

Políticas de defensa en América del Sur en el siglo XXI*

Ezequiel Magnani^a

Resumen: El presente artículo examina la forma en que los países de América del Sur instrumentan su política de defensa para lidiar con los Estados Unidos de América (EUA). Específicamente, se abordan los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela durante el siglo XXI. En su dimensión teórica, el trabajo se ubica dentro de las teorías latinoamericanas de relaciones internacionales e indaga sobre las diferencias conceptuales existentes entre el comportamiento internacional de los países de la región y su política de defensa nacional. A partir de la clarificación teórica, se introducen los tipos ideales de comportamiento de los Estados sudamericanos ante los EUA (alineamiento contra/no alineamiento/alineamiento con) y la forma en la que estos se asocian a los tipos ideales de política de defensa (defensa aversiva/defensa defensiva/defensa concesiva). El trabajo adopta un diseño metodológico cualitativo, ligado a la inferencia causal sobre la base del análisis cualitativo de múltiples casos en la medida que se examina la forma en la que los diferentes comportamientos internacionales ante los EUA incidieron en la orientación de la política de defensa de los países seleccionados. En tal sentido, en el apartado empírico se desarrolla la manera en la que Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela utilizaron su política de defensa para lidiar con la asimetría de poder existente con la potencia dominante.

Palabras clave: política de defensa; relaciones internacionales; fuerzas armadas; política exterior; América del Sur

Recibido: 18/09/2024 **Aceptado:** 15/10/2024 **Disponible en línea:** 28/12/2024

Cómo citar: Magnani, E. Políticas de defensa en América del Sur en el siglo XXI. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad*, 19(2), 105-126. <https://doi.org/10.18359/ries.6933>

* Artículo de investigación financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
a Magíster en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT); licenciado en Ciencia Política, de la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET). Senior Fellow de la Fundación Meridiano de Estudios Internacionales y Política Exterior. Profesor en la UTDT y en la Universidad Austral. Buenos Aires, Argentina.
Correo electrónico: ezequielmagnani11@gmail.com; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6099-9325>

Defense Policies in South America in the 21st Century

Abstract: This article explores how South American countries have utilized their defense policies to navigate relations with the United States of America (USA). Specifically, it examines the cases of Argentina, Brazil, Colombia, and Venezuela during the 21st century. The theoretical framework is grounded in Latin American Theories of International Relations, highlighting the conceptual differences between the international behavior of regional countries and their national defense policies. Following theoretical clarification, the study introduces ideal types of South American states' behavior toward the USA (alignment against, non-alignment, alignment with) and their association with corresponding defense policy models (aversive defense, defensive defense, concessive defense). The research employs a qualitative methodological design, leveraging causal inference through the qualitative analysis of multiple cases to investigate how varying international behaviors toward the USA influenced the orientation of the selected countries' defense policies. The empirical section details how Argentina, Brazil, Colombia, and Venezuela shaped their defense policies to address the power asymmetry with the dominant global power.

Keywords: Defense Policy; International Relations; Armed Forces; Foreign Policy

Políticas de defesa na América do Sul no século XXI

Rsumo: Este artigo examina como os países da América do Sul instrumentalizam sua política de defesa para lidar com os Estados Unidos da América (EUA). Especificamente, aborda os casos da Argentina, Brasil, Colômbia e Venezuela durante o século XXI. Em sua dimensão teórica, o trabalho situa-se nas teorias latino-americanas de relações internacionais e indaga sobre as diferenças conceituais existentes entre o comportamento internacional dos países da região e sua política de defesa nacional. A partir da clarificação teórica, introduzem-se os tipos ideais de comportamento dos Estados sul-americanos diante dos EUA (alinhamento contra/não alinhamento/alinhamento com) e a forma como estes se associam aos tipos ideais de política de defesa (defesa aversiva/defesa defensiva/defesa concessiva). O trabalho adota um desenho metodológico qualitativo, vinculado à inferência causal com base na análise qualitativa de múltiplos casos, examinando como os diferentes comportamentos internacionais frente aos EUA influenciaram a orientação da política de defesa dos países selecionados. Nesse sentido, na seção empírica, desenvolve-se como a Argentina, o Brasil, a Colômbia e a Venezuela utilizaram suas políticas de defesa para lidar com a assimetria de poder existente em relação à potência dominante.

Palavras-chave: política de defesa; relações internacionais; forças armadas; política externa; América do Sul

Introducción

¿De qué manera los Estados sudamericanos utilizan su política de defensa para lidiar con la asimetría de poder existente y vincularse con la potencia dominante? ¿Qué margen de maniobra tienen los países de la región para diseñar su política de defensa sin la injerencia de los Estados Unidos de América (EUA)? El presente artículo está guiado por ambas preguntas.

El vínculo militar entre los Estados sudamericanos y los EUA ha sido tradicionalmente analizado de acuerdo con la perspectiva de la potencia dominante. Esto puede comprenderse si se consideran dos cuestiones centrales: por un lado, la gran asimetría de poder militar entre la potencia dominante y los países sudamericanos, y, por el otro, la influencia de las teorías *mainstream* de las relaciones internacionales en el análisis y la conceptualización de las relaciones militares entre los Estados. El presente artículo se posiciona en contraposición a los abordajes tradicionales y, por lo tanto, se propone analizar los vínculos militares entre la potencia dominante y los Estados sudamericanos a partir de la capacidad de agencia de estos últimos. Específicamente, se busca indagar sobre la manera en la que los Estados de la región utilizan su política de defensa para relacionarse con los EUA.

El argumento del texto sostiene que existe una relación entre el tipo de política de defensa que llevan adelante los Estados sudamericanos y el tipo de vinculación bilateral que dichos países tienen con la potencia dominante. En otras palabras, la forma en la que los países de la región se relacionan con los EUA está asociada a un modelo específico de política de defensa. En términos metodológicos, el tipo de vinculación con los EUA es la variable independiente y el modelo de política de defensa es la variable dependiente. Mientras que el tipo de vinculación con la potencia dominante puede ser de alineamiento con, no alineamiento y alineamiento en contra; los modelos de política de defensa son los siguientes: la defensa concesiva, la defensa defensiva y la defensa aversiva.

Ahora bien, luego de utilizar la literatura especializada para ponderar el comportamiento internacional de los países sudamericanos, se procede

a analizar la política de defensa de cada Estado a partir de tres indicadores: los tipos de amenazas identificadas, el origen de los sistemas de armas y el nivel de participación en las instancias regionales de defensa que excluyen a la potencia.

En este marco, el trabajo adopta un diseño metodológico cualitativo, ligado a la inferencia causal sobre la base del análisis cualitativo de múltiples casos (Gerring, 2007; Bennett y Elman, 2007). Esto es así en la medida en que se examina la forma en la que los diferentes comportamientos internacionales ante los EUA incidieron en la orientación de la política de defensa de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. En materia de técnicas de investigación, el trabajo utiliza el análisis de documentos oficiales, la recopilación de datos cuantitativos indirectos y el uso de datos cualitativos provenientes de fuentes gubernamentales y no gubernamentales.

Dos son las premisas que se encuentran detrás del argumento. Una de orden ontológico y la otra de carácter metodológico. La primera refiere a la diferencia ontológica existente entre la vinculación de los países sudamericanos con la potencia dominante y la política de defensa nacional. Mientras la relación con los EUA tiene como objetivo central promover el desarrollo económico en los primeros, la política de defensa tiene como meta la defensa del Estado ante potenciales amenazas externas. La segunda premisa hace hincapié en la separación funcional de la política de defensa y el tipo de vinculación con la potencia dominante. Esto es así en la medida en que la defensa nacional es diseñada e implementada por los ministerios de defensa. Por su parte, la relación bilateral con los EUA es formulada y ejecutada por las cancillerías de los países.

El artículo continúa de la siguiente manera: en la próxima sección se problematiza la forma en la que los estudios *mainstream* han abordado el vínculo militar entre los Estados sudamericanos y los EUA. Luego, se introducen los aportes latinoamericanos en materia de relaciones internacionales para indagar conceptualmente sobre las diferencias existentes entre el comportamiento internacional de los países de la región ante la potencia dominante y la política de defensa nacional. A partir de la clarificación teórica, se introducen los tipos ideales de comportamiento de los Estados sudamericanos

ante los EUA y la forma en la que se asocian a los modelos de política de defensa. La tercera sección constituye el apartado empírico del artículo. En tal sentido, se desarrolla la manera en la que Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela utilizaron su política de defensa para lidiar con la asimetría de poder existente y vincularse con la potencia dominante. La cuarta y última sección recoge las conclusiones teóricas y empíricas del artículo.

América del Sur y sus vínculos militares con la potencia dominante

El vínculo militar entre los Estados sudamericanos y los EUA ha sido tradicionalmente abordado a partir de la posición de poder de la potencia dominante. Esto resulta comprensible si se tiene en cuenta que aquellas teorías *mainstream* de las relaciones internacionales que indagan acerca de las cuestiones militares, lo hacen prestándole atención exclusivamente a la interacción de los Estados más poderosos del sistema internacional.

Kenneth Waltz (2010), principal impulsor de la vertiente realista estructural de las relaciones internacionales, destaca en su libro *Theory of International Politics* que: “El análisis de la política internacional como un sistema requiere centrar la atención en aquellos Estados que hacen la diferencia. Una teoría general de la política internacional está necesariamente centrada en los grandes poderes” (p. 73). A la mayor atención teórica que reciben los grandes poderes se le suma el hecho de que, desde la disolución de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría, una de las características centrales del sistema internacional ha sido la extraordinaria preponderancia militar de los EUA (Posen, 2003). En otras palabras, esta nueva asimetría militar de los EUA *vis a vis* con el resto de los Estados hizo que el sistema internacional pase de la bipolaridad a la unipolaridad¹ (Krauthammer,

1990). En este marco, resulta entendible que la mayoría de los trabajos que indagan sobre los vínculos militares entre los Estados sudamericanos y la potencia dominante hayan centrado su análisis en el poder y la influencia de los EUA. Esto es por dos motivos: por un lado, por la sobrestimación de la capacidad de la potencia dominante de obtener resultados a partir del uso de su poder militar, y, por el otro, por la subestimación de la capacidad de los Estados sudamericanos de instrumentalizar su política de defensa nacional para lidiar con los EUA en el ámbito militar.

En función de lo mencionado, es posible destacar dos tipos de contribuciones realizadas por la literatura que indagan sobre las relaciones militares entre los Estados sudamericanos y la potencia dominante. En primer lugar, aquellas que estudian la manera en la que los EUA utilizan su poder militar en sus vínculos bilaterales con los países de América del Sur (Peres Milani, 2021; Vidal y Wietchikowski, 2022; Forner, 2023). En segundo lugar, aquellas que indagan respecto a cuáles son los intereses y la influencia de los EUA en materia de seguridad

múltiples áreas relevantes de la política internacional, como, por ejemplo, la economía, las finanzas, la influencia diplomática, el big data y la inteligencia artificial. En tal sentido, hay académicos que identifican este nuevo escenario como diferente al de la unipolaridad que caracterizó los años posteriores a la disolución de la Unión Soviética. No obstante, en el presente trabajo sostenemos que aún existe una unipolaridad indiscutida favorable a los EUA en materia militar. La razón central es que esta potencia es el único Estado con la capacidad de desplegar su instrumento militar en cualquier parte del mundo (Borges y Lucena, 2023). Es decir, la potencia dominante puede ejercer presión e influencia militar en todo el globo, aprovechando el despliegue logístico operativo móvil y la capacidad de proyección de poder que le da su enorme inversión y liderazgo en materia de defensa. De hecho, este país organiza su instrumento militar específicamente en siete comandos geográficos diferenciados a partir de su zona de despliegue en el mundo y cuatro comandos funcionales (Defense.gov, s. f.). Esto no lo pueden hacer la República Popular China, la Federación de Rusia, India ni cualquier país europeo. Esto ha llevado a algunos autores a considerar a los EUA como el único Estado que puede ser clasificado como superpoder (Buzan y Wæver, 2003).

1 En la actualidad, existen debates respecto al tipo de polaridad vigente en el sistema internacional (Sanahuja, 2008). Estas discusiones se dan sobre la base de que la posición preponderante de los EUA está siendo disputada por otros Estados competidores que son clave en

internacional en la región (Tokatlián, 2015; Peres Milani, 2019).

En concreto, la forma en la que los Estados de América del Sur instrumentan su política de defensa para lidiar con la asimetría de poder existente y vincularse con la potencia dominante es un tema que aún no ha sido trabajado de forma sistemática y extensiva. Esta cuestión reviste de gran importancia para los estudios de defensa nacional en América del Sur dada la persistencia de la guerra convencional en el sistema internacional entre potencias y Estados periféricos. Como menciona Jorge Battagliano (2022) en su artículo *La guerra entre Rusia y Ucrania y sus implicancias para la defensa en América del Sur*, “el hecho de que las potencias mantengan la costumbre de utilizar su poder militar de manera unilateral contra estados más débiles nos recuerda la importancia de contar con un eficaz dispositivo disuasorio de defensa” (p. 303).

Ahora bien, las interrogaciones presentadas al comienzo pueden sugerir que el comportamiento internacional de los países sudamericanos frente a los EUA y el diseño de sus políticas de defensa son cuestiones similares. Sin embargo, las teorías latinoamericanas de relaciones internacionales no incluyen la defensa nacional en la conducta internacional de los Estados de la región. De hecho, los enfoques latinoamericanos han asociado el comportamiento ante la potencia dominante principalmente con el objetivo central de alcanzar y consolidar el desarrollo económico (Muñoz, 1987; Tickner, 2003). Por su parte, la defensa nacional se puede definir como la manera en la que un Estado diseña y organiza su instrumento militar para garantizar su supervivencia y proteger sus intereses ante amenazas provenientes del sistema internacional. A su vez, puede ser conceptualizada como aquella política que

está vinculada a las resoluciones estratégicas de carácter político, en donde los dirigentes de un Estado determinan como objetivo principal la preservación de ciertos activos nacionales y establecen la forma más óptima de hacerlo en consideración de las amenazas externas percibidas y el escenario regional e internacional identificado. (Magnani, 2021, p. 115)

En definitiva, mientras que el comportamiento internacional de los países suramericanos frente

a los EUA está vinculado al objetivo de alcanzar y consolidar el desarrollo económico, la política de defensa nacional está ligada a las acciones que realiza un Estado para proteger su supervivencia y sus activos nacionales ante amenazas externas percibidas en un determinado entorno regional e internacional.

En este marco, las teorías latinoamericanas de relaciones internacionales identifican tres tipos de comportamientos internacionales ante los EUA que pueden llevar adelante los Estados sudamericanos. Los países pueden alinearse contra la potencia dominante, alinearse con ella y no alinearse, manteniéndose en una posición que se encuentre dentro de los márgenes de la neutralidad.

Los exponentes del alineamiento en contra de la potencia dominante son Carlos Puig y Helio Jaguaribe. Los autores plantean que es necesario balancear a los EUA para poder aumentar sus niveles de autonomía. Específicamente, Carlos Puig indica que existe una profunda asimetría de poder en el sistema internacional en donde tienen preponderancia los Estados como los EUA (Puig en Simonoff, 2012, p. 30). En este marco, destaca que los Estados periféricos deben orientar su comportamiento internacional de modo tal que les permita lograr la autonomización (Puig, 1986, p. 51), entendiendo que todo proyecto autonomista requiere movilizar recursos de poder contra la potencia dominante (Puig, 1980, p. 145).

Por su parte, Jaguaribe también ubica la profunda asimetría presente en el plano internacional como piedra angular de su desarrollo teórico, en el cual también hace hincapié en el rol dominante y preponderante de los eua como beneficiario de dicha asimetría de poder (Jaguaribe, 1979, p. 98).

En función de lo planteado por Puig y Jaguaribe, es posible identificar que para ambos el escenario internacional es profundamente asimétrico y desfavorable para los Estados periféricos, la principal potencia son los EUA y el objetivo central de los países menos poderosos es ganar niveles de autonomía vía alineamiento en su contra.

Dicho esto, puede resultar problemático marcar taxativamente que los desarrollos de Puig y Jaguaribe plantean que los países periféricos deben llevar adelante un comportamiento internacional en

oposición a las potencias dominantes. Esto es así en la medida en que sus propuestas teóricas fueron sumamente amplias y complejas, lo que hace difícil resumirlas solamente en la recomendación de confrontar con los países más poderosos. Por ejemplo, Puig marca que un comportamiento autónomo se logra cuando se despliega un proyecto nacional que articula variables de política doméstica² con el diseño de la política exterior. En este marco, el vínculo con la potencia dominante debe tener un alto grado de disciplina en la medida en que esta relación incide en la consolidación y el avance del propio proyecto nacional.

Como fue mencionado, dado el nivel de sofisticación del planteo teórico, es posible encontrar discusiones respecto de si lo mencionado y recomendado por estos autores constituye un alineamiento en contra de la potencia dominante. No obstante, en el presente artículo sostenemos la posición teórica de que estos autores sí plantean un comportamiento de oposición a los países más poderosos.

Centralmente por dos razones: en primer lugar, porque en sus desarrollos teóricos se manifiesta una relación de asimetría y dependencia explícita entre los Estados que buscan la autonomización y las potencias dominantes. Específicamente, Puig identifica cuatro etapas que debe atravesar un país periférico para lograr la autonomía: la dependencia para-colonial, la dependencia nacional, la autonomía heterodoxa³ y la autonomía secesionista⁴ (Puig, 1984, p. 74).

En segundo lugar, debido a que la superación de estas instancias de asimetría y dependencia explícita requiere la movilización de recursos de poder. En palabras de Puig: “todo proyecto

autonomista requiere, para que lo sea auténticamente, movilizar recursos de poder” (Puig, 1980, p. 145). En concreto, hay una relación de asimetría y dependencia explícita. Para romper o matizar ese vínculo hay que movilizar recursos de poder. En este escenario, cabe preguntarse si las potencias dominantes que usufructúan esta relación asimétrica favorable están de acuerdo con los proyectos autonomistas de los países periféricos o si, por el contrario, intentan socavarlos para preservar su posición de poder. Si no están de acuerdo, como generalmente sucede, la oposición y confrontación entre los dos actores es inevitable. Por ende, la movilización de recursos de poder de los países periféricos para avanzar en el proyecto autonomista requiere que sea en oposición a la potencia dominante.

En definitiva, esta posición se asemeja a la interpretación realizada por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián (2010), quienes catalogan a Puig y Jaguaribe como “realistas de la periferia”. En función de ello, destacan que “frente a Estados Unidos, principal foco de atención, los realistas de la periferia recomendaron estrategias de *balancing*” (p. 121). Es decir, interpretan que Puig y Jaguaribe sugirieron la movilización de recursos de poder en contra de la potencia dominante.

Los académicos que escriben respecto del alineamiento con los EUA son Carlos Escudé y Gerhard Drekonja. Los dos dan cuenta de la profunda asimetría de poder existente entre los Estados periféricos y las potencias dominantes, destacando el rol preponderante de los EUA y la excesiva capacidad que tiene esta potencia de afectar tanto positiva como negativamente el proceso de desarrollo económico de los Estados periféricos.

La imposibilidad de poner en práctica una conducta ligada al alineamiento en contra de los EUA también está vinculada, según Drekonja, a una pérdida de la relevancia estratégica de América Latina a partir del inicio de la unipolaridad que tuvo a los EUA como única superpotencia. Frente a esta situación, el autor marca explícitamente que los Estados periféricos deben alinearse con la potencia y poner en práctica las políticas económicas y comerciales recomendadas por dicho Estado (Drekonja, 1995, p. 90).

2 Por ejemplo, un modelo de desarrollo económico soberano y un sistema político inclusivo con las mayorías.

3 La autonomía heterodoxa “supone que existe una aceptación del liderato de la o de las potencias dominantes y que, en cuestiones realmente cruciales, los periféricos optarán por responder a las aspiraciones del centro” (Puig, 1972, p. 65).

4 Para Puig, esta etapa no es recomendable debido a que agota los recursos nacionales y puede derivar en una situación contraria a la buscada en un primer momento (Puig, 1984, pp. I: 78- 79).

En sintonía con esta visión, Escudé, con su propuesta teórica denominada “realismo periférico”, es el principal exponente de esta vertiente. En ella, indica que el alineamiento con los EUA es un requisito fundamental para incentivar y consolidar el desarrollo económico de un Estado periférico. El enunciado normativo que se desprende del desarrollo de Escudé es que el Estado periférico debe alinearse con la potencia dominante y no confrontar con ella, ya que la confrontación opera negativamente en su desarrollo económico (Escudé, 1992, p. 112).

Esta idea, fuerza central de Escudé, deriva de su conceptualización de la noción de autonomía, en la cual marca que la misma “debe definirse en términos de los costos de usar la libertad de elección o de maniobra que cualquier Estado mediano tiene en forma casi ilimitada” (Escudé, 1992, p. 211). En función de este desarrollo conceptual, el autor plantea que es importante distinguir entre la autonomía entendida como la libertad de acción casi ilimitada y el uso de dicha autonomía. De esta forma, el “uso de la autonomía” incluye “1. Usos orientados hacia la exhibición de la autonomía, que llamaremos *consumo de autonomía*, y 2. Usos orientados hacia la generación de más desarrollo o poder, que llamaremos *inversión de autonomía*” (Escudé, 1992, p. 211). Por consiguiente, el autor indica que un Estado debe priorizar la inversión de autonomía y evitar confrontaciones innecesarias con aquellos países poderosos que pueden incidir negativamente en su proyecto de desarrollo económico y acumulación de poder. Dicho de otra forma, los países latinoamericanos solo deben confrontar con los países poderosos cuando vean afectados sus intereses vitales. En palabras de Escudé: “(...) para que se justifique una política que conduzca a la confrontación debe estar de por medio un interés material, nítido y tangible” (Escudé, 1992, p. 113).

Los autores que exploran el no alineamiento con la potencia dominante son Juan Gabriel Tokatlián y Roberto Russell. La clave de su propuesta teórica se centra en el concepto de “autonomía relacional”. Dicho término busca impulsar una nueva definición del término “autonomía”, indicando que la misma puede ser vista como una propiedad

y ser caracterizada como “la capacidad y disposición del Estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencias ni constreñimientos del exterior y para controlar los efectos de procesos o acontecimientos que se producen más allá de sus fronteras” (Russell y Tokatlián, 2010, p. 107).

A su vez, estos componentes de la autonomía son indisociables de la dimensión “relacional” de los países menos poderosos. Concretamente, los atributos de la autonomía —(i) la capacidad de tomar decisiones propias, (ii) la claridad en los intereses nacionales y (iii) la voluntad de controlar los efectos de procesos que ocurren fuera de sus fronteras— están estrechamente vinculados a la capacidad que tienen los países menos poderosos de asociarse con países similares que también quieran consolidar y promover su autonomía. Es decir, la autonomización se logra vía el alineamiento con otros países con poder similar⁵.

Ahora bien, en lo concerniente a la relación con los EUA, los autores marcan que las acciones de los Estados periféricos no deben ser pensadas en función del *alineamiento con* o el *alineamiento contra* las potencias dominantes (Russell y Tokatlián, 2003, p. 18). En concreto, no proponen ni el alineamiento a favor ni el alineamiento en contra, sino que su conducta internacional puede estar ocasionalmente a favor o en contra de los deseos e intereses de la potencia. En palabras de los autores: “el grado de autonomía de una acción de política exterior no debe evaluarse en función de su mayor o menor oposición a las preferencias de los grandes poderes” (Russell y Tokatlián, 2003, p. 18). Esto es así en la medida en que, dados los atributos de la autonomía, “no es el alto o bajo nivel de oposición o confrontación lo que caracteriza a la autonomía

5 Resulta interesante destacar que la definición de autonomía relacional, otorgada por los autores en 2002, es bastante similar a la definición de “autonomía” brindada por ellos en el 2010 (y citada en el cuerpo del texto del presente artículo). A saber, para Russell y Tokatlián (2002), “la autonomía relacional debe entenderse como la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones o procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (p. 176).

relacional, sino la capacidad propia de establecer y ejecutar políticas que más contribuyan a los intereses nacionales” (Russell y Tokatlián, 2003, p. 18).

El presente artículo toma los tres tipos ideales de comportamiento internacional (alineamiento contra/no alineamiento/alineamiento con) que pueden llevar adelante los Estados sudamericanos frente a los EUA. A su vez, se asocia a cada conducta internacional con un tipo ideal de política de defensa, la defensa aversiva, la defensa defensiva⁶ y la defensa concesiva. La defensa aversiva se define principalmente por el diseño de la política de defensa con altos niveles de disuasión y en oposición a los EUA. La defensa concesiva refiere a una política que prioriza el mantenimiento de la deferencia, no oposición y cooperación con los EUA por sobre su capacidad de disuasión. La defensa defensiva implica un diseño que genere en los potenciales adversarios la convicción de que no serán atacados y, simultáneamente, deje en claro que el costo de todo intento de ataque de su parte será superior al beneficio de su accionar ofensivo. En este sentido, la disuasión es genérica y no pensando en evitar los ataques de un Estado específico. Por lo tanto, esto no implica necesariamente una postura hostil hacia terceros Estados ni un diseño de política de defensa orientado a protegerse del accionar ofensivo de un Estado en particular.

6 La noción de “defensa defensiva” parte del concepto *Defensive Verteidigung* mencionado por primera vez por Horst Afheldt en 1983. Asimismo, esta noción toma los aportes de Cáceres y Scheetz (1995) que introducen el concepto de “defensa no provocativa” a partir de la idea de *non-offensive defence* pensada por Bjørn Møller (1988). A diferencia de las ideas de “defensa concesiva” y “defensa aversiva”, el concepto de “defensa defensiva” parte del supuesto de que este tipo de política de defensa no se diseña e implementa en función de otro actor (la defensa concesiva es concesiva con otro y la defensa aversiva es aversiva para con otro), sino que se piensa en función de la defensa de la supervivencia y la protección de los intereses propios. A su vez, es por este motivo que se utiliza la noción de “defensiva” en lugar de “no provocativa” o “no ofensiva”. Es decir, mientras que los últimos dos conceptos tienen como objetivo central no provocar y no ser ofensivo con otro actor, la idea de “defensiva” hace hincapié y pone en primer lugar los intereses del propio Estado en materia de defensa nacional.

Políticas de defensa de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela

Los casos de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela resultan importantes en la medida en que cada uno de ellos refleja un comportamiento internacional distinto frente a los EUA (Russell y Tokatlián, 2009; 2010; 2013). En el siglo XXI, Argentina y Brasil se han caracterizado por mantener una posición de repliegue y neutralidad ante la potencia dominante. Colombia ha sostenido una conducta de plegamiento/alineamiento con los EUA. Por su parte, Venezuela ha optado por implementar un comportamiento de balance/alineamiento contra la potencia hegemónica.

Esta categorización del comportamiento de los Estados sudamericanos no implica un posicionamiento internacional rígido ante la potencia dominante. En rigor, como en el caso de Colombia y Venezuela, los países mantienen líneas de acción internacional que, si bien pueden colocarse en los tipos ideales presentados en el artículo, varían y pivotan empíricamente dentro de un margen de acción que está incluido en los comportamientos internacionales teóricamente puros. En el caso de Colombia, si bien su conducta internacional tuvo menos variaciones, es posible encontrar cambios en las administraciones de Uribe (2002-2010), Santos (2010-2018), Duque (2018-2022) y Petro (2022-actualidad). Similar es el caso de Venezuela bajo los mandatos de Chávez (1999-2013) y Maduro (2013-actualidad).

A su vez, la conducta externa de los países de América del Sur puede estar relacionada con un tipo ideal de comportamiento y, sin embargo, tener períodos cortos en donde dicha conducta estuvo asociada a un tipo ideal distinto. Esto aplica para los casos de Argentina y Brasil, en donde ambos países han practicado el repliegue/no alineamiento durante la mayor parte del siglo XXI, exceptuando períodos específicos de mayor acercamiento hacia los EUA. En concreto, el comportamiento internacional de Argentina no fue el mismo en las administraciones Kirchner, Fernández de Kirchner y Fernández (2003-2015/2019-2023), que durante la

administración Macri (2015-2019). Lo mismo ocurre en el caso de Brasil, en donde es posible reconocer diferencias entre los gobiernos de Da Silva y Rousseff (2003-2016/2023-actualidad) y los de Temer y Bolsonaro (2016-2022).

Percepción de amenazas, proveedores militares y organismos regionales de defensa

Amenazas y sistemas de armas

Durante el siglo XXI, los EUA han tenido como objetivo principal en América del Sur el fortalecimiento de su posición e influencia militar para lidiar con las amenazas no convencionales (USSOUTHCOM, 2017). En consecuencia, la potencia dominante ha apostado a consolidar la cooperación y coordinación en defensa con los Estados sudamericanos (USSOUTHCOM, 2022). El fortalecimiento de estos vínculos incluye no solo una misma visión estratégica respecto de cuáles son las amenazas que enfrentar, sino que también implica un incremento en los niveles de cooperación e interoperabilidad entre los instrumentos militares de los países de la región y los EUA (Bartolomé, 2009).

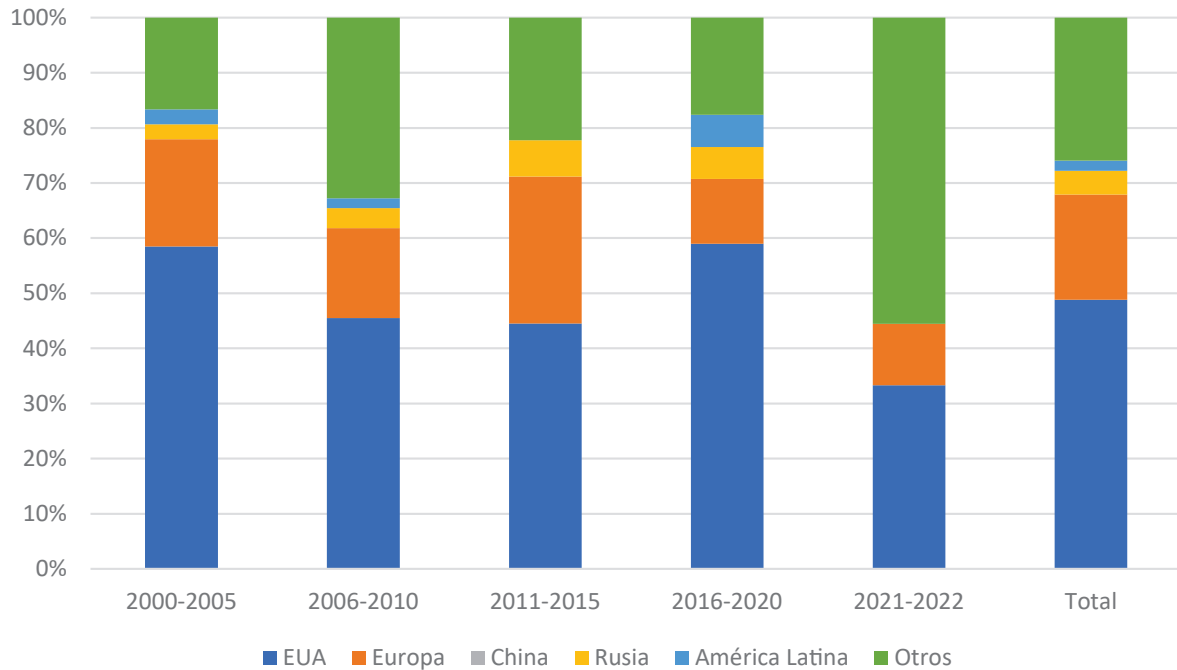
En este marco, los países sudamericanos han instrumentalizado su política de defensa en estas dimensiones para vincularse con la potencia dominante. En este aspecto, Colombia se ha caracterizado por llevar adelante una política de defensa de tipo concesiva. En tal sentido, la Ley 684/2001, que expide las normas sobre la organización y funcionamiento de la seguridad y la defensa nacional, indica en su artículo VI que la defensa nacional debe contemplar “todo acto de amenaza o agresión de carácter interno o externo” (Ley 684/2001, art. 6). Esta orientación estratégica de la defensa vinculada a la seguridad interna no solo contribuyó a la expansión organizacional de las Fuerzas Armadas colombianas, sino que colaboró a la profundización y consolidación de la cooperación

militar asimétrica con los EUA en materia de lucha contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y los actores vinculados al narcotráfico (Tickner, 2007; Tickner y Morales, 2015; Calderón, 2020; González Martínez *et al.*, 2022).

La estrecha cooperación política, operacional y financiera con la potencia dominante en el combate contra amenazas de orden interno se refleja en el diseño y la implementación del Plan Colombia en 2001 y la Estrategia de Seguridad Democrática del 2002. Ambos permitieron expandir y consolidar la presencia del Estado colombiano en su propio territorio a partir de la expansión de las bases militares (Battaglino, 2022) y, de esta forma, reducir los miembros de las FARC y el número de sus acciones armadas (Ministerio de Defensa Nacional de Colombia, 2022). A pesar de la firma en 2016 del Acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP y la creciente percepción de Venezuela como una amenaza (Suárez, 2020), Colombia tiene proyectado continuar utilizando la política de defensa para combatir las amenazas internas. Esto se evidencia en la Política de Defensa y Seguridad para la Legalidad, el Emprendimiento y la Equidad y, principalmente, en el Plan Estratégico de Transformación Ejército del Futuro 2042 (Saint-Pierre y Ferreyra, 2019).

La orientación concesiva de la política de defensa en Colombia también se evidencia en sus proveedores de sistemas de armas (tabla 1). En concreto, el 67,8% de sus capacidades adquiridas en el siglo XXI provienen de países de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), mientras que un gran porcentaje de las adquisiciones (aproximadamente el 20%) son procedentes de Israel. Así mismo, una cuestión relevante es que la adquisición de estos sistemas es “llave en mano”. Es decir, están listos para ser utilizados y no incluyen transferencia de tecnología ni *offsets* vinculados a la producción nacional para la defensa. Por el contrario, el mantenimiento de estos sistemas depende de la buena relación con el país proveedor y de los servicios de posventa a cargo de este último.

Tabla 1. Porcentaje de sistemas de armas adquiridas por Colombia según año de pedido



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).

En Venezuela, la **Ley Orgánica de Seguridad de la Nación** del 2002 junto con la **Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas** del 2005 involucran a las Fuerzas Armadas en el combate contra amenazas de seguridad interior. De hecho, la **Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 6508** del 2020 —que deroga la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela 6156 del 2014— establece en su artículo 6 que, dentro de sus funciones, se encuentra la tarea de “contribuir a preservar o restituir el orden interno (...) previa decisión del presidente” (Ley 6508/2020).

No obstante, a diferencia del caso colombiano, esta parcial coincidencia con los intereses de los EUA no debe ser visto como un alineamiento en la orientación estratégica de Venezuela en materia de defensa nacional. En efecto, el **Segundo Plan Estratégico Socialista del Sector Defensa 2015-2019** (2016) establece que dentro de las amenazas que debe enfrentar Venezuela no solo se encuentran las “actividades de desestabilización del Orden

Interno”, sino que también se identifica la “Presencia militar de los EE. UU. en la región” (p. 92).

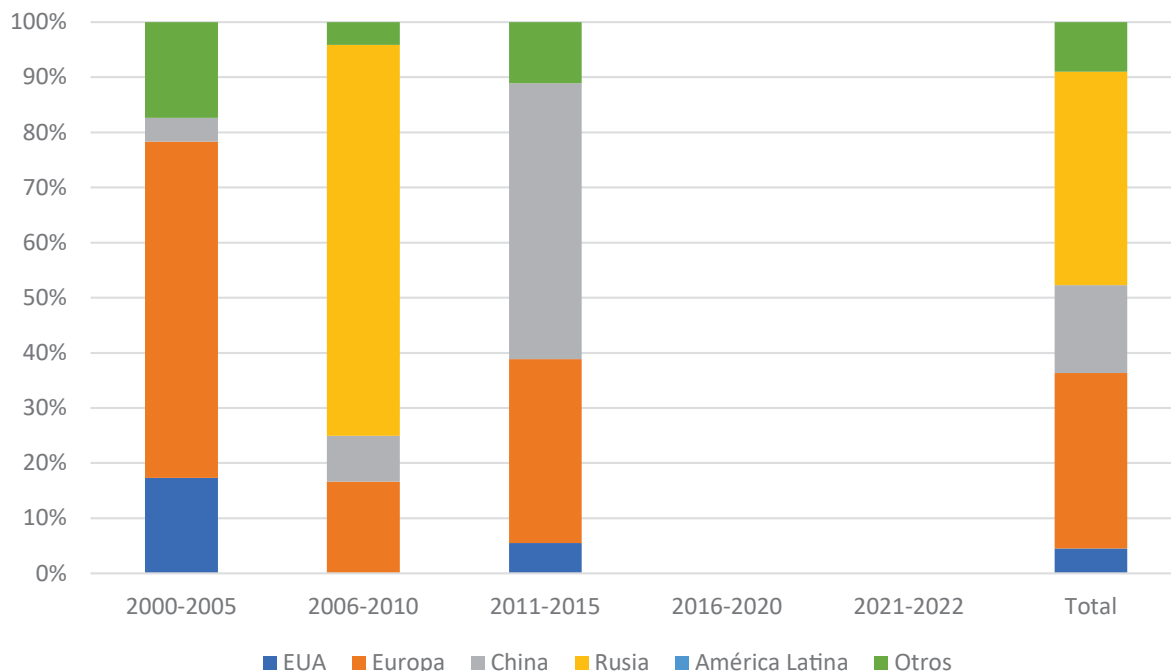
En esta línea, durante el siglo XXI en Venezuela, se intensificó la percepción de la potencia dominante como una amenaza a su soberanía. Así mismo, este proceso se dio al mismo tiempo en el que tuvieron lugar cambios en la doctrina y la organización de las Fuerzas Armadas del país (Trinkunas, 2009). Estos procesos llevaron a que, en la actualidad, Venezuela tenga una doctrina militar de dos etapas pensada en función de una invasión estadounidense y encuadrada en la idea de “Defensa Integral de la Nación” (Dieterich, 2004). La primera supone un enfrentamiento militar convencional corto de las Fuerzas Armadas de Venezuela contra las tropas de la potencia dominante, mientras que la segunda consiste en un enfrentamiento asimétrico largo en el marco de una “guerra popular prolongada” (Fernández Pereira, 2019).

El posicionamiento aversivo de la política de defensa de Venezuela también se refleja en los países que lo proveen en materia de capacidades militares (tabla 2). A diferencia de Colombia, el

porcentaje total de sistemas de armas adquiridos de países de la OTAN es muy reducido (36,3%), especialmente en lo referido a la potencia dominante

(4,5%). Así mismo, es notable el lugar que tienen Rusia (38,6%) y China (15,9%), específicamente a partir del 2006.

Tabla 2. Porcentaje de sistemas de armas adquiridos por Venezuela según año de pedido



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIPRI.

En el caso de Brasil, los documentos oficiales sobre defensa entre 1996 y 2020 conceptualizan la política de defensa como “el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para defender el territorio, la soberanía y los intereses nacionales frente a amenazas predominantemente externas, potenciales o manifiestas” (Decreto 5484/2005). Por consiguiente, si bien el interés en defensa nacional de Brasil se centra principalmente en las amenazas externas, en los documentos estratégicos se incluye la posibilidad de que las Fuerzas Armadas sean utilizadas para participar en asuntos de seguridad interior (Donadelli *et al.*, 2021). Es decir, en lo que corresponde a las competencias del instrumento militar, no es taxativa la diferencia entre defensa nacional y seguridad interior (Saint-Pierre, 2011). Este posicionamiento de los documentos oficiales de Brasil es congruente con el artículo 142 de su Constitución

Nacional (1988), en donde se indica que “Las Fuerzas Armadas (...) bajo la autoridad suprema del presidente (...) tienen como misión la defensa de la patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden”. Concretamente, queda a discreción del poder político el uso de las Fuerzas Armadas para garantizar la ley y el orden interno.

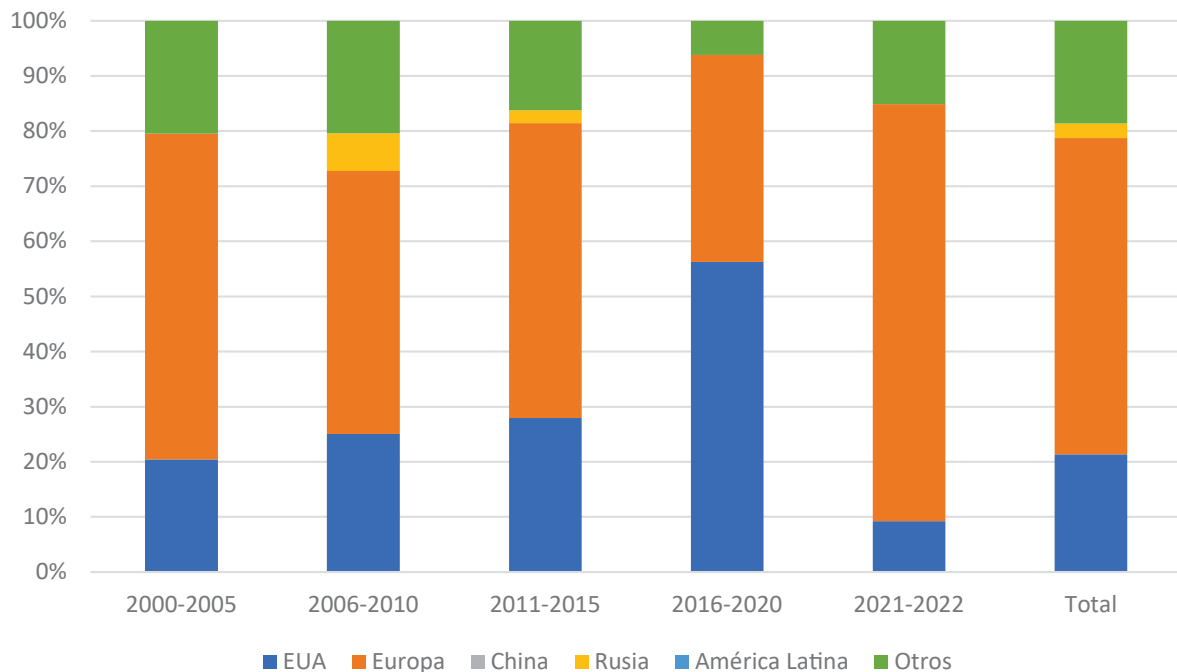
No obstante, la posibilidad que tienen las Fuerzas Armadas de intervenir en asuntos internos es insoslayable, puesto que la prioridad de la política de defensa de Brasil reside en mantener la capacidad de tomar decisiones en función de sus propios intereses en el Atlántico Sur y en el Amazonas, disuadiendo cualquier posibilidad de injerencia externa. Esto es explicitado en los Objetivos Nacionales de Defensa que se encuentran en sus documentos oficiales. Entre los objetivos se destacan garantizar la soberanía, el patrimonio nacional y la

integridad territorial; promover la presencia soberana y el control del Amazonas y el Atlántico Sur; asegurar las capacidades materiales de las Fuerzas Armadas para cumplir con las misiones constitucionales de la defensa (especialmente aquellas capacidades vinculadas a la disuasión frente amenazas externas y que incluyen la vigilancia y el control del territorio, las aguas jurisdiccionales y los espacios aéreos y exterior brasileros); y contribuir a la estabilidad regional para la paz y la seguridad internacional, entre otros objetivos (Política Nacional de Defensa, 2005; 2012; 2016; 2020). El sostenimiento de estos objetivos de la política de defensa de Brasil no implica que no haya habido diferencias y variaciones durante los distintos gobiernos a lo largo del siglo XXI (Battaglino, 2021).

El posicionamiento defensivo de la política de defensa de Brasil también se ilustra en el origen

de sus sistemas de armas y en la postura del país en materia de autonomía tecnológica (tabla 3). Por un lado, los proveedores europeos representan el 57,3% de las adquisiciones militares de Brasil, mientras que el peso de la potencia dominante es de 21,3%. Resulta relevante mencionar que las compras a la potencia dominante superaron a Europa solamente en el período 2016-2020, etapa en la que este país tuvo un creciente alineamiento hacia los EUA (Magnani y Altieri, 2020). Por el otro, a lo largo de todo el siglo XXI, Brasil buscó aumentar sus niveles de autonomía tecnológica y consolidar su capacidad de producción nacional para la defensa (Saint-Pierre y Zagué, 2017). Este último punto vinculado a mantener y aumentar la autonomía tecnológica constituye un indicador asociado a la presencia de una política de defensa de tipo defensiva.

Tabla 3. Porcentaje de sistemas de armas adquiridos por Brasil según año de pedido



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIPRI.

Argentina, en materia de defensa nacional, centra su atención exclusivamente en el combate contra amenazas estatales externas. En tal sentido, el país marca taxativamente la diferencia entre defensa nacional y seguridad interior. Sobre la base

de la Ley de Defensa Nacional 23.554 de 1988, el Decreto reglamentario 727/06 de dicha normativa establece que “Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por

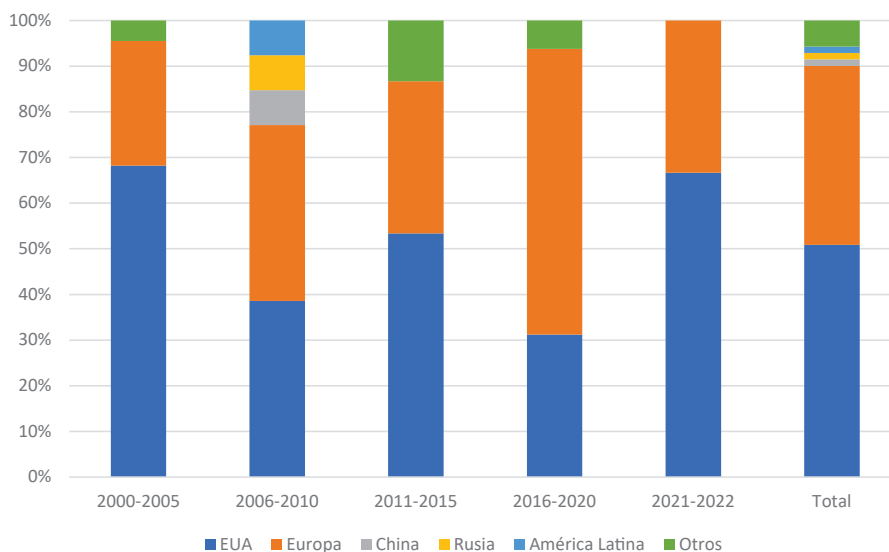
fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (art. 1). Así mismo, el artículo 4 de la Ley de Defensa remarca que “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior. La Seguridad Interior será regida por una Ley Especial” (Art. 4)⁷.

En este marco, el posicionamiento estratégico de la política de defensa de Argentina durante el siglo XXI se ha caracterizado por fijar su atención en el Atlántico Sur (Eissa, 2013; 2018), en donde el país mantiene una disputa de soberanía con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, producto de la ocupación colonial, ilegítima e ilegal de las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur. La centralidad del Atlántico Sur en la política de defensa argentina no solo se ilustra en el artículo 5 de la Ley de Defensa⁸, sino que también se evidencia en las **Directivas de Política de Defensa Nacional** del 2009, 2014 y 2021. No obstante, este posicionamiento defensivo resulta relevante marcar que durante el período 2015-2019 el país

modificó su postura estratégica hacia una posición concesiva asociada a buscar la deferencia con la potencia dominante (Barreto, 2018; Magnani, 2023a). Esta variación implicó un desdibujamiento de la distinción entre defensa y seguridad interior (Anzelini, 2017; Battaglino, 2019; Anzelini, 2019) y un alejamiento de sus intereses en el Atlántico Sur (Magnani, 2023a).

Durante el siglo XXI, las adquisiciones militares de la Argentina tuvieron un fuerte peso de los países de la OTAN (89,8%). En paralelo, el país tuvo una postura política asociada a aumentar los niveles de autonomía tecnológica. En concreto, Argentina no solo ha buscado fortalecer la producción para la defensa (Battaglino, 2013; Loizou, 2022), sino que también ha procurado que sus adquisiciones militares tengan transferencia de tecnología e incluyan la capacidad de producción local de algunos componentes (Magnani y Barreto, 2023; Magnani, 2023b). En tal sentido, al igual que Brasil, la política de defensa del país en materia de compra de sistemas de armas ilustra un posicionamiento de tipo defensivo.

Tabla 4. Porcentaje de sistemas de armas adquiridos por Argentina según año de pedido



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del SIPRI.

7 Esta Ley es la 24.049 de 1991.

8 Este artículo establece que “La Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (art. 5).

Organismo de defensa sudamericano

La forma en la que los Estados sudamericanos utilizan su política de defensa para lidiar con la potencia dominante se refleja también en las distintas posiciones que han tenido en la creación y en la participación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (2009-2017) de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

La creación del CDS en 2009 fue un salto cualitativo para la cooperación en defensa en América del Sur (Flames *et al.*, 2011; Battaglino, 2012; Vitelli, 2016). El Estatuto del CDS consolidó una orientación ligada a lo que se conoce como un esquema de “seguridad cooperativa” (Comini, 2010), en el que el organismo funcionó como una instancia flexible de consulta, coordinación y cooperación. En tal sentido, en materia de orientación estratégica, el CDS excluía a la potencia dominante, pero no se posicionaba en contra de ella. Es decir, no era una alianza de seguridad colectiva pensada para confrontar con los EUA, sino que era un organismo que buscaba fortalecer la cooperación y ampliar los márgenes de maniobra de la región en materia de defensa nacional.

La orientación estratégica final del CDS, que fue discutida en cuatro reuniones que tuvieron lugar en Chile entre junio del 2008 y marzo del 2009, en un principio no fue compartida por los países de la región. Durante este período, Venezuela había propuesto la creación de un esquema de integración regional basado en una lógica de seguridad colectiva que iba a llamarse “Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS)”. Es decir, una organización espejo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) liderada por los EUA. Específicamente, esta propuesta implicaba una alianza pensada para disuadir militarmente a la potencia dominante en la medida que un ataque contra un miembro implicaría un ataque hacia todos los Estados de América del Sur miembros del CDS. Esta propuesta estaba enmarcada en el documento presentado por Venezuela denominado “Estructura propuesta por la República Bolivariana de Venezuela para la conformación del Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Defensa Suramericano

en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)”.

Por su parte, Brasil fue el país sudamericano que lideró el proceso de creación institucional del CDS (Fuccille y Pereira, 2013). De hecho, cabe destacar que, antes de presentarle la propuesta de creación del consejo a los países sudamericanos, las autoridades de este país consultaron con la potencia dominante respecto de la viabilidad del proyecto regional. En concreto, a diferencia de Venezuela, Brasil impulsaba la creación de un organismo cuyo objetivo estuviera ligado a promover una instancia flexible de diálogo, concertación y coordinación de políticas vinculadas a la defensa nacional. Las palabras del entonces ministro de defensa de Brasil, Nelson Jobim, en la primera reunión ordinaria del CDS sintetizan con mucha fidelidad el espíritu del CDS en materia de objetivos y funcionamiento promovido por Brasil. En dicha instancia, remarcó que “tiene que quedar claro que el CDS no es contra nadie (...) debe ser para nosotros, los sudamericanos, una instancia que nos ayude a generar nuestras visiones, nuestras opiniones y nuestro plan de acción en asuntos de defensa” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 95).

Este esquema abierto y flexible propuesto por Brasil era probablemente el único posible. Esto es así, ya que permitía sumar en un mismo esquema de integración en defensa a países que tenían distintos intereses y posicionamientos estratégicos. En rigor, en una primera instancia, Colombia era reacia a participar en un organismo regional de defensa, siendo el único país que se negó a ser parte de un futuro Consejo de Defensa (propuesta que estaba presente en el inciso “s” del artículo III ligado a los Objetivos Específicos del Tratado de la Unasur aprobados en la Declaración de Brasilia del 23 de mayo del 2008). Dicho inciso marcaba como objetivo “el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa” en el marco de la Unasur.

En concreto, al mostrar su negativa a participar en un futuro esquema regional de defensa, el entonces presidente de Colombia, Uribe, pidió la comprensión de sus colegas sudamericanos por no unirse al Consejo de Defensa regional propuesto por Brasil debido a “las diferencias de criterio

sobre el tema en la región” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 65). Específicamente, la diferencia de criterio estaba asociada a la separación entre defensa nacional y seguridad interior, principalmente debido a que Colombia utilizaba las Fuerzas Armadas para luchar contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros. No obstante, en la segunda reunión de los grupos de trabajo para creación del CDS, el presidente de Colombia presentó una declaración que establecía que su país ingresaría al CDS si se establecía “una declaración de principio del Consejo que las decisiones se adoptan por consenso, se reconocen como legítimas solo las fuerzas institucionales contenidas en las constituciones de los países y se manifiesta un rechazo a los grupos violentos extra constitucionales” (Ministerio de Defensa Nacional de Chile, 2009, p. 74).

Finalmente, la propuesta de Brasil fue la más apoyada en los grupos de trabajo que tuvieron lugar entre junio del 2008 y marzo del 2009. De hecho, si bien Argentina adoptó una posición inicial de desconfianza a la incitativa de Brasil (Comini, 2015), finalmente optó por acompañar esta propuesta de integración en defensa bajo un esquema cooperativo (Frenkel y Comini, 2017). En rigor, Argentina no solo apoyó un esquema de integración flexible en materia de defensa, sino que también se destacó por darle su impronta estratégica al CDS (Gastaldi, 2017). Puntualmente, en lo que respecta a la creación del Centro de Estudios Estratégicos de Defensa (CEED) y a la difusión de una visión estratégica que separase a la defensa nacional de la seguridad interior. Resulta importante destacar este activismo regional en defensa de la Argentina en el ámbito de definiciones estratégicas con el objetivo de hacer prevalecer su posición (Calderón, 2018), especialmente si se considera que los Estados sudamericanos tienen profundas diferencias en lo relacionado con la percepción de amenazas.

En definitiva, los países han tenido diferentes posturas iniciales respecto de cómo debía ser la orientación estratégica del CDS. Lo relevante es que cada una de estas posiciones estuvo asociada al tipo de vínculo que cada uno tuvo con la potencia dominante. Argentina y Brasil apoyaron un organismo de seguridad cooperativa pensado en fortalecer la cooperación y coordinación regional en

materia de defensa, sin que esto implique oponerse a la potencia dominante. Por su parte, Venezuela intentó que primara una alianza de seguridad colectiva diseñada en oposición a los EUA, mientras que Colombia sostuvo una posición de extrema cautela dada su estrecha cooperación militar con la potencia dominante.

Estas distintas posiciones se reflejaron también en la intensidad con la que cada país participó en los proyectos del CDS. Argentina y Brasil promediaron un alto protagonismo en las iniciativas del organismo, en tanto que Venezuela tuvo una participación intermedia, y Colombia, en términos comparados, una contribución baja (tabla 5). A su vez, si consideramos las áreas temáticas de los planes de acción del CDS —(i) políticas de defensa, (ii) cooperación militar, (iii) industria y tecnología para la defensa y (iv) formación y capacitación— y sus respectivos proyectos, Argentina y Brasil estuvieron a cargo de las iniciativas más relevantes del consejo.

Específicamente, ambos países se hicieron responsables de la coordinación de un grupo de trabajo para diseñar y desarrollar sistemas de aeronaves no tripuladas; conformaron un grupo de trabajo con el objetivo de diseñar, desarrollar y producir un avión de entrenamiento básico-primario denominado Unasur I; organizaron expediciones al Polo Sur que incluyeron a los países de la Unasur durante las Campañas Antárticas; lideraron seminarios para realizar estudios sobre la vinculación de una visión estratégica ligada a la orientación de las políticas de defensa para garantizar la protección de los recursos naturales y, por último, crearon y dirigieron el CEED⁹ y la Escuela Suramericana de Defensa (ESUDE)¹⁰.

Entre las principales funciones del CEED se destacaron la realización de estudios y actividades para realizar un registro de sus inventarios militares, junto con el desarrollo de estudios de prospectiva y estrategia para fortalecer la identidad sudamericana en materia de defensa y dar claridad y transparencia sobre los gastos en defensa

9 El proyecto estuvo a cargo de Argentina y Chile, mientras que la sede fue la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

10 El proyecto estuvo a cargo de Argentina, Brasil y Ecuador.

de los países miembro. A su vez, sus actividades y estudios contribuyeron a promover la visión estratégica de la Argentina, ya que los documentos del centro marcaban taxativamente la diferencia entre defensa nacional y seguridad interior. Ahora bien, si consideramos la ESUDE, los acuerdos entre los miembros respecto de su formato, sus competencias y sus planes académicos fueron difíciles de consensuar producto de las ya mencionadas diferencias entre los conceptos de defensa y seguridad que tenían los países de la región.

Por su parte, en los casos de Colombia y Venezuela, su protagonismo fue menor en la medida que no estuvieron a cargo de los proyectos más relevantes del consejo. También resulta relevante marcar dos cuestiones: por un lado, Venezuela estuvo a cargo de proyectos asociados a promover la definición de amenazas regionales y la cooperación industrial en materia de defensa, asuntos centrales para este país, si se consideran sus pretensiones originales vinculadas a que el CDS sea una alianza de seguridad colectiva. Por el otro, Colombia se responsabilizó de aquellos proyectos que le dieron la oportunidad para marcar su posicionamiento estratégico en materia de defensa, factor que había sido originalmente un obstáculo para participar en el CDS.

En efecto, Venezuela lideró, entre otros, proyectos ligados a promover iniciativas bilaterales y multilaterales de cooperación y producción de la industria para la defensa, organizó seminarios para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, creó un grupo de trabajo responsable de formular un diagnóstico para proponer mecanismos de cooperación en materia de protección de los recursos naturales con base en las legislaciones de los países miembro de la Unasur y, por último, realizó un foro para tratar las políticas y estrategias de defensa de la región. Por su parte, Colombia encabezó proyectos vinculados a la realización de talleres para evaluar e identificar las temáticas y lineamientos de investigación del CEED, que más adecuadamente respondieran a los intereses comunes; organizó foros para compartir conocimientos y experiencias en el diseño y estructuración de los regímenes salariales y pensiones del personal de

las Fuerzas Armadas, lideró un Foro Suramericano de experiencias en Desminado Humanitario y, por último, creó un grupo de trabajo con el objeto de desarrollar un marco conceptual común con el propósito de unificar conceptos empleados en el ámbito de la defensa de la región.

Finalmente, luego de los cambios de gobierno en Argentina y Brasil (Frenkel y Azzi, 2018), el organismo de defensa de la Unasur¹¹ merió progresivamente en sus actividades y eventualmente dejó de funcionar en 2018 (Sanahuja y Comini, 2018; Frenkel, 2020). Esta merma en la participación de Argentina y Brasil se explica por la variación de sus políticas de defensa, que luego de los cambios de gobierno pasaron de un tipo defensivo hacia otro más cercano al modelo concesivo (Magnani, 2023a; Magnani y Altieri, 2020).

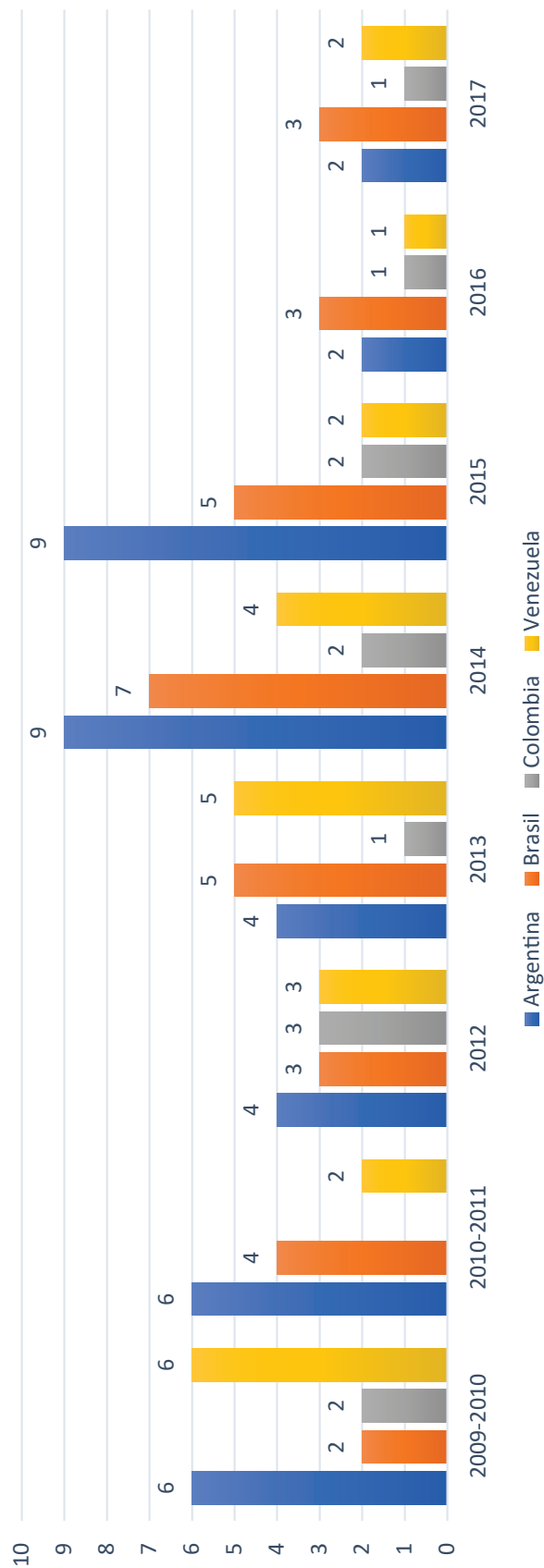
Palabras finales

El presente trabajo indagó sobre el vínculo existente entre la política de defensa de los países sudamericanos y los EUA. En este punto, se argumentó que el tipo de alineamiento de los Estados de la región hacia la potencia dominante está asociado a un tipo particular de política de defensa. Para los casos seleccionados, el argumento del artículo es consistente con la evidencia empírica. Esto refleja que, a pesar de la gran asimetría militar, los países sudamericanos también tienen margen de maniobra para diseñar de forma autónoma su defensa nacional.

En concreto, Colombia sostiene una política de defensa de tipo concesiva, en la que —al igual que los EUA— percibe amenazas no convencionales en América del Sur, y su principal proveedor de capacidades militares es la potencia dominante. Estos sistemas de armas son entregados llave en mano y son utilizados centralmente para lidiar con la guerrilla y el narcotráfico. Así mismo, en un principio, Colombia fue reticente a participar en el organismo de defensa que excluía a la potencia dominante. De hecho, si bien finalmente aceptó participar, su compromiso fue muy moderado.

11 Esta merma de las actividades de la Unasur y el CDS también estuvo atravesada por el retiro coordinado de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú.

Tabla 5. Participación de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela en los planes de acción del cds (2009-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de los planes de acción del cds.

Por su parte, Venezuela tiene una defensa aver-siva. Esto implica que percibe como amenaza cen-tral a los EUA, y diseña su política de defensa para poder repeler un potencial ataque de esta potencia. De hecho, sus principales proveedores de sistemas de armas son Rusia y China. En esta línea, en las discusiones sobre la creación del CDS, promovie-ron un proyecto de seguridad colectiva en donde un ataque a un país implique un ataque hacia todos los países miembros de la alianza. Al no tener éxito en su propuesta, Venezuela participó de forma mo-derada en el CDS.

Argentina y Brasil mantienen una política de defensa defensiva. Ambos países centran su po-lítica de defensa en resguardar objetos referentes definidos de forma autónoma (Atlántico Sur y Amazonas). A su vez, no perciben a los EUA como una amenaza a su soberanía ni como un aliado central para repeler amenazas no convenciona-les. Si bien mantienen a los actores occidentales

como principales proveedores, los dos Estados buscan incrementar sus niveles de autonomía tec-nológica vía el fortalecimiento de su capacidad de producción local para la defensa. En sintonía con esto, Argentina y Brasil fueron centrales para la creación del CDS como una alianza de seguridad cooperativa y para el desarrollo de sus proyec-tos principales.

Así, entonces, si bien la evidencia empírica es consistente con el argumento inicial, se requieren estudios de caso único para aumentar la validez interna del argumento y dar cuenta de cómo se da específicamente el vínculo causal entre el tipo de alineamiento con los EUA y la variación en el mo-delo de política de defensa. En este sentido, para una mejor ponderación de las conclusiones, resulta relevante poner a prueba el argumento del trabajo con estudios de caso único que indaguen de ma-nera profunda cómo se da esta relación causal en cada uno de los países de América del Sur.

Referencias

- Anzelini, L. (2017). ¿Fundamentos técnicos o tamices ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(1); 103-125. DOI: 10.26792/rbed.v4n1.2017.66447
- Anzelini, L. (2019). Between discourse and effective action: the contradictions of Macri's defense policy. *Revista Científica General José María Córdova*, 17(25), 69-90. DOI: 10.21830/19006586.386
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2002). Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2005). Ley Orgánica contra el Tráfico Ilícito y el Consumo de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2020). Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.
- Bartolomé, M. (2009). Las Fuerzas Armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terro-rismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales*, 43(164), 7-30. DOI: 10.5354/0719-3769.2009.12595
- Barreto, M. (2018). Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y de-fensa ¿Una relación de afinidades electivas? *Revista Relaciones Internacionales*, 27(55), 165-176.
- Battaglino, J. (2012). Defence in a Post-Hegemonic Regional Agenda: The Case of the South American Defence Council. En P. Ruggirozzi y D. Tussie (eds.); *The Rise of a Post-hegemonic Regionalism* (pp. 81-99). Springer.
- Battaglino, J. (2013). The politics of defense revival in Argentina. *Defense & Security Analysis*, 29(1), 3-15. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14751798.2013.760251>
- Battaglino, J. (2019). Threat Construction and Military Intervention in Internal Security: The Political Use of Terro-rism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina. *Latin American Perspectives*, 46(6), 10-24. DOI: doi.org/10.1177/0094582X19858680
- Battaglino, J. (2021). Consolidación democrática inconclusa y el rol de las fuerzas armadas en el Brasil de Bolsonaro. *Cuadernos de Marte*, 12(20), 361-396.
- Battaglino, J. (2022). La guerra entre Rusia y Ucrania y sus implicancias para la defensa en América del Sur. *Rev. Esc. Guerra Nav*, 28(2), 302-322. DOI: 10.21544/2359-3075.V28N2.B

- Battaglino, J. (2023). La política de las bases militares en América del Sur. *Colombia Internacional*, 114, 187-215. DOI: 10.7440/colombiaint114.2023.07
- Bennett, A. y Elman, C. (2007). Case Study Methods in the International Relations Subfield. *Comparative Political Studies*; 40(2); 170-105. DOI: doi.org/10.1177/0010414006296346
- Borges, L. y Lucena, R. (2023). Polarity in the Context of U.S.-China Competition: Reassessing Analytical Criteria. *Central European Journal of International and Security Studies*; 17(3); 4-32. <https://doi.org/10.51870/XVBP8977>
- Buzan, B. y Wæver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge University Press.
- Cáceres, G. y Scheetz, T. (1995). *Defensa no provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*. Editora Buenos Aires.
- Calderón, E. (2018). La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo. *Revista Política y Estrategia*, 131, 57-79. DOI: 10.26797/rpye.v0i131.206
- Calderón, E. (2020). Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (122); 1-47. DOI: 10.35305/cc.vi122.73
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 684 del 2001. Por la cual se expiden normas sobre la organización y el funcionamiento de la seguridad y defensa nacional y se dictan otras disposiciones.
- Congreso Nacional de la República Argentina. (1988). Ley 23554 de 1988. Ley de Defensa Nacional.
- Comando Sur de los Estados Unidos [USSOUTHCOM]. (2017), 2017-2027 *THEATER STRATEGY*.
- Comando Sur de los Estados Unidos [USSOUTHCOM]. (2022). *Statement of General Laura J. Richardson Before the 117th Congress*.
- Comini, N. (2010). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Revista Nueva Sociedad*, 230, 14-22.
- Comini, N. (2015). El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(2), 109-135. DOI: 10.18847/1.2.5
- Defense.gov. (s. f.). Combatant Commands. <https://www.defense.gov/About/combatant-commands/>.
- Dieterich, H. (2004). Nace la doctrina militar de la revolución venezolana. *Rebelión.org*. <https://rebelion.org/nace-la-doctrina-militar-de-la-revolucion-venezolana/>
- Donadelli, L., Saint-Pierre, H y Vitelli, M. (2021). Os documentos de defesa do Brasil: aproximações sucessivas à Doutrina de Segurança Nacional. *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 16(2); 141-156. DOI: 10.18359/RIES.5602
- Drekonja, G. (1995). Más allá de la autonomía periférica. *Nueva Sociedad*; 137; 82-93.
- Eissa, S. (2013). Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional. *Revista SAAP*, 7(1), 41-64.
- Eissa, S. (2018). La relación entre la defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 5(2), 137-164. DOI: 10.26792/rbed.v5n2.2018.72535
- Escudé, C. (1992). *Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Planeta Política y Sociedad.
- Flames, D., Nolte, D y Wehner, L. (2011). Una comunidad de seguridad regional en formación: la Unasur y su Consejo de Defensa. *Estudios Internacionales*, 44(170), 105-127. DOI: 10.5354/0719-3769.2011.19428
- Férrandez Pereira, M. (2019). *Guerra Popular de Resistencia*. CESDI.
- Fuccille, A y Pereira Rezende, L. (2013). Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*, 35(1); 77-104. DOI: 10.1590/S0102-85292013000100003
- Forner, C. (2023). The us Southern Command and the Militarization of US-Latin America Foreign Relations. *Alternatives: Global, Local, Political*, 48(2). DOI: 10.1177/03043754231175244
- Frenkel, A y Comini, N. (2017). Unasur beyond Brazil: Argentina's position in support of the South American Defense Council. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 60(1), 1-20. DOI:10.1590/0034-7329201700104
- Frenkel, A. (2020). Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018). *Estudios Internacionais*, 8(1), 44-63. DOI: 10.5752/P.2317-773X.2020v8n1p44-63

- Frenkel, A y Azzi D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, 95, 177-207. DOI: 10.7440/colombiaint96.2018.07
- Gastaldi, S. (2017). El cds como plataforma de la diplomacia de defensa argentina (2008-2015). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 4(2), 175-197. DOI: 10.26792/rbed.v4n2.2017.74981
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research, Principles and Practices*. Cambridge University Press.
- Gobierno de Brasil. (2005). Decreto 5484 de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências.
- Gobierno de la República Argentina. (2006). Decreto 727 de 2006 reglamentario de la Ley de Defensa.
- Gobierno de la República Argentina. (2009). Directiva Política de Defensa Nacional.
- Gobierno de la República Argentina. (2014). Directiva Política de Defensa Nacional.
- Gobierno de la República Argentina. (2021). Directiva Política de Defensa Nacional.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46).
- González Martínez, M. A., Montero Moncada, L. A., Reyes Pulido, O. L. y Mejía Rosas J. L. (2022). Colombia y la OTAN: ¿Una alianza estratégica de disuasión o de contención? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 17(1), 87-100. DOI: 10.18359/ries.6056
- Horst, A. (1983). *Defensive Verteidigung*. Reinbek, Rowohlt Verlag.
- Krauthammer, C. (1990). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*; 70(1); 23-33. DOI: 10.2307/20044692
- Loizou, N. (2022). La política científico-tecnológica de la Defensa en Argentina. *Revista Ucronías*, 6, 93-114. doi: 10.5281/ZENODO.7489886
- Magnani, E y Altieri, M. (2020). Brasil y el cambio de su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia (2003-2020). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 5(10); 102-129. DOI: 10.35305/PRCS.VO110.370
- Magnani, M. (2021). La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino. *Revista SAAP*, 15(1), 103-129.
- Magnani, E y Barreto, M. (2023). Estados periféricos e inversión militar: el Fondo Nacional de la Defensa argentino. *Revista POSTData*, 27(2), 421-448.
- Magnani, E. (2023a). Dimensión estratégica de la política de defensa y estrategias de inserción internacional: el caso de Argentina durante la administración Macri (2015-2019). *Studia Politicae*, 58, 77-107. DOI: 10.22529/sp.2022.58.03
- Magnani, E. (2023b). ¿La defensa nacional como instrumento de desarrollo económico? El Fondo Nacional para la Defensa (FONDEF) de Argentina. *CUPEA Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (137), 73-92. DOI: 10.35305/cc.vi137.176
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2009). *El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur*. Crónica de su gestación. Santiago de Chile: Alerce Talleres Gráficos.
- Møller, B. (1988). Perspectives of Disarmament Europe. The Significance of Non-offensive Defence Strategies. *Current Research on Peace and Violence*, 11(3); 104-114.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2005). Política Nacional de Defensa.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2012). Política Nacional de Defensa.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2016). Política Nacional de Defensa.
- Ministerio de Defensa de Brasil. (2020). Política Nacional de Defensa.
- Ministerio de Defensa Nacional de Chile. (2009). El Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur. Crónicas de su Gestación.
- Ministerio de Defensa Nacional de Colombia. (2022). Logros de la Política de Defensa y Seguridad.
- Muñoz, H. (1987). The Dominant Themes in the Study of Latin America's Foreign Relations. *World Affairs*, 150(2), 129-146.
- Peres Milani, L. (2019). A Argentina e o Brasil frente aos Estados Unidos: clientelismo e autonomia no campo da segurança internacional [Tesis de Doctorado, Universidade Estadual de Campinas].
- Peres Milani, L. (2021). US Foreign Policy to South America since 9/11: Neglect or Militarization? *Contexto Internacional*, 43(1), 121-146. DOI: 10.1590/S0102-8529.2019430100006
- Posen, B. R. (2003). Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony. *International Security*; 28(1); 5-46.

- Puig, J. C. (1972). La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas de la Universidad Nacional de Rosario*, 39-40; 60-66.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1986). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Revista Integración Latinoamericana*, 11 (109), 40-62.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. Grupo Editor Latinoamericano.
- República Federativa do Brasil. (1988). Constitución Nacional.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2002). De la autonomía antagonónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21; 159-194.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2003). From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1); 1-24. doi: 10.1111/j.1548-2456.2003.tb00230.x
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85/86; 211-249.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Capital Intelectual.
- Russell, R. y Tokatlián, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 104; 157-180.
- Saint-Pierre, L. y Ferreyra Wachholtz, M. (2019). What is the purpose of “multipurpose forces”? The case of the Colombian armed forces in the “post-agreement”. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, 6(1); 27-49. doi: 10.26792/rbed.v6n1.2019.75117
- Saint-Pierre, L. y Zague, J. A. (2017). A Indústria de Defesa e a Autonomia Estratégica: A Posição do Brasil e a Cooperação em Defesa Na América do Sul. *Revista de la Escuela Superior de Guerra Naval*, 23(2); 297-327. doi: 10.22491/2359-3075.v23n2.p297-327
- Saint-Pierre, L. (2011). “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em torno de Conceitos e Ideologias. *Contexto Internacional*, 33(2); 407-433. doi: 10.1590/S0102-85292011000200006
- Sanahuja, J. A y Comini, N. (2018), Unasur: ¿‘Sudamexit’ o la estrategia de la silla vacía? *ESGlobal.org*. <https://www.esglobal.org/unasur-sudamexit-o-la-estrategia-de-la-silla-vacia/>
- Sanahuja, J. A. (2008). ¿Un mundo unipolar, multipolar, o apolar? La naturaleza y la distribución del poder en la sociedad internacional contemporánea. En J. A. Sanahuja (ed.); *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 2007* (pp. 297-384). Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Simonoff, A. (2012). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Prohistoria ediciones.
- Suárez Castillo, L. J. (2020). El cambio de percepción en las Fuerzas Militares de Colombia frente a las relaciones colombo-venezolanas en materia de seguridad (1999-2018): una amenaza creciente [Tesis de doctorado, Universidad Externado de Colombia].
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI]. (2023). <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>
- Tickner, A. (2003). Hearing Latin American Voices in International Studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350.
- Tickner, A. (2007). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, 65; 90-111.
- Tickner, A. y Morales, M. (2015). *Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos*. *Colombia internacional*, 85, 171-205. doi: 10.7440/colombiant85.2015.06
- Tokatlián, J. G. (2015). The War on Drugs and the Role of SOUTHCOM. En B. Bagley y D. Rosen (eds.); *Drug Trafficking, Organized Crime, and Violence in the Americas Today* (pp. 67-86). University Press of Florida.

- Trinkunas, H. (2009). Las Fuerzas Armadas Bolivarianas en los tiempos de Chávez. ¿Desde el papel protagónico a la subordinación revolucionaria? En F. Agüero y C. Fuentes (eds.), *Influencias y resistencias: militares y poder en América Latina* (pp. 81-106). Flacso-Chile: Catalonia.
- Vidal, C. y Wietchikoski, L. (2022). U.S Hegemony in Latin America: The Southern Command as an Instrument of Consensus and Coercion. *Contexto Internacional*, 44(3), 1-29. DOI: 10.1590/S0102-8529.20224403e20210038
- Vitelli, M. (2016). *América del Sur: de la Seguridad Cooperativa a la Cooperación Disuasoria*. *Foro Internacional*, 225(3); 724-755.
- Waltz, K. (2010). *Theory of International Politics*. Waveland Press.