



**realidad
económica**

Nº 371 • AÑO 55

1º de abril al 15 de mayo de 2025

ISSN 0325-1926

Páginas 65 a 84

POLÍTICAS DE DEFENSA

Repensar la relación entre militares y gobiernos de la “nueva izquierda” latinoamericana: de la relevancia de la Defensa nacional al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)

Luis Wainer*

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), posdoctoral en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IEALC-CONICET), Marcelo T. de Alvear 2230 (C1122AAJ), of. 314, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, lewainer@gmail.com.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: junio de 2024

ACEPTACIÓN: septiembre de 2024



Resumen

El siguiente trabajo es una propuesta para pensar y complejizar sobre una dicotomía del presente: militarización/democracia. En primer lugar, se repone la pregunta sobre la existencia o no de un campo de estudio específico para la defensa en la región. La ausencia de un verdadero control civil, tras las dictaduras, tanto como la presencia de amplios márgenes de autonomía militar en la mayoría de los países de la región, dio cuenta de un modelo específico de relaciones civiles-militares que llevó, en los últimos años, a un renovado interés sobre la relación entre los gobiernos y sus Fuerzas Armadas. De todos modos, los contextos sudamericanos actuales son susceptibles al desarrollo de un nuevo marco conceptual en el tema de las relaciones civiles-militares. En varios países de la región, durante las últimas décadas de gobiernos de “nueva izquierda”, el modelo de relaciones civiles-militares se presentó más variado y multiforme; los militares se han convertido en un aliado importante para la implementación de políticas públicas de integración social y de desarrollo. Si bien la izquierda ha sido definida en muchas ocasiones como “antimilitarista”, las experiencias recientes ponen en tensión esta definición y obligan su análisis. Finalmente, se busca abordar el modo en que tales dimensiones abrevaron en una posición regional en materia de defensa, ejemplificado en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS).

Palabras clave: Fuerzas Armadas – Relaciones civiles-militares – Gobiernos de nueva izquierda – Relevancia de la defensa – Consejo de Defensa Sudamericano (CDS)

Abstract

Rethinking the Relationship Between the Military and Latin America’s “New Left” Governments: From the Relevance of National Defense to the South American Defense Council (CDS)

This paper offers a proposal to reflect on and complicate a current dichotomy: militarization/democracy. It begins by revisiting the question of whether there is a distinct field of study dedicated to defense in the region. The absence of true civilian control following the dictatorships, as well as the significant military autonomy present in most countries in the region, gave rise to a specific model of civil-military relations. In recent years, this has led to renewed interest in how governments relate to their armed forces. Nonetheless, current South American contexts offer fertile ground for the development of a new conceptual framework regarding civil-military relations. In several countries in the region, during the recent decades of “new left” governments, civil-military relations have become more diverse and multifaceted; the military has increasingly become an important ally in implementing public policies for social integration and development. Although the left has often been labeled “anti-militarist,” recent experiences challenge this notion and demand closer analysis. Finally, the paper explores how these dynamics have contributed to shaping a regional defense stance, exemplified by the creation of the South American Defense Council (CDS)

Keywords: Armed Forces – Civil-military relations – New left governments – Relevance of defense – South American Defense Council (CDS)

Introducción

Sin minimizar la importancia del control civil o la necesidad de reconstrucción de las capacidades militares, el presente trabajo parte de la idea de que tal debate debe ser superado, en el sentido de identificar nuevas líneas de análisis que permitan indagar sobre las causas de un “déficit de atención” a las cuestiones de la Defensa. En ese sentido, nos preguntamos: ¿cómo definen los Estados la Defensa Nacional?, ¿cuáles son los medios para garantizarla? o ¿cuáles son los factores que determinan el grado de atención política que recibe? Decimos a modo de hipótesis que la relevancia militar aumenta cuando el modelo de desarrollo incluye objetivos como incrementar los márgenes de autonomía nacional para el manejo de los recursos definidos como estratégicos o para mejorar el control del territorio, valorando el despliegue de un instrumento militar que esté debidamente equipado.

En segundo lugar, nos preguntamos: ¿qué hechos garantizan un efectivo control civil que pueda sostenerse en el tiempo, más allá de la orientación política de los gobiernos? ¿Qué relación hay entre el control civil predominante y la orientación política que se le dé a la Defensa? En relación con estas preguntas, partimos de la hipótesis de que la relevancia de la Defensa y de las Fuerzas Armadas no implica un proceso de militarización como amenaza a la democracia, ni precipita escenarios de potenciales intervenciones militares. El militarismo como amenaza se relaciona con los modelos de transición y los fundamentos de la defensa (factores que incentivan el interés) que pueden conllevar a un tipo de alianza entre militares y civiles (convergencia de intereses y formas de control) y que podrían suponer o no un riesgo democrático. Por su parte, en cuanto al nivel creciente de relevancia de la defensa y las Fuerzas Armadas: a) puede contribuir a la estabilidad de los gobiernos; b) la convergencia de intereses permite avanzar en agendas de ampliación de derechos y de inclusión de vastos sectores sociales y c) las Fuerzas Armadas pueden beneficiarse de nuevas misiones que las legitiman frente a sus sociedades.

En relación con la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), países como Brasil, Venezuela, Argentina y Bolivia concibieron este organismo como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la Defensa Nacional –combinando desarrollo, defensa e integración–; en el caso de la Argentina, fungió, además, como una plataforma para actuar de contrapeso a la tendencia manifiesta de policialización de las fuerzas armadas.

Finalmente, comprender la dinámica de las relaciones civiles-militares adquiere una gran relevancia; es fundamental conocer en profundidad estas nuevas lógicas de interacción civil-militar de manera que el Estado argentino pueda desarrollar políticas de relacionamiento que preserven el sólido modelo argentino de control civil de las Fuerzas Armadas o, en su defecto, elabore uno superador, atendiendo desafíos emergentes. De esta manera, este artículo se propone como una indagación preliminar sobre estas cuestiones, una revisión del estado de las mismas, que busca poder ser insumo para el análisis sobre los modos de relacionamiento civil-militar en América Latina y en la Argentina; fundamentalmente durante la presencia de gobiernos de cambio social.

¿Campo de estudio de la Defensa?

El estudio sobre la Defensa no ha ocupado un lugar destacado en las ciencias sociales de América Latina. Los análisis han sido generalmente marginales, si se los compara con otras áreas de la ciencia política como las relaciones internacionales, la sociología, la historia o la geopolítica (Battaglini, 2018). Entre las razones cabe destacar que el campo de la Defensa es relativamente nuevo (Murray y Viotti, 1994) y que, además, ha sido incorporado subsidiariamente –y opacado muchas veces– por la sofisticación teórica y metodológica de los estudios sobre Seguridad. De ello se deduce que el estudio de la Defensa trasciende disciplinas, ya que se trata de un área de estudio que no es autónoma ni autosuficiente, en el sentido de que se baste a sí misma para explicarse, siendo la política su primera causa.

Sabemos que el componente militar tiene un papel central en el enfrentamiento, disuasión o amenaza; sin embargo, la Defensa se construye, también, por medio de componentes no militares, o de una política exterior que contribuye a la resolución pacífica de los conflictos. De allí es que se desprendan diversos temas

de investigación, como los vinculados con el conflicto entre Estados (la guerra, la estrategia militar o las alianzas militares) o los relacionados con la dimensión no militar de la Defensa: grado de cohesión social, nivel de legitimidad social de las Fuerzas Armadas, importancia de la industria militar, papel desempeñado por los científicos o el rol social de los militares (Battaglini, 2018).

Aquellas concepciones esencialistas de la Defensa –que dan por sentada su importancia sin más– no contribuyen a comprender la riqueza y variaciones históricas que el interés por la temática tiene en cada unidad estatal (Schweller, 2004). La relevancia de la Defensa no debería ser naturalizada, sino considerada como una dimensión de la política estatal condicionada por la historia, la cultura, la ideología, la geografía y el contexto regional e internacional. Partimos de la premisa de que la Defensa es un concepto disputado, es decir, que la orientación brindada por los Estados (Wainer, 2024) tiene efectos sobre la percepción de amenaza de estos, las misiones de las Fuerzas Armadas y de seguridad, los recursos que destinan, cómo se entrenan o forman, así como el armamento que adquieren (Lajtmán, Romano, Bruckmann y Ugarteche, 2021). Sumamos a ello que la literatura latinoamericana sobre el tema es escasa y se reduce a trabajos como los de Pion-Berlin y Trinkunas (2007); de estos tomamos el concepto de “déficit de atención”, que indica una situación en la que la sociedad y política tienen un bajo interés por la Defensa, es decir que recibe escasos recursos materiales y también simbólicos (factores estructurales y sociales que determinan el grado de interés), en contraposición con una situación de relevancia de la Defensa nacional (Jácome, 2010).

Experiencias como las de Argentina desde 1983 revelan la importancia de analizar el nivel de los fundamentos de la defensa. El peso de la visión esencialista en la Argentina se aprecia en el hecho de que la mayoría de los debates sobre el tema gira en torno a cuestiones materiales u organizacionales, como la adquisición de armamento o la cantidad de personal. Esta aproximación, que reduce la Defensa a una discusión sobre los medios (que obviamente son de suma importancia) no advierte la relevancia conceptual y política de identificar sus determinantes o fundamentos, es decir, aquellos factores que incentivan que la sociedad y sus políticos se interesen en ella.

En los últimos años, autores como Biddle (2006) han sostenido que los Estados que poseen las Fuerzas Armadas más grandes y mejor equipadas no siempre ganan las guerras en las que se embarcan. Esto porque, si bien la posesión de armamento es un aspecto de suma importancia para la Defensa nacional, la idea de que las armas son las que finalmente deciden el resultado de un conflicto ha sido puesta en duda. Para autores como Biddle (2006) o Arreguin-Toft (2005), la superioridad tecnológica no garantiza la victoria, sino que la centralidad radica en la doctrina y la táctica empleadas, siendo más relevante la capacidad para eludir o neutralizar las fortalezas del adversario (maximizando las propias).

En cuanto al militarismo, en nuestra región, ha sido estudiado con sistematicidad a partir de la década del sesenta del siglo pasado, cuando las complejas manifestaciones del fenómeno comenzaron a demandar análisis que pudieran dar cuenta de las múltiples dimensiones y efectos que provocaban la presencia de los militares en el poder. Junto con otros términos relacionados como “autoritarismo” o “intervencionismo militar”, se acuñó el de “militarismo” y se desató un interés creciente por el estudio de sus particularidades (Lazo Cividanes, 2000). El militarismo ha sido interpretado de distintas formas, entre las que se destaca una aproximación al concepto que enfatiza la incapacidad de los sectores sociales y políticos para imponer un proyecto de dominación por consenso; junto con otro que proviene del análisis de la dependencia y la asistencia militar externa, fundamentalmente por parte de Estados Unidos durante el período de la Guerra Fría (Magdoff, 1975; Tapia Valdés, 1980; Winer, 2013). Se planteó como elemento clave el impacto de los procesos de formación en el exterior, en particular en Estados Unidos, y su vínculo con la ideología (Rouquié, 1969; Romero, 1989), en un contexto en el que desde finales de la Segunda Guerra Mundial, las Fuerzas Armadas latinoamericanas tendieron a subordinarse a la Doctrina de Seguridad Hemisférica, materializada en planes de asistencia militar y para el desarrollo contrainsurgente (Romano, 2013; Winer, 2013).

Transiciones y control civil

Las transiciones democráticas encontraron gobiernos civiles que en la mayoría de los casos no realizaron reformas profundas de las instituciones armadas, salvo excepciones, como fuera el caso de la Argentina. En países como Venezuela,

Colombia o México, la presencia de las Fuerzas Armadas en la vida política nunca dejó de ser significativa, ni se discontinuó el fenómeno de los políticos militares, más bien, como indicara Kruijt (2012), se transformó; el electorado latinoamericano siguió cultivando una cierta confianza en los hombres y mujeres en armas. El anti-militarismo de los políticos y de la sociedad no se encuentra determinado solamente por la ideología, sino también por experiencias traumáticas o conflictivas con las Fuerzas Armadas; tal es el caso de muchas de las llamadas “reacciones civilistas” en la historia de América Latina, que trajeron aparejada una drástica reducción del gasto militar y una prolongada condena social a las Fuerzas Armadas (Nunn, 1976).

Las dictaduras en varios países de la región han dado cuenta de un protagonismo militar arraigado en la cultura política de los pueblos. Esto refleja, de manera contradictoria, su paso por la democracia como instituciones que, por un lado, han sabido mantener altos rangos de autonomía institucional y, por otro, han tenido que enfrentarse con el desprestigio social (Diamint, 1999; Tellería Escobar, 2023). Siguiendo a Frederic (2013), las democracias que concedieron a las Fuerzas Armadas una garantía de vigencia, mientras se constituyeron, confrontaron un pasado dominado por un autoritarismo representado principalmente por los militares. Por el lado de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, se observa también una desviación hacia el cumplimiento de nuevos roles que no están destinados a la defensa externa del Estado, sino que se vinculan directamente con la seguridad interna del mismo, aunque también con otras funciones a misiones, tema que también ocupa destacada centralidad en el debate reciente.

El escenario posdictaduras impuso renovados desafíos fundamentalmente al control político sobre las instituciones militares. El surgimiento de un nuevo tipo de amenazas a fines de la Guerra Fría, tanto como la indefinición acerca de futuros escenarios de conflicto y el incremento de la inseguridad ciudadana, han revelado nuevos retos a la capacidad política y al profesionalismo militar. Tras las dictaduras, la ausencia de un verdadero control civil tanto como la presencia de amplios márgenes de autonomía militar en la mayoría de los países de la región dieron cuenta de un modelo específico de relaciones civiles-militares que llevó, en los últimos años, a un renovado interés sobre la relación entre gobiernos y Fuerzas Armadas (Trinkunas, 2005; Jácome, 2010; Celi, 2010; Campero, 2012; Frederic,

2013; Sampó y Troncoso, 2015; Battaglini, 2015). Así partimos de la premisa de que los contextos sudamericanos actuales son susceptibles al desarrollo de un nuevo marco conceptual en el tema de las relaciones civiles-militares.

Asimismo, la afirmación de que en las últimas décadas los militares dejaron de representar una amenaza para la estabilidad democrática es relativizada a partir de las recientes intervenciones militares en Venezuela (2002), Honduras (2009), Ecuador (2010) y Bolivia (2019), y por los elevados niveles de influencia militar en parte de estos países, como por ejemplo en Brasil (Sampó y Troncoso, 2015) o, de distinto modo, en Venezuela (Ugarte, 2020). En cuanto a nociones de fortaleza o debilidad de las Fuerzas Armadas, el grado de fragmentación, el nivel de autonomía y el tipo de transición se han tornado indicadores clave para el análisis (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Trinkunas, 2005). En ese sentido, la literatura sobre transiciones democráticas ha establecido que aquellas mayormente pactadas se asocian con democracias que han convivido con niveles considerables de poder político militar, siendo la existencia de enclaves autoritarios o de prerrogativas militares un legado común en este tipo de procesos (Battaglini, 2015).

La historia nos ha mostrado que las relaciones civiles-militares en la región tendieron hacia un equilibrio dependiente de contextos externos e internos variables y, en ese sentido, permeadas por una “lucha de intereses políticos, económicos e institucionales” y “una acelerada desviación funcional que repercuta de manera directa en su forma de relacionamiento con la sociedad” (Tellería Escobar, 2023: 164). Tales esferas no han estado separadas o mantuvieron una frontera difusa en clave de continuidad o proyección de una a la otra y viceversa. El movimiento pendular de gobiernos civiles y militares da cuenta de la “costumbre” por parte de la ciudadanía a ser parte de una dinámica política en la que los militares, si bien “entran y salen del poder”, nunca terminan de alejarse del mismo (Tellería Escobar, 2023: 167).

El análisis del control civil, o del gobierno político de la defensa, ha sido central en el enfoque de las relaciones civiles-militares. La primacía de las decisiones de los gobiernos civiles representa el ejercicio de un control político caracterizado por la capacidad que tienen estos de tomar decisiones en ámbitos que tradicionalmente fueron asumidos por los militares, como políticas de seguridad y de defensa,

o sobre la estructura, organización y presupuesto del aparato militar (Agüero, 1995; Diamint, 1999). Se plantea además que el control debe modificarse cuando se amplíe la misión tradicional de defensa externa a otras de carácter interno o a las internacionales. Si bien el control civil sobre las fuerzas armadas requiere amplios márgenes de capacidad y adaptación política; los militares, por su lado, necesitan demostrar altos grados de profesionalismo.

Partimos de la idea de que el debate entre quienes pregonan el control civil y aquellos que lo hacen por la reconstrucción de las capacidades debe ser superado –sin minimizar la importancia del control o de la necesidad de reequipamiento– en el sentido de identificar nuevas líneas de análisis que permitan indagar y superar las causas de una situación de desinterés político por las cuestiones de la Defensa. En ese sentido nos preguntamos: ¿cómo define un Estado la Defensa nacional?, ¿cuáles son los medios para garantizarla? Y, finalmente, ¿cuáles son los factores que determinan el grado de atención política que recibe?

“Nueva izquierda” sudamericana y la relevancia de la Defensa

En varios países de la región, durante las últimas décadas de gobiernos de la denominada nueva izquierda (Alda Mejías, 2010; Battaglini, 2015), el modelo de relaciones civiles-militares se presentó más variado y multiforme, en el que los militares se han convertido en un aliado importante para la implementación de políticas públicas de integración social (Levitsky y Roberts, 2011).

Si bien la izquierda ha sido definida en muchas ocasiones como “antimilitarista” –resultado de sus históricos conflictos con las Fuerzas Armadas–, experiencias recientes de gobiernos de la región ponen al menos en tensión esta definición y nos obligan a su análisis. Podemos observar una alianza con las Fuerzas Armadas que mayormente ha repercutido en el aumento del gasto militar y en la adquisición de armamento entre otros aspectos (Battaglini, 2015). Estos gobiernos han implementado proyectos políticos que atribuyen a la Defensa y/o a las Fuerzas Armadas un rol clave para alcanzar objetivos estratégicos, implementando modelos de desarrollo que han incluido la defensa/Fuerzas Armadas, de acuerdo con las distintas variantes de los programas neodesarrollistas (D’Araujo, 2010). Así, se sugiere considerar no solo la orientación ideológica de un gobierno, sino también su modelo

de desarrollo y, sobre todo, en qué medida incorpora la defensa/Fuerzas Armadas para el cumplimiento de sus objetivos. Lo que nos permite hipotetizar que la relevancia de los militares puede aumentar cuando el modelo de desarrollo incluye objetivos tales como incrementar los márgenes de autonomía nacional para el manejo de los recursos definidos como estratégicos o para mejorar el control de su territorio, valorando el despliegue de un instrumento militar que esté debidamente equipado. Finalmente, la importancia atribuida a la autonomía quedaría establecida en los programas que perciben la Defensa como un motor del desarrollo económico y también de su garantía y protección; por ejemplo, esto fue lo que estuvo presente en el diseño de la estrategia de la Defensa de Brasil en 2008 (D'Araujo, 2010).

Además del impacto social, la participación de los militares en programas de gobierno generó un espacio de convergencia de intereses entre los gobiernos y los militares, hecho que podría colocar a los primeros en una situación de dependencia de los militares, en la medida en que una situación puede tornarse especialmente relevante cuando la estabilidad del gobierno esté amenazada por poderosos actores con capacidad para oponerse a los cambios (Pion-Berlin, 2008; Dube y García Pinzón, 2012). El nivel creciente de relevancia de la defensa y las Fuerzas Armadas para los líderes políticos: a) contribuyó a la estabilidad de tales gobiernos en la región (Battaglino, 2015); b) tal convergencia permitió avanzar en agendas de ampliación de derechos y de inclusión de vastos sectores sociales y c) las Fuerzas Armadas se han beneficiado de nuevas misiones que los han relegitimado frente a sus sociedades, sin despreñar los amplios recursos materiales que estas han podido obtener (Wainer, 2022).

La asignación de nuevas misiones, en particular de aquellas que favorecen su participación en la seguridad interna o en la administración de agencias del gobierno, ha sido un tema de constante debate entre los especialistas en relaciones civiles-militares. Si bien autores como Stepan (1973) han considerado que la expansión termina por politizar a los militares al exponerlos a problemáticas sociales o a la propia gestión de gobierno, otros plantean que esta no conduce necesariamente a la politización, si los líderes civiles establecen límites y logran supervisar el desarrollo de las nuevas misiones (Pion-Berlin, 2008). Otra perspectiva pone el acento en la convergencia ideológica entre civiles y militares como “mecanismo de control”; así, el problema no sería la expansión sino la orientación

que se adopte, al tiempo que la expansión podría no ser tanto una amenaza sino la consecuencia de un proceso político de transformación orientado hacia el desarrollo de la nación (Aviles, 2010; Campero, 2012). Fueron varios los países sudamericanos que en las últimas décadas incorporaron nuevas misiones primarias, en algunos casos identificando potencias extrarregionales como potenciales amenazas y en otros avizorando un empleo global de los militares (Battaglini, 2013). Vale destacar que la presencia de hipótesis de conflicto constituye una fuente de poder organizacional que justifica la existencia de Fuerzas Armadas de tamaño y mayor presupuesto (Buzan y Weaver, 2003). En países como Brasil, Bolivia y Venezuela, los militares fueron desplegados para combatir el crimen organizado y el narcotráfico (Coimbra, 2012; Sampó y Troncoso, 2015) tanto como en la implementación de políticas sociales; al tiempo que integrantes de sus Fuerzas Armadas han conducido ministerios y/o formaron parte de la burocracia de estos.

En la Argentina, la Defensa recibió escasa atención de la política desde el regreso de la democracia. Puede verse en una constatación de disminución del gasto militar, escasas compras de armamento y en el desmantelamiento de la industria militar, durante la década de 1990. A pesar de que esta situación pudo revertirse mínimamente, los avances no fueron suficientes para modificar una caracterización de “déficit de atención” de la Defensa en los términos de Pion-Berlin y Trinkunas (2007). Podemos decir que el caso de la Argentina, además de llevarnos a analizar qué factores afectan el interés y así poder identificar los fundamentos o los determinantes de la defensa (Huntington, 1995), se torna relevante, en primer lugar, porque el país mantiene un conflicto territorial con una potencia como Gran Bretaña, con la que además mantuvo una guerra en 1982; luego, porque parte de sus vecinos adquirieron importantes cantidades de armamento en los últimos años, situaciones ambas que ponen en juego la defensa del país (Calle, 2007).¹ Comprender la dinámica de las relaciones civiles-militares adquiere una gran relevancia en un contexto de creciente militarización regional de la política, es fundamental conocer en profundidad estas nuevas lógicas de interacción civil-militar

¹ Hasta la década de 1970, la Argentina poseía una importante industria bélica, para la que destinaba un porcentaje considerable de su presupuesto nacional al gasto militar, el cual era legitimado por la presencia de tres hipótesis de conflicto simultáneas: Brasil, Chile y Reino Unido.

de manera tal que el Estado argentino pueda desarrollar políticas de relacionamiento que preserven el sólido modelo argentino de control civil de las Fuerzas Armadas o, en su defecto, elabore uno superador, atendiendo desafíos emergentes.

En relación con este punto, este trabajo pretende cubrir parte de un vacío que aún persiste sobre los análisis en torno a los militares y la democracia, el vínculo entre Fuerzas Armadas y sociedad civil en el siglo XXI; se busca realizar un esfuerzo conceptual para complejizar una dicotomía muchas veces presente entre militarización y democracia en América Latina. Tal dicotomía es sostenida desde una perspectiva que ha penetrado en parte de los análisis académicos y políticos y que tiende a deshistorizar o invisibilizar la participación de los militares en procesos de cambio, en particular a partir del siglo XXI (López y Pion-Berlin, 1996). El estudio de los procesos políticos en la región representa la posibilidad de examinar otras lógicas de relacionamiento civil-militar y de abordar el rol político de los militares, en particular, cómo los militares han sido influenciados por el mundo de la política y cómo se proyectan en la política.

Defensa regional, el caso del CDS

La concepción estratégica de un Estado –que parte de analizar su posición en el sistema mundial, de identificar los principales problemas internacionales, de cómo afectan sus intereses, etc. – establece el papel que se le asigna a la Defensa en el marco de la política exterior: qué nivel de fuerza militar se está dispuesto a utilizar y en qué tipos de conflictos se debería intervenir. En ese sentido, las alianzas entre unidades del sistema internacional son una herramienta para maximizar la defensa, es decir, la protección del interés nacional al percibir que este no puede ser garantizado de forma unilateral (Walt, 1985).

76

Considerando modelos de políticas de alianzas, predominantes en América Latina –en su calidad de opciones estratégicas de la región y su relación con la histórica presencia de Estados Unidos– podemos resaltar que la Defensa nacional puede garantizarse mediante dos tipos o modelos: modelos de balance o de plegamiento (Russell y Tokatlian, 2009). Los primeros tienden a buscar el equilibrio de fuerzas militares a través de un reforzamiento defensivo, esto quiere decir que los Estados forman alianzas para enfrentar desequilibrios provocados por unidades

estatales superiores en capacidad. El plegamiento, en cambio, supone una aproximación distinta a la Defensa: la Defensa se va a ver afectada, ya que el Estado que se pliega acepta su debilidad militar. La garantía para el más débil radica en que el más poderoso se compromete a respetar su soberanía, dada la aceptación de su posición en el sistema (Walt, 1985). Podemos decir que en el siglo XXI el regionalismo latinoamericano ingresó, en términos del politólogo francés Olivier Dabène (2009), en una nueva fase de “politización”; lo que nos permite pensar, en esa clave, también la defensa sudamericana.

Podemos tomar como referencia la caracterización realizada por Roberto Russell y Juan Tokatlian (2013) sobre las lógicas de aquiescencia y autonomía en el accionar externo latinoamericano. Según explican Russell y Tokatlian, la lógica de autonomía es una de las dos “pequeñas grandes estrategias” que ha definido el accionar internacional de América Latina por más de cien años. Esta lógica tiene entre sus fines principales el imperativo del desarrollo económico; la búsqueda de la paz; la extensión del alcance geográfico de las relaciones exteriores; la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos y también la construcción de un orden internacional más equitativo. En la práctica – argumentan los autores– la autonomía se articula alrededor de cuatro opciones estratégicas: el equilibrio blando, la diversificación, el repliegue y la unidad colectiva.

En este sentido, Simonoff (2013) señala que los proyectos externos estuvieron marcados por una puja entre los esquemas de alineamiento hacia Gran Bretaña o Estados Unidos, por un lado, y, por otro, los esquemas autonomistas, más enfocados en la integración con los países vecinos. Pignatta (2010), por su parte, agrega como variable el modelo de desarrollo, dando lugar a dos combinaciones de política exterior: 1) un liberalismo económico que ha impulsado modalidades de inserción que privilegian el alineamiento con la potencia dominante y 2) un modelo desarrollista orientado a la búsqueda de autonomía.

Resulta significativo cómo la modernización y el fortalecimiento de la industria de defensa, el plan de desarrollo nacional y la configuración de esquemas de defensa regional –en el ámbito de la UNASUR y del CDS– parecían ser los componentes de un conjunto integrado (Comini, 2015). La propuesta de Brasil de

crear un CDS se conoció en 2008, cuando Brasil se encontraba en un proceso de rearme y en una carrera armamentística en la región (Battaleme, 2009). Este país, más allá de las interpretaciones sobre cuál de las instancias ha primado, intentó diagramar una dinámica de “hegemonía consensual” (Burges, 2008), lo que para unos era síntoma de un contexto en donde los Estados de la región estaban embarcados en actualizar, renovar, reemplazar o modernizar sus parques militares (Comini, 2015).

Con la creación del CDS se buscó desarrollar un espacio de debate en materia de defensa para profundizar los mecanismos de diálogo entre los países; un sistema de defensa sudamericano más representativo de los intereses de los países de la región que de los mecanismos vigentes, como la Junta Interamericana de Defensa (JID), el Colegio Interamericano de Defensa (CID) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Comisión de Seguridad Hemisférica (CSH) de la OEA y la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA).

Países como Brasil, Venezuela y, en menor medida, la Argentina y Bolivia concibieron instituciones como el CDS como un espacio a partir del cual proyectar su propia concepción sobre la Defensa nacional y, en casos como la Argentina, por ejemplo, como una plataforma para actuar de contrapeso de la tendencia manifiesta en varios países sudamericanos de policialización de las fuerzas armadas. Así, el espacio comenzó a trabajar con un trasfondo signado por dos modelos de “consejo” que se encontraban en pugna (Comini, 2015). Uno que pregonaba que el nuevo organismo cobrara forma de foro de diálogo y coordinación de políticas (Lula da Silva) y otro que proponía que este se conformara como una alianza de seguridad colectiva (Hugo Chávez). La razón de ello era que en las percepciones de los tomadores de decisión involucrados en la gestación del CDS la seguridad colectiva se asociaba con una idea de integración demasiado ambiciosa, mientras que el esquema de seguridad cooperativa se vinculaba con un ámbito más adaptable para países con heterogeneidades en su sistema de defensa y sus vínculos con potencias extrarregionales (Comini, 2015; Frenkel, 2020). Venezuela, por su parte, propondría que el naciente Consejo proyectara un “eje militar unionista” y constituyera un “bloque geopolítico de poder”. Como ya se ha adelantado, esta concepción del Consejo contaba con varios antecedentes en el discurso venezolano. En ocasión del XX Aniversario del Parlamento Andino de 1999, Chávez había planteado que,

si la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia seguían vigentes, también podía concebirse la creación de una Organización del Tratado del Caribe y Atlántico Sur (Redacción de *Informativos.net*, 1999).

La proyección del mencionado “eje militar unionista” y del “bloque geopolítico de poder” iba acompañada de un complejo amalgama de propósitos impresos en el Consejo de Defensa y tan diversos como la cohesión de una “fuerza cívico-militar en defensa de la región”, “la conformación de una sola voz en los foros internacionales” y la capacidad de “accionar de forma conjunta” ante cualquier eventualidad en materia de defensa. La posición argentina, por su parte, fue de apoyo para el modelo brasileño. Así, el inicio de las negociaciones encontraría a la delegación argentina asumiendo los lineamientos de una “expectante pasividad que la llevaba a expresarse en favor de avanzar sobre un esquema que fuera flexible y gradual” (Comini, 2015: 125). En este marco, la Argentina apoyó la iniciativa brasileña de crear, dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), un CDS, para luego ir asumiendo un perfil más alto, llegando a promover iniciativas que fueran más allá de la mera construcción de confianza mutua. Surgió de ese modo la propuesta de diseñar un avión de entrenamiento sudamericano y de crear el Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa, cuya sede quedaría en Buenos Aires.

Podemos decir que, fomentado por Brasil, el CDS incorporó entre sus temáticas de cooperación la industria y tecnología de defensa, lo que representaba para la Argentina una significativa oportunidad para profundizar las políticas económicas de carácter neodesarrollistas (Frenkel, 2020). Vemos de este modo cómo entonces desarrollo, defensa e integración se articulan en un contexto específico, en una agenda neodesarrollista que asumió buena parte de los gobiernos de la denominada “nueva izquierda”. Además, estas iniciativas dieron cuenta de que el CDS se constituyó para estos países, más allá de las diferencias, como una plataforma para proyectar su doctrina de defensa.

Bibliografía

- Agüero, F. (1995). *Soldiers, Civilian and Democracy: Post-Franco Spain in Comparative Perspective*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Alda Mejías, S. (2010). “Los cambios en las fuerzas armadas y la defensa en la revolución democrática de Evo Morales”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Arreguin-Toft, I. (2005). *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*. Nueva York/Cambridge: Cambridge University Press.
- Aviles, W. (2010). *Globalization and Military Power in the Andes*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Battaglino, J. (2013). “The Determinants of Arms Spending in South America”. *Journal of Politics in Latin America*, n° 2, 71-103.
- ____ (2015). “Políticos y militares en los gobiernos de la nueva izquierda sudamericana”. *Política y gobierno*, n° 1, vol. 22.
- ____ (2018). “Fundamentos olvidados de la política de defensa: reflexiones a partir del caso argentino”. *Defensa Nacional*, n° 1, 77-98.
- Battaleme, J. (30/10/2009). “Chile y Perú duplicaron el gasto militar”. *Perfil*. Disponible en: http://www.perfil.com/contenidos/2009/10/30/noticia_0059.html.
- Biddle, S. (2006). *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press.
- Boron, A. (2000). *Tras el Búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de Siglo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Burges, S. W. (2008). “Consensual hegemony: theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War”. *International Relations*, 65-84.
- Buzan, B. y Weaver, O. (2003). *Regions and Powers; the Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calderón Grosso, E. (2012). “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública: el caso de la lucha contra el narcotráfico en América del Sur”. *Urvio*, n° 12, 97-109.

- Calle, F. (2007). “Rambo, versión sudamericana. El impacto regional del rearme de Venezuela y Chile”. *Nueva Sociedad*, vol. 211, 13-21.
- Campero, J. C. (2012). “La seguridad en Bolivia”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Celi, P. (2010). “Ecuador: tensiones bilaterales y reformas institucionales en seguridad y defensa”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2012 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Coimbra, L. O. (2012). “El involucramiento de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad en las Américas”. *Urvio*, n° 12, 127-140.
- Comini, N. (2015). “El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina”. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 1, n° 2, 109-135.
- Costa Vaz, A. y Andrade da Silva Machado, A. (2011). “La política brasileña de seguridad en 2010. Activismo internacional y balance del gobierno de Lula en el campo de la defensa”. En Mathieu, H. y Niño Guarnizo, C. (eds.), *Anuario 2011 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- D'Araujo, M. (2010). “Los militares y el desarrollo en América del Sur”. Donadio, M. (comp.), *La reconstrucción de la seguridad nacional. Defensa, democracia y cuestión militar en América Latina*. Buenos Aires: Resdal/Prometeo.
- Dabène, O. (2009). *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. Nueva York: Springer.
- Dahl, R. (2009). *La Poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.
- Diamint, R. (coord.) (1999). *Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella/Nuevo Hacer.
- Dube, S. y García Pinzón, V. (2012). “Las tareas contemporáneas de las fuerzas armadas latinoamericanas y la necesaria revisión de la teoría de la consolidación democrática”, *Estudios Ibero-Americanos*, vol. 38, n° 1, 119-143.
- Fraser, R. (1993). “La historia oral como historia desde abajo”. *Ayer*, n° 12.
- Frederic, S. (2013). *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Frenkel, A. (2020). Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018). *Estudios Internacionais*, vol. 8, n° 1, 44-63.
- Huntington, S. (1995). *The Soldier and the State*. Cambridge Massachusetts: The Belknap Press.
- Jácome, F. (2010). “Venezuela: defensa y seguridad. Bolivarianismo y socialismo del siglo XXI”. En Mathieu, H. y Guarnido, C. (eds.), *Anuario 2010 de la seguridad regional en América Latina y el Caribe*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia.
- Kruijt, D. (2012). “Las fuerzas armadas en América Latina, antes y hoy”. *Ciencia política*, vol. 7, n° 14, 5.
- Lajtman, T.; Romano, S.; Bruckmann, M. y Ugarteche, O. (2021). *Bolivia y las implicaciones geopolíticas del golpe de Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lazo Cividanes, J. (2000). *Aproximación a los fundamentos ideológicos del discurso político de Hugo Chávez frías (1992-2000)*. Venezuela: Universidad Simón Bolívar.
- Levitsky, S. y Roberts, K. M. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- López, E. y Pion-Berlin, D. (1996). *Democracia y cuestión militar*. Buenos Aires: UNQ.
- Magdoff, H. (1975). “Militarismo e imperialismo”. En Magdoff, H.; Dos Santos, T.; Wolff, R. y Sweezy, P. *Economía política del imperialismo*. Buenos Aires: Periferia.
- Murray, D. y Viotti, P. (eds.) (1994). *The defense policies of nations: a comparative study*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Nunn, F. M. (1976). *The Military in Chilean History: Essays on Civil Military Relations, 1810-1973*. Albuquerque: University of New Mexico.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule, vol. 4: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Washington: The Johns Hopkins University Press.
- Pignatta, M. E. (2010). “Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino”. En Busso, A. (ed.), *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*. Rosario: UNR Editora.

- Pion-Berlin, D. (2008). “Militares y democracia en el nuevo siglo. Cuatro descubrimientos inesperados y una conclusión sorprendente”. *Nueva Sociedad*, n° 213, 50-63.
- Pion-Berlin, D. y Trinkunas, H. (2007). “Attention Deficit: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America”. *Latin American Research Review*, vol. 42, n° 3, 76-100.
- Redacción de *Informativos.net* (3/11/1999). “Chávez propone una OTAN del Sur”. *Informativos.net*. Disponible en: http://informativos.net/otros-paises/ch-vez-propone-una-otan-delsur_6600.aspx.
- Romano, S. M. (2013). *¿América para los americanos? Integración regional, dependencia y militarización*. La Habana: Ruth Casa Editorial.
- Romero, A. (1989). *América Latina: militares, integración y democracia*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Rouquié, A. (1969). “Le role politique des forces armées en Amerique Latine. Etat des travaux”. *Revue Francaise des Sciences Politiques*, vol. 19, n° 4.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: el caso de América Latina frente a Estados Unidos”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 211-249.
- ____ (2013). “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía [Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy]”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 157-180.
- Sampó, C. y Troncoso, V. (2015). “La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de la seguridad pública”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia* (t. 2). España: Folio.
- Schweller, R. (2004). “Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing”. *International Security*, vol. 29, n° 2, 159-201.
- Simonoff, A. (2013). “Una visión estructural de la política exterior argentina y el rol de Chile desde el proceso de democratización de 1983”. *Revista Si Somos Americanos*, vol. 13, n° 1, 15-38.
- Spota, J. C. (2021). “Insistir en el error. Desaciertos estratégicos en la política de Defensa Nacional Argentina”. *Casus Belli*, n° 2, 39-75.

- Stepan, A. (1973). “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”. *Authoritarian Brazil, Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.
- Tapia Valdés, J. (1980). *El terrorismo de Estado. La doctrina de la seguridad nacional en el Cono Sur*. México: Nueva Imagen.
- Tellería Escobar, L. (2023). “El mito fundacional y los mitos políticos de las fuerzas armadas en América Latina”. *Cuadernos de Marte*, vol. 14, n° 24.
- Trinkunas, H. (2005). *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: a Comparative Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Ugarte, J. M. (2020). “Qué cambios se están produciendo en las fuerzas armadas Latinoamericanas?”. *Revista Política y Estrategia*, n° 135, 61.
- van Dijk, T. A. (1994). “Discurso, poder y cognición social”. *Cuadernos*, vol. 2, n° 2.
- Wainer, L. (2022). “El desafío de conjugar varios tiempos y velocidades: corresponsabilidad civil-militar en la llegada al gobierno de Hugo Chávez Frías”. *Cuadernos de Marte*, n° 23.
- ____ (2024). “La Defensa Integral de la Nación venezolana: del MBR-200 a la concepción de ‘Guerra Popular de Resistencia’ e-l@tina”. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, vol. 22, n° 87.
- Walt, S. (1985). “Alliance Formation and the Balance of World Power”. *International Security*, vol. 9, 3-43.
- Weyland, K. (2013). “The threat from the populist left”. *Journal on Democracy*, vol. 24, n° 3, 18-32.
- Wilson, J. y Swyngedouw, E. (comps.) (2015). *The post-political and its discontents. Spaces of depoliticisation, Spectres of Radical Politics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Winer, S. (2013). “La estrategia de Estados Unidos y su proyección sobre América del Sur”. *Serie Documentos de Trabajo Nro. 14*. Argentina: Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa.