

Política Internacional

ISSN 2707-7330

<https://rpi.isri.cu/rpi>

✉ rpi@isri.minrex.gob.cu

Vol. VIII, No. 2 (abril-junio) | 2026

RNPS: No. 2092

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



Regionalismo posneoliberal: El debate fundacional del Consejo de Defensa Sudamericano

Post-neoliberal regionalism: the foundational debate of the South American Defense Council

Le régionalisme post-néolibéral : le débat fondateur du Conseil de défense sud-américain

Regionalismo pós-neoliberal: o debate fundador do Conselho Sul-Americano de Defesa

Dr. C. Tiago Soares Nogara

Profesor asistente del Centro de Investigación sobre la Historia del Mundo Moderno y Centro de Estudios Latinoamericanos, Facultad de Historia, Universidad de Nankai, Tianjin, China. ✉ tiago.nogara@nankai.edu.cn;

✉ tiagosnogara@gmail.com  [0000-0003-1560-8150](https://orcid.org/0000-0003-1560-8150)

Cómo citar (APA, séptima edición): Soares Nogara, T. (2026). Regionalismo posneoliberal: El debate fundacional del Consejo de Defensa Sudamericano. *Política internacional*, VIII (Nro. 2), 260-279. <https://doi.org/10.5281/zenodo.19133193>

 <https://doi.org/10.5281/zenodo.19133193>

RECIBIDO: 15 DE DICIEMBRE DE 2025

APROBADO: 2 DE FEBRERO DE 2026

PUBLICADO: 16 DE ABRIL DE 2026

RESUMEN Este artículo examina la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en el seno de la UNASUR a partir del debate político e institucional que marcó su diseño fundacional durante el auge del regionalismo posneoliberal sudamericano. A partir de fuentes primarias y bibliografía especializada, analiza cómo el diseño gradualista y orientado al consenso impulsado por Brasil y la ambiciosa visión contrahegemónica y antiimperialista de Venezuela delimitaron los contornos del debate. La posición de Argentina se incorpora para destacar cómo un actor clave —típicamente pendular entre ambas posturas en las discusiones sobre la creación del Banco del Sur y la configuración institucional de la UNASUR— optó por respaldar el enfo-

que brasileño, evidenciando la capacidad de esta propuesta para actuar como puente entre posiciones divergentes y asegurar un consenso en ese contexto, compromiso que finalmente fue aceptado incluso por gobiernos más conservadores, como el de Colombia. La adopción de la propuesta brasileña reflejó así una acomodación políticamente viable que promovió la integración regional dentro de los límites de la época, buscando consensos que no provocaran una confrontación directa con la arquitectura hemisférica centrada en Estados Unidos, aun cuando, como se demuestra en el artículo, esta no haya sido claramente la interpretación asumida por Washington respecto del proceso. Al situar el debate fundacional del CDS en este contexto más amplio en el que se insertó su surgimiento, el artículo cuestiona las narrativas que postulan un antagonismo entre las denominadas “dos izquierdas” o una contraposición geopolítica entre Brasil y Venezuela, y ofrece una comprensión matizada de cómo el contexto y los límites del apogeo del ciclo progresista condicionaron las configuraciones del multilateralismo en la región. El análisis se circunscribe al período fundacional del CDS, concentrado en la primera década del siglo XXI, entendiendo que el examen en profundidad de sus desarrollos posteriores y de la crisis subsiguiente del regionalismo posneoliberal constituye un ámbito pertinente para investigaciones futuras.

Palabras clave: regionalismo latinoamericano, integración latinoamericana, Consejo de Defensa Sudamericano, política exterior brasileña, política exterior Venezolana, UNASUR

ABSTRACT This article examines the creation of the South American Defense Council (CDS) within UNASUR, tracing the political and institutional debate that shaped its foundational design during the rise of post-neoliberal South American regionalism. Drawing on primary sources and specialized literature, it analyzes how the gradualist, consensus-oriented approach championed by Brazil and Venezuela's ambitious counter-hegemonic and anti-imperialist vision defined the contours of the debate. Argentina's position is included to highlight how a key actor—typically fluctuating between these two stances in discussions about the creation of the Bank of the South and the institutional configuration of UNASUR—chose to support the Brazilian approach. This demonstrates the capacity of this proposal to bridge divergent positions and secure consensus in that context, a compromise ultimately accepted even by more conservative governments, such as that of Colombia. The adoption of the Brazilian proposal thus reflected a politically viable accommodation that promoted regional integration within the constraints of the time, seeking consensus that would not provoke a direct confrontation with the US-centric hemispheric architecture, even though, as demonstrated in the article, this was clearly not Washington's interpretation of the process. By situating the foundational debate of the CDS within this broader context in which its emergence took place, the article challenges narratives that posit an antagonism between the so-called “two lefts” or a geopolitical opposition between Brazil and Venezuela, and offers a nuanced understanding of how the context and limitations of the progressive cycle's peak shaped the configurations of multilateralism in the region. The analysis focuses on the CDS's foundational period, concentrated in the first decade of the 21st century, recognizing that an in-depth examination of its subsequent developments and the ensuing crisis of post-neoliberal regionalism constitutes a relevant area for future research.

Keywords: Latin American regionalism, Latin American integration, South American Defense Council, Brazilian foreign policy, Venezuelan foreign policy, UNASUR

RÉSUMÉ Cet article examine la création du Conseil de défense sud-américain (CDS) au sein de l'UNASUR, en s'appuyant sur le débat politique et institutionnel qui a façonné sa conception initiale dans le contexte de l'essor du régionalisme sud-américain post-néolibéral. À partir de sources primaires et d'ouvrages spécialisés, il analyse comment le modèle gradualiste et consensuel promu par le Brésil et la vision ambitieuse contre-hégémonique et anti-impérialiste du Venezuela ont défini les contours du débat. La position de l'Argentine est présentée afin de montrer comment un acteur clé – oscillant généralement entre ces deux positions dans les discussions relatives à la création de la Banque du Sud et à la configuration institutionnelle de l'UNASUR – a choisi de soutenir l'approche brésilienne. Ceci démontre la capacité de cette proposition à concilier des positions divergentes et à obtenir un consensus dans ce contexte, un engagement qui a finalement été accepté même par des gouvernements plus conservateurs, comme celui de la Colombie. L'adoption de la proposition brésilienne reflétait ainsi un compromis politiquement viable, favorisant l'intégration régionale compte tenu des contraintes de l'époque. Ce compromis visait à parvenir à un consensus qui n'entraînerait pas de confrontation directe avec l'architecture hémisphérique centrée sur les États-Unis, même si, comme le démontre l'article, Washington n'interprétait pas le processus de cette manière. En replaçant le débat fondateur du CDS dans le contexte plus large de son émergence, l'article remet en question les récits qui postulent un antagonisme entre les deux gauches ou une opposition géopolitique entre le Brésil et le Venezuela. Il offre une compréhension nuancée de la manière dont le contexte et les limites de l'apogée du cycle progressiste ont façonné les configurations du multilatéralisme dans la région. L'analyse se concentre sur la période fondatrice du CDS, centrée sur la première décennie du XXI^e siècle, tout en reconnaissant qu'un examen approfondi de ses développements ultérieurs et de la crise subséquente du régionalisme post-néolibéral constitue un axe de recherche pertinent.

Mots-clés : régionalisme latino-américain, intégration latino-américaine, Conseil de défense sud-américain, politique étrangère brésilienne, politique étrangère vénézuélienne, UNASUR

RESUMO Este artigo examina a criação do Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) no âmbito da UNASUL, partindo do debate político e institucional que moldou seu desenho fundamental durante a ascensão do regionalismo sul-americano pós-neoliberal. Utilizando fontes primárias e literatura especializada, analisa como o desenho gradualista e orientado para o consenso, promovido pelo Brasil, e a ambiciosa visão contra-hegemonica e anti-imperialista da Venezuela definiram os contornos do debate. A posição da Argentina é incluída para destacar como um ator-chave — que geralmente oscila entre essas duas posições nas discussões sobre a criação do Banco do Sul e a configuração institucional da UNASUL — optou por apoiar a abordagem brasileira, demonstrando a capacidade dessa proposta de conciliar posições divergentes e garantir consenso naquele contexto, um compromisso que acabou sendo aceito até mesmo por governos mais conservadores, como o da Colômbia. A adoção da proposta brasileira refletiu, portanto, uma acomodação politicamente viável que promoveu a integração regional dentro das restrições da época, buscando um consenso que não provocasse um confronto direto com a arquitetura hemisférica centrada nos EUA, embora, como demonstrado no artigo, essa claramente não fosse a interpretação do processo por Washington. Ao situar o debate fundacional do CDS nesse contexto mais amplo em que sua emergência ocorreu, o artigo desafia narrativas que postulam um antagonismo entre as chamadas "duas esquerdas" ou uma oposição geopolítica entre Brasil e Venezuela, e oferece uma compreensão matizada de como o contexto e as limitações do auge do ciclo progressista moldaram as configurações do multilateralismo na região. A análise concentra-se no período fundacional do CDS, na primeira década do século XXI, reconhecendo que

um exame aprofundado de seus desenvolvimentos subsequentes e da consequente crise do regionalismo pós-neoliberal constitui uma área relevante para pesquisas futuras.

Palavras-chave: Regionalismo latino-americano, integração latino-americana, Conselho Sul-Americano de Defesa, política externa brasileira, política externa venezuelana, UNASUL

INTRODUCCIÓN

En 2008, las negociaciones en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) culminaron en la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), un mecanismo permanente de diálogo entre los países de América del Sur en materia de seguridad y defensa. Este desarrollo tuvo lugar en el apogeo del regionalismo posneoliberal, un proceso fortalecido por la ola sin precedentes de gobiernos de izquierda que reconfiguró la política latinoamericana durante la primera década del siglo XXI. Si bien estos gobiernos compartían un compromiso con la cooperación multilateral, persistieron desacuerdos en torno a la forma institucional y la orientación estratégica que debían adoptar los nuevos mecanismos.

El debate en torno al CDS estuvo moldeado por dos propuestas con contornos diferenciados: Brasil impulsó un enfoque flexible y gradualista, orientado a la construcción de consensos y a la viabilidad política, buscando compatibilizar la cooperación regional con la diversidad de orientaciones políticas de los gobiernos sudamericanos —incluidos aquellos más conservadores y alineados con Washington—, mientras que Venezuela propuso un modelo institucionalmente más ambicioso y de orientación antiimperialista, destinado a redefinir la proyección estratégica de la región en un sentido que asegurara mayores márgenes de autonomía frente a la influencia intervencionista de potencias externas. Estas propuestas divergentes estructuraron el debate en un contexto marcado por el declive de las iniciativas hemisféricas lideradas por Estados Unidos y la erosión del regionalismo abierto. En este marco, la posición de Argentina se incorpora para destacar como un actor clave —habitualmente pendular en-

tre ambas posturas en las discusiones sobre la creación del Banco del Sur y la configuración institucional de la UNASUR— optó por respaldar el enfoque brasileño, evidenciando la capacidad de esta propuesta para actuar como puente entre posiciones divergentes y asegurar un consenso políticamente viable, compromiso que finalmente fue aceptado incluso por gobiernos más conservadores, como el de Colombia. A diferencia de las interpretaciones que sobredimensionan las divergencias entre Brasil y Venezuela, llegando incluso a atribuirles un carácter geopolítico, este artículo sostiene que la adopción de la propuesta brasileña no representó la derrota de alternativas orientadas a una mayor autonomía regional. Por el contrario, constituyó el resultado de un compromiso políticamente viable que puso de manifiesto tanto las posibilidades como los límites del ciclo progresista y del regionalismo posneoliberal en esa coyuntura. Al reconstruir este proceso, el estudio ofrece una comprensión más matizada del diseño institucional regional en América Latina y cuestiona los modelos explicativos basados exclusivamente en oposiciones binarias. Con este objetivo, el artículo expone su enfoque metodológico, analiza la agenda regional de seguridad y defensa, examina las perspectivas de Brasil, Venezuela y Argentina y, finalmente, discute el desenlace de las negociaciones y el diseño institucional del CDS.

La decisión de centrar el análisis en la primera década del siglo XXI responde a que este período representa el momento de mayor densidad de las propuestas integracionistas posneoliberales, que generaron las condiciones políticas e institucionales para la conformación del CDS en el marco de la UNASUR en 2008. El artículo se concentra en el debate fundacional y en el proceso de diseño institucional del CDS, sin extender el análisis a las etapas

posteriores de su desarrollo ni a las transformaciones subsiguientes del regionalismo sudamericano, en la medida en que el examen específico de la crisis del regionalismo posneoliberal requiere un tratamiento analítico diferenciado que excede los límites de este artículo. A lo largo del texto, el análisis se apoya en una revisión sistemática de bibliografía especializada sobre el regionalismo latinoamericano y los debates en materia de seguridad y defensa, complementada con el análisis cualitativo de fuentes primarias, entre ellas documentos oficiales de política de defensa y cables diplomáticos estadounidenses desclasificados, utilizados para reconstruir las posiciones nacionales, las dinámicas de negociación y las percepciones externas que influyeron en su creación.

DESARROLLO

El regionalismo latinoamericano en el auge del ciclo progresista

Durante la primera década de los años 2000, la integración comercial regional en América Latina experimentó un proceso de reconfiguración, marcado por el agotamiento del modelo de regionalismo abierto promovido durante la década de 1990. El colapso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005 reflejó las crecientes tensiones entre los países latinoamericanos y Estados Unidos en torno a las condiciones de liberalización comercial, mientras que la orientación proestadounidense asumida por la Comunidad Andina de Naciones (CAN) profundizó divergencias internas y provocó rupturas políticas significativas, entre ellas la salida de Venezuela del bloque. En este contexto, el regionalismo abierto perdió centralidad como proyecto articulador y dio lugar a la emergencia de nuevas iniciativas que cuestionaron su énfasis exclusivo en la liberalización comercial y ampliaron la agenda de la integración regional. De forma simultánea, el ciclo progresista de gobiernos de izquierda y centroizquierda impulsó un regionalismo posliberal, promoviendo mecanismos de integración que trascendieron el ámbito comercial para abarcar la coordinación

política, la seguridad, la energía, el desarrollo social y las finanzas. Iniciativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) —antecesora de la UNASUR—, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el CDS, el Banco del Sur y los proyectos de infraestructura materializaron este giro e influyeron en el rediseño institucional incluso de bloques más antiguos, como el Mercosur. No obstante, persistieron visiones divergentes respecto de la dirección que debía asumir la integración, particularmente entre Brasil y Venezuela en lo relativo a la configuración institucional y a la profundidad de las transformaciones impulsadas en la cooperación multilateral (Malamud, 2011). Este regionalismo posneoliberal o poshegemónico reflejó un renovado énfasis en la soberanía y en la autonomía frente a las fuerzas del mercado global (Sanahuja, 2016), sintetizado en tres “retornos”: la centralidad de la política, el Estado como actor clave y una agenda de desarrollo orientada a cuestionar el Consenso de Washington (Serbin, 2013).

La literatura especializada sobre la integración latinoamericana destaca su carácter fragmentado y la superposición institucional. Mariano y Ribeiro (2020) señalan que, si bien muchas organizaciones se presentan formalmente como integracionistas, carecen de una autoridad supranacional profunda y se apartan de las definiciones clásicas de la integración regional basadas en el modelo europeo (Haas, 2004). Nolte y Comini (2016) sostienen que la literatura académica —frecuentemente basada en la comparación con la Unión Europea— tiende a criticar esta superposición como una fuente de ineficiencia; sin embargo, dicha multiplicidad institucional puede habilitar a los Estados a perseguir sus objetivos de política exterior con mayor flexibilidad. Estas dinámicas ponen de relieve la centralidad de las estrategias nacionales en la configuración del multilateralismo regional y encuadran el análisis del regionalismo sudamericano que propone este estudio.

En contraste con los enfoques que subrayan una división ideológicamente polarizada entre las estra-

tegas de integración regional de Brasil y Venezuela durante este período, la evidencia indica que estos debates no estuvieron estructurados por lógicas excluyentes ni por un antagonismo abierto entre las administraciones de Hugo Chávez y Luiz Inácio Lula da Silva. Más bien, la divergencia surgió de enfoques distintos respecto de un objetivo compartido: fortalecer la autonomía relativa de América Latina frente al intervencionismo de potencias externas.

Esta interpretación cuestiona la tesis que presenta a la izquierda regional a partir de una oposición binaria entre “dos izquierdas”, un esquema analítico recurrente en los debates sobre el ciclo progresista latinoamericano (Castañeda, 2006; Petkoff, 2005). Según esta perspectiva, un polo es caracterizado como responsable y favorable al mercado, mientras que el otro es descrito como impulsado por un resurgimiento del “populismo”. En la práctica, sin embargo, las iniciativas impulsadas tanto por Venezuela como por Brasil contribuyeron de manera diferenciada —pero no mutuamente excluyente— a la reconfiguración del regionalismo latinoamericano y a la construcción de capacidades políticas e institucionales orientadas a una mayor proyección estratégica regional.

En el caso específico del debate fundacional del CDS, la distinción clave radica en el enfoque adoptado por Brasil, que se alineó de manera más pragmática con las condiciones materiales y políticas existentes, sentando las bases para un consenso posible en un contexto de fragmentación política. Este enfoque reflejó una comprensión clara de las restricciones institucionales y de las sensibilidades políticas involucradas en la construcción de consensos en torno a propuestas de integración más profundas, en una región caracterizada por la diversidad ideológica y por la persistente influencia de los intereses estadounidenses en la definición de la agenda hemisférica. Por otro lado, este proceso también puso de manifiesto las dificultades de los países de la región para actuar de manera coordinada en la defensa de sus respectivas autonomías. Las posiciones reticentes de gobiernos conservadores

—y también de algunos gobiernos progresistas— frente a las propuestas venezolanas evidenciaron no solo una limitada disposición política para impulsar transformaciones más profundas, sino también los estrechos márgenes de maniobra de determinados actores para adoptar posturas que pudieran tensionar relaciones inestables y, en muchos casos, dependientes de Washington. Asimismo, resulta fundamental reconocer que las divergencias entre Brasil y Venezuela en torno al diseño institucional de organizaciones y bloques regionales —como la UNASUR, el CDS, el Banco del Sur y el Mercosur— emergieron en una coyuntura histórica específica: el apogeo del ciclo progresista latinoamericano en la segunda mitad de la década de 2000. Los análisis que presentan el contraste entre Brasil y Venezuela como el principal motor de las dinámicas de integración regional durante este período corren el riesgo de adoptar una perspectiva ahistórica, que desatiende tanto los desarrollos previos como las transformaciones posteriores. En realidad, las posiciones asumidas por ambos países se inscribieron en un proceso más amplio de disputa de la hegemonía de las instituciones multilaterales lideradas por Estados Unidos, de afirmación de una mayor autonomía decisoria para los Estados latinoamericanos y del ascenso de gobiernos progresistas contrarios al orden neoliberal consolidado durante la década de 1990.

El posterior declive del ciclo progresista en la segunda década del siglo XXI ilustra con claridad que la oposición entre Brasil y Venezuela constituyó solo un momento específico dentro de una trayectoria política regional más amplia. Una lectura más precisa de las disputas políticas continentales revela un conflicto estructural entre dos visiones estratégicas: por un lado, la promoción del regionalismo abierto y de una unipolaridad centrada en Estados Unidos; por otro, un conjunto de enfoques —pese a sus diferencias internas— orientados a fortalecer la autonomía relativa de América Latina en el orden global.

Finalmente, el análisis de fuentes estadounidenses desclasificadas demuestra que Washington no per-

cibió a Brasil como un contrapeso frente a la Venezuela de Chávez. Esta interpretación se ve reforzada por numerosos estudios sobre las relaciones entre Brasil y Venezuela que, si bien reconocen diferencias sustantivas entre las administraciones de Lula y Chávez, subrayan la cooperación y el momento de mayor acercamiento bilateral durante este período (Gehre, 2010; Barros et al., 2022; Briceño-Ruiz, 2016). En conjunto, estos hallazgos rechazan tanto la narrativa de la confrontación directa como el marco reduccionista de las denominadas “dos izquierdas”, y sitúan los debates fundacionales en torno a la creación del CDS en el contexto más amplio del regionalismo posneoliberal latinoamericano en el apogeo del ciclo progresista.

Las perspectivas de Brasil, Venezuela y Argentina en la agenda regional de defensa e integración

Dos documentos clave articularon la visión brasileña de su política de defensa: la Política de Defensa Nacional (PDN, emitida por primera vez en 1996 y actualizada en 2005) y la Estrategia Nacional de Defensa (END, publicada en 2008). Ambos lineamientos reflejaron los intereses de Brasil en el contexto regional, específicamente en América del Sur. La PDN definió el “entorno estratégico brasileño” como comprendiendo la masa continental sudamericana, su proyección sobre el Atlántico Sur y los países africanos ribereños (Brasil, 2005: 1). Al evaluar el panorama político y de seguridad sudamericano, la PDN describió a la región como “lejos de los principales focos de tensión del mundo y libre de armas nucleares”, caracterizándola como “una región relativamente pacífica”, y señalando que “los procesos de consolidación democrática y de integración regional tienden a aumentar la confiabilidad regional y la solución negociada de los conflictos” (Brasil, 2005, p. 1).

Desde esta perspectiva, la PDN concibió la profundización de la integración regional subcontinental como complementaria a los intereses de seguridad y defensa de Brasil. Entre las iniciativas de integración destacadas positivamente se encontraban el

Mercosur, la CAN y la CSN, así como mecanismos de cooperación y diálogo como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) —un organismo intergubernamental integrado por ocho países amazónicos— y la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS), que desempeñó un papel clave en la promoción de la paz y la cooperación en el Atlántico Sur. Estos esfuerzos se alineaban con estrategias más amplias orientadas a intensificar las relaciones políticas y comerciales con los países africanos. Entre los resultados positivos esperados de estos procesos se incluían la “expansión y modernización de la infraestructura sudamericana”, generando “vínculos entre sus centros productivos y los dos océanos, facilitando el desarrollo y la integración” (Brasil, 2005, p. 1).

Al identificar amenazas potenciales en el ámbito regional, la PDN subrayó que “la seguridad de un país se ve afectada por el grado de inestabilidad de la región en la que se inserta” (Brasil, 2005, p. 1), destacando la importancia del consenso entre los países para reducir el delito transnacional y mejorar las condiciones para el desarrollo económico y social. En consecuencia, el documento estableció un estrecho vínculo entre integración regional y seguridad en la política exterior brasileña hacia América del Sur. La END profundizó este marco al proponer que la integración regional debía extenderse también al ámbito de la seguridad y la defensa:

Esta integración contribuirá a la defensa de Brasil y fomentará la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa. Alejará la sombra de los conflictos dentro de la región. Se avanza en la construcción de la unidad sudamericana con todos los países. El Consejo de Defensa Sudamericano, en debate en la región, creará un mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflictos y fomentar la cooperación militar regional y la integración de las bases industriales de defensa, sin la participación de países de fuera de la región (Brasil, 2008, p. 9).

En conjunto, estos dos documentos delinearon de manera sistemática la estructura y el alcance de la

propuesta brasileña de integración regional en materia de seguridad y defensa. El objetivo central de la política exterior brasileña consistía en promover la creación de un mecanismo consultivo en el seno de la UNASUR que permitiera a los países sudamericanos acordar posiciones conjuntas para la prevención de conflictos, sin mediación externa. Según Vaz (2013), el énfasis en la integración de las bases industriales de defensa se alineaba con los intereses de actores como la Asociación Brasileña de las Industrias de Materiales de Defensa y Seguridad (ABIMDE) y la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), con el propósito de generar economías de escala, al tiempo que se fomentaba el consenso regional y se evitaban desconfianzas y la posibilidad de una carrera armamentista.

En cuanto a la posición venezolana en materia de seguridad y defensa, el presidente Hugo Chávez comenzó a articular un nuevo paradigma de integración regional desde los primeros años de su gobierno. En el vigésimo aniversario del Parlamento Andino, en 1999, propuso la creación de una Organización del Tratado del Caribe y del Atlántico Sur (Quintanar, 2012), como contraparte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que agrupaba a los países del Atlántico Norte bajo el liderazgo de Estados Unidos. Chávez reiteró esta propuesta en la Cumbre de Brasilia de 2000, presentándola como un instrumento para contrarrestar la hegemonía militar estadounidense a la luz de los desarrollos vinculados con la implementación del Plan Colombia (Comini, 2015). En 2001, durante la Reunión de Ministros de Defensa del Hemisferio, Venezuela volvió a impulsar esta idea, incluso sugiriendo la eventual unificación de las fuerzas armadas latinoamericanas (Pedroso, 2015).

Hacia 2004, Venezuela había formulado esta iniciativa bajo la denominación de Organización del Tratado Sudamericano, concebida como una alianza militar destinada a sentar las bases de una Fuerza Armada Latinoamericana unificada (Serbin & Pont, 2014). Ese mismo año, Chávez afirmaba:

Si existe la OTAN, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, dije, por qué no podemos nosotros darle vida a la OTAS, a la Organización del Tratado del Atlántico Sur. Países como Venezuela, Brasil, Argentina, los países que están de frente o de costado con nosotros al Océano Atlántico, tenemos la fachada grande, la fachada atlántica nuestra, caribeña. Esos países podrían formar la OTAS y más adelante una Organización Militar Sudamericana. (Chávez, citado en Dieterich, 2004, p. 14).

En una reunión con los presidentes de Brasil y de Argentina en enero de 2006, Chávez propuso formalmente la creación de un consejo de defensa sudamericano, insistiendo en esa denominación y defendiendo la conformación de un pacto de defensa que incluyera el intercambio de equipamiento, servicios e inteligencia; un mecanismo de defensa colectiva; y el desarrollo de una doctrina conjunta de defensa y seguridad para América Latina (Villa & Bragatti, 2015). Durante los debates sobre el ingreso de Venezuela al Mercosur ese mismo año, reiteró la propuesta, llamando a la unificación de las doctrinas de seguridad y defensa entre los países del bloque (Otálvora, 2006).

A medida que se intensificaba la asistencia militar estadounidense a Colombia, Venezuela respondió reforzando sus propias fuerzas armadas y promoviendo la convergencia regional en materia de defensa y seguridad (Londoño, 2011). En el ámbito de la ALBA, las iniciativas venezolanas obtuvieron un mayor respaldo multilateral, incluyendo el desarrollo de una estrategia de defensa que involucraba tanto a fuerzas armadas convencionales como a actores civiles. En la VI Cumbre de la ALBA, celebrada el 26 de enero de 2008, Chávez anunció la creación de una alianza militar defensiva entre Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua y Dominica. En 2011 se inauguró la Escuela de Defensa de la ALBA en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, con la participación de Venezuela, Cuba, Ecuador y Nicaragua (Diamint, 2013).

No obstante, como señalan Serbin y Pont (2014), las propuestas venezolanas encontraron resisten-

cias incluso dentro de la propia ALBA. Aunque en la VII Cumbre Extraordinaria de la ALBA de 2009 se discutió la posibilidad de un pacto de defensa mutua, este no fue formalizado en los documentos oficiales del encuentro (Villa & Bragatti, 2015). En última instancia, los resultados más destacados fueron la creación de la Escuela Regional de Defensa en 2011 y la denuncia conjunta del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) por parte de Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela en 2012. Sin embargo, no se adoptó una doctrina militar común. Como explican Villa y Bragatti (2015), las diferencias significativas en las estructuras militares de países como Ecuador y Nicaragua, en comparación con Cuba y Venezuela, obstaculizaron la convergencia, en particular porque los primeros tenían mejores condiciones para adoptar el modelo de unión cívico-militar predominante en los segundos.

Entre 2003 y 2010, Caracas adquirió más de 4.000 millones de dólares en equipamiento militar ruso (Abdul-Hak, 2013). Las políticas venezolanas de seguridad y defensa fueron formalizadas en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, sancionada en 2008. Esta norma institucionalizó la Milicia Nacional Bolivariana como complemento de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, con el objetivo de armar y preparar a la población para una movilización total en caso de agresión extranjera. Estas iniciativas, tanto multilaterales como domésticas, reflejaron la estrategia general de Venezuela de prepararse para una confrontación militar asimétrica con el imperialismo estadounidense, a la luz del amplio historial de intervenciones de Estados Unidos contra gobiernos no alineados con sus intereses en la región. Esta percepción se veía reforzada por antecedentes directos en la propia Venezuela, en particular el respaldo estadounidense a los movimientos golpistas que condujeron al secuestro del presidente Hugo Chávez y al intento de golpe de Estado de 2002 (Golinger, 2006; Rosenmann, 2013).

Como observó acertadamente Oliveira (2012), el documento oficial venezolano *El Nuevo Mapa Estratégico*, publicado en 2004, ya ofrecía una evaluación de

la coyuntura internacional y un análisis detallado de sus implicancias para la política exterior del país en el entorno regional. El texto identificaba la existencia de un supuesto eje contrahegemónico —Brasilia, Caracas y Buenos Aires— conformado por la alianza entre Venezuela, Brasil y Argentina en apoyo a la integración y al desarrollo regional, presentado como permanentemente amenazado por intentos de desestabilización política por parte de Estados Unidos, en la medida en que constituía el principal núcleo de integración sudamericana. En contraposición, otro eje —integrado por Colombia, Perú, Chile y, en ese momento, Ecuador y Bolivia— mantenía vínculos políticos y comerciales preferenciales con Estados Unidos, socavando cualquier intento de autonomía regional colectiva. Un tercer eje, aún en formación, estaría compuesto por países susceptibles de alinearse en el futuro con los parámetros de la revolución en curso en Venezuela. Este documento ilustra así la división tripartita que estructuró la estrategia regional del chavismo.

En 2007, estas interpretaciones fueron reforzadas por el documento *Marco filosófico para la nueva integración del Sur* (Venezuela, 2007), que reiteró la existencia de dos bloques progresistas de integración regional: uno representado por procesos como el Mercosur, centrado principalmente en cuestiones económicas; y otro liderado por Venezuela, basado en una articulación político-estratégica de los países asociados a la ALBA (Oliveira, 2012). En conjunto, estas posiciones ponen de relieve la centralidad del contrapeso a Estados Unidos en los cálculos regionales venezolanos, generando un paradigma confrontativo con aquellos países sudamericanos alineados con los intereses diplomáticos estadounidenses. Asimismo, indican que el acercamiento venezolano al Mercosur tuvo un carácter más táctico —orientado a reforzar centros alternativos de poder— que estratégico, en la medida en que el Mercosur no encarnaba el modelo de integración promovido por Venezuela, cuya expresión más acabada se encontraba en la construcción de la ALBA. Estas concepciones más amplias también informaron el enfoque del gobierno venezolano en los debates en torno a la creación del CDS.

La doctrina principal de defensa y seguridad de Argentina quedó plasmada en el Libro Blanco de la Defensa de 2010. En su segundo capítulo, el documento expone los objetivos argentinos a nivel regional. En consonancia con algunas de las visiones brasileñas, el Libro Blanco sostuvo que, con el fin de la Guerra Fría y la profundización de la integración regional, América Latina había experimentado “la progresiva desaparición de históricas hipótesis de conflictos regionales” (Argentina, 2010, p. 29). Al mismo tiempo, reconoció un desplazamiento desde las amenazas interestatales hacia problemáticas de seguridad transnacionales: mientras las relaciones entre Estados habían mejorado, la seguridad interna se había deteriorado debido al crecimiento de desafíos de carácter transnacional.

El documento atribuyó esta mejora en las relaciones interestatales a los procesos de democratización y a la mayor sinergia de los mecanismos de integración regional desde la década de 1980. Sobre esta base, identificó trece ejes que estructuran la agenda contemporánea de seguridad y defensa en América Latina, entre ellos: el compromiso compartido de mantener a la región libre de armas de destrucción masiva; el recurso al derecho internacional para la resolución pacífica de controversias y el rechazo de soluciones militares; la consolidación de posturas estratégicas defensivas conforme a los principios de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de medidas de confianza y de seguridad, incluyendo la transparencia en el gasto militar y los ejercicios conjuntos; la participación destacada en operaciones de mantenimiento de la paz como la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de Haití (MINUSTAH); la priorización de recursos fiscales para el desarrollo económico y social en un contexto de bajo gasto en defensa; el avance sostenido de la integración regional a través de organismos como la CAN, la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), el Mercosur, la ALBA y la UNASUR; la creación del CDS para reforzar la cooperación y una identidad sudamericana compartida; la coexistencia de dinámicas subregionales diferenciadas; la persistencia de esquemas nacionales autónomos de

defensa; la desigualdad socioeconómica como factor de complejidad para la seguridad; las respuestas heterogéneas frente a amenazas transnacionales y al crimen organizado; y la abundancia relativa de recursos naturales estratégicos, susceptible de generar disputas en un contexto de competencia global (Argentina, 2010).

A partir de este marco, el documento indica que los parámetros de defensa argentinos presentan una doble dimensión, combinando elementos autónomos y cooperativos. Ello sugiere que la estructura de sus fuerzas y sus capacidades no ofensivas están concebidas para articularse y complementarse con compromisos multilaterales —como los asumidos en el CDS— dentro del marco institucional de la UNASUR. En consecuencia, se establece como “política de Estado en Argentina” la de “profundizar a nivel regional la cooperación en defensa”, al tiempo que se avanza “en la construcción de un sistema de defensa subregional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados y permita acceder a estadios cualitativamente superiores” (Argentina, 2010, p. 47).

En su evaluación del entorno regional de seguridad y defensa, el documento revela una convergencia significativa con las perspectivas expresadas en la PDN y la END de Brasil. La profundización de la integración regional y de la cooperación multilateral en materia de seguridad y defensa emerge como un pilar central de la orientación estratégica argentina, en estrecha sintonía con las propuestas brasileñas, como lo evidencia el énfasis compartido en la construcción del CDS en el marco más amplio de la UNASUR. En 2001, Argentina había propuesto a Brasil la creación de un Centro Regional de Estudios Estratégicos, orientado principalmente a apoyar la cooperación en la formulación de estrategias, planes de acción y operaciones conjuntas en el ámbito del Mercosur, iniciativa que Brasil declinó en ese momento (Pereira, 2016).

A diferencia de las iniciativas venezolanas, los documentos de defensa argentinos no otorgan un lu-

gar central al desarrollo de una doctrina estratégica contrahegemónica, ni proponen profundizar la integración en seguridad y defensa más allá de foros de consulta política como el CDS. Un gesto de acercamiento a Venezuela en esta materia se produjo en 2012, con la firma de un memorando que estableció un Comité Bilateral de Defensa entre las fuerzas armadas de Argentina y Venezuela (Pereira, 2016).

El difícil consenso en torno a la propuesta moderada de Brasil

Abdul-Hak (2013) identifica tres declaraciones presidenciales como fundacionales del marco normativo del CDS, todas ellas orientadas a consolidar a América del Sur como una zona de paz: (1) la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile, firmada en julio de 1999, que estableció formalmente una zona de paz; (2) la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana, resultante de la Segunda Reunión de Presidentes de América del Sur en julio de 2002 y posteriormente ratificada mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre del mismo año; y (3) la Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina, firmada en julio de 2004 y asimismo ratificada por una resolución de la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2004.

En junio de 2005, la Conferencia de la CSN sobre Seguridad Ciudadana —una iniciativa impulsada por Brasil y celebrada en Fortaleza— realizó aportes significativos al avance del diálogo sobre cooperación regional en materia de seguridad. Estos esfuerzos culminaron en la Primera Conferencia de Ministros de Defensa de la CSN, convocada en Bogotá, Colombia, en julio de 2006. Si bien Venezuela se ofreció a albergar la segunda reunión de ministros de Defensa de la CSN en 2007, esta nunca llegó a realizarse (Abdul-Hak, 2013). No obstante, a instancias de Venezuela, la CSN creó la Comisión Estratégica de Reflexión sobre el Proceso de Integración Sudamericano, la cual recomendó explícitamente “una reflexión sobre el posible desarrollo de una doctrina

regional de defensa que refleje las reales necesidades y preocupaciones de la región, así como el diseño de organismos que puedan implementarla en el futuro, como una Junta Sudamericana de Defensa” (Abdul-Hak, 2013, p. 143).

A pesar de esta iniciativa, las propuestas más decisivas para la creación del CDS provinieron de Brasil. En el contexto de la escalada de tensiones entre Colombia y, por otro lado, Venezuela y Ecuador, la instauración de un foro permanente de consulta en defensa entre los países sudamericanos adquirió un carácter de urgencia. Brasil aprovechó la oportunidad brindada por el Tratado Constitutivo de la UNASUR —que habilitaba la convocatoria de reuniones ministeriales— para proponer la creación del CDS como reemplazo de la plataforma de cooperación en defensa de la CSN.

A comienzos de 2008, el entonces ministro de Defensa brasileño, Nelson Jobim, realizó una gira por todas las capitales sudamericanas para presentar y debatir la propuesta de Brasil (Medeiros, 2017). El plan brasileño para el CDS fue anunciado formalmente en marzo de 2008 y, de manera significativa, estuvo precedido por consultas con Estados Unidos. El ministro Jobim mantuvo conversaciones con la secretaria de Estado estadounidense, Condoleezza Rice, con el objetivo de anticipar y evitar posibles malentendidos respecto de las intenciones brasileñas. Dichas consultas buscaron presentar la iniciativa no como un desafío a los intereses estadounidenses, sino como un proyecto compatible con los objetivos de la seguridad hemisférica (Comini, 2015).

A diferencia de la visión venezolana, el objetivo de Brasil no era la creación de una alianza formal de defensa, sino el establecimiento de una plataforma de diálogo en materia de defensa regional, evitando compromisos vinculantes. Según un cable confidencial de la embajada de Estados Unidos en Brasilia—posteriormente hecho público por Wikileaks—, se registró una conversación mantenida en 2008 entre el ministro Jobim y el embajador estadouni-

dense Clifford Sobel. En ella, Jobim expresó preocupaciones compartidas con Estados Unidos respecto de la posibilidad de que Venezuela exportara inestabilidad regional. Describió el comportamiento de Chávez como una “retórica beligerante” orientada a desviar la atención de problemas internos. El objetivo brasileño, explicó Jobim, consistía en incorporar a Chávez a un marco regional que neutralizara percepciones de amenaza, sosteniendo que aislar a Venezuela solo contribuiría a intensificar su postura confrontativa (U.S. Embassy Brasília, 2008, p. 1). En un comentario añadido al cable, el embajador Sobel observó que “por más impracticable que pueda parecer la sugerencia, esta se inscribe en la política tradicional brasileña de intentar ser amigo de todos, procurando incorporar la idea de Chávez sobre la cooperación en defensa dentro de una supuesta estrategia de contención” (U.S. Embassy Brasília, 2008, p. 1).

Esta postura estratégica fue coherente con declaraciones previas del entonces canciller Celso Amorim, formuladas en una reunión celebrada en 2007 con el subsecretario de Estado estadounidense Nicholas Burns, posteriormente revelada también por WikiLeaks. En esa ocasión, Amorim subrayó que, aunque la trayectoria política de Chávez divergía de la de Brasil, este no se sentía “amenazado” (U.S. Embassy Brasília, 2007, p. 1). Asimismo, relativizó la acumulación de armamento venezolano, interpretándola como una búsqueda de prestigio, y sostuvo que la retórica de Chávez estaba dirigida principalmente a audiencias internas (U.S. Embassy Brasília, 2007, p. 1). Finalmente, advirtió que aislar a Chávez solo contribuiría a volverlo “más radical y autosuficiente” (U.S. Embassy Brasília, 2007, p. 1).

Como se desprende claramente del análisis de Sobel sobre las iniciativas diplomáticas brasileñas, estas no fueron interpretadas en ningún momento por Estados Unidos como un gesto de antagonismo de la política exterior de Brasil respecto de la de Venezuela. Por el contrario, fueron entendidas como un intento de operacionalizar la cooperación regional en materia de defensa impulsada por Chávez me-

dante un arreglo que, “por más impracticable que pudiera parecer la sugerencia” (U.S. Embassy Brasília, 2008, p. 1), funcionara como un mecanismo de contención de sus propuestas más transformadoras. Esta desconfianza y la postura negativa de Estados Unidos frente al liderazgo regional brasileño y frente a las instituciones multilaterales surgidas durante el ciclo de ascenso del regionalismo posneoliberal se tornarían aún más evidentes en las posteriores iniciativas diplomáticas estadounidenses orientadas a la desestabilización no solo de los gobiernos progresistas de perfil más transformador vinculados con el eje bolivariano —como los de Venezuela, Bolivia, Ecuador o Nicaragua—, sino también de gobiernos y liderazgos de izquierda de orientación más moderada y conciliadora, como lo ilustrarían los procesos de desestabilización política y de lawfare en el propio Brasil (Guimarães, 2022). La propuesta brasileña estuvo enmarcada en una estrategia política que enfatizaba una visión regional compartida en materia de defensa, basada en los principios de previsibilidad y confianza mutua. Entre los valores centrales se incluían el respeto por la soberanía, la autodeterminación, la integridad territorial, la no intervención, los derechos humanos y la resolución pacífica de controversias. La cooperación se proyectaba en múltiples áreas: transparencia militar, integración de la industria de defensa, coordinación de operaciones humanitarias y ejercicios militares conjuntos. De manera significativa, las decisiones del Consejo tendrían un carácter no vinculante y declarativo, reforzando su función como foro de consulta política más que como una alianza formal.

El diseño estratégico de la iniciativa brasileña divergía de las propuestas asociadas al chavismo. El gobierno brasileño afirmó explícitamente que el Consejo no estaba concebido como “una alianza militar en el sentido clásico, como una OTAN del Sur”, ni como un mecanismo operativo similar a una fuerza sudamericana de mantenimiento de la paz, ni tampoco como un “Consejo de Seguridad Sudamericano” (Brasil, 2008). Este enfoque flexible y moderado tornó la propuesta más aceptable para

otros países sudamericanos, cuyas visiones divergentes sobre seguridad y defensa hacían inviable una integración más profunda —como la intentada en el ámbito de la ALBA.

Durante la gira diplomática de Jobim por América del Sur, la propuesta de Chávez de crear un consejo operativo con fuerzas militares permanentes volvió a surgir, pero fue rápidamente rechazada por Brasil (Abdul-Hak, 2013). Entre los países consultados, solo Colombia se opuso a la creación del CDS, manifestando su preferencia por continuar los diálogos de seguridad en el marco de la Organización de los Estados Americanos, en consonancia con su alineamiento estratégico con Estados Unidos. El presidente Álvaro Uribe, además, mostró escaso entusiasmo por profundizar la participación de Colombia en el multilateralismo sudamericano: rechazó albergar la Tercera Cumbre de la UNASUR en Cartagena y se negó a asumir la presidencia rotativa de la organización (Abdul-Hak, 2013).

En la víspera de la Cumbre Extraordinaria de Brasilia, Uribe reiteró públicamente la negativa de Colombia a integrarse al nuevo Consejo y criticó a los países vecinos —en particular a Brasil y Venezuela— por negarse a clasificar a grupos como las FARC como organizaciones terroristas (Folha de S.Paulo, 2008). En respuesta, Hugo Chávez acusó al presidente colombiano de alinearse con quienes “quieren seguir siendo indignos lacayos del imperio estadounidense”, al tiempo que afirmó que Venezuela estaba “lista para ser libre, soberana y digna” (Folha de S.Paulo, 2008, p. 1).

Colombia reforzó su oposición durante la firma del Tratado Constitutivo de la UNASUR en la Cumbre Extraordinaria de 2008 en Brasilia. Una vez más, Uribe se opuso a la inclusión de Colombia en el Consejo. No obstante, Brasil logró persuadirlo para que autorizara la creación de un grupo de trabajo destinado a examinar la propuesta con mayor detalle en un plazo de 90 días (Abdul-Hak, 2013).

Tal como sistematiza Abdul-Hak (2013), entre junio y diciembre de 2008 se celebraron en Santiago de

Chile cuatro reuniones del grupo de trabajo del CDS, con el objetivo de evaluar el marco político-estratégico propuesto por Brasil y la propuesta estructural impulsada por Venezuela para la conformación del Consejo en el ámbito de la UNASUR. En la primera reunión (23–24 de junio) se debatieron ambos modelos, se alcanzó consenso sobre diez principios preambulares para el futuro estatuto y se confirmó la participación de las cancillerías en el CDS. Antes de la segunda reunión (22–23 de julio), Colombia emitió un comunicado en el que afirmó que solo se incorporaría si las decisiones se adoptaban por consenso, se respetaban los sistemas constitucionales de los Estados miembros y se repudiaba a todos los grupos violentos. Durante la tercera reunión (26 de agosto), los delegados acordaron un lenguaje general que reconocía el monopolio del uso de la fuerza por parte de las instituciones estatales legalmente constituidas y rechazaron los planteos venezolanos de (1) incluir formalmente a la ciudadanía como agente activo de la defensa estatal y (2) mencionar la reactivación de la Cuarta Flota del Comando Sur estadounidense como una amenaza regional. Finalmente, la cuarta reunión (10–11 de diciembre) resolvió los obstáculos restantes y dio por concluidos los trabajos del grupo.

Pese a los desacuerdos iniciales, una reunión bilateral entre los presidentes Lula y Uribe en julio marcó un punto de inflexión, que culminó en la firma de una serie de acuerdos de cooperación entre Brasil y Colombia. En esa ocasión, el presidente colombiano declaró formalmente su apoyo a la creación del CDS. Los acuerdos incluyeron iniciativas de cooperación en defensa tales como esfuerzos conjuntos de los ministerios de Defensa para promover la compra y venta de armamento y la realización de ejercicios militares combinados; la colaboración en el combate a la producción y el tráfico de armas, municiones y explosivos; y el fortalecimiento de la seguridad fronteriza en la región amazónica mediante una coordinación trilateral entre Brasil, Colombia y Perú (BBC Brasil, 2008). La declaración de Uribe, que eliminó el último obstáculo político de envergadura para la creación del Consejo, junto

con los avances logrados por los grupos de trabajo, allanó el camino para el establecimiento formal del CDS ese mismo año.

Finalmente, siguiendo las recomendaciones del grupo de trabajo, la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR celebrada el 16 de diciembre de 2008 en Costa do Saúpe, Brasil, aprobó el estatuto del CDS, formalizando así su creación. El modelo adoptado —respaldado por el grupo de trabajo— fue el propuesto por Brasil, que definió al CDS como un órgano de consulta, cooperación y coordinación en materia de defensa. Se lo estableció como un foro de diálogo político y coordinación, explícitamente no vinculante, y concebido como una institución complementaria de los mecanismos multilaterales regionales existentes. De este modo, el CDS se apartó del perfil impulsado por Venezuela, que había abogado por la creación de una fuerza operativa. En cambio, se configuró como un órgano consultivo orientado a la estabilización regional, explícitamente subordinado a los mandatos de las Naciones Unidas y a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, ambos incompatibles con la creación de una fuerza de ese tipo (Mejía, 2012).

Dado que, durante décadas, la cooperación regional en materia de seguridad y defensa había estado moldeada por normas emanadas de los centros de formulación de políticas estadounidenses, resultaba esperable que una propuesta viable y pragmática —como la brasileña— adoptara un perfil bajo y una estructura institucional flexible a fin de asegurar un consenso amplio para su implementación (Mariano et al., 2014). Asimismo, como observa Fuccille (2015), Estados Unidos influyó activamente en las negociaciones a través de su principal aliado regional, Colombia, con el objetivo de moderar el formato de cooperación que sería establecido por el nuevo Consejo y garantizar que no adquiriera un carácter vinculante ni operativo. De manera indiscutible, la creación del CDS constituyó un punto de inflexión crítico en el panorama del multilateralismo sudamericano:

Desde la conformación del sistema hemisférico de instituciones de seguridad y defensa tras el fin de la

Segunda Guerra Mundial, resultaba casi imposible pensar en alguna estructura de esta naturaleza en la que los Estados Unidos estuvieran ausentes. Si se exceptúan las estructuras generadas en el ámbito de la ALBA, que por razones políticas evidentes excluyen a los Estados Unidos, el CDS constituye la primera estructura regional latinoamericana de defensa en la que los Estados Unidos no participan ni en el proceso de formulación ni en el de ejecución de políticas. Sin embargo, el proceso que condujo a este resultado no supuso una dinámica traumática ni conflictiva entre los países sudamericanos y los Estados Unidos, lo que también lo diferencia del proceso que dio lugar al surgimiento de los conceptos de defensa de la ALBA. (Villa & Bragatti, 2015, p. 16).

La aprobación del CDS bajo este formato representó una clara victoria de la diplomacia brasileña en el marco más amplio del regionalismo sudamericano. Como señalan Villa y Viana (2010), a diferencia de otras iniciativas desarrolladas en el ámbito de la UNASUR que se basaron en propuestas conjuntas de varios países, el CDS fue un proyecto eminentemente brasileño, con Brasil coordinando todas las negociaciones tanto a nivel bilateral como multilateral. Comini (2015) destaca que incluso Argentina —que en disputas previas se había alineado por veces con Venezuela, como en los debates sobre la conversión de la CSN en la UNASUR o acerca de los parámetros para la creación del Banco del Sur (Nogara, 2024b; 2025) — rechazó rápidamente los elementos de alianza militar y defensa colectiva propuestos por Caracas para el CDS. El perfil más moderado del Consejo se ajustó mejor a la diversidad de posiciones sudamericanas en materia de seguridad y defensa, aisló la postura más ambiciosa de Venezuela y, en una rara excepción, evitó que la recurrente dinámica triangular Brasil-Venezuela-Argentina obstruyera las propuestas brasileñas en el plano multilateral regional.

Por un lado, un análisis detallado de estos acontecimientos revela un patrón recurrente: el gobierno venezolano criticó de manera sistemática lo que percibía como el carácter minimalista de las propuestas

brasileñas de integración regional. Por otro lado, Venezuela demostró ser incapaz —en particular en cuestiones sensibles como la seguridad y la defensa— de construir una coalición más amplia de países que pudiera contrapesar la postura más moderada de Brasil.

Si bien estas divergencias afloraron en múltiples debates — como en aquellos en torno al diseño institucional del Banco del Sur, del Mercosur, de la UNASUR o del CDS—, resulta fundamental situarlas en su contexto histórico específico. En ese momento, los esfuerzos de integración asociados al regionalismo abierto y promovidos por gobiernos neoliberales y alineados con Washington habían perdido gran parte de su dinamismo político y capacidad de articulación regional. En este escenario, el gobierno de izquierda brasileño —de perfil moderado y, en determinados ámbitos, incluso conservador, dada la composición amplia y heterogénea de su coalición gobernante— logró asumir el papel de mediador entre bloques regionales política y económicamente diversos. Su estrategia buscó ampliar la capacidad de liderazgo regional de Brasil sin antagonizar de forma directa con Estados Unidos. Para ello, combinó posiciones progresistas con un enfoque moderado que evitó fricciones tanto con los sectores más conservadores de la propia coalición gobernante como con los países vecinos gobernados por fuerzas políticas de orientación más conservadora, al tiempo que promovió —aunque desde un marco minimalista— una mayor autonomía sudamericana en la gestión de los asuntos regionales.

Algunos analistas más cercanos al bloque bolivariano —como Eric Toussaint (2014), colaborador del gobierno ecuatoriano en la elaboración de la propuesta del Banco del Sur— identificaron a Brasil como el principal responsable de la parálisis de iniciativas como el Banco del Sur y del estancamiento de una integración regional más profunda. Desde esta perspectiva, Brasil habría actuado como una potencia “subimperialista”, liderando un proyecto opuesto a la ALBA y a la izquierda bolivariana en general. Sin embargo, esta interpretación resulta excesivamente re-

ductiva y no logra captar las motivaciones más complejas que subyacieron al comportamiento brasileño (Nogara, 2024a; Nogara & Shixue, 2025). Al sostener el diálogo con gobiernos de todo el espectro ideológico, Brasil contribuyó a construir consensos en torno a la creación e institucionalización de nuevos mecanismos regionales orientados a articular a los países sudamericanos en la gestión de sus desafíos comunes, consolidando márgenes ampliados de autonomía decisoria regional sin confrontar de manera directa con el sistema interamericano dominado por Estados Unidos, en particular con la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el marco jurídico heredado del TIAR.

La divergencia de Brasil respecto de los diseños institucionales propuestos por Venezuela, por lo tanto, no constituyó un rechazo de la integración en sí, sino un intento de consolidar consensos sudamericanos emergentes —aunque de carácter minimalista— evitando confrontaciones con gobiernos de orientación más conservadora o liberal (como los de Colombia, Perú y Chile) y manteniendo, al mismo tiempo, el diálogo con gobiernos antiimperialistas (como Venezuela, Bolivia y Ecuador).

Fueron precisamente estos consensos —en gran medida moldeados por la diplomacia brasileña— los que posibilitaron la creación y el liderazgo tanto de la UNASUR como del CDS. En 2008, como reconoció el exvicepresidente boliviano Álvaro García Linera (2020), Brasil y la UNASUR desempeñaron un papel fundamental en la contención del intento de golpe reaccionario contra el presidente Evo Morales. Como señaló Linera (2020, p. 196), “fue la presencia de la Unasur, de los presidentes Kirchner, Chávez, Correa, Lula, lo que ayudó a restablecer el orden democrático, a desconocer cualquier tipo de legitimidad a esas bandas de fascistas y a retomar la iniciativa política por parte del gobierno nacional”. En 2019, en ausencia tanto de Brasil como de la UNASUR, el golpe contra Morales avanzó sin obstáculos, con el apoyo encubierto de la OEA, del gobierno brasileño de extrema derecha encabezado por Jair Bolsonaro y de Estados Unidos (Calloni,

2020; Navarro, 2021). En consecuencia, cualquier evaluación en profundidad del diseño institucional y de la trayectoria de la UNASUR y del CDS debe inscribirse en este entramado más amplio de dinámicas políticas regionales.

CONCLUSIONES

La creación del CDS no fue la expresión de una simple supuesta cohesión de las izquierdas ni el resultado de una confrontación binaria entre Brasil y Venezuela, sino el desenlace de un debate político e institucional desarrollado en un contexto regional fragmentado, en el que se articularon consensos posibles dentro de los límites del ciclo progresista y del regionalismo posneoliberal. El diseño gradualista y orientado al consenso impulsado por Brasil prevaleció porque ofrecía una vía políticamente viable capaz de agregar preferencias heterogéneas, evitar una colisión directa con la arquitectura hemisférica centrada en Estados Unidos y mantener a todos los actores sudamericanos dentro de una misma estructura institucional. La visión institucionalmente ambiciosa y contrahegemónica de Venezuela no “perdió” tanto como contribuyó a delimitar el horizonte máximo de posibilidades frente al cual pudo forjarse un compromiso operativo. A su vez, el análisis de la posición argentina permite destacar el papel de un actor clave que —habitualmente pendular entre ambas posturas en debates previos, como los relativos al Banco del Sur y a la configuración institucional de la UNASUR— optó en esta ocasión por respaldar el enfoque brasileño, evidenciando su capacidad para operar, en ese contexto, como un punto de articulación entre posiciones divergentes y facilitar la construcción de un consenso políticamente viable, finalmente aceptado incluso por gobiernos de orientación más conservadora, como el de Colombia.

Este estudio se concentró en el proceso de formulación y diseño institucional del CDS durante el apogeo del regionalismo posneoliberal, en la primera década del siglo XXI. Si bien el análisis situó la creación del CDS en el marco más amplio de las iniciativas

regionales del período, no se propuso examinar de manera sistemática otros proyectos ni los desarrollos posteriores del Consejo o la crisis subsiguiente del regionalismo sudamericano. No obstante, los argumentos desarrollados ofrecieron elementos analíticos relevantes para investigaciones futuras orientadas a profundizar en estas dinámicas y en los límites de la autonomía regional durante el ciclo progresista.

Situar este proceso en el apogeo del regionalismo posneoliberal permite clarificar que Brasil, Venezuela y Argentina persiguieron un objetivo compartido —una mayor autonomía regional— a través de estrategias de política exterior diferenciadas, condicionadas por factores domésticos, dinámicas distintas de inserción internacional y los legados de una arquitectura de integración regional superpuesta. En este sentido, el CDS ejemplifica un patrón de diseño multilateral latinoamericano —y, en este caso específico, sudamericano— basado en acomodaciones negociadas y carente de los rasgos de supranacionalidad propios de los modelos clásicos de integración regional. Asimismo, refleja los alcances y los límites del ciclo progresista latinoamericano, surgido de la erosión de la hegemonía neoliberal, de la unipolaridad estadounidense y de la centralidad del regionalismo abierto heredado de la década de 1990: si bien este ciclo permitió fortalecer nuevas instituciones multilaterales regionales con un perfil diferenciado, enfrentó persistentes dificultades para articular posiciones comunes y para garantizar márgenes plenos de autonomía en la política exterior de los Estados involucrados. Es en este marco donde deben analizarse tanto el diseño institucional del CDS como las posibilidades y las restricciones que caracterizaron su configuración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abdul-Hak, A. P. N. (2013). *O Conselho de Defesa Sul-Americano: objetivos e interesses do Brasil*. Brasília: FUNAG.
- Argentina. (2010). *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

- Ayerbe, L. F. (2002). *Estados Unidos e América Latina: A Construção da Hegemonia*. São Paulo: UNESP.
- Bandeira, L. A. M. (2010). *Geopolítica e Política Exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul*. Brasília: FUNAG.
- Barros, P. S., Lima, R. C., y Carneiro, H. C. (2022). *Brasil-Venezuela: evolução das relações bilaterais e implicações da crise venezuelana para a inserção regional brasileira (1999–2021)*. IPEA-Texto para Discussão, No. 2761.
- BBC Brasil. (19 de julio de 2008). Lula e Uribe celebram criação do conselho de defesa. Recuperado de https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/080719_lulauribeconselho_cj_cg
- Borón, A. (2013). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Buenos Aires: Hiru.
- Brasil. (2005). *Política de Defesa Nacional*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm
- Brasil. (2008a). *Conselho Sul-Americano de Defesa: marco político-estratégico*. Brasília.
- Brasil. (2008b). *Estratégia Nacional de Defesa*. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm
- Briceño-Ruiz, J. (2016). *Venezuela and the rise of Brazil: Convergence and divergence in the Chávez era*. En G. L. Gardini y M. H. T. de Almeida (Eds.), *Foreign policy responses to the rise of Brazil* (pp. 209–227). London: Palgrave Macmillan.
- Burges, S. (2007). *Building a global southern coalition: The competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez*. *Third World Quarterly*, 28(7), 1343–1358.
- Calloni, S. (2020). *Golpe en Bolivia: Washington ordenó, OEA ejecutó*. Buenos Aires: Acercándonos Movimiento Cultural.
- Castañeda, J. G. (2006). *Latin America's left turn: There is more than one pink tide*. *Foreign Affairs*, 85(3), 28–43.
- Comini, N. (2015). *El origen del Consejo de Defensa Suramericano: modelos en pugna desde una perspectiva argentina*. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 1(2), 109–135.
- Diamint, R. (2013). *Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA*. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 101, 55–79.
- Dieterich, H. (2004). *La integración militar del bloque regional de poder latinoamericano*. Caracas: Instituto Municipal de Publicaciones, Alcaldía de Caracas.
- Folha de S.Paulo. (22 de mayo de 2008). Uribe critica países vizinhos e Chávez reage. Recuperado de <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2205200826.htm>
- Fuccille, L. A. (2015). *O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUR: um novo modelo de defesa sub-regional*. VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, 22–24 de julio, Lima.
- Gehre, T. (2010). *O significado da parceria Brasil-Venezuela*. *Carta Internacional*, 5(2), 26–36.
- Golinger, E. (2006). *The Chavez code: cracking US intervention in Venezuela*. Northampton: Olive Branch Press.
- Guimarães, S. P. (2022). *Considerações sobre a Operação Lava Jato e os objetivos dos Estados Unidos para a América Latina*. *Sul Global* 3(1), 7–15.
- Haas, E. B. (2004). *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950–1957*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Linera, A. G. (2020). *Posneoliberalismo: tensiones y complejidades*. Buenos Aires: CLACSO; Prometeo.
- Londoño, J. F. (2011). *Colombia y Estados Unidos: una relación por revisar*. En D. Cardona (Ed.), *Colombia: una*

- política exterior en transición (pp. 235–272). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1–24.
- Mariano, K. L. P., y Ribeiro, C. C. N. (2020). A pluralidade institucional como ferramenta política na América do Sul: sobreposições organizacionais e fragmentação regional. *Revista Tempo do Mundo*, 23, 35–60.
- Mariano, M. P., Ramazini Júnior, H., y Almeida, R. A. R. de. (2014). O Brasil e a integração na América do Sul: uma análise dos últimos dez anos (2003–2013). *Relações Internacionais*, 41, 123–134.
- Medeiros, O. (2017). A construção de uma identidade regional de defesa para a América do Sul: agendas e desafios. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 101, 203–220.
- Mejía, L. (2012). Geopolítica de la integración subregional: el rol de Brasil. La Habana: La Huella Ediciones.
- Navarro, C. (2021). El fraude de la OEA y el golpe de Estado en Bolivia. Buenos Aires: Acercándonos Movimiento Cultural.
- Nogara, T. S. (2024a). Debunking the myth of Brazilian subimperialism during Lula and Dilma's governments. *Third World Quarterly*, 45(11), 1719–1737.
- Nogara, T. S. (2024b). The rise and fall of the Bank of the South: challenges in Latin American post-neoliberal regionalism. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 13(2), 48–67.
- Nogara, T. S. (2025). Mercosur and Post Neoliberal Regionalism: Brazil, Argentina, Venezuela, and the Challenges of Relaunching the Bloc. *Latin American Policy*, 16(1).
- Nogara, T. S., y Shixue, J. (2025). Shared Misconceptions in Theories of Chinese Imperialism and Brazilian Subimperialism in Latin America. *Science & Society*, 89(3) 326–347.
- Nolte, D., y Comini, N. M. (2016). UNASUR: regional pluralism as a strategic outcome. *Contexto Internacional*, 38(2), 545–565.
- Oliveira, R. P. de. (2012). Política externa do governo Chávez: seus principais fundamentos e objetivos. En R. P. de Oliveira, S. K. Nogueira y F. R. de Melo (Eds.), *América Andina: integração regional, segurança e outros olhares* (pp. 77–104). Campina Grande: EDUEPB.
- Organización de los Estados Americanos. (1 de septiembre de 2001). México anuncia en la OEA su posible retiro del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). Washington, DC: OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/OASpage/press2002/sp/a%C3%B1o99/a%C3%B1o2001/sept01/090701-189.htm>
- Otálvora, E. C. (2006). Cooperación, integración o fusión militar en Suramérica. Caracas: ILDIS.
- Pádua, A. S. de, y Mathias, S. K. (2010). Por una política de defensa común latinoamericana: la propuesta venezolana. *Íconos*, 38, 55–65.
- Pedroso, C. S. (2015). Segurança na América do Sul: posições de Brasil e Venezuela no âmbito da UNASUR. En L. F. Thomaz, S. K. Mathias y M. F. de Oliveira (Eds.), *Diálogos sul-americanos: 10 años de la política exterior*. São Paulo: Cultura Acadêmica.
- Pereira, M. de O. (2016). Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003–2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano [Tesis de maestría inédita]. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Petkoff, T. (2005). *Dos izquierdas*. Caracas: Editorial Alfa.
- Quintanar, S. (2012). Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética regionales de Venezuela y Brasil. En R. Bernal-Meza y S. Quintanar (Eds.), *Regionalismo, orden mundial:*

- Suramérica, Europa, China. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rosenmann, M. R. (2013). *Tiempos de oscuridad: historia de los golpes de Estado en América Latina*. Madrid: Akal.
- Sanahuja, J. A. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Próprio*, 44, 29-75.
- Serbin, A. (2013). *Atuando sozinho? Governos, sociedade civil e regionalismo na América do Sul*. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 90, 297-327.
- Serbin, A., y Serbin Pont, A. (2014). Quince años de política exterior bolivariana: entre el soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Próprio*, 39, 287-326.
- Toussaint, É. (20 de octubre de 2014). O Banco do Sul poderia ser uma alternativa; o mesmo não se daria com a proposta dos BRICS. IHU Unisinos, São Leopoldo, RS. Recuperado de <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/170-noticias-2014/534806-o-banco-do-sul-poderia-ser-uma-alternativa-o-mesmo-nao-se-daria-com-a-proposta-dos-brics-entrevista-com-eric-toussaint>
- U.S. Embassy Brasília. (13 de febrero de 2008). Brazil defense minister discusses regional security and U.S. military cooperation. Brasília. Wikileaks. Recuperado de https://wikileaks.org/plusd/cables/08BRASILIA236_a.html
- U.S. Embassy Brasília. (20 de marzo de 2007). Under Secretary Burns' meeting with Foreign Minister Amorim. Brasília. Wikileaks. Recuperado de https://wikileaks.org/plusd/cables/07BRASILIA370_a.html
- Vaz, A. C. (2013). A ação regional brasileira sob as ópticas da diplomacia e da defesa: continuidades e convergências. En B. Sorj y S. Fausto (Eds.), *O Brasil e a governança da América Latina: que tipo de liderança é possível?*. São Paulo: Plataforma Democrática.
- Venezuela. (2007). *Marco filosófico de la nueva integración del sur*. Caracas. Recuperado de <https://iaedpg.edu.ve/wp-content/uploads/2023/09/IAE-DPG-Fundamentos-Filosoficos-de-la-nueva-integracion-del-sur.pdf>
- Villa, R. D., y Bragatti, M. C. (2015). Complexificação das instituições de defesa na América do Sul. *Carta Internacional*, 10(1), 4-22.
- Villa, R. D., y Viana, M. T. (2010). Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(número especial), 91-114.

CONFLICTO DE INTERESES

El autor declara que no existen conflictos de intereses relacionado con el artículo.

AGRADECIMIENTOS

No aplica.

FINANCIACIÓN

No aplica.

PREPRINT

No publicado.

DECLARACIÓN DE ÉTICA EN LA INVESTIGACIÓN

No aplica.

DECLARACIÓN DE DISPONIBILIDAD DE DATOS

No aplica.

DERECHOS DE AUTOR

Los derechos de autor son mantenidos por los autores, quienes otorgan a la Revista Política Internacio-

nal los derechos exclusivos de primera publicación. Los autores podrán establecer acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión del trabajo publicado en esta revista (por ejemplo, publicación en un repositorio institucional, en un sitio web personal, publicación de una traducción o

como capítulo de un libro), con el reconocimiento de haber sido publicada primero en esta revista. En cuanto a los derechos de autor, la revista no cobra ningún tipo de cargo por el envío, el procesamiento o la publicación de los artículos.