los últimos cinco años desde su creación son palpables.

El CDS pudo contribuir para reducir la tensión acerca de diferencias entre países de nuestra región y para fomentar la paz.

Pocas personas tienen duda de que, hoy en día, los problemas o las diferencias de percepción entre nuestros países se resolverán sobre la base de la diplomacia y del diálogo.

Durante la VII Cumbre de la UNASUR, las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno abogaron por el desarrollo de una propuesta de lineamientos estratégicos para la construcción, de forma gradual y flexible, de una visión común de la defensa regional.

La Declaración Conjunta destaca el rol del CDS para desarrollar un pensamiento estratégico regional y, en este contexto, subraya la iniciativa de crear una Escuela Sudamericana de Defensa.

La Escuela está concebida – yo cito la resolución – "como un centro de estudios superiores para la coordinación y creación de redes entre las iniciativas nacionales de los países miembros para la formación de civiles y militares en materia de defensa y seguridad nacional."

El Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, aquí en Buenos Aires, es uno de los nodos de esta red.

Otro nodo existente es el Curso Superior de Defensa Suramericano, que se celebra en Brasil.

La Escuela de Defensa Suramericana comprenderá un conjunto de iniciativas, en varios centros de reflexión suramericano aprobados por el Consejo.

Los avances recientes en la CDS sobre varios otros temas revelan el gran potencial abierto a la integración.

El Registro de Gastos de Defensa es un mecanismo de transparencia que permite una mejor comprensión de la defensa de cada uno de los países miembros de la UNASUR.

Se realizan el curso de defensa para funcionarios civiles, el seminario sobre ciencia y tecnología, el seminario sobre la protección de los recursos naturales, el seminario sobre la integración de las mujeres en el ámbito de la defensa (y me complació mucho oír hoy los esfuerzos ya hechos aquí en Argentina en ese sector), entre otras acciones, promueven la comprensión mutua, facilitan el diálogo y fomentan la formación de una visión común.

Desde el punto de vista de la cooperación tecnológica e industrial, hago hincapié en la colaboración que hemos dado al proyecto del Avión de Entrenamiento Básico Suramericano (UNASUR-I) – una iniciativa argentina que Brasil ha apoyado con entusiasmo y que esperamos pueda contar con la participación de muchos de nuestros países, en una manera u otra .

Estamos desarrollando también el Sistema Sudamericano de Monitoreo y Vigilancia de Áreas Especiales, que combina las capacidades en las áreas como meteorología, protección del

medioambiente, protección de reservas indígenas, defensa de las zonas fronterizas y de minerales estratégicos.

Son ejemplos concretos de cooperación entre nuestros países, sin que sea necesario, como en el pasado, recorrer a otras potencias o colocarnos bajo el manto de organizaciones donde prevalezcan intereses ajenos.

Además de los proyectos que son específicos de la UNASUR, también hemos aumentado nuestra cooperación bilateral.

Una vez más, Brasil y Argentina dan ejemplos valiosos.

Venimos cooperando en el proyecto del avión carguero KC -390.

Nuestras Armadas realizan el ejercicio naval Fraternal.

Realizan otros también en el ámbito del Ejército y de la Fuerza Aérea.

Recibimos la indispensable y generosa cooperación argentina en nuestras actividades antárticas.

Hemos mantenido un diálogo estratégico al más alto nivel, incluyendo los ministros, viceministros y los Estados Mayores conjuntos.

Es muy importante que nuestros ministerios, que son relativamente jóvenes (el de Brasil ciertamente lo es), comprendan como cada uno resolvió cuestiones de interoperabilidad y comandos conjuntos para ciertas operaciones.

Estamos delante de amenazas nuevas, impulsadas por tremendo progreso tecnológico, direccionado a fines incompatibles con un mundo más pacífico y democrático.

De acuerdo con recientes revelaciones, América del Sur aparece como una región sujeta a operaciones de espionaje masivo.

Tenemos que reflexionar sobre cómo cooperar para hacer frente a estas nuevas formas de ataque e intrusión a nuestra soberanía.

Contamos con un nuevo mandato de los Presidentes: la Declaración de Paramaribo establece que, junto con el COSIPLAN, los países de los CDS deben profundizar "sus proyectos respectivos en materia de defensa cibernética y la interconexión de sus redes de fibra óptica en nuestros países con el fin de hacer más seguras nuestras telecomunicaciones, promover el desarrollo de la tecnología regional y la inclusión digital".

Debemos hacer esfuerzos para promover proyectos conjuntos en la defensa cibernética.

Pero es necesario que también nos preguntemos acerca de las causas de ese gran interés en esos datos de nuestra realidad.

El tema de las interceptaciones digitales apunta a un tema de vital importancia: la cuestión de la protección de los recursos naturales.

En una región con un inmenso patrimonio natural como es América del Sur, la defensa contra ese tipo de monitoreo es una parte indispensable del ejercicio de la soberanía nacional y de la gestión económica.

El CDS debe profundizar el debate sobre el tema de la protección de los recursos naturales.

La competencia por estos recursos puede llegar a afectar a los países de América del Sur, tanto en forma de incursiones directas cuanto como los efectos colaterales de los conflictos entre terceros.

Expertos de diferentes fuentes han destacado el enorme aumento de la demanda de alimentos, agua y energía en las próximas dos décadas y, al mismo tiempo, el potencial de conflicto.

Dice Michael Klare, un experto en el área, " la economía mundial hoy en día no puede crecer y prosperar sin una oferta creciente de numerosos recursos crítico, pero la adquisición de esos materiales representa una amenaza creciente para la seguridad y la estabilidad de la sociedad humana y (...) una vez que el acceso a una amplia gama de recursos naturales es esencial para la preservación de la vitalidad económica, todas las naciones tienen un fuerte interés en la lucha por el control de las fuentes de suministro que quedan".

Si recordamos los debates de las últimas décadas, por lo menos tres tipos de crisis ya son visibles en los noticieros: una crisis alimentaria, una crisis ambiental y una crisis energética.

De hecho, América del Sur es una potencia en estas tres áreas.

Representa el 12 % de la superficie terrestre, en la que tiene el 25% del total de la tierra donde se cultivan los alimentos; el 25% del agua dulce del mundo; el 40% de la biodiversidad del planeta; reservas de más de 120 millones de barriles de petróleo; y enormes reservas de recursos minerales.

El Consejo de Defensa Suramericano tiene la tarea de evaluar las amenazas a la soberanía de los países de la región a la luz de la valoración de estos activos a nivel global.

Eso incluye las amenazas que provienen del uso distorsivo de las nuevas tecnologías digitales.

Se debe recordar que existe una relación entre hechos aparentemente distantes, como la competencia por los recursos y el creciente monitoreo de datos.

La coordinación entre nuestros países es importante para aumentar la eficacia de las medidas de disuasión y también para profundizar la confianza que ya existe entre los países de América del Sur

Entre nosotros, la cooperación es la mejor disuasión.

Para que podamos defendernos de las amenazas externas, tenemos que estar bien equipados.

Y debemos, de una vez por todas, eliminar la idea de que esto representa una carrera armamentista en la región.

Por eso, es vital la continua creación de confianza.

Es importante dejar claro que esos equipos y los entrenamientos correspondientes son esenciales para la protección de nuestros recursos.

El CDS, aunque no se constituya como alianza de defensa, a ejemplo de la OTAN, es el principal foro a través del cual nuestros países podrán articular una doctrina común de "cooperación disuasoria".

Es necesario fortalecer al CDS, no sólo con instituciones como la Escuela de Defensa Suramericana, sino que también por medio de mecanismos que permitan un contacto más constante entre

nuestras Fuerzas Armadas y entre nuestros establecimientos de defensa, sobretudo entre nuestros oficiales de Estado mayor.

En este sentido, creo que es hora de pensar en la creación de una Comisión de Asesoría Militar que funcione permanentemente junto a la Secretaria General de la UNASUR.

Dicha Comisión, subordinada a los ministros y a las autoridades civiles, serviría como foro de análisis, intercambio de ideas y de nuestra visión conjunta.

Corresponde a los sudamericanos cuidar de la defensa de América del Sur

La defensa no es delegable.

Quisiera terminar con una breve reflexión sobre la relación entre defensa y democracia.

Nuestros países han experimentado un largo y doloroso proceso de transición política.

Hoy día vivimos democracias plenas.

En ellas, la autoridad civil sobre las Fuerzas Armadas es axiomática y no puede ser cuestionada en ningún caso.

Asimismo, es esencial valorar el papel de los militares como profesionales abnegados que dedican sus vidas a la defensa de nuestras Patrias y otras tareas vitales para el bienestar de nuestro pueblo.

Hablé aquí de varias dicotomías que caracterizan el mundo de hoy.

Termino con una reflexión sobre una dialéctica positiva entre defensa robusta y fortaleza democrática.

Reforzar esa dialéctica, en mi opinión, es una de las principales misiones de los Ministerios de Defensa de nuestros países.

Muchas gracias.