

Revista Política y Estrategia Nº 144, (2024)

Editada por: Academia Nacional de
Estudios Políticos y Estratégicos
(ANEPE) Chile.

Lugar de edición: Santiago, Chile

Dirección web:
<http://www.politicayestrategia.cl>

ISSN versión digital: 0719-8027

ISSN versión impresa: 0716-7415

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi144.1095>

Para citar este artículo / To cite this article: MAGNANI, Ezequiel: “Modelos de Política de Defensa en América Latina”.

Revista Política y Estrategia Nº 144. 2024. pp. 13-44

DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.vi144.1095>

Si desea publicar en Política y Estrategia, puede consultar en este enlace las Normas para los autores:

To publish in the journal go to this link:

<http://politicayestrategia.cl/index.php/rpye/about/submissions#authorGuidelines>



La Revista Política y Estrategia está distribuida bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

MODELOS DE POLÍTICA DE DEFENSA EN AMÉRICA LATINA[∞]

EZEQUIEL MAGNANI•

RESUMEN

¿En qué medida se diferencian las políticas de defensa de los países de América Latina? ¿Es posible conceptualizarlas? El presente trabajo tiene como objetivo indagar y conceptualizar las políticas de defensa que han llevado adelante los países de América Latina a partir de su vinculación con los Estados Unidos de América (EUA) desde el final de la Guerra Fría. El trabajo constituye una investigación exploratoria de las políticas de defensa de los países latinoamericanos sobre la base de una metodología cualitativa con aportes cuantitativos indirectos. La investigación toma cuatro indicadores propios de los estudios de defensa y sugiere que su diferente combinación evidencia las distintas formas en la que los EUA han sido incluidos por los países de la región en sus políticas de defensa. El artículo concluye que es posible identificar cinco modelos de defensa nacional en América Latina.

Palabras clave: Defensa; América Latina; Seguridad Internacional; Estados Unidos de América; Relaciones Internacionales.

DEFENSE POLICY MODELS IN LATIN AMERICA

ABSTRACT

To what extent do the defense policies of Latin American countries differ? Is it possible to conceptualize them? The objective of this article is to investigate and conceptualize the defense policies that Latin American countries have carried out based on their relationship with the United States of America (USA) since the end of the Cold War. The work constitutes an exploratory investigation of the defense policies of Latin American countries based on a qualitative methodology with indirect quantitative contributions. The research takes four indicators typical of defense studies and suggests that their different combination shows the different ways in which the USA has been included by the countries

-
- Candidato a doctor y magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella y licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como profesor e investigador de la Universidad Nacional de San Martín, profesor visitante en la Universidad Austral e investigador en la Universidad Torcuato Di Tella. ezequielmagnani11@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6099-9325>. El artículo contó con el apoyo y financiación del CONICET.

∞ Fecha de recepción: 060524 - Fecha de aceptación: 101224.

of the region in their defense policies. The article concludes that it is possible to identify five models of national defense in Latin America.

Key words: *Defense; Latin America; International Security; United States of America; International Relations.*

MODELOS DE POLÍTICA DE DEFESA NA AMÉRICA LATINA

RESUMO

Em que medida as políticas de defesa dos países latino-americanos diferem? É possível conceituá-los? O objetivo deste trabalho é investigar e conceituar as políticas de defesa que os países latino-americanos têm executado a partir de sua relação com os Estados Unidos da América (EUA) desde o fim da Guerra Fria. O trabalho constitui uma investigação exploratória das políticas de defesa dos países latino-americanos baseada em uma metodologia qualitativa com contribuições quantitativas indiretas. A pesquisa toma quatro indicadores típicos dos estudos de defesa e sugere que a sua diferente combinação mostra as diferentes formas como os EUA foram incluídos pelos países da região nas suas políticas de defesa. O artigo conclui que é possível identificar cinco modelos de defesa nacional na América Latina.

Palavras-chave: *Defesa; América Latina; Segurança Internacional; Estados Unidos da América; Relações Internacionais.*

1. Introducción

En América Latina, los trabajos asociados a la disciplina de las Relaciones Internacionales han considerado a la política de defensa –y a los asuntos de seguridad internacional– como un componente de la política exterior¹. Esto puede explicarse en función de la reducción de la conflictividad estatal que ha atravesado gran parte de la región desde el final de la Guerra Fría², que ha promovido el estudio de la política de defensa como un ins-

- 1 VILLA Duarte, Rafael y VIANA, Manuela. 2010. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 91-114. SAINT-PIERRE, Héctor. La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa. *Ciencia Política*, Colombia 14:7-35, Julio-Diciembre, 2012. EISSA, Sergio. Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Lanús 3(5):171-191, Julio-Diciembre, 2013. <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637>. BUSSO, Anabela y BARRETO, Maximiliano. Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Ecuador 27: 74-93, Mayo-Agosto. 2020. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376> y VITELLI, Marina. Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Buenos Aires 1(2):138-145, Julio-Diciembre, 2021.
- 2 BATTAGLINO, Jorge. Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 41(160):7-33, Mayo-Agosto, 2008. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2008.14110>

trumento subsidiario que tienen los países latinoamericanos para relacionarse y vincularse con el resto del mundo.

El presente artículo parte de la consideración de que la tradicional inclusión de la política de defensa como un área gubernamental que está subsumida a la política exterior ha contribuido a soslayar las diferencias entre ambas políticas. En consecuencia, el refuerzo de sus similitudes ha desviado la atención teórica y empírica asociada a la diferencia ontológica fundamental que separa a la defensa nacional de la política exterior en América Latina. Mientras que la política exterior está vinculada a la forma en la que un país lleva adelante su comportamiento internacional y su vinculación con los Estados más poderosos del sistema internacional para promover su desarrollo económico³; la política de defensa está asociada a 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. En definitiva, mientras que la política exterior busca promover el desarrollo económico, la defensa nacional tiene como objetivo garantizar la supervivencia y la protección de los intereses de un Estado ante amenazas externas.

El artículo se coloca dentro de la literatura que indaga sobre el comportamiento de los países periféricos a partir de su vínculo con los Estados Unidos de América (EUA). En consecuencia, sugiere que es posible diferenciar los distintos modelos de defensa nacional que diseñan y llevan adelante los países de la región a partir de la manera en la que cada uno se vincula con la potencia dominante. El argumento del trabajo se divide en tres. En primer lugar, se sostiene que desde el final de la Guerra Fría pueden distinguirse diferentes modelos de política de defensa llevados adelante en América Latina. En segundo lugar, se señala que estos distintos modelos se diferencian a partir del lugar que los EUA tienen en el diseño de sus políticas de defensa. En tercer lugar, se puntualiza que los países de América Latina han llevado adelante cinco modelos distintos de política de defensa: el delegativo, el concesivo, el retraído, el defensivo y el aversivo.

El objetivo del trabajo es caracterizar los distintos modelos de política de defensa que llevan adelante los países de América Latina. Para ello, se utilizan cuatro indicadores: (i) el nivel de apoyo proporcionado a los EUA en el Sistema Interamericano de Defensa (SID), (ii) el tipo de amenazas identificadas por la legislación de cada Estado y que deben ser combatidas por su instrumento militar, (iii) el nivel de inversión en defensa, (iv) el porcentaje de armas provisto por los EUA. En concreto, cada modelo de política de defensa se construye conceptualmente a partir de la variada combinación de los indicadores empíricos seleccionados.

Cada indicador resulta relevante para construir conceptualmente los distintos modelos en la medida que abordan aspectos fundamentales de la defensa nacional. En primer lugar, la magnitud de recursos proporcionados a la defensa evidencia la importancia que tiene esta política para cada país y, además, si su nivel de inversión es útil para mantener sistemas de armas utilizados para el combate interestatal o si, por el contrario, está asociado a sistemas de armas ligeros vinculados a mantener el orden interno y/o el combate

3 JAGUARIBE, Helio. Desarrollo económico y desarrollo político. Buenos Aires, EUDEBA, 1964. 213p. JAGUARIBE, Helio. Dependencia y Autonomía. En: JAGUARIBE, Helio "et al". La dependencia político-económica de América Latina. México D.F, Siglo XXI Editores, 1970 y ESCUDÉ, Carlos. Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires, Planeta Política y Sociedad, 1992. 292p.

contra amenazas no convencionales. En segundo lugar, el porcentaje de armas provisto por la potencia dominante muestra, por un lado, el nivel de cercanía y dependencia material con los EUA y, por el otro, el grado de diversificación en materia de proveedores militares. En tercer lugar, el acuerdo y nivel de apoyo a las iniciativas de la potencia dominante en el SID denota el nivel de apoyo internacional hacia los EUA en materia de defensa y seguridad internacional. En cuarto lugar, el tipo de amenazas que deben ser repelidas por el instrumento militar de cada Estado ilustra la presencia y/o ausencia de coincidencias con la potencia dominante en materia de percepción de amenazas en América Latina.

En función de la ausencia de investigaciones similares, el artículo constituye un trabajo de carácter exploratorio, en donde se utiliza una metodología cualitativa asociada al análisis de documentos oficiales y de datos cuantitativos proporcionados por el *Stockholm International Peace Research Institute*.

El artículo continúa de la siguiente manera. En el segundo apartado se discute teóricamente sobre las distintas opciones de comportamiento internacional que poseen los países periféricos frente a los EUA y el lugar que tiene la defensa nacional en esta literatura. Asimismo, se introducen los distintos modelos de política de defensa que se desprenden conceptualmente de la discusión teórica. En la tercera sección se presenta y analiza la evidencia empírica recolectada. En el cuarto apartado se interpreta la evidencia empírica a la luz de los modelos de política de defensa. Es decir, se agrupan a los países de América Latina en función de cómo se combinan los distintos indicadores empíricos en cada país. Al final del artículo se realiza una conclusión con los principales aportes de la investigación.

2. Política internacional y política de defensa

La disolución de la Unión Soviética en 1991 y la vigencia de los EUA como única superpotencia mundial⁴ incentivó la aparición de trabajos que exploraron sobre el rango de comportamientos internacionales que tienen los Estados menos poderosos para relacionarse con la potencia dominante en un escenario de unipolaridad⁵. John Ikenberry⁶ indaga sobre las acciones que la potencia dominante debe esperar por parte de los países menos poderosos en un nuevo escenario internacional caracterizado por una enorme asimetría de poder, que además se evidencia especialmente en el ámbito militar⁷. El autor desarrolla las conductas de *buffering*, *baiting*, *bargaining*, *beleaguering*, *bandwagoning* y *bonding* y las coloca como acciones que pueden ser utilizadas por el resto de los Estados para matizar y amortiguar la profunda asimetría de poder que beneficia a los EUA. En este sentido, Stephen Walt⁸ también avanza en esa dirección, profundizando parte de las categorías presentadas por Ikenberry e introduciendo otras como las de *balancing*, *foreign penetration*,

4 GARAY Vera, Cristian y PÉREZ Gil, Luis V. Globalización y Americanización. Teorías sobre el Orden Mundial y la Hegemonía Estadounidense. *Notas Históricas y Geográficas*, 12: 57-87, 2001.

5 WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, Massachusetts 24(1):5-41, summer 1999.

6 IKENBERRY, John. Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity. En: National Intelligence Council (Estados Unidos de América. 18 July 2003).

7 POSEN, Barry. Command of the Commons. The Military Foundation of U.S. Hegemony. *International Security*, Massachusetts 28(1):5.46. Summer, 2003. <https://doi.org/10.1162/016228803322427965>.

8 WALT, Stephen. Taming American Power. *Foreign Affairs*, Estados Unidos 84(5):105-120, September-October, 2005. <https://doi.org/10.2307/20031709>

blackmail y *balking*. Asimismo, Schoroeder⁹ identifica a la práctica del *hiding* como una acción utilizada por los países menos poderosos con la intención de alejarse de potenciales amenazas y evitar involucrarse en confrontaciones bélicas que incluyan a grandes potencias. Otra noción relevante vinculada a los comportamientos de los Estados menos poderosos es la de *soft-balancing*. Esta práctica refiere al despliegue de acciones que no desafían directamente el poder militar, pero que incluyen mecanismos no bélicos que demoran, frustran y/o socavan las pretensiones militares unilaterales de los EUA¹⁰.

El énfasis en prácticas no militares para lidiar con la asimetría de poder es una característica sustantiva en esta literatura. De hecho, la propia *National Defense Strategy* del 2005 de los EUA destaca que “Las Fuerzas Armadas de los EUA predomina en el mundo en las formas *tradicionales* de guerra. Los potenciales adversarios dejan de desafiar a los Estados Unidos mediante la acción militar *tradicional* y adoptan capacidades y métodos asimétricos”¹¹. Las prácticas no convencionales —como el terrorismo y la guerra asimétrica de guerrillas— pueden asociarse Estados díscolos como el Emirato Islámico de Afganistán o grupos terroristas como Al Qaeda. No obstante, estas modalidades de confrontación militar con la potencia hegemónica no son utilizadas por la mayoría de los Estados menos poderosos. Es por este motivo que la literatura se ha orientado a explorar aquellas conductas internacionales que no incluyen la utilización de las Fuerzas Armadas por parte de estos países. En otras palabras, se piensa que la asimetría de poder es tan grande en el plano militar que resulta poco factible que los Estados menos poderosos puedan utilizar su instrumento militar para lidiar con los EUA.

Este punto es particularmente relevante para América Latina. La región ha sido históricamente la que menos recursos públicos destina a la defensa. Si consideramos los datos proporcionados por la edición 2024 de la reconocida publicación *Military Balance del International Institute of Strategic Studies*, América Latina se mantuvo como una de las regiones que menos recursos le destina a esta área (Tabla N°1). En consiguiente, es lógico que las investigaciones desde la región se hayan centrado en aquellas conductas no militares que llevan adelante los países de América Latina para relacionarse con la potencia dominante.

Tabla N°1

PORCENTAJE DE INVERSIÓN EN DEFENSA DE CADA REGIÓN SOBRE EL TOTAL MUNDIAL 2023

Región	Inversión en defensa
América Latina y el Caribe	2.4
Asia	22.8

- 9 SCHROEDER, Paul. Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, Massachusetts 19(1):108-148, summer, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539150>
- 10 PAPE, Robert. Soft Balancing against the United States. *International Security*, Massachusetts 30(1):7-25, summer, 2005. <https://doi.org/10.1162/0162288054894607> y T.V. Paul. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, Massachusetts 30(1): 46-71, summer, 2005. <https://www.jstor.org/stable/4137458>.
- 11 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *National Defense Strategy*. 2005. <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Defense-Strategy/>

Medio Oriente y Norte de África	8.4
Europa	17.3
Rusia y Eurasia	6.6
África Subsahariana	0.9
América del Norte	41.5

Elaboración propia sobre la base de la edición 2024 del *Military Balance* del *International Institute of Strategic Studies*¹².

Desde los primeros estudios sobre la autonomía latinoamericana¹³, los autores que indagaron respecto de la conducta internacional de los países de la región han dejado de lado los asuntos militares para centrar su atención en la manera en la que los Estados deben relacionarse con los EUA para promover y consolidar un proceso de desarrollo económico¹⁴. En el siglo XXI, el análisis y la profundización sobre las opciones de comportamiento que tienen los países latinoamericanos ha sido llevado adelante centralmente por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián¹⁵. Los autores identifican y desarrollan cinco modelos de política exterior de los países de la región en función de su grado de acercamiento y/o distanciamiento hacia la potencia dominante. El primero es el acoplamiento, en donde los Estados de la región consideran a la potencia como un aliado y se pliegan a sus intereses vitales. El segundo es el acomodamiento, a partir del cual los países latinoamericanos acompañan de forma selectiva a los EUA, al cual consideran un amigo. El tercer modelo es la oposición limitada¹⁶, en donde los países llevan adelante una combinación de colaboración y resistencia al considerar a la potencia como un poder dual al ser percibido simultáneamente como una amenaza y una oportunidad. El cuarto es el desafío y supone que los Estados de la región llevan adelante un comportamiento de distanciamiento y rechazo a los EUA para poder contrabalancearlo al percibirlo como un enemigo que amenaza su supervivencia. Por último, el aislamiento es el quinto modelo y está asociado a una posición de acompañamiento a las iniciativas de la potencia dominante para lograr concesiones puntuales de su parte. Al mismo tiempo, es una práctica que pretende mantener un bajo perfil en este acompañamiento para no alterar las dinámicas hemisféricas ni regionales.

-
- 12 INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES. *Military Balance*. 2024. <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/>
- 13 SIMONOFF, Alejandro. Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas. Rosario, Prohistoria ediciones, 2012. 147p. y TICKNER, Arlene. *Autonomy and Latin American International Relations Thinking*” En: DOMINGUEZ, Jorge y COVARRUBIAS, Ana. *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Oxford, Routledge, 2014.
- 14 MUÑOZ, Heraldo. The Dominant Themes in the Study of Latin America’s Foreign Relations. *World Affairs*, Estados Unidos 150(2):129-146. Fall, 1987.
- 15 RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB D’AFERS Internacionals*, Barcelona 85-86:211-243, mayo 2009.
- 16 Un concepto similar pero orientado a un comportamiento más aquiescente hacia la potencia dominante es el de compromiso selectivo. BATALEME, Juan. ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, Buenos Aires 1(1): 33-52, octubre, 2022. <https://doi.org/10.26422/RPA.2022.0101.bat>

En esta línea, vinculada a analizar la conducta internacional de los países de América Latina en función de su vínculo con los EUA, Russell y Tokatlián¹⁷ argumentaron en un trabajo posterior que, a lo largo de la historia latinoamericana, es posible identificar dos grandes estrategias de comportamiento internacional que han practicado los Estados de la región. Por un lado, la autonomía, que tiene entre sus fines principales el lograr el desarrollo económico y restringir el poder de los EUA. Por el otro, la aquiescencia, que tiene como objetivo lograr el apoyo de la potencia dominante para “obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición de poder”¹⁸. Así entonces, desde los primeros estudios sobre el concepto de autonomía hasta el desarrollo de los distintos modelos de política exterior de los países de América Latina, la variable vinculada al tipo de relación con los EUA ha sido fundamental para poder conceptualizar y caracterizar las conductas internacionales de los países de la región.

Esto no quiere decir que el tipo de vínculo con la potencia dominante sea la única variable que explique la complejidad de las políticas exteriores latinoamericanas¹⁹. Si bien existen múltiples investigaciones que exploran y analizan las distintas variables que explican la dirección y los cambios en las políticas exteriores de los países de América Latina²⁰, el presente artículo se posiciona dentro de la literatura que le asigna un rol preponderante a los EUA e indaga sobre el rango de comportamientos que tienen los Estados de la región para lidiar con la asimetría de poder.

Dicho esto, la vacancia existente en la literatura respecto a cómo los países latinoamericanos utilizan su política de defensa para relacionarse con la potencia dominante no implica que no se haya incluido, de forma específica, a la conducta militar dentro de los comportamientos internacionales más generales que tienen a disposición para vincularse con los EUA. De hecho, Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián en los artículos mencionados hacen referencia a la utilización de las Fuerzas Armadas para posicionarse a favor o en contra de la potencia dominante. Esto se evidencia con claridad en la introducción de la noción de “repliegue” que, sobre la base de la noción de ‘hiding’²¹, la definen como una opción estratégica de comportamiento que “implica la resistencia a asumir compromisos de naturaleza militar, a integrar alianzas bélicas o a participar en conflictos externos o disputas diplomáticas extrarregionales que pudieran generar altos costos o el involucramiento en asuntos internacionales considerados ajenos a los intereses nacionales”²².

17 RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB D'AFERS Internacionals*, Barcelona 104:162, Diciembre, 2013. <https://www.jstor.org/stable/40586393>

18 Ibid.

19 VAN KLAVERN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 25(98):169-216, Abril-Junio, 1992. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1992.15463>

20 MERKE, Federico y REYNOSO, Diego y SCHENONI, Luis. Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept. *Latin American Research Review*, Cambridge 55(3):413-449, september, 2020. <https://doi.org/10.25222/larr.380>

21 SCHROEDER, Paul. Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, Massachusetts 19(1):108-148, summer, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539150>

22 RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. 2013. Op. Cit. p. 162.

En este punto, Juan Gabriel Tokatlián²³ hace hincapié en el resurgimiento de los asuntos militares en la región y en su incidencia negativa en la situación de los derechos humanos y la democracia en América Latina. Esta orientación de su investigación incluye la marcada presencia de los EUA y su importante rol en la militarización de la “guerra contra las drogas”. Este aporte de Tokatlián es particularmente relevante porque incluye un aspecto central de la política de defensa nacional: la percepción y la definición política de amenazas que deben ser abordadas por el instrumento militar de un Estado latinoamericano²⁴. Asimismo, ha habido otros trabajos que vinculan la percepción y la definición política de amenazas de los países de América Latina, la militarización de la lucha contra amenazas no convencionales y la presencia de los EUA en la región²⁵.

La profundización acerca de cómo los países de la región definen las amenazas que son incluidas en su política de defensa resulta relevante si consideramos que América Latina es una región en donde los EUA han sostenido una posición muy influyente en materia militar²⁶. Así entonces, constituye una tarea relevante indagar en qué medida se diferencian las políticas de defensa que llevan adelante los países de América Latina y si es posible conceptualizarlas a partir de los aportes de los estudios de defensa.

A la hora de indagar sobre la noción de defensa nacional, múltiples autores han contribuido a la conceptualización de dicho término y a la consolidación del campo de estudios. Galbreath y Deni mencionan que los estudios sobre defensa son un área multidisciplinaria que “examina cómo los agentes, predominantemente estados, se preparan para prevenir, evitar y/o involucrarse en un conflicto armado” y “se mantiene como un área coherente de estudios cuyo objetivo principal es ver cómo la política de defensa cambia con el tiempo en relación con los estímulos como los cambios en la distribución del poder, la estrategia y la tecnología”²⁷. En el capítulo I, al abordar a la defensa como una política, Taylor marca que ésta “debe abordar los ‘fines’, las aspiraciones y los objetivos de un país/gobierno, los desafíos que enfrenta y los ‘medios’; es decir, cómo las fuerzas militares de un país abordan esos desafíos”²⁸.

23 TOKATLIÁN, Juan Gabriel. El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Política Exterior*, España 24(135):136-152, Mayo-Junio, 2010. <https://www.jstor.org/stable/25698946>

24 MAGNANI, Ezequiel. La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino. *Revista SAAP*, Buenos Aires 15(1): 103-129, mayo, 2021. <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4>

25 BATTAGLINO, Jorge. The Determinants of Arms Spending in South America. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg 5(2):71-103, agosto, 2013. BATTAGLINO, Jorge. Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. *Latin American Perspectives*, SAGE Journals 46(6):10-24, noviembre, 2019. <https://doi.org/10.1177/0094582X19858680> y FRENKEL, Alejandro y GARCÍA Scrimizzi, Felipe. Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015. *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas políticos, Quito 18(1):81-100, Enero-Junio, 2024. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340

26 RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián. La “periferia turbulenta” como factor de expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En: HIRST, Mónica. *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires, Edhasa. 2009.

27 GALBREATH, David y DENI, John (eds.). *Routledge Handbook of Defence Studies*. London and New York, Routledge, 2018. 412p. p. 1.

28 TAYLOR, Trevor. Defence as policy. En: GALBREATH, David & DENI, John. *Routledge Handbook of Defence Studies*. London and New York, Routledge, 2018. p. 9.

La literatura latinoamericana trabaja de manera similar a la defensa nacional. Battaglini la define como “el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas”²⁹. Por su parte, luego de hacer distinciones analíticas del término, Eissa sostiene que puede identificarse una dimensión estratégica propia dentro de esta política, que refiere a “las acciones, actitudes y medidas estratégicas destinadas a prevenir o enfrentar distintas situaciones de riesgo, conflicto o amenazas, potenciales o reales, que hagan peligrar los intereses vitales y estratégicos de un país y que requieran el empleo del Instrumento Militar”³⁰. Esta definición es similar a la realizada por Saín³¹, quien alude a esta dimensión de la política de defensa como aquellas acciones de carácter estratégico, decididas e implementadas por el gobierno nacional, que están destinadas a prevenir o enfrentar distintos tipos de situaciones de riesgo potenciales o efectivas que provengan de amenazas estatales de origen externo. Por último, retomando esta línea conceptual, Magnani caracteriza a la dimensión estratégica de la política de defensa como aquella que está asociada 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 del escenario regional e internacional identificado”³².

Ahora bien, dado que hasta el momento no se ha examinado en profundidad la forma en la que la política de defensa es utilizada por los países latinoamericanos para vincularse con la potencia dominante, el presente artículo argumenta que estos Estados han llevado adelante distintos modelos de defensa nacional en función del lugar que tienen los EUA en ella. Se trata de identificar cómo el diseño y la organización de su instrumento militar varía a partir de los distintos niveles de acercamiento/distanciamiento con la potencia dominante. En este punto, el trabajo identifica 5 modelos de política de defensa que han llevado adelante los países de América Latina: la delegativa, la concesiva, la retraída, la defensiva y la aversiva. En función de la definición presentada, para identificar y poder diferenciar los distintos modelos de política resulta clave tener en consideración dos aspectos teóricos.

En primer lugar, las amenazas que son percibidas por los Estados y que, en consecuencia, deben ser incluidas en la política de defensa. En este punto, resulta clave la manera en la que los países perciben a otros Estados del entorno internacional³³ y la consecuente diferenciación entre cuáles son tomados como actores que pueden atacar contra su supervivencia e intereses y cuáles son aliados en la protección de dichos objetivos³⁴. En el siglo

29 BATTAGLINI, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En: GARGARELLA Roberto y MURILLO, Victoria y PECHENY, Mario. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora. 2010. p. 242.

30 EISSA, Sergio. Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico. *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata 26(53):247-265, p. 249. Diciembre, 2017. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>

31 SAÍN, Marcelo. Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armada argentinas frente a las ‘Nuevas Amenazas’ (1990-2001). En: LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo. *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

32 MAGNANI. Op. Cit. p. 115.

33 JERIVS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton, Princeton University Press. 1976. 544p. y WENDT, Alexander. *Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics*. *International Organization*, Massachusetts 46(2):391-425, spring, 1992.

34 WALT, Stephen. *Alliance Formation and the Balance of Power*. *International Security*, Massachusetts 9(4):3-43, Spring, 1985. <https://doi.org/10.1162/isec.9.4.3>.

XXI, la identificación de amenazas se ha complejizado producto de la creciente difusión internacional del poder³⁵ y de los medios materiales que tienen actores no estatales para atentar contra los intereses de los Estados modernos³⁶. En América Latina, este proceso se ha agudizado por el fuerte y consolidado interés que tienen los EUA de que los países de América Latina contribuyan en la lucha contra las denominadas “nuevas amenazas”³⁷ que atentan contra la seguridad hemisférica y el orden interno de los países³⁸. Esta orientación de la potencia dominante en la región se ha plasmado en la planificación estratégica y militar del Comando Sur de los EUA (USSOUTHCOM) que, en la actualidad, incluye de forma prioritaria al combate contra dichas ‘nuevas amenazas’ y, en segundo orden, a la preocupación por la injerencia de Estados considerados como rivales, especialmente China y Rusia³⁹.

En esta línea, la percepción de amenazas de los países de la región y su cercanía con las preferencias de los EUA también se ven reflejadas en el nivel de apoyo otorgado por estos Estados en el SID. Esto es así en la medida que dicha instancia hemisférica fue creada por la potencia dominante y es sostenida e instrumentada para promover sus intereses en América Latina en materia de defensa y seguridad internacional.

En segundo lugar, el origen y el tipo de los sistemas adquiridos por los países de América Latina es otro indicador clave para evaluar cómo el modelo de política de defensa está vinculado a la potencia dominante. Específicamente, este indicador permite examinar el peso que tienen los EUA en el diseño y la organización del instrumento militar de los Estados de la región. Al ser esenciales para cualquier diseño del instrumento militar, el origen y el tipo de los armamentos adquiridos por los países de América Latina constituyen datos importantes para caracterizar su modelo de política de defensa. En general, el análisis de los vínculos bilaterales en defensa sobre la base de los acuerdos de cooperación en materia armamentística no ha sido abordado en profundidad por la literatura⁴⁰. Parte de esta vacancia en la literatura puede entenderse si se considera el carácter global de la producción de

35 NYE, Jr., Joseph. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011. 320p.

36 HOROWITZ, Michael. *The Diffusion of Military Power*. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2010. 264.

37 Las ‘nuevas amenazas’ como el terrorismo y el narcotráfico son actores que, si bien alteran el orden público, también pueden ser consideradas como amenazas externas por los países de América Latina. En tal sentido, su tratamiento en el artículo puede resultar confuso. Para clarificar, los países que en el presente trabajo reconocen a las amenazas internas como parte de las competencias de su política de defensa están de acuerdo en incluir las ‘nuevas amenazas’ en su política de defensa, mientras que los Estados que identifican solamente amenazas externas no. Los países que solo incluyen a las amenazas externas rechazan el combate contra las ‘nuevas amenazas’ en su legislación.

38 BUZAN, Barry. Will the ‘global war on terrorism’ be the new Cold War? *International Affairs*, Oxford 82(6): 1101-1118, november, 2006 y BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación. *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata 27(55):123-145, diciembre, 2018. <https://doi.org/10.24215/23142766e043>.

39 UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. *Theater Strategy 2017-2027*. 2017. https://web.archive.org/web/20170622051944/http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483 y UNITED STATES SOUTHERN COMMAND STRATEGY. 2019. https://www.southcom.mil/portals/7/documents/southcom_strategy_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353

40 KINNE, Brandon. Agreeing to arm: Bilateral weapons agreements and the global arms trade. *Journal of Peace Research*, United Kingdom 53(3):359-377. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343316630037>

armamento⁴¹, en donde los sistemas ya no se producen con componentes de un solo país. No obstante, la adquisición de armas en América Latina es relevante en la medida que el origen y el tipo de los sistemas incorporados permiten evaluar las posibilidades de aumentar los niveles de autonomía frente a los principales proveedores occidentales e indagar sobre las motivaciones detrás del gasto en equipamiento militar en la región⁴².

Sobre esta base conceptual, los modelos de política de defensa identificados en América Latina se construyen empíricamente a partir de la distinta combinación de los indicadores empíricos presentados (Tabla N°2):

- i. En primer lugar, la defensa delegativa es llevada adelante por aquellos países que le encomiendan a la potencia dominante su defensa frente a amenazas externas. En tal sentido, su nivel de inversión es nulo y/o muy bajo y el porcentaje de armas provisto por los EUA es indistinto en la medida que su supervivencia ya está garantizada por la potencia dominante. Dada su dependencia a la potencia en materia de seguridad internacional, su nivel de apoyo en el SID es alto y el tipo de amenazas identificadas son similares a las percibidas por los EUA.
- ii. En segundo lugar, la defensa concesiva se vincula con aquellos países que colocan a los EUA como aliado y cercano a sus preferencias en la medida que las nuevas amenazas son los desafíos principales percibidos por estos países en materia de defensa. En consecuencia, su nivel de inversión es moderado y/o alto, mientras que el porcentaje de armas proporcionado por la potencia dominante y el nivel de apoyo otorgado a sus iniciativas en el SID son altos.
- iii. En tercer lugar, la defensa retraída es aquella que, si bien no le delega su defensa externa a la potencia dominante, se caracteriza por tener niveles tan bajos de inversión que hace que sea imposible para estos países comprar y sostener sistemas de armas requeridos en una guerra convencional. Si bien el porcentaje de armas provisto por la potencia dominante y el nivel de apoyo en el SID suele ser alto, también existen casos de países con una defensa retraída que sostienen una posición díscola frente a los EUA. Las amenazas percibidas por estos países son en su mayoría convencionales. No obstante, la característica central de este modelo de política de defensa es su bajo nivel de inversión, lo que hace que no sean una preocupación de seguridad para el resto de los países de América Latina y para los EUA.
- iv. En cuarto lugar, la defensa defensiva se asocia a los países de la región que perciben a la potencia dominante como un actor neutral. El nivel de inversión de estos países es intermedio y/o alto, lo que indica voluntad y capacidad para comprar y sostener sistemas de armas asociados a un combate militar convencional para garantizar su soberanía y proteger sus intereses. El porcentaje de armas provisto por los EUA es intermedio y/o alto dada la fuerte influencia de este actor en América Latina. Si bien estos países pueden diversificar sus proveedores, su percepción de los EUA como un actor neutral hace que esto no sea un imperativo.

41 BITZINGER, Richard. The Globalization of Arms Industry: The Next Proliferation Challenge. *International Security*, Massachusetts 19(2): 170-198, Fall, 1994. DOI: <https://doi.org/10.2307/2539199>

42 BATTAGLINO. 2013. Loc. Cit.

A su vez, el nivel de apoyo en el SID es moderado y/o bajo. Esto es así dado que el tipo principal de amenaza percibida por estos países es estatal y, por lo tanto, diseñan y organizan su instrumento para enfrentar amenazas convencionales y no para lidiar con amenazas no tradicionales.

- v. En quinto lugar, la defensa aversiva se caracteriza por percibir a los EUA con desconfianza y como una potencial amenaza a sus intereses de seguridad. En consecuencia, el nivel de inversión en defensa de estos países es intermedio y/o alto. Además, el porcentaje de armas proporcionado por la potencia dominante es bajo dados los intentos por reducir la dependencia a un país percibido con desconfianza. En esta línea, el apoyo proporcionado a este mismo actor en el SID es bajo. En materia de percepción de amenazas, estos países identifican a las amenazas convencionales como las que deben ser enfrentadas por sus Fuerzas Armadas, aunque esto no impide que también sean consideradas amenazas internas.

Tabla N°2

Indicadores que constituyen los distintos modelos de Política de Defensa

Política de Defensa	Nivel de inversión en defensa	Porcentaje de armas provisto por los EUA	Nivel de apoyo proporcionado a los EUA en el SID	Tipo de amenazas principales identificadas por la legislación de cada Estado
Delegativa	Nulo y/o Muy Bajo	–	Alto	Amenazas no convencionales
Concesiva	Moderado y/o Alto	Alto	Alto	1. Amenazas no convencionales 2. Amenazas convencionales
Retraída	Bajo	–	–	1. Amenazas convencionales 2. Amenazas no convencionales
Defensiva	Moderado y/o Alto	Moderado y/o Alto	Moderado y/o Bajo	Amenazas convencionales
Aversiva	Moderado y/o Alto	Bajo	Bajo	Amenazas convencionales

Fuente: Elaboración propia.

3. Apoyo en el SID, amenazas, inversión y adquisición de armas

Los indicadores seleccionados y asociados a la defensa nacional resultan centrales para evaluar y ponderar los modelos que han llevado adelante los países de América Latina en materia de defensa. Se trata de utilizar la evidencia empírica recolectada para identificar y analizar las diferencias en la manera en la que estos Estados diseñaron y organizaron su instrumento militar para garantizar su supervivencia y proteger sus intereses ante amenazas provenientes del sistema internacional.

Posicionamiento en el Sistema Interamericano de Defensa

La posición de cada país respecto del apoyo político otorgado a la potencia en el SID durante el siglo XXI resulta fundamental para evaluar la posición internacional en materia de defensa de cada Estado de América Latina. En concreto, el SID son aquellas instancias, asociadas a la Organización de Estados Americanos (OEA), que abordan cuestiones vinculadas a la seguridad hemisférica⁴³. El organismo central es la Junta Interamericana de Defensa (JID) creada en 1942 y que contiene en su estructura al Colegio Interamericano de Defensa (creado en 1962). Asimismo, dentro del SID se encuentra el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en 1947 y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y la Comisión de Seguridad Hemisférica, ambas instancias creadas en 1995.

El nivel de apoyo proporcionado a la potencia dominante en el SID se analiza a partir de las distintas posiciones que tuvieron los países frente a la reforma del estatuto de la JID del 2006 y los intentos de reforma posteriores. Específicamente, los cambios en la JID fueron promovidos por los EUA y pretendieron, por un lado, incluir al combate contra las ‘nuevas amenazas’ dentro de sus funciones y, por el otro, que el organismo pase a integrar la estructura orgánica de la OEA⁴⁴. Resulta importante destacar que esta reforma se dio en el marco de un sustantivo proceso de transformación de las amenazas internacionales percibidas por los EUA producto de la disolución de la Unión Soviética en 1991 y el ataque terrorista en la ciudad de Nueva York el 11 de septiembre del 2001⁴⁵. Estos profundos cambios en la seguridad internacional llevaron a la necesidad de redefinir, por parte de la potencia dominante, los criterios de la seguridad hemisférica. En este punto, los desafíos planteados por la Unión Soviética fueron reemplazados⁴⁶ por la necesidad de fortalecer la confianza mutua interestatal y de combatir las amenazas no convencionales. La creación de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas y la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1995 surgen en este nuevo escenario de seguridad.

Ahora bien, como destaca Alejandro Frenkel⁴⁷, durante la reforma del estatuto de la JID hubo un posicionamiento consensuado por parte de los países de América del Sur⁴⁸ y una clara divergencia con los países del América Central. Los países de Sudamérica y México destacaban la necesidad de readecuar las instancias de defensa hemisféricas al nuevo escenario de seguridad caracterizado por la estabilidad democrática y el aumento de la confian-

43 CONNELL-SMITH, Gordon. *The Interamerican System*. Oxford, Oxford University Press, 1966. 376p.

44 CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 21 de noviembre 2004. Quito. http://www.summit-americas.org/Panels/VI_Meeting_Defense_Americas/DECLARACION_QUITO_ESP.pdf

45 BARTOLOMÉ, Mariano. *La Seguridad Internacional Post 11-S. Contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2006. 365p.

46 En este proceso se destacan la firma del “Compromiso de Santiago con la Democracia y la renovación del Sistema Interamericano” en 1991 y la organización de la Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en 1995.

47 FRENKEL, Alejandro. Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica. *Cartografías del Sur*, Avellaneda 3:92-113, abril, 2016. <https://doi.org/10.35428/cds.vi3.33>

48 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Conferencia Especial sobre Seguridad. AG/RES. 1940 (XXXI-II-O/03) y Seguimiento de la Conferencia Especial de Seguridad. AG/RES. 1998 (XXXIV-O/04). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>

za mutua entre los países de la región. En paralelo, estos países estaban en contra de incluir en las funciones del SID a la lucha contra las amenazas no convencionales⁴⁹. Por su parte, la propuesta de los EUA y Canadá para posicionar a la JID como una instancia para coordinar la lucha contra dichas amenazas fue apoyada por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, (en la administración del Partido Liberal Constitucionalista), Panamá, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Granadinas, Trinidad y Tobago⁵⁰.

Finalmente, el nuevo estatuto de la JID estuvo más cercano a las preferencias de los países de América del Sur, en la medida que se la incluyó en la órbita de la OEA como un organismo de asesoría para temas de defensa, pero sin capacidad operativa para lidiar con las amenazas no convencionales. De esta manera, se eliminó el Estado Mayor y se permitió que las autoridades de la JID sean electas democráticamente, borrando el requisito histórico vinculado a que estas debían ser estadounidenses⁵¹.

En sintonía con lo desarrollado por Frenkel⁵², en los años posteriores a la aprobación de su estatuto, los países de América Latina empezaron a mostrar disconformidad con el funcionamiento de la JID, lo que llevó a que en 2010 se invite a los Estados miembros a presentar recomendaciones de reforma a la Comisión de Seguridad Hemisférica para fortalecer la JID⁵³. En esta instancia, mientras que los países de América Central –que habían apoyado las iniciativas de los EUA– fueron consecuentes con su visión de incluir a las amenazas no convencionales dentro de los parámetros funcionales del organismo, los países de América del Sur comenzaron a mostrar fracturas en su posicionamiento frente a las iniciativas de reforma.

Si bien ninguna reforma prosperó, Alejandro Frenkel destaca que las posturas de los países de América del Sur pueden dividirse en tres. Por un lado, los que apoyaron, con distinta intensidad, las iniciativas moderadas para reformar a la JID. Estos países fueron, Argentina, Ecuador y Brasil. Estos países compartían el discurso crítico respecto a la postura de los EUA de ampliar las funciones de la JID a la lucha contra las nuevas amenazas. Argentina, apoyada por Ecuador y Venezuela, proponía restringir las competencias de los organismos hemisféricos y planteaba que cualquier reforma tenía que tener en cuenta la existencia

49 TOMIC, Esteban. Formalizada hoy Junta Interamericana de Defensa como Organismo de la OEA. OEA. 2006. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-060/06

50 COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Documentos propuestos para definir la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa: opción de organismo especializado y opción de entidad. 29 de marzo 2005. CP/CSH-680-/05 rev. 1. <https://www.oas.org/csh/spanish/JIDdocumentos.asp>

51 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Junta Interamericana de Defensa. Estatuto. 15 de marzo 2006. AG/RES. 1 (XXXII-E/06). http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_basico/estatutojid_esp.pdf

52 FRENKEL. 2016. Loc. Cit.

53 Ibid. p. 103 y ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Apoyo a las actividades de la Junta Interamericana de Defensa. 13 de octubre 2010. AG/RES. 2573 (XL-O/10). <https://www.oas.org/es/council/ag/res-dec/>

de mecanismos regionales de defensa como el Consejo de Defensa Suramericano (CDS)⁵⁴ de la Unión de Naciones Suramericanas⁵⁵. Por su parte, Brasil sostenía el mismo discurso crítico frente a los EUA, pero proponía la creación de una Conferencia de Ministros de Seguridad. Esto implicaba separar a las nuevas amenazas de los asuntos de defensa y que la JID incorpore a la secretaría de las Conferencias de Ministros de Defensa. En la práctica, la propuesta de Brasil llevaba a la JID a incorporar nuevas funciones⁵⁶.

Por el otro, los que pretendieron realizar una reforma profunda de la JID fueron Venezuela, Bolivia y Nicaragua (bajo la administración del Frente Sandinista de Liberación Nacional). Producto de la ausencia de avances en ese sentido y la imposibilidad de acordar una postura consensuada con Argentina y Brasil en el marco del CDS, en 2013 estos países, junto con Ecuador⁵⁷, terminaron abandonando la JID y denunciando el TIAR sin consultarlo previamente con el resto de los países que buscaban reformas más moderadas. Cabe destacar que México había denunciado el TIAR en 2002.

En tercer lugar, los que defendían una posición moderada, no crítica y tendiente a ampliar las funciones de la JID fueron Chile, Colombia, Paraguay y Perú. Estos países mostraban una posición más distanciada del discurso crítico del resto de los Estados frente a la iniciativa de la potencia dominante de incluir a las amenazas no convencionales dentro de la esfera funcional de la JID. Además, estos países eran favorables a modificaciones funcionales que le permitan al organismo coordinar respuestas a desastres naturales mediante el uso del instrumento militar. El proyecto se denominó “Plan para Mejorar la Orientación y Asesoría de la JID al Sistema Interamericano en casos de Desastres” y no avanzó debido a que el resto de los países de América del Sur, que sostenían una postura crítica a las reformas de la JID, se mostraron en contra de esta iniciativa.

En concreto, los Estados de la región pueden separarse en dos. Por un lado, los países caribeños que estaban a favor de reformar el estatuto de la JID para tener capacidad operativa en el combate contra las amenazas no tradicionales. Por otro lado, los Estados sudamericanos —más México— que estaban en contra de reformar el estatuto tanto para incluir a las nuevas amenazas como para que este organismo tenga capacidad operativa para coordinar los esfuerzos contra estas amenazas.

Asimismo, dentro de este segundo grupo existieron tres diferentes posicionamientos en los intentos posteriores de reforma de la JID. En primer lugar, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador que buscaban reformas profundas de la JID y, al no poder avanzar

54 El CDS fue un organismo de seguridad cooperativa que funcionó dentro de la órbita de la Unión de Naciones Suramericanas entre el 2008 y el 2017. El mismo incluyó a todos los países de América del Sur, excluyó a los EUA y constituyó un foro de debate regional sobre defensa en donde se destacaron los siguientes ámbitos de la defensa: políticas de defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de defensa; formación y capacitación.

55 CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 27 de noviembre 2010. Santa Cruz de la Sierra. <https://www.resdal.org/experiencias/conf-ministros-am-2010.html>

56 CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 5 de octubre 2006. Managua. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/csh%20-%20doc%204.pdf>

57 Ecuador se reincorporó a la JID en 2019.

con los cambios propuestos, se retiraron de la JID y denunciaron el TIAR. En segundo lugar, Argentina y Brasil que sostuvieron críticas a las propuestas de los EUA en materia de seguridad pero que planteaban reformas moderadas de la JID. En tercer lugar, Chile, Colombia, Paraguay y Perú que se alejaron de las posiciones críticas del resto de los países del CDS y apoyaron propuestas de la potencia dominante vinculadas a incluir al instrumento militar de los países para coordinar respuestas frente a catástrofes naturales.

Amenazas percibidas

Para la defensa nacional, el tipo de amenazas identificadas por la legislación de cada Estado y que deben ser abordadas por su instrumento militar es indisociable de la defensa de la soberanía y la integridad territorial. No obstante, como se evidencia en sus posturas disímiles frente a las propuestas de reformas de la JID, muchos países de América Latina han priorizado el combate contra amenazas no convencionales y el mantenimiento del orden interno⁵⁸. Estas amenazas coinciden con las metas de la potencia dominante en América Latina en la medida que incluye necesariamente a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En tal sentido, los países de la región pueden agruparse en función de qué tipo de amenazas perciben y cómo éstas deben ser incluidas en la política de defensa.

Esta distinción se encuentra en las normas que rigen el accionar de los instrumentos militares de los países y es posible distinguir y agrupar a los países de América Latina en tres grupos. Aquellos que perciben a las amenazas externas, los que identifican a estos dos tipos de amenazas (externas e internas) y los que se preocupan por las amenazas internas. Los países que integran este último grupo no tienen política de defensa ya que, dada la definición de política de defensa, esta incluye necesariamente el reconocimiento de amenazas externas. Esta distinción se ve reflejada en los distintos marcos normativos, orgánicos y funcionales de los países de América Latina (Tabla N°3).

Los Estados del primer grupo tienen un instrumento militar orientado centralmente a repeler amenazas externas, pudiendo ser estas convencionales como no convencionales dependiendo de cada caso. Estos países preparan doctrinariamente su instrumento militar para garantizar, como misión principal, su soberanía e independencia. De forma secundaria y limitada, estos países pueden contemplar el empleo de sus fuerzas militares para tareas de orden interno en situaciones excepcionales. Los países que pertenecen a este grupo son Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Cuba.

El segundo grupo se compone por aquellos países que, en términos de percepción de amenazas, su política de defensa tiene como objetivo combatir amenazas externas e internas. Estos países de América Latina pueden mantener distintos niveles de alineamiento con la potencia dominante y el involucramiento de su instrumento militar en tareas de seguridad interior puede estar motivado tanto por un alto alineamiento con los EUA como por necesidades y preferencias formuladas en el plano doméstico. Colombia, Venezuela, México, Paraguay y Bolivia están dentro de este grupo.

58 GARAY Vera, Cristian. Nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Los desafíos no convencionales. Estudios avanzados 10:25-48, 2008.

El tercer grupo está compuesto por aquellos Estados que no tienen política de defensa al no reconocer amenazas externas y/o no contar con un instrumento militar. Estos confían la protección de su soberanía a los EUA y sus aliados. En consecuencia, estos países se encuentran geográficamente próximos a la potencia dominante y se encuentran dentro de su área de influencia y de su teatro de operaciones más cercano. Entre estos países se encuentran Panamá, Costa Rica, Santa Lucía, Granada y San Vicente y Granadinas. Este grupo también está compuesto por países que, si bien tienen un instrumento militar, la composición de sus fuerzas militares es pequeña y está orientada a tareas de apoyo a la policía para garantizar el orden interno y al patrullaje de las costas para evitar el tránsito ilegal de buques. En la práctica, estos Estados tampoco tienen política de defensa al no percibir amenazas externas. Es decir, le confían su supervivencia a los EUA ya que no contemplan amenazas que pueden provenir del sistema internacional. Los países pertenecientes a este grupo son Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Surinam, Haití, Honduras y Guatemala.

Tabla N°3.
Tipo de amenazas contempladas por las políticas de defensa
de los países de América Latina

País	Principal amenaza contemplada por la política de defensa	Marco normativo
Argentina	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Ley 23.554/88 de Defensa Nacional, art. 2.; Decreto 727/06, art. 1; Ley de Seguridad Interior 24.059/91, art. 26 al 32.
Brasil	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política de la República Federativa del Brasil, Art 142; Ley Complementaria 136/10, art. 15 y 16.
Chile	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política de la República de Chile, art. 101; Ley 20.424 Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa Nacional, art. 1.
Cuba	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Ley de Defensa Nacional 75/94, art. 34.
Ecuador	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución de la República de Ecuador, art. 158; Ley Orgánica de la Defensa Nacional 35/09, art. 4 y 5.
El Salvador	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución de la República de El Salvador, art. 212; Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador 353/98.
Nicaragua	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política de la República de Nicaragua, art. 92; Ley de la Defensa Nacional 748/19, art. 16 y 17.
Perú	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución Política del Perú, art. 137, 165 y 171; Ley del sistema de seguridad y defensa nacional 28.478/05.
República Dominicana	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Constitución de la República Dominicana, art. 252; Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas 139/13, art. 5.

Uruguay	Amenazas externas a la soberanía y la independencia.	Ley Marco de la Defensa Nacional 18.650/10, art. 18.
Bolivia	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas 1.405/92, art. 8; Decreto Supremo 27.977/05. Manual de uso de la fuerza en conflictos internos.
Colombia	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Constitución Política de Colombia, art. 271; Ley de Defensa de Colombia 684/01 art. 6.
México	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea 2022, art.1; Ley Orgánica de la Armada de México 2023, art. 1.
Paraguay	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Constitución de la República de Paraguay, art. 173; Ley de Defensa y Seguridad Interna 5.036/13, art. 3.
Venezuela	Amenazas externas (soberanía e independencia) e internas (mantenimiento del orden público).	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Título VII, Cap. III; Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 6.508/20. Art. 6 inc. 7.
Antigua y Barbuda	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Amendment Act, 2007.</i>
Bahamas	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 211–, 1979.</i>
Barbados	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Amendment Act –chapter 159–, 2013.</i>
Belice	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 135–, 1978.</i>
Guyana	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 15:01–, 1966.</i>
Jamaica	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>The Defence Act, 1962.</i>
Saint Kitts y Nevis	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act, 10, 1997.</i>
Trinidad y Tobago	Amenazas internas que alteran el orden público	<i>Defence Act –chapter 14:01–, 1962.</i>
Surinam	Amenazas internas que alteran el orden público	Ley del Ejército Nacional, 1996.
Haití	Amenazas internas que alteran el orden público	Decreto de creación del Ministerio de Defensa, 1990.

Honduras	Amenazas internas que alteran el orden público	Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas Decreto 39/01, art.3; Constitución de Honduras, art. 272 y 274.
Guatemala	Amenazas internas que alteran el orden público	Constitución Política de la República de Guatemala, art. 244 y 249; Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala 72/90, art. 1.
Granada	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	<i>The Police Act –chapter 244, Revised Laws of Grenada–, 1990.</i>
Santa Lucía	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	<i>Police Act, Chapter 14:01, 2001.</i>
San Vicente y Granadinas	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	<i>Police Act, 280.</i>
Costa Rica	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	Ley Orgánica del Ministerio de Seguridad Pública 5.482/73.
Panamá	No tiene política de defensa al no tener instrumento militar.	Ley Orgánica de la Policía Nacional número 18/97.

Elaboración propia sobre la base de las legislaciones de los países de América Latina

Nivel de inversión y porcentaje de armas provisto por los EUA

En lo relativo al nivel de inversión y origen del equipamiento militar, lo primero que se observa es el peso de la potencia dominante y sus aliados en la provisión de armamento a los países de América Latina. Esto es así, excepto en los casos en donde los EUA han sido percibidos con desconfianza como Venezuela, Nicaragua y Cuba⁵⁹. Estos países –especialmente Venezuela por su importancia y magnitud– han aumentado su diversificación a partir de una mayor presencia de equipamiento proveniente de Rusia y China (Gráfico N°1 y Gráfico N°2).

Otra cuestión relevante refiere al tipo de armamento adquirido por los países de la región y su vinculación con la magnitud de recursos públicos destinados a la política de defensa (Gráfico N°3 y Gráfico N°4). Un primer dato importante es que solo Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Colombia, México, Perú y Venezuela invirtieron, en promedio, más de mil millones de dólares por año entre 1989 y 2022.

Estos Estados son los que tienen voluntad y capacidad financiera para sostener operativos sistemas de armas útiles para un enfrentamiento militar convencional con otro Estado. Esto concuerda con el tipo de incorporaciones realizadas por estos países latinoamericanos desde el final de la Guerra Fría. Entre ellos, por más que en su mayoría sean sistemas de segunda mano, se destacan las aeronaves A-4AR *Skyhawk*, F16 *Fighting Falcon*, las Corbetas Meko-140 y el Tanque Argentino Mediano de Argentina; los submarinos *Scorpène*, los tanques Leopard-1-A5 y las aeronaves Gripen de Brasil; los Leopard I-V, las aeronaves F16 y los *Scorpène* de Chile; las aeronaves Kfir C-7 y los submarinos Type-206A de Colombia; los Kfir C-2 y Cheetah-C de Ecuador; las aeronaves MIG-29S, Sukhoi Su-25 y las fragatas Lupo

59 SMITH, Peter & COVARRUBIAS, Ana. *Talons of the Eagle. Latin America, The United States, and the World*. New York & Oxford, Oxford University Press, 2022. 448.

del Perú; los helicópteros de combate Mi-35M y las aeronaves F16 *Fighting Falcon* y Sukhoi Su-30MK de Venezuela y, por último, las Fragatas clase SIGMA-105 y las aeronaves F-5 *Freedom Fighter* —adquiridas antes de 1989— de México.

Resulta importante mencionar que México y Colombia, dado el impulso del combate contra las ‘nuevas amenazas’ por parte de los EUA desde el 2001 y la incidencia negativa que estos actores no convencionales han tenido en sus países, han orientado sus adquisiciones de las últimas dos décadas a incorporar equipamiento militar ligero y útil para luchas contra amenazas internas que alteran el orden público⁶⁰. Esto coincide tanto con el tipo de amenazas que ambos países incluyen como competencia de su política de defensa y, necesariamente, con los objetivos de la potencia dominante en la región. Por su parte, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú mantienen, en distinto grado, a estas amenazas fuera del ámbito de su política de defensa⁶¹. En consiguiente, sostienen hipótesis de empleo del instrumento militar orientadas a repeler amenazas externas y no asociadas a garantizar el orden público como tarea principal. El caso de Venezuela es particular en la medida que, si bien permite el empleo del instrumento militar para asuntos internos, su política de defensa incluye doctrinariamente a la resistencia popular prolongada pensada para una eventual confrontación con la potencia dominante⁶².

El resto de los Estados de América Latina invirtieron menos de mil millones de dólares en defensa nacional entre 1989 y 2022. Estos países no tienen sistemas de armas complejos y pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, aquellos que en su política de defensa mantienen como tarea el combate contra amenazas externas. En este grupo se encuentran Uruguay, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Cuba, Nicaragua y República Dominicana⁶³. Estos países destinan pocos recursos públicos a la defensa y son territorial y económicamente pequeños en comparación con los referidos en el párrafo antecedente. Resulta interesante destacar que, a diferencia del resto, Nicaragua y —en menor medida— Bolivia perciben a los EUA con desconfianza. En el caso de Cuba, desde la revolución cubana percibe a la potencia

60 GOBIERNO DE MÉXICO. Libro Blanco de la Defensa. 2004. <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Mexico.pdf>; TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. Colombia Internacional, Colombia 65:90-111, enero, 2007 y TICKNER, Arlene y MORALES, Mateo. Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. Colombia Internacional, Colombia 85:171-205, enero, 2015. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>

61 QUINTERO Cordero, Sara y FORERO Garzón, Manuel. Los libros blancos de defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia. En: ÁLVAREZ Calderón, Carlos y FERNÁNDEZ Osorio, Andrés. Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa. Colombia, Sello Editorial, 2019. GOBIERNO DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional. 2017. <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf> GOBIERNO DE ECUADOR. Política de la Defensa Nacional. 2018. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Política-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>

62 FERNÁNDEZ Pereira, Menry. Guerra Popular de Resistencia. Caracas, CESDI, 2019. 218p. LEY 6.508. Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Gobierno de Venezuela. 30 de enero del 2020.

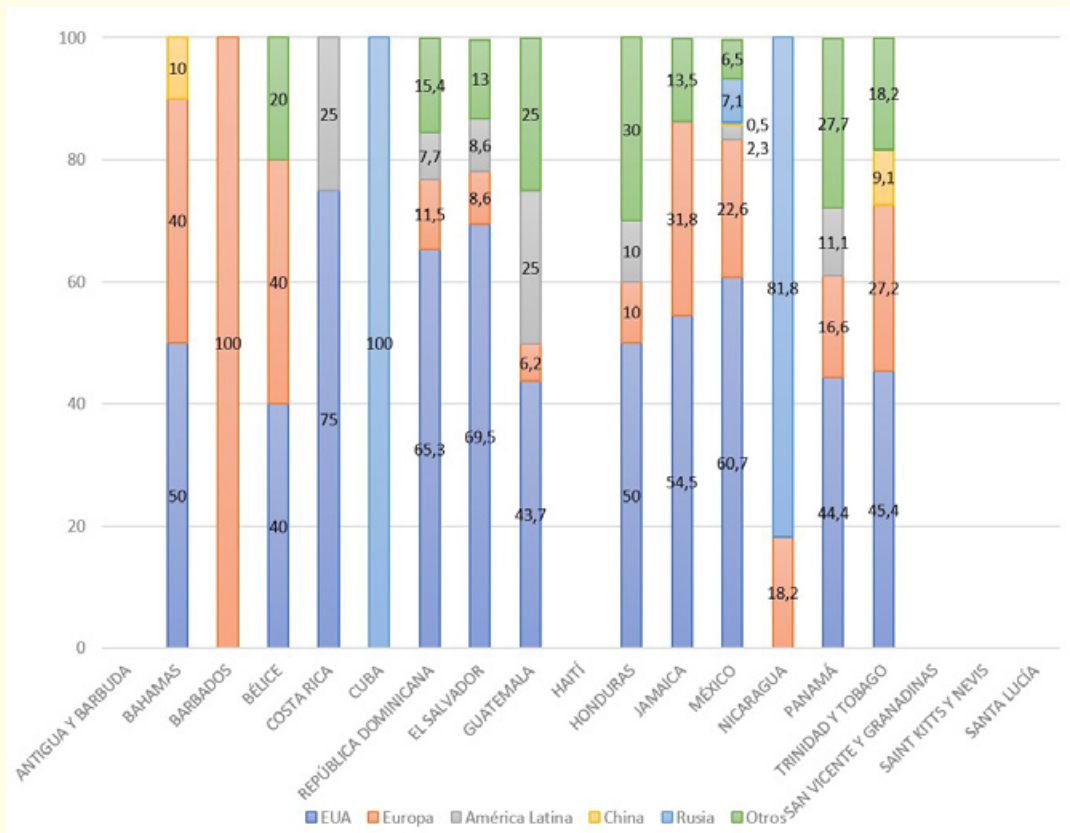
63 FAUNDES, Cristián. La construcción del poder nacional en la Bolivia de Evo Morales (2006-2014). UNISCI Discussion Papers, Chile 38:125-154, mayo, 2015. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72452/UNISCIDP38-6FAUNDES.pdf> y GOBIERNO DE PARAGUAY. Política Nacional de Defensa 2019-2030. 2019. https://mdn.gov.py/wp-content/uploads/2023/09/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf

dominante como una amenaza a su seguridad⁶⁴. Como fue mencionado, esto se evidencia en el comportamiento que estos países han tenido en el SID.

Por el otro, el segundo grupo está conformado mayormente por Estados del Caribe que utilizan su equipamiento para lidiar con asuntos de seguridad interior y el patrullaje de sus costas. De hecho, en algunos casos no poseen instrumento militar. Estos países son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, San Vicente y Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, Surinam y Guyana.

Gráfico N°1.

Porcentaje de adquisiciones de componentes de armas a los principales proveedores mundiales por parte de los países del Caribe. 1989-2022



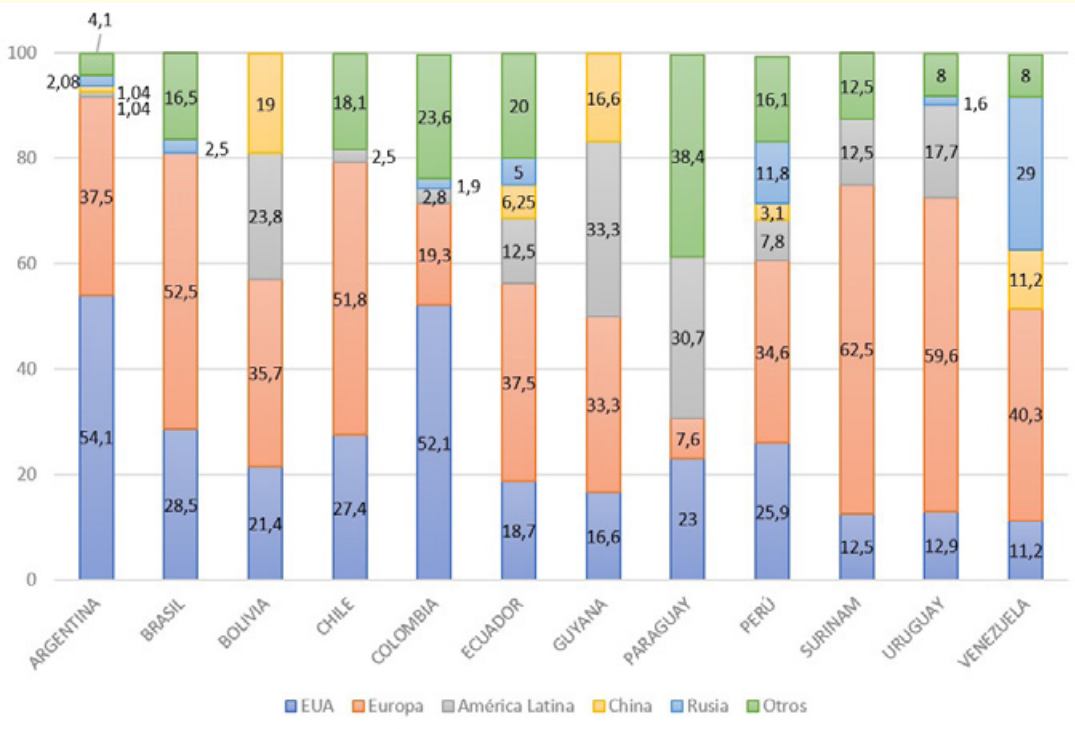
Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*⁶⁵.

64 SMITH, Peter & COVARRUBIAS, Ana. Loc. Cit.

65 STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI Arms Transfer Database. 2024. <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>

Gráfico N°2.

Porcentaje de adquisiciones de componentes de armas a los principales proveedores mundiales por parte de los países de América del Sur. 1989-2022



Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*⁶⁶.

66 Ibid.

Gráfico N°3.

Promedio del gasto por año en defensa de los países de América del Sur en millones de dólares corrientes. 1989-2022

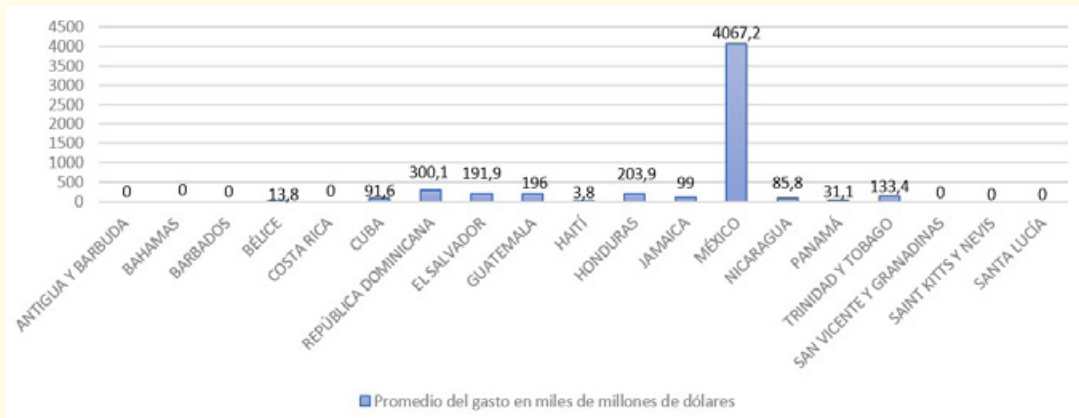


•Nota: Para el caso de la Argentina no se cuenta el año 2022 porque los datos no incluyen el Fondo Nacional de la Defensa. El caso de Guyana no incluye los años 1997, 1998 y 1999 al no contar con la información. En el caso de Venezuela, la base de datos no incluye los años del 2015 al 2022 al no contar con datos oficiales confiables. Dichos años faltantes no se computaron para realizar el promedio.

Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*⁶⁷.

Gráfico N°4.

Promedio del gasto por año en defensa de los países del Caribe en millones de dólares corrientes. 1989-2022



•Nota: Al no contar con datos oficiales, en algunos países se han omitido algunos años del promedio. Dichos años faltantes no se computaron para realizar el promedio.

Elaboración propia sobre la base de los datos del *Stockholm International Peace Research Institute*⁶⁸.

67 Ibid.

68 Ibid.

4. Modelos de política de defensa

Los distintos modelos de política de defensa de los países de América Latina pueden conceptualizarse y diferenciarse a partir de cómo se combinan los indicadores seleccionados y propios de los estudios de defensa. Dicha evidencia empírica refiere al lugar que tienen los EUA en su política de defensa y se distinguen cinco modelos llevados adelante por los Estados de la región: la delegativa, la concesiva, la retraída, la defensiva, la aversiva y la confrontativa.

El modelo delegativo es practicado por aquellos países que delegan su defensa de amenazas externas a la potencia dominante. Son Estados cuyo instrumento militar tiene nula capacidad de disuadir el ataque de otro actor estatal o directamente no tienen Fuerzas Armadas. En la práctica, el rol de los EUA es el de garante de la supervivencia de estos países. Así, entonces, estos Estados coinciden con la potencia dominante respecto al tipo de amenazas que hay que repeler y, por lo tanto, apoyan a los EUA en sus iniciativas en el SID. Asimismo, no destinan —o destinan mínimos— recursos públicos a la adquisición de equipamiento militar, siendo su origen centralmente estadounidense y su tipo asociado a sistemas ligeros vinculados a la lucha contra amenazas internas. Los países que adoptan una defensa delegativa son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago, Surinam, Haití, Honduras, Guatemala, Granada, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Costa Rica y Panamá.

El modelo concesivo se relaciona con los Estados que perciben a los EUA como un aliado para su política de defensa. Específicamente, estos países tienen una preocupación central por combatir amenazas no convencionales, centrando el diseño y la organización de su instrumento militar a la lucha contra actores como el terrorismo y el narcotráfico. Al compartir con la potencia dominante la preocupación en materia de amenazas hemisféricas, apoyan las iniciativas estadounidenses SID y se distancian de aquellos que proponen reformarlo con una visión crítica a la postura de la potencia dominante. Dada su dimensión territorial y potencial económico, destinan importantes recursos públicos a la defensa e incorporan centralmente sistemas occidentales y ligeros relacionados al combate contra amenazas no convencionales. No obstante, al contemplar en su legislación a la defensa frente a potenciales agresiones de otros Estados, también están interesados en incorporar sistemas de armas asociados al enfrentamiento estatal convencional. Los países que llevan adelante una defensa concesiva son Colombia y México.

El modelo retraído es practicado por los países cuya característica principal en materia de política de defensa es el bajo nivel de recursos públicos destinados a ella y la inclusión de amenazas externas dentro de las tareas que competen a su instrumento militar. En este punto, los Estados que tienen este tipo de defensa no pueden ser incluidos ni en modelo concesivo ni en el delegativo. Con respecto al primero, no están dentro de la defensa concesiva porque no invierten muchos recursos en adquisición de sistemas de armas ni diseñan a su instrumento militar con el objetivo principal de lidiar con amenazas no convencionales. Es decir, si bien pueden incluir a las nuevas amenazas como preocupación del ámbito de la defensa, destinan pocos recursos públicos a enfrentarlas. En referencia a la segunda, no deben comprenderse dentro de la defensa delegativa ya que no le confían su supervivencia a la potencia dominante y su instrumento militar contempla a las amenazas externas. Los países que tienen un modelo retraído de defensa son Paraguay, Uruguay, República

Dominicana, El Salvador, Bolivia, Nicaragua (bajo la administración del Frente Sandinista de Liberación Nacional) y Cuba. Estos pueden cooperar en distinto grado con los EUA. Dado que son países geográficamente pequeños que invierten poco en defensa, este modelo no reviste de demasiada importancia –salvo el caso de posiciones políticas más díscolas como las de Cuba desde 1959 y Nicaragua bajo la administración Ortega– para los EUA.

El modelo defensivo es aquel en el que los países consideran a los EUA como un actor neutral para su política de defensa. Los Estados que tienen este modelo descartan el empleo de su instrumento militar para combatir amenazas no convencionales y preparan su sistema de defensa para el enfrentamiento de amenazas externas con el objetivo de garantizar su supervivencia e intereses. En consiguiente, estos países sostienen un nivel de inversión en defensa que, en distinto grado en función de su capacidad económica e interés político, les permite incorporar y mantener operativos sistemas de armas complejos asociados a la guerra convencional. La percepción de la potencia dominante como un actor neutral posibilita que estos países incorporen equipamiento militar proveniente tanto de los EUA como de Europa. Dado que no adoptan como interés propio el combate contra las ‘nuevas amenazas’, el modelo defensivo tiende a mantener –en distinto grado según el país y el escenario político regional y doméstico– una distancia prudencial y/o una desconfianza parcial con los proyectos hemisféricos en materia de defensa propuestos por la potencia dominante. Argentina, Ecuador y Brasil son aquellos que llevan adelante un modelo defensivo y que mantienen un nivel moderado de distancia política con Washington. Por su parte, Chile y Perú sostienen este mismo tipo de defensa, pero con un menor nivel de alejamiento político con la potencia dominante en las instancias hemisféricas.

Por último, el modelo aversivo concibe a la potencia dominante con alta desconfianza y hasta como amenaza a sus intereses en materia de defensa nacional. Estos países buscan distanciarse de los EUA y apoyan con ímpetu los proyectos de reforma radical del SID. De hecho, la consideración de Washington como potencial amenaza también hace que su incorporación de equipamiento militar sea el más diversificado de América Latina. Es decir, al tener altos niveles de desconfianza con la potencia dominante, estos países incorporan sistemas de armas de competidores internacionales de los EUA, como Rusia y China. Además, si bien no plantean una amenaza en materia de seguridad para Washington, sí constituye un desafío a la política hemisférica de la potencia en la medida que este modelo aversivo deja abierta la posibilidad a una mayor influencia de potencias extrarregionales en América Latina. En concreto, los países con un modelo de defensa aversivo tienen como característica central la consideración de los EUA como una potencial amenaza y el diseño y organización de su instrumento militar es consecuente con esta percepción de amenaza. El único caso de América Latina que cumple con estos requisitos es Venezuela, que mantiene una defensa aversiva y busca mantener un nivel de disuasión razonable producto del tipo de equipamiento militar, su nivel de inversión en defensa y su doctrina de resistencia popular prolongada.

Conclusión

En el artículo exploré las diferencias entre las políticas de defensa en América Latina y las conceptualizó en función de sus diferencias asociadas a: el nivel de apoyo proporcionado a los EUA en el Sistema Interamericano de Defensa, el tipo de amenazas identificadas por la legislación de cada Estado, el nivel de inversión en defensa y el porcentaje de armas

provisto por los EUA. Esta tarea requirió distinguir teóricamente a la política exterior de la política de defensa. En este punto, se argumentó que, mientras la primera está asociada al comportamiento internacional que tiene un país para promover su desarrollo económico, la segunda refiere 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 partir de esta distinción, se analizaron los indicadores seleccionados y se argumentó que, aun en un contexto de profunda asimetría económica y militar con los EUA, los países de América Latina llevan adelante distintos modelos de política de defensa. Específicamente, se sostuvo que estos modelos se diferencian entre sí a partir de cómo cada Estado incluye a la potencia dominante en su defensa nacional. El desarrollo de las distintas combinaciones de los indicadores presentados permitió ilustrar conceptualmente los cinco modelos de política de defensa presentes en América Latina: el delegativo, el concesivo, el retraído, el defensivo y el aversivo.

El principal aporte del artículo radica en cristalizar que los países de América Latina tienen la capacidad de instrumentar su política de defensa para lidiar con la preponderancia militar de los EUA. Así entonces, el marco teórico utilizado y la evidencia empírica son consistentes con el argumento inicial del trabajo, asociado a la posibilidad de diferenciar a las políticas de defensa de estos países. Específicamente, se refuerza la idea de que los Estados de la región cuentan con un margen de acción para alinearse en contra y/o mostrar su voluntad de no alineamiento con la potencia dominante a partir de su defensa nacional. Esto es de suma relevancia, dado que la gran asimetría de poder militar con los EUA nos puede llevar a pensar que la única opción que tienen los países latinoamericanos es la del plegamiento militar. El trabajo refleja que, si bien la estructura desigual de poder militar en el continente americano es sumamente importante, los actores de la región no pierden la capacidad de agencia asociada a la libertad de poder utilizar a la defensa nacional como herramienta para alinearse en contra y/o no alinearse con la potencia dominante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación. *Revista Relaciones Internacionales*, La Plata 27(55):123-145, diciembre, 2018. <https://doi.org/10.24215/23142766e043>.
- BARTOLOMÉ, Mariano. La Seguridad Internacional Post 11-S. Contenidos, debates y tendencias. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2006. 365p.
- BATTAGLINO, Jorge. La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable. En: GARGARELLA Roberto y MURILLO, Victoria y PECHENY, Mario. *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora. 2010.
- BATTAGLINO, Jorge. The Determinants of Arms Spending in South America. *Journal of Politics in Latin America*, Hamburg 5(2):71-103, Agosto, 2013. BATTAGLINO, Jorge. Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. *Latin American Perspectives*, SAGE Journals 46(6):10-24, noviembre, 2019. <https://doi.org/10.1177/0094582X19858680>
- BATTAGLINO, Jorge. Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 41(160):7-33, Mayo-Agosto, 2008. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2008.14110>
- BATTALEME, Juan. ¿Atrapados sin salida? El compromiso selectivo como alternativa de política exterior para un país periférico. *Revista Política Austral*, Buenos Aires 1(1): 33-52, octubre, 2022. <https://doi.org/10.26422/RPA.2022.0101.bat>
- BITZINGER, Richard. The Globalization of Arms Industry: The Next Proliferation Challenge. *International Security*, Massachusetts 19(2): 170-198, Fall, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539199>
- BUSSO, Anabela y BARRETO, Maximiliano. Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019). *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, Ecuador 27: 74-93, Mayo-Agosto. 2020. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376>
- BUZAN, Barry. Will the 'global war on terrorism' be the new Cold War? *International Affairs*, Oxford 82(6): 1101-1118, november, 2006.
- COMINI, Nicolás. El origen del Consejo de Defensa Suramericano. Modelos en pugna desde una perspectiva argentina. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, España 1(2):109-135, diciembre, 2015. <https://dx.doi.org/10.18847/1.2.5>
- COMISIÓN DE SEGURIDAD HEMISFÉRICA. ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Documentos propuestos para definir la relación entre la OEA y la Junta Interamericana de Defensa: opción de organismo especializado y opción de entidad. 29 de marzo 2005. CP/CSH-680-/05 rev. 1. <https://www.oas.org/csh/spanish/JIDdocumentos.asp>
- CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 21 de noviembre 2004. Quito.

http://www.summit-americas.org/Panels/VI_Meeting_Defense_Americas/DECLARACION_QUITO_ESP.pdf

CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 5 de octubre 2006. Managua. <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/csh%20-%20doc%204.pdf>

CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Declaración de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. 27 de noviembre 2010. Santa Cruz de la Sierra. <https://www.resdal.org/experiencias/conf-ministros-am-2010.html>

CONNELL-SMITH, Gordon. The Interamerican System. Oxford, Oxford University Press, 1966. 376p.

EISSA, Sergio. Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico. Revista Relaciones Internacionales, La Plata 26(53):247-265, diciembre, 2017. <https://doi.org/10.24215/23142766e021>.

EISSA, Sergio. Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Lanús 3(5):171-191, Julio-Diciembre, 2013. <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637>.

ESCUDE, Carlos. Realismo Periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina. Buenos Aires, Planeta Política y Sociedad, 1992. 292p.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. National Defense Strategy. 2005. <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Defense-Strategy/>

FAUNDES, Cristián. La construcción del poder nacional en la Bolivia de Evo Morales (2006-2014). UNISCI Discussion Papers, Chile 38:125-154, mayo, 2015. <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72452/UNISCIDP38-6FAUNDES.pdf>

FERNÁNDEZ Pereira, Menry. Guerra Popular de Resistencia. Caracas, CESDI, 2019. 218p.

FRENKEL, Alejandro y GARCÍA SCRIMIZZI, Felipe. Diplomacia militar y “nuevas amenazas”: Estados Unidos en la Conferencia de Ejércitos Americanos, 2008-2015. Estado & comunes, revista de políticas y problemas políticos, Quito 18(1):81-100, Enero-Junio, 2024. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v1.n18.2024.340

FRENKEL, Alejandro. Fuimos hermanos. Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica. Cartografías del Sur, Avellaneda 3:92-113, abril, 2016. <https://doi.org/10.35428/cds.vi3.33>

GALBREATH, David y DENI, John (eds.). Routledge Handbook of Defence Studies. London and New York, Routledge, 2018. 412p.

GARAY Vera, Cristian y PÉREZ Gil, Luis V. Globalización y Americanización. Teorías sobre el Orden Mundial y la Hegemonía Estadounidense. Notas Históricas y Geográficas, 12: 57-87, 2001.

- GARAY Vera, Cristian. Nuevas capacidades de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Los desafíos no convencionales. Estudios avanzados 10:25-48, 2008.
- GOBIERNO DE CHILE. Libro de la Defensa Nacional. 2017. <https://www.acanav.cl/wp-content/uploads/2021/08/LibroDefensa.pdf>
- GOBIERNO DE ECUADOR. Política de la Defensa Nacional. 2018. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Política-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- GOBIERNO DE MÉXICO. Libro Blanco de la Defensa. 2004. <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Mexico.pdf>
- GOBIERNO DE PARAGUAY. Política Nacional de Defensa 2019-2030. 2019. https://mdn.gov.py/wp-content/uploads/2023/09/Politica_de_Defensa_Nacional_2019-2030.pdf
- HOROWITZ, Michael. The Diffusion of Military Power. Princeton and Oxford, Princeton University Press, 2010. 264.
- IKENBERRY, John. Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the Age of Unipolarity. En: National Intelligence Council (Estados Unidos de América. 18 July 2003).
- INTERNATIONAL INSTITUTE OF STRATEGIC STUDIES. Military Balance. 2024. <https://www.iiiss.org/publications/the-military-balance/>
- JAGUARIBE, Helio. Dependencia y Autonomía. En: JAGUARIBE, Helio "et al". La dependencia político-económica de América Latina. México D.F, Siglo XXI Editores, 1970.
- JAGUARIBE, Helio. Desarrollo económico y desarrollo político. Buenos Aires, EUDEBA, 1964. 213p.
- JERIVS, Robert. Perception and Misperception in International Politics. Princeton, Princeton University Press. 1976. 544p.
- KINNE, Brandon. Agreeing to arm: Bilateral weapons agreements and the global arms trade. Journal of Peace Research, United Kingdom 53(3):359-377. 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0022343316630037>
- LEY 6.508. Ley Constitucional de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Gobierno de Venezuela. 30 de enero del 2020.
- MAGNANI, Ezequiel. La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización desde el caso argentino. Revista SAAP, Buenos Aires 15(1): 103-129, Mayo, 2021. <https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4>.
- MERKE, Federico y REYNOSO, Diego y SCHENONI, Luis. Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle-Range Concept. Latin American Research Review, Cambridge 55(3):413-449, September, 2020. <https://doi.org/10.25222/larr.380>

- MUÑOZ, Heraldo. The Dominant Themes in the Study of Latin America's Foreign Relations. *World Affairs, Estados Unidos* 150(2):129-146. Fall, 1987.
- NYE, Jr, Joseph. *The Future of Power*. New York: Public Affairs, 2011. 320p.
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Apoyo a las actividades de la Junta Interamericana de Defensa. 13 de octubre 2010. AG/RES. 2573 (XL-O/10). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Conferencia Especial sobre Seguridad. AG/RES. 1940 (XXXIII-O/03). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Junta Interamericana de Defensa. Estatuto. 15 de marzo 2006. AG/RES. 1 (XXXII-E/06). http://www.oas.org/36ag/espanol/doc_basico/estatutojid_esp.pdf
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Seguimiento de la Conferencia Especial de Seguridad. AG/RES. 1998 (XXXIV-O/04). <https://www.oas.org/es/council/ag/resdec/>
- PAPE, Robert. Soft Balancing against the United States. *International Security, Massachusetts* 30(1):7-25, Summer, 2005. <https://doi.org/10.1162/0162288054894607>
- POSEN, Barry. Command of the Commons. *The Military Foundation of U.S. Hegemony. International Security, Massachusetts* 28(1):5.46. Summer, 2003. <https://doi.org/10.1162/016228803322427965>.
- QUINTERO Cordero, Sara y FORERO Garzón, Manuel. Los libros blancos de defensa de Perú y Brasil: aspectos geopolíticos, seguridad regional e incidencia para Colombia. En: ÁLVAREZ Calderón, Carlos y FERNÁNDEZ Osorio, Andrés. *Hacia una gran estrategia en Colombia: Construcción de política pública en seguridad y defensa*. Colombia, Sello Editorial, 2019.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB D'AFERS Internacionals, Barcelona* 104:157-180, Diciembre, 2013. <https://www.jstor.org/stable/40586393>
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel. Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB D'AFERS Internacionals, Barcelona* 85-86:211-243, Mayo 2009.
- RUSSELL, Roberto y CALLE, Fabián. La "periferia turbulenta" como factor de expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En: HIRST, Mónica. *Crisis del Estado e Intervención Internacional*. Buenos Aires, Edhasa. 2009.
- SAÍN, Marcelo. Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armada argentinas frente a las 'Nuevas Amenazas' (1990-2001). En: LÓPEZ, Ernesto y SAÍN, Marcelo. *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- SAINT-PIERRE, Héctor. La defensa brasileña y su entorno subregional: una prueba para su política externa. *Ciencia Política, Colombia* 14:7-35, Julio-Diciembre, 2012.

- SCHROEDER, Paul. Historical Reality vs. Neo-Realist Theory. *International Security*, Massachusetts 19(1):108-148, Summer, 1994. <https://doi.org/10.2307/2539150>
- SIMONOFF, Alejandro. Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas. Rosario, Prohistoria ediciones, 2012. 147p.
- SMITH, Peter & COVARRUBIAS, Ana. Talons of the Eagle. Latin America, The Unites States, and the World. New York & Oxford, Oxford University Press, 2022. 448.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. Base de datos de transferencias de armas y de gasto militar. Consultado el 5 de febrero del 2024. 2024. <https://www.sipri.org/databases>
- T.V. Paul. Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*, Massachusetts 30(1): 46-71, summer, 2005. <https://www.jstor.org/stable/4137458>
- TAYLOR, Trevor. Defence as policy. En: GALBREATH, David & DENI, John. Routledge Handbook of Defence Studies. London and New York, Routledge, 2018. pp. 5-17.
- TICKNER, Arlene y MORALES, Mateo. Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos. *Colombia Internacional*, Colombia 85:171-205, enero, 2015. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.06>
- TICKNER, Arlene. Autonomy and Latin American International Relations Thinking” En: DOMINGUEZ, Jorge y COVARRUBIAS, Ana. Routledge Handbook of Latin America in the World. Oxford, Routledge, 2014.
- TICKNER, Arlene. Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, Colombia 65:90-111, Enero, 2007.
- TOKATLIÁN, Juan Gabriel. El retorno de la cuestión militar a Latinoamérica. *Política Exterior*, España 24(135):136-152, Mayo-Junio, 2010. <https://www.jstor.org/stable/25698946>
- TOMIC, Esteban. Formalizada hoy Junta Interamericana de Defensa como Organismo de la OEA. OEA. 2006. https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-060/06
- UNITED STATES SOUTHERN COMMAND STRATEGY. 2019. https://www.southcom.mil/portals/7/documents/southcom_strategy_2019.pdf?ver=2019-05-15-131647-353
- UNITED STATES SOUTHERN COMMAND. Theater Strategy 2017-2027. 2017. https://web.archive.org/web/20170622051944/http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Final.pdf?ver=2017-05-19-120652-483
- VAN KLAVERN, Alberto. Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Revista Estudios Internacionales*, Santiago de Chile 25(98):169-216, Abril-Junio, 1992. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1992.15463>
- VILLA Duarte, Rafael y VIANA, Manuela. 2010. Security issues during Lula’s administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53: 91-114.

- VITELLI, Marina. Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Buenos Aires 1(2):138-145, Julio-Diciembre, 2021.
- WALT, Stephen. Alliance Formation and the Balance of Power. *International Security*, Massachusetts 9(4):3-43, spring, 1985. <https://doi.org/10.1162/isec.9.4.3>
- WALT, Stephen. Taming American Power. *Foreign Affairs*, Estados Unidos 84(5):105-120, September-October, 2005. <https://doi.org/10.2307/20031709>
- WENDT, Alexander. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, Massachusetts 46(2):391-425, spring, 1992.
- WOHLFORTH, William. The Stability of a Unipolar World. *International Security*, Massachusetts 24(1):5-41, summer 1999.