

Rut Diamint



SIN RUMBO. ESTRATEGIAS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

P Serie
Política

SIN RUMBO.
ESTRATEGIAS
DE DEFENSA
EN AMÉRICA
LATINA



FONDO DE PUBLICACIONES
UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA



Hoy como ayer América Latina, protegida por dos grandes océanos y a la sombra del gigante norteamericano exhibe un perfil geopolítico sui generis y se enfrenta a una particular constelación de amenazas que la mantienen al margen de las grandes discusiones sobre seguridad internacional. Desde una innovadora perspectiva civilista, en su libro Rut Diamint ofrece un valioso aporte latinoamericano al debate global sobre defensa y seguridad.

Cristina Eguizábal. Profesora de Flacso Costa Rica y ex embajadora de Costa Rica en Italia.

La autora nos da un libro necesario en la difícil realidad actual de los países latinoamericanos. Hablar de políticas de defensa, de los militares, del deterioro de las capacidades de los líderes civiles, y los graves problemas de gobernabilidad que vive los países del subcontinente no es tarea fácil. El libro que el lector tiene en sus manos se desprende de la rigurosidad científica que distingue la trayectoria de su autora. Lectura necesaria.

Raúl Benítez Manaut. Investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En esta oportunidad la Dra. Rut Diamint nos devela nuevas aristas de la reflexión sobre la seguridad y la defensa de cara a nuevos contextos estratégicos. El valor agregado de su obra es a la vez epistemológico y académico. Un texto sin desperdicio para los estudiosos del área.

Lilian Bobea, Fitchburg State University;
Representante para AL y Caribe, UN Working Group on Mercenaries and PMSC.

Escuela de Política y Relaciones Internacionales

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta

Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 58 No. 68-91. Tel.: (575) 368 9417. Barranquilla

www.usergioarboleda.edu.co

SIN RUMBO.
ESTRATEGIAS DE DEFENSA
EN AMÉRICA LATINA

La pregunta que impulsó este libro es que el conocimiento de los temas de seguridad y defensa deben alcanzar a funcionarios civiles y a los ciudadanos. La autora parte de afirmar que ante un escenario de incertidumbre es más urgente que los Estados planifiquen para un mediano y largo plazo. Para ello, recurre a explicar que es la Gran Estrategia y como se ha entendido en diferentes corrientes de pensamiento. La ausencia de una mirada prospectiva es evidente tanto en los países, individualmente, como en las organizaciones regionales. Es prácticamente inexistente una concepción estratégica en los países de la región, vacío que no ha sido cubierto por los Libros Blanco de la Defensa. Ante una creciente militarización en las sociedades latinoamericanas, este libro es una referencia esencial para entender los desafíos de la democracia.



Rut
Diamint

Es profesora en la Universidad Torcuato Di Tella e Investigadora Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICET. Se ha desempeñado como jefe de gabinete del Ministerio de Defensa de Argentina (2004-2005). Ha coordinado proyectos de las Fundaciones Ford, Open Society y National Endowment for Democracy sobre temas de defensa, liderazgo político y democracia. Fue investigadora del programa Creating Security Community in the Americas, Woodrow Wilson International Center, 2001-2008; Peace and Security in the Americas, Woodrow Wilson Center-FLACSO, Chile, 1991-2001; the Partnership for Democratic Governance, National Democratic Institute, 1999-2000. Fue profesor invitado en las universidades de Columbia y Florida International y obtuvo becas de Fulbright, Woodrow Wilson International Center for Scholars, PIF program of Canada government, Tinker Foundation, UN Commission for Peace Studies, US Studies Center for US-Mexican Studies (University of California at San Diego), CERI-Science-Po.

Es Asesora del Club de Madrid y fue miembro del Advisory Board of the UN Secretary General on Disarmament Matters. Se especializó en paz, democracia, cuestiones cívico-militares y seguridad regional. Escribió más de 100 artículos. Sus últimos libros incluyen Demócratas o usurpadores. Una tipología de líderes políticos sudamericanos, co-autora Laura Tedesco (EUDEBA) Latin American's Leaders, co-autora Laura Tedesco (Zed Books 2016); Sin gloria. La defensa en la Argentina democrática (Eudeba 2015); Democratizar a los políticos: Un Estudio de Líderes de América Latina co-autora Laura Tedesco (La Catarata 2013).

Sin rumbo.
Estrategias de defensa
en América Latina

Rut Diamint

Prólogo
César Niño



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Diamint, Rut

Sin rumbo: estrategias de defensa en América Latina / Rut Diamint ; prólogo César Niño – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2020.

292 p.

ISBN: 978-958-5158-17-7 (rústica)

ISBN: 978-958-5158-14-6 (.pdf)

1. América Latina - Seguridad nacional 2. América Latina - Política militar 3. América Latina - Relaciones exteriores 4. Seguridad internacional 5. Militarismo I. Niño, César, prol.

355.03308 ed. 22

SIN RUMBO. ESTRATEGIAS DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA

© **Universidad Sergio Arboleda**

Rut Diamint

ISBN: 978-958-5158-17-7 (rústica)

ISBN: 978-958-5158-14-6 (.pdf)

DOI: 10.22518/book/9789585158146

Edición: diciembre de 2020.

Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Edición:

Diana Niño Muñoz

Deisy Janeth Osorio Gómez

Diseño y diagramación:

Jimmy F. Salcedo Sánchez

Portada:

Fotografía de Dreamstime.com

Corrección de estilo:

Proceditor

Universidad Sergio Arboleda

Calle 74 No. 14-14.

Teléfono: (571) 325 7500

ext. 2131/2260. Bogotá, D. C.

www.usergioarboleda.edu.co

Impresión:

DGP Editores

Bogotá, D.C.



Esta licencia permite comercializar la obra, respetando los créditos del autor y sin realizar modificaciones.

Contenido

Agradecimientos	9
Prólogo <i>César Niño</i>	11
Introducción	13
Capítulo 1	
Estrategia e interés nacional	23
Cultura estratégica	31
Geopolítica	35
Interés nacional	43
Reuniendo las explicaciones	49
Capítulo 2	
Los nuevos paradigmas de seguridad y América Latina	59
Los nuevos estudios de seguridad	60
Las miradas críticas sobre la seguridad	68
Seguridad humana	73
¿Un nuevo orden de la seguridad?	78
Capítulo 3	
La integración regional y sus desilusiones	85
La Junta Interamericana de Defensa	91
La seguridad colectiva	94
La seguridad hemisférica a partir de la década de 1990	97
Las Conferencias Ministeriales de Defensa	100
La defensa en la Unasur	103
La identidad de defensa	109
La cuestión de los recursos naturales	112
El final de la Unasur	114
La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	116
El ocaso de la ALBA	118
La defensa en ALBA	118
Integración y desintegración	121
Cooperación y desconfianza	124

Capítulo 4	
Los libros blancos de defensa en perspectiva comparada	135
Libros Blanco y estrategia de los países grandes	142
Brasil	143
México	149
Argentina	153
Colombia	158
Libros Blanco y estrategia de los países intermedios	162
Chile	162
Perú	166
Ecuador	170
Bolivia	176
Libros Blanco y estrategia de los pequeños Estados	180
Honduras y Guatemala	180
Uruguay	181
El Salvador	185
Nicaragua	189
Una perspectiva comparativa	194
Capítulo 5	
Militarismo y militarización	209
Dilemas conceptuales	211
La militarización resistente	214
Securitización y militarización	221
Desmilitarización y remilitarización	226
¿Percepciones infundadas?	233
Capítulo 6	
América Latina en la encrucijada	243
América Latina, una y plural	243
Seguridad y gobernabilidad	246
Las falsas disyuntivas	249
Rendición de cuentas	252
Seguridad y violencia	256
Política exterior y alianzas	261

¿Cuáles guerras?	269
El contexto de aquí al futuro	273
Las miradas prospectivas	275
Recapitulando	278

Índice de tablas

Tabla 1. Acuerdos latinoamericanos y caribeños	122
Tabla 2. Libros Blanco y documentos de defensa en América del Sur	138
Tabla 3. Año de presentación de los libros blancos en América Central	139
Tabla 4. Categorías de defensa	141
Tabla 5. Posicionamiento general por país del sector de defensa	161
Tabla 6. Posicionamiento estratégico por país latinoamericano	179
Tabla 7. Posicionamiento por país latinoamericano	194
Tabla 8. Número de efectivos en las fuerzas armadas por habitantes en América Latina y el Caribe	219

Dedicatoria

A mi familia

Agradecimientos

A Agostina Dasso, Kristina Mani, Arie Kacowicz, Antonio Jorge Ramalho, Arturo Sotomayor, Laura Tedesco, Arlene Tickner, Joseph S. Tulchin, cuyos comentarios, sugerencias e indicaciones fueron fundamentales para dar coherencia y rigurosidad a este trabajo. Todo mi agradecimiento por el profundo trabajo que realizaron sobre los diversos capítulos del libro.

Muchas de las ideas y los enfoques utilizados aquí me obligan a dar un reconocimiento especial a Joseph S. Tulchin, mi maestro, quien además es un académico cuyo trabajo es referente para numerosísimos latinoamericanos y, especialmente, un promotor de mujeres en las cuestiones de seguridad internacional.

También hago un reconocimiento a la beca ofrecida por el *Centre d'études en relations internationales* (CERI) en *Sciences Po*, de París. Mi estadía en ese centro posibilitó, primero, mi estudio sobre el tema de la estrategia nacional y, segundo, compartir con sus investigadores facetas de la realidad francesa y mundial. Especialmente, mi reconocimiento a Olivier Dabène, director del centro; también a Gaspard Estrada y Bertrand Badie, investigadores de esa institución.

Finalmente, agradezco especialmente a la Universidad Sergio Arboleda, de Bogotá, por el apoyo y contribución con los recursos materiales para desarrollar y concluir este proyecto. Sergio Angel confió desde el principio en este libro; para él mi profunda gratitud.

Prólogo

Comprender los desafíos estratégicos y las complejidades asociadas con la seguridad y la defensa de la región compromete visiones y perspectivas agudas. La región comparte amenazas comunes, no siempre compartidas, y este escenario abre una ventana de oportunidad para dinamizar el poliedro de la seguridad en un contexto volátil. Las nociones, las doctrinas y las políticas de seguridad no demuestran tener rumbo y, de hecho, los problemas de seguridad parecen ir más rápido que las estrategias nacionales para contrarrestarlos, de modo que la incertidumbre sobre los verdaderos desafíos continentales deja en evidencia la desconexión de las agendas con los asuntos de seguridad y defensa.

Rut Diamint pone sobre la mesa cuestiones altamente relevantes en la arquitectura de la seguridad y la defensa de América Latina. Por ejemplo, que el diseño estratégico parece tener algunas inconsistencias estructurales sobre la forma y el fondo, porque la región posee particularidades y asimetrías de gran envergadura, junto con una idea homogenizada de los conceptos de *defensa y la seguridad*.

Lo anterior se refleja en la existencia de cierta sensación de que los Estados latinoamericanos han construido su noción de seguridad con base en elementos ajenos a la región y han elaborado sus planes o estrategias desde una perspectiva importada, con conceptos propios de otras épocas, zonas y contextos. Así pues, nuestra idea de seguridad es una idea alejada de la realidad continental. Por esas razones, la profesora Diamint plantea discusiones ontológicas y conceptuales al respecto, poniendo de manifiesto que la naturaleza de la seguridad en América Latina responde a fenómenos distintos a los de Europa o Estados Unidos.

Más aún, a pesar de que la región es pacífica, con algunos bemoles de tensiones geopolíticas por asuntos limítrofes e hipótesis de guerra, es también una región altamente violenta. Es una región con bajas propensiones a conflictos armados convencionales y enfrentamientos militares, donde las violencias han desbordado las capacidades nacionales. Es interesante observar que esa baja tendencia a los conflictos entre Estados está alimentada no por el nivel de consenso y triunfo de la diplomacia o gestión de organizaciones internacionales, sino por los altos costos de transacción del sostenimiento de la guerra. Lo anterior ha generado que América Latina sea un ejemplo natural de equilibrio de poder, no por las capacidades y los dilemas de seguridad enfrentados, sino por la falta de recursos, estrategia y desbordamiento de costos.

Por otra parte, la idea de *interés nacional* se suma a esa constelación de conceptos adquiridos de manera artificial. Persiste una idea moderna de *razón de Estado*, anquilosada en la configuración westfaliana de sistema binario Estado-nación, que parece no corresponder con la naturaleza latinoamericana. Por ello, las élites militares se han involucrado de manera directa en la arquitectura de los órdenes sociales, políticos y económicos. Los ejemplos redundan en las definiciones y disyuntivas entre la militarización y el militarismo. Diamint repasa y evalúa la tesis estratégica y la interacción entre los instrumentos de la seguridad en dos dimensiones: la paz y la guerra.

En este libro, el lector se encuentra con un análisis minucioso que, seguramente, además de interesar a estudiantes de Ciencia Política, Relaciones Internacionales y Estudios Estratégicos, entre otras, tiene el potencial de ser insumo para analistas, tomadores de decisiones y operadores de seguridad en la región. Con *Sin rumbo, estrategias de defensa en América Latina*, Diamint pone el dedo en la llaga sobre cuestiones críticas de la estrategia regional, llama la atención frente a los *Libros Blanco* y deja en evidencia fallas que deben atenderse audaz y oportunamente, los problemas y amenazas a la seguridad y defensa se alejan de lo que se creía hace algunas décadas.

César Niño

Director de Investigación y profesor asociado
de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales.
Universidad Sergio Arboleda

Introducción

El mundo es hoy por hoy un territorio incierto. La democracia ha perdido credibilidad. Los organismos multilaterales están cuestionados y sus resoluciones se aplican esporádicamente. Ante esta situación, la ciudadanía opta por candidatos mesiánicos, llenos de promesas, que actúan sin el respaldo de partidos políticos organizados. La globalización se difunde selectivamente, mientras se concentra la riqueza y aumenta la pobreza. El terrorismo ataca indiscriminadamente a personas no combatientes. Tanto en gobiernos de izquierdas como en los de derechas, hay fracasos innegables.

En los últimos quince años, la distribución mundial del poder es un tema central de los debates internacionales. Pasados más de veinte años del fin de la confrontación entre el bloque occidental y el extinto bloque soviético, la discusión se encaminó a dilucidar si existe una hiperpotencia o si, por el contrario, el mundo se ha convertido en un escenario multipolar. Las diferencias entre especialistas y nacionalidades derivan en una relativa perplejidad e imprecisión acerca de quienes definen la agenda global. De ese modo, coexisten miradas que confían en el dominio de bloques, junto con quienes auguran un cambio radical en el eje de poder.

Al mismo tiempo, se suceden perspectivas que avalan el poder blando, mientras otros retornan al más puro realismo y al armamentismo. Van en paralelo aquellos que argumentan que los Estados han perdido potestades frente a las normativas globales y regionales. Mientras tanto, surgen comunidades que predicán que nada ha cambiado en el sistema internacional, regido por las naciones.

En otros ámbitos, se pondera el poder de las asociaciones civiles para influenciar las agendas y también se celebra el desarrollo de nuevas tecnologías sofisticadas para destruir objetivos específicos. Avanza la democracia en el mundo, y avanza el accionar de fundamentalismos religiosos, como algunas facciones del extremismo islámico, particularista y radicalizado. Entretanto, se enaltece el poder de la información y las comunicaciones, al tiempo que se condena la manipulación de datos y la proliferación de noticias falsas. En la década de 1990, Joseph Nye pronosticaba que será más difícil en el futuro para cualquier potencia controlar el ámbito político y lograr lo que espera de los otros¹.

A pesar de la incerteza a que conducen las tendencias y hechos mencionados, los Estados necesitan hacer predicciones para manejar sus intereses en el mediano y

¹ Nye, Joseph S Jr. 1991. p. 175.

el largo plazo. La Estrategia Global y de Seguridad, de la Unión Europea; la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017, de Francia; *The National Security Strategy*, de Estados Unidos; o la Gran Estrategia, de China; todas son narrativas gubernamentales que indican un posicionamiento global. Tal posicionamiento, identificado como *Grand Strategy* da previsibilidad a las acciones de un Estado y dirección a las decisiones políticas. Pero no se refiere a una estrategia militar en sí, sino a un conjunto de valores, iniciativas y prácticas que involucran lo social, lo político y lo económico, donde también se incluye el aspecto militar. Al respecto, en 1986, las Naciones Unidas (ONU) se habían expresado en los siguientes términos:

“Solo reconociendo que la seguridad no es divisible, ya sea en sus dimensiones militar, económica, social y política o entre sus aspectos nacionales e internacionales, las naciones pueden desarrollar las medidas cooperativas necesarias para lograr la seguridad en una época interdependiente”².

En su mayoría, expresiones similares, por un lado, sobre los grandes desafíos que deben enfrentar y, por otro, en cuanto a los recursos de los cuales disponen para el progreso de las sociedades y el sostenimiento de sus gobiernos. Sin embargo, al concentrarnos en América Latina, se notan algunas diferencias, como se explica enseguida.

En los casos señalados de países considerados potencias existe una evidente coordinación entre las agencias gubernamentales y las propuestas presidenciales. Los escritos son resultado de numerosas consultas y acuerdos entre las administraciones del Estado. Los presidentes han tenido una directa influencia en marcar el camino de esas prospectivas. Todo ello implica que hay institucionalidad en su encuadre.

En cambio, en la mayoría de los países latinoamericanos, los distintos *Libros Blanco de la defensa*, el tratado que reemplaza a esas grandes directivas estratégicas, no refleja la posición presidencial; ni resume la perspectiva de los ministerios nacionales; ni expresa la política exterior del Estado; tampoco condice la letra del escrito con las acciones de los agentes. Es más, en muchos casos, es evidente que no existe diseño estratégico en su constitución.

Entre las distintas razones que explican la limitada relevancia de la seguridad en las naciones latinoamericanas, hay dos justificaciones que logran un mayor nivel explicativo. Primero, suele decirse que los países de la región han tenido papeles secundarios en los grandes conflictos mundiales. Dado que la seguridad internacional

² Report of the Secretary-General. 1986. p. 15. Todas las traducciones fueron efectuadas por la autora.

no era un asunto vital, los países no contaban con recursos propios para pensar su propia estrategia de seguridad nacional³.

Al respecto, Jorge I. Domínguez apunta que el aislamiento de América Latina frente al sistema internacional funciona como un condicionante de la peculiaridad de la región, donde predomina una visión de corto plazo y una inconsistencia de las políticas exteriores⁴. Sobre el mismo asunto, Arlene Tickner señala que, si bien los problemas internacionales se originan sobre todo en lo que se llama el *Tercer Mundo*, o sea la periferia, los principales debates sobre anarquía, soberanía, poder y Estado, y los discursos académicos predominantes excluyen al *Tercer Mundo*⁵.

Lo anterior equivale a decir que el retraso de las naciones latinoamericanas en formar parte de la agenda global se debe tanto a la marginalidad de varias de ellas para los centros de poder, como al carácter convulsionado de sus agendas internas. Las categorías analíticas de los países desarrollados no corresponden con las realidades del sur⁶. Refiriéndose a ese tema, Mohammed Ayoob comenta: “Tales acrobacias semánticas tienden a imponer el modelo de las políticas occidentales contemporáneas —de Estados nacionales que han resuelto en gran medida su problema de legitimidad— que están muy alejadas de las realidades del *Tercer Mundo*”⁷.

A esta falta de prioridad del tema de seguridad, también influye la ausencia de control civil democrático de las fuerzas armadas. A lo que se suma que la defensa ha quedado siempre en manos militares. A pesar de que las instituciones militares de los distintos países diseñaban hipótesis de conflicto, generalmente con algún país vecino, sus actividades se han concentrado en la política interna, el seguimiento a militantes políticos y el ejercicio directo del poder.

Hechas las anteriores precisiones, este trabajo investigativo analiza las propuestas estratégicas de varios de esos países, a fin de entender si están preparadas para afrontar los desafíos que impone el tiempo actual. Esto tiene sentido al considerar: (1) que las democracias se han debilitado, y el desarrollo económico y la apertura comercial conviven con una creciente desigualdad social e inusuales niveles de violencia; (2) en la potencia del Norte, la presidencia de Donald Trump se desenfocaba con respecto a la tradicional presencia norteamericana en el continente; y China y, en menor medida, Rusia extienden su predominio sobre estas tierras, encubriendo pretensiones hegemónicas en intereses comerciales.

³ Mares, David. 2001; Kacowicz Arie M. 1998; Domínguez, Jorge I. 1998.

⁴ Domínguez, Jorge I. 2003. pp. 22 y 41-42.

⁵ Tickner, Arlene. 2002. p. xii. Ver también Abrahamsen, Rita y Sandor, Adam. 2018. pp. 388-390.

⁶ Ayoob, Mohammed. 1998. pp. 31-54.

⁷ Ayoob, Mohamed. 1997. p. 127.

Ese escenario cambiante obliga a actualizar las visiones sobre el mundo, reacomodar la política exterior para acoplarse a los desafíos, modificar los recursos institucionales para lograr el máximo de relevancia posible, y fortalecer las alianzas más provechosas. Los países de la región, en general, carecen de una racionalidad y coherencia que preserve una identidad de políticas, y prefijen comportamientos. Más bien, tienden a responder a coyunturas y generar políticas reactivas, y no a tener un mapa que guíe las decisiones.

Las escuelas de pensamiento en seguridad internacional aportan un prisma desde el cual organizar las políticas públicas y dar coherencia a las decisiones. Un claro predominio de una visión realista del mundo tiñó las miradas de la defensa e influyó sobre las acciones de los ministerios de Relaciones Exteriores. No obstante, con el advenimiento de la democracia a partir de los años ochenta, otras concepciones de seguridad alimentaron las opciones de las naciones latinoamericanas. Sea cual sea el escenario, no puede obviarse que los gobiernos latinoamericanos desestiman la riqueza de los aportes que puede brindar la academia para diseñar la seguridad nacional e internacional.

En los primeros capítulos de este libro, se dan a conocer las corrientes actuales de pensamiento en seguridad y se explica cómo han influido en algunas decisiones en la región. En casi todas las ocasiones, se trata de interpretaciones que ajustan la teoría a las decisiones tomadas. En sistemas democráticos, con el avance de los procesos de integración, las viejas hipótesis de conflicto han desaparecido. Pero los gobiernos de América Latina no estructuran sus sistemas de defensa en función de un paradigma conceptual diferente. Además, pese a un apreciable avance en la conducción civil de las fuerzas armadas, no han creado una carrera burocrática de civiles expertos en asuntos de defensa y seguridad internacional. A esto se agrega que, en muy raras ocasiones, la academia cuenta con estudios de posgrado relacionados en estos temas. Así pues, la comunidad sigue alejada de estas cuestiones. Por lo que, en últimas, la combinación política más utilizada suele ser la improvisación y la prescindencia.

La evaluación estratégica analiza la interacción entre instrumentos de seguridad nacional en tiempos de paz y en guerra, así como el liderazgo propio y de contrincantes desde una perspectiva dinámica; además, elabora un pronóstico de las fortalezas y las vulnerabilidades de una nación, e identifica las doctrinas y posicionamientos de otros Estados y sus preferencias políticas. Con base en ello, la evaluación estratégica presume las acciones que debe tomar para encaminar sus decisiones para obtener los resultados más favorables. Es un proceso burocrático e interagencial que establece una serie de objetivos y prioridades orientados a afianzar la seguridad nacional.

Para varios analistas, los resultados dependen de contar con tecnologías de punta y dominio de la ciberdefensa, recursos naturales propios, entrenamiento militar moderno y educación flexible. Al mismo tiempo, resaltan la necesidad de contar con capacidades diplomáticas para operar en un mundo cada vez más competitivo e incierto. En América Latina, muchas veces, esas preocupaciones están presentes en el nivel discursivo, sin que lleguen a las prácticas cotidianas.

Al estudiar los programas gubernamentales sobre decisiones de largo plazo, resalta la pertinaz presencia de militares como artífices y pensadores de la proyección nacional. Por cierto, los recurrentes golpes de Estado del siglo XX en América Latina y el papel que los militares tuvieron en la historia de estos países explica que fueran ellos mismos quienes diseñaban el planeamiento estatal. Esa historia de gobiernos militares, autoritarios y pretorianos finalizó entre 40 y 20 años atrás. Tiempo suficiente para que las autoridades políticas se hubieran encargado de preparar equipos de funcionarios habilitados para pensar más allá de la coyuntura. Por el contrario, en estos últimos años, se extiende un retorno de los militares como socios del poder.

A inicios de la década de 1980, en los países de la región se compartía el credo del control civil democrático de las fuerzas armadas como requisito para el funcionamiento del Estado de derecho. Los golpes de Estado tradicionales no retornaron. Ciertos cortes abruptos de gobierno, como los sucedidos en Honduras y Paraguay, contaron con la intervención indirecta de las fuerzas armadas, sin que ello pueda asimilarse a la historia del pasado.

De todas formas, actualmente, hay una militarización interna conducida por los propios gobiernos. Ello proviene de tres formas de hacer política. Por una parte, se vincula a la incompleta conducción civil del sector defensa, que dejó en manos militares privilegios y autonomías que influyen directamente en la política. En segundo término, responde a una corriente de pensamiento realista que vuelve a considerar al uso de la fuerza y los pertrechos de guerra la fuente de poder del Estado, lo cual mantiene potestades militares para asegurar presencia y relevancia regional y global. Una tercera forma ha sido provocada por gobiernos, que fortalecen su dudosa legitimidad con la cooptación de los oficiales, sostén principal de la presidencia, que cooptan y son cooptados en función de beneficios mutuos. La progresiva militarización ha llevado al aumento de ministros militares en los ministerios de Defensa: se pasó de dos en el 2000 a nueve en la actualidad.

Incluso, la elaboración de un pensamiento civil sobre la seguridad internacional es fundamentalmente reactiva e intenta dismantelar, en mayor o menor medida, las concepciones prevalecientes durante los periodos autoritarios. Sin embargo, ese pensamiento no ha sido reemplazado por una doctrina nueva. En algunas naciones

latinoamericanas, los gobiernos han sido más exitosos en limitar la autonomía militar y en empoderar a sus funcionarios civiles. Pero en otros casos, el costo de remover el pensamiento y el poder militar ha resultado muy alto para las nuevas autoridades. En ambos casos, no se percibe la misma urgencia que en otros desafíos políticos y económicos más imperiosos; pero hacerlo motivaría inversión estatal para desarrollar un cuerpo de especialistas deslindados de las estructuras militares.

A este panorama debe sumarse una recuperación del pensamiento nacionalista, que privilegia la política interna, lo que, en consecuencia, deteriora los lazos regionales. Esta tendencia, que significa un riesgo para la Unión Europea y está presente también en otras latitudes, ha sido común en los regímenes democráticos posdictadura de América Latina.

Sobre este particular, Mansfield y Snyder explican que, probablemente, el nacionalismo surge por dos cuestiones interrelacionadas. La primera razón, también la más general, es que los líderes políticos intentan usar el nacionalismo como un motivador ideológico de la acción colectiva nacional, en ausencia de instituciones políticas. A menudo, tales apelaciones dependen del éxito de estos líderes para exagerar las amenazas. La segunda razón que hace que la democratización a menudo fomente el nacionalismo es la ruptura de los regímenes autoritarios que amenaza los grandes intereses de los militares y de otros actores económicos. Para salvar su posición, los intereses amenazados recurren a llamamientos nacionalistas que les permiten gobernar en nombre del pueblo, sin instituir la plena responsabilidad democrática⁸.

En otros casos, las nuevas democracias no cumplieron con las demandas ciudadanas y surgieron nuevas formaciones partidarias o líderes individuales, que modificaron el panorama político. En algunas de estas situaciones, se recurrió al nacionalismo para fortalecer el gobierno. El juego político, ha manipulado las restricciones sobre la competencia electoral aprovechándose de partidos políticos desorganizados, burocracias corruptas y monopolios parciales o totales de los medios de comunicación. Con ello, las jefaturas estatales débiles lograron su permanencia en el poder.

Esos gobiernos de dudosa racionalidad democrática desarrollaron una lógica de confrontación, en una estrategia estatal de defensa ante enemigos que raramente alcanzan la peligrosidad expresada por el discurso. Desde este planteamiento, se postula la hostilidad de un país concreto o se justifica la exclusión de los opositores de la participación política, sobre la base de que son enemigos de la nación. Este recurso discursivo, en el fondo, solo busca fortalecer las adhesiones al gobierno de turno.

⁸ Mansfield, Edward and Snyder, Jack. 2002. p. 299.

Como plantean Mansfield y Snyder⁹, en numerosas ocasiones, ese nacionalismo se presenta beligerante y remilitariza la agenda política, económica y social.

Esta realidad hace aún más urgente revisar el pensamiento estratégico de los países latinoamericanos. Se parte de afirmar que no existe una tradición de análisis estratégico y que la mayoría de las naciones de la región no logra un planeamiento de largo plazo. El análisis de las expectativas expresadas oficialmente en los *Libros* de la defensa permite comparar visiones, alertar sobre la incongruencia de muchas expresiones y clamar por una responsabilidad mayor de las autoridades civiles en planificar el progreso.

Por otra parte, este debate es fundamental, debido a la creciente utilización de las fuerzas armadas como agentes de policía. En general, su uso se escuda en la caducidad del pensamiento militar tradicional. Las nuevas amenazas y el surgimiento de actores no estatales, que confrontan a las instituciones del Estado, justifican la transformación de las funciones históricas por un perfil profesional flexible. Esta mutación en América Latina ocurre sin estudios sistemáticos, verificaciones experimentales ni análisis profundos.

Colin Gray gran estratega contemporáneo expresa aquella situación de la siguiente manera: “La nueva tesis de las guerras encontró a Clausewitz obsoleto”; agrega que “algunos teóricos argumentaron que el prusiano había teorizado únicamente sobre y para la guerra entre Estados [...]. Clausewitz escribió que la guerra es el producto de las relaciones inherentemente inestables entre violencia y pasión, oportunidad y genio, y razón o política”¹⁰. Además, Gray cuestiona la utilización instrumental de esa divergencia y aclara la naturaleza de la guerra:

“Esta aparente digresión hacia la teoría estratégica es de gran importancia, porque se relaciona directamente con un tema importante de los años noventa. ¿La mayor parte de la violencia motivada políticamente de esa década comprendió un fenómeno nuevo? ¿El mundo fue testigo de ejemplos de nuevas guerras o de un nuevo paradigma de guerra? [...]. No hay guerras antiguas ni guerras nuevas, al menos no con respecto a su naturaleza. Pero, sin duda, el carácter de la guerra se transforma periódicamente en cambios socioculturales, políticos y tecnológicos. Sin embargo, sería un error respaldar una visión lineal de la historia estratégica, excesivamente limpia. En cualquier momento habrá una gran variedad de modos de guerra, librados por diferentes tipos de entidades políticas beligerantes por diversos conjuntos de motivos”¹¹.

⁹ *Ibidem*, p. 301.

¹⁰ Gray, Colin S. 2007. p. 227.

¹¹ *Ibidem*.

Lo anterior significa que la naturaleza de la estrategia nacional no es inmutable y que tampoco existe una realidad medularmente diferente. Comenzamos afirmando que, en la actualidad, el mundo es más incierto. Desde luego, ello no impide hacer predicciones, ni encaminar políticas para obtener los mejores resultados para la sociedad. Pero, para realizarlas y tener algún grado de acierto, es requisito estudiar, conocer y analizar las variables que se presentan, así como los argumentos que las sostienen.

En este trabajo investigativo, se busca contribuir con esa tarea, ofreciendo un mapa de la situación estratégica de varios países latinoamericanos. La propuesta apunta a pensar las realidades de la seguridad internacional, sus expresiones políticas concretas, sus aciertos y sus errores. El libro comienza con un repaso de las visiones tradicionales de la estrategia, junto con la conceptualización del interés nacional, concepciones que imprimieron un sesgo realista en las decisiones de las fuerzas armadas, sesgo que ha perdurado en el tiempo y ha permeado a actores civiles. Por el impacto que han tenido en las decisiones de seguridad nacional, se analizan el pensamiento estratégico, la geopolítica, la cultura estratégica y la influencia que han tenido en las políticas exteriores latinoamericanas. Todo ello se da a conocer en el Capítulo 1.

El Capítulo 2 describe con detalle las corrientes de pensamiento de seguridad más recientes, y explica su impacto en América Latina, la creación de organismos regionales y la modificación de sus alianzas. Estas tendencias, conocidas en el mundo académico, se asimilaron a las propuestas regionales, sin que, seguramente, los decisores tuvieran conciencia de esos nuevos postulados, pero influenciados por una corriente de pensamiento menos militarista.

El Capítulo 3 analiza las diferentes instancias de cooperación regional, la multiplicidad de organismos, mecanismos y alianzas, partiendo de la evidencia de que esos mecanismos tienen algún grado de influencia en las decisiones estatales. Se repasa la *Doctrina de Seguridad Nacional* y el papel que la Junta Interamericana de Defensa ha desempeñado. Los cambios de la seguridad colectiva, encaminados a una seguridad cooperativa, y las instancias de colaboración hemisférica durante la década de 1990 sirven de antecedente para entender los últimos organismos subregionales. En particular, se hace una referencia más profunda a la Unasur y la ALBA, a fin de explicar los motivos de su fracaso.

El Capítulo 4 compara los Libros Blanco. Aunque no pueden considerarse la única expresión de los intereses nacionales, estos documentos han forjado un reconocimiento parcial de una voluntad de transparencia en los asuntos de defensa. Sin demarcar el accionar de las fuerzas armadas, constituyen también un registro válido para entender el discurso oficial en defensa.

A su turno, el Capítulo 5, se ocupa del militarismo y la militarización en la región. Este tema, que se ajustaba a la realidad de ciertos países, evidente en Venezuela, Cuba o Colombia, también afecta a naciones que se perciben, en general, como más democráticas. Actualmente, el tema adquiere un nuevo matiz. La participación militar en el control del COVID-19 se extendió por toda la región, lo que ha generado una vinculación directa y de carácter social de las fuerzas armadas con la sociedad, que contribuye a empoderar, aún más, a las fuerzas armadas. En esa medida, reaparece el discurso de *salvadores de la patria*.

Finalmente, en el Capítulo 6 se presentan los desafíos a futuro en el campo de la seguridad internacional, las contradicciones de la gobernabilidad y el necesario papel de la supervisión de la sociedad. Las cuestiones de paz y violencia actuales y las visiones con cierta prospectiva desempeñan un papel central frente a problemas difusos y complejos que en la mayoría de las ocasiones no corresponden con la profesionalidad militar. Hay una referencia final a lo que se espera de la seguridad internacional en la región de América Latina.

Referencias

- Abrahamsen, Rita y Sandor, Adam. 2018. "The Global South and International Security", en Gheciu, Alexandra y Wohlforth, William (editors), *The Oxford Handbook of International Security*, Oxford, Oxford University Press, pp. 388-390.
- Ayoob, Mohamed. 1997. "Defining Security: A Subaltern Realist Perspective", en Keith Krause, y Michael Williams (editores) *Critical Security Studies*, Minnesota, University of Minnesota Press, p. 127.
- Ayoob, Mohammed. 1998. "Subaltern Realism: International Relations Theory Meets the Third World", en Stephanie G. Neuman (editor), *International Relations Theory and the Third World*, Nueva York, NY, St. Martin's Press, pp. 31-54.
- Domínguez, Jorge I. 1998. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Domínguez, Jorge I. 2003. "Conflictos territoriales y límites en América Latina y el Caribe", en Jorge I. Domínguez (compilador), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 22 y 41-42.

- Gray, Colin S. 2007. *War, Peace and International Relations. An Introduction to Strategic History*, London y New York, Routledge, p. 227.
- Kacowicz Arie M. 1998. *Zones of Peace in the Third World. South America and West Africa in Comparative Perspective*, New York, SUNY series in Global Politics.
- Mansfield, Edward and Snyder, Jack. 2002. "Democratic Transitions, Institutional Strength, and War". *International Organization*, Vol. 56, No. 2, Spring, p. 297-337.
- Mares, David. 2001. *Violent Peace: Militarized Interstate Bargaining in Latin America*, New York, Columbia University Press, 2001.
- Nye, Joseph S Jr. 1991. *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Basic Books, Harper Collins Publishers.
- Report of the Secretary-General*. 1986. "Concepts of Security", Department for Disarmament Affairs, Doc. A/40/ 553, Nueva York p. 15.
- Tickner, Arlene. 2002. *Los Estudios Internacionales en América Latina ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá, Colombia, Alfaomega-Universidad de los Andes, p. xii.