

# TRANSFERENCIAS DE ARMAMENTO Y COMPETENCIA DE GRANDES POTENCIAS EN AMÉRICA LATINA

*Román D. Ortiz*

## Resumen

*En este artículo se analiza la penetración de Rusia y la República Popular China (RPC) en el mercado de armamentos latinoamericano, prestando especial atención a las causas que permitieron a ambos países incrementar sus ventas en el periodo 2007-2016, así como los factores que limitaron el número de países receptores y el tipo de equipo entregado. Asimismo, se analiza el colapso de las exportaciones militares de Moscú y Beijing a América Latina durante los últimos cinco años. Sobre la base de esta trayectoria y los efectos de la guerra en Ucrania, se concluye que las perspectivas para las industrias de defensa rusa y china son notablemente distintas. Mientras Moscú podría ver cómo su presencia en el mercado latinoamericano desaparece de forma irreversible, es probable que Beijing aproveche una serie de factores a su favor para incrementar sus ventas a la región en los próximos años. Este incremento de las transferencias de armas de la RPC a América Latina podría tener un impacto sustantivo sobre los equilibrios geopolíticos del Hemisferio. Para ello, el análisis de la evolución del mercado de defensa latinoamericano, así como de las exportaciones militares rusas y chinas se ha basado en la información sobre transferencias de armamento de la base de datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI).*

**Palabras clave:** *Transferencias de armamento, ventas de armas, industria de defensa, América Latina, Estados Unidos, Europa, China, Rusia.*

## Introducción: Negocios y Política en las Transferencias de Equipo Militar

La venta de equipo militar siempre ha sido algo más que un negocio. Detrás de cada transferencia de armamento hay intereses económicos, pero también apuestas estratégicas. La compra de un sistema de armas por las

fuerzas armadas de un país crea lazos profundos y de larga duración con el fabricante del mismo. El receptor está obligado a absorber en alguna medida la doctrina de uso del equipo desarrollada por el proveedor, y queda encadenado a este por las necesidades de mantenimiento del sistema. Además, la entrega del material bélico crea un puente sobre el que resulta sencillo, casi inevitable, expandir la cooperación desde áreas estrictamente técnicas como el entrenamiento o la logística a ámbitos más políticos como el desarrollo de ejercicios multinacionales o la colaboración diplomática. De hecho, los vínculos creados por las compras de armamento son tan profundos que las relaciones entre proveedor y receptor tienden a perpetuarse, en el tiempo en la medida en que resulta mucho más sencillo renovar el material militar de la misma fuente que emprender un cambio siempre costoso y de resultados inciertos. En otras palabras, las ventas de armamento son vías privilegiadas para forjar relaciones sobre las que construir alianzas y delimitar áreas de influencia.

Esta combinación de factores políticos y estratégicos ha determinado la evolución de las transferencias de armamento a América Latina. Históricamente, las grandes potencias han utilizado el suministro de armas a los gobiernos latinoamericanos como un instrumento para ganar influencia en la región. Con estos antecedentes, la reconfiguración del escenario internacional, fruto de la rivalidad entre Estados Unidos, Rusia y República Popular China (RPC), ha alimentado cambios en los patrones de venta de equipo militar en América Latina. Más en concreto, Moscú y Beijing han buscado convertirse en grandes proveedores de material bélico de las fuerzas armadas del continente como parte de sus intentos de erosionar la hegemonía de Washington. En el contexto de la espiral de tensión creada por las crisis de Ucrania y Taiwán, resulta clave valorar hasta qué punto Rusia y China han tenido éxito en estos esfuerzos, qué perspectivas de futuro tienen sus intentos por conquistar el mercado de armamentos latinoamericano y qué consecuencias pueden tener para la seguridad hemisférica.

Durante la Guerra Fría, la hegemonía de Washington en el Hemisferio mantuvo la región como un mercado reservado a proveedores de

armamento occidentales, en tanto que las transferencias de equipo militar soviético se limitaron a sus escasos aliados latinoamericanos -Cuba a partir de los años 60 y Nicaragua durante los 80- con alguna excepción como las grandes adquisiciones de equipo terrestre y aéreo del gobierno militar peruano del general Juan Velasco Alvarado en los años 70. Dentro de este escenario, Estados Unidos y Europa asumieron papeles distintos. Mientras Estados Unidos se mantuvo principalmente como suministrador de equipos destinados a tareas de seguridad interior -helicópteros, aviones de transporte, vehículos blindados, etc.- la mayoría de las capitales latinoamericanas recurrieron a proveedores europeos para adquirir medios de defensa externa, una manera de garantizarse cierto grado de autonomía estratégica frente a la potencia hegemónica del continente. En consecuencia, las marinas latinoamericanas recurrieron a Alemania e Italia para dotarse de submarinos, corbetas y fragatas. Por su parte, los ejércitos se equiparon con tanques y artillería provenientes de Francia y también de Alemania e Italia. Finalmente, las fuerzas aéreas de la región encontraron en la industria aeronáutica gala un proveedor clave de cazabombarderos.

Este reparto del mercado latinoamericano entre Washington y las capitales europeas no fue perfecto. En ocasiones, Washington realizó transferencias importantes de equipo militar destinado a la defensa externa de sus socios latinoamericanos, pero se trató de excepciones justificadas por coyunturas estratégicas o políticas específicas. Este fue el caso con la venta de cazabombarderos F-16 a Venezuela a comienzos de los años 80, y a Chile a finales de los 90. En el primer caso, se trató de ofrecer a Caracas medios para defender sus yacimientos petrolíferos frente a la amenaza de los MiG-23 entregados a Cuba por la Unión Soviética, mientras que, en el segundo, se buscó cimentar una alianza con la recién restaurada democracia chilena. Sin embargo, estos casos particulares no rompieron el patrón general de un mercado donde la mayoría de los grandes sistemas de armas eran de procedencia europea.

## Evolución de la Venta de Equipo Militar a América Latina (\*)

Exportador	1990-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021
Rusia	525	191	603	445	2302	1854	7
China	6	27	0	27	251	451	1
Israel	49	238	142	389	512	207	112
Europa	1181	1772	2322	2489	2865	1795	1192
EE. UU.	358	972	2188	1151	1110	1424	663
Otros	220	822	1218	754	1478	1116	1167
<b>TOTAL</b>	<b>2339</b>	<b>4022</b>	<b>6473</b>	<b>5255</b>	<b>8518</b>	<b>6847</b>	<b>3142</b>

(\*) Las cifras son millones de unidades de “Valor Indicador de Tendencia” (Trend-Indicator Value, TIV).<sup>1</sup>

Fuente: *Stockholm International Peace Research Institute* y elaboración propia

En cualquier caso, una serie de factores políticos y económicos condujeron a una significativa reducción del mercado militar latinoamericano a finales de los años 80. El cambio estuvo impulsado por el final de las dictaduras militares que habían gobernado desde los años 60, y la progresiva restauración de la democracia en la región. Las nuevas administraciones civiles llegaron al poder con una nueva agenda política que incluía la reducción de la influencia del estamento castrense para prevenir posibles

<sup>1</sup> Las cifras sobre transferencias de armas utilizadas en este artículo provienen de: Stockholm International Peace Research Institute, “Importer/Exporter TIV Tables”, SIPRI (Sweden), <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>. El SIPRI utiliza una unidad de medida del volumen de las transferencias de equipo militar denominada “Valor Indicador de Tendencia” (*Trend-Indicator Value, TIV*). El cálculo de los TIVs está basado en el costo de producción por unidad de una serie de sistemas de armas principales. Sin embargo, no se trata de una unidad que proporcione información sobre el valor financiero de las transacciones de armas, sino que mide la capacidad militar transferida con un cierto envío de armamento. Esto permite valorar el potencial militar entregado en una venta y comparar esta con transferencias sucesivas en el tiempo o con entregas realizadas por otros países a otros destinos. El principal mérito de los TIVs reside en que son unidades homogéneas que permiten comparar las ventas realizadas por distintos suministrados a distintos receptores a lo largo del tiempo. Más detalles sobre la definición de los TIVs en: Stockholm International Peace Research Institute, “Sources and methods”, SIPRI (Sweden) <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>

aventuras golpistas, la reducción del gasto público para apuntalar la estabilidad económica y la expansión de los programas sociales para satisfacer las demandas de los recién estrenados votantes. Todos estos elementos se combinaron para imponer una drástica reducción del gasto en defensa y, en consecuencia, una caída de las compras de armamento. Atrás quedaron periodos como el año 1980 cuando el mercado militar de América Latina alcanzó un valor de 2,915 millones de TIVs. Para 1990, las compras de equipo por las fuerzas armadas latinoamericanas se habían reducido en casi dos tercios hasta situarse en 1,110 millones de TIVs. La cifra resulta particularmente reducida si se recuerda que, ese mismo año, Arabia Saudí había adquirido armamento por un valor de 2,043 millones y Turquía por 1,251 millones.

#### Porcentaje de Cuota de Mercado de los Principales Exportadores de Armas a América Latina

Exportador	1990-1991	1992-1996	1997-2001	2002-2006	2007-2011	2012-2016	2017-2021
Rusia	22.45%	4.75%	9.32%	8.47%	27.03%	27.08%	0.22%
China	0.26%	0.67%	0.00%	0.51%	2.95%	6.59%	0.03%
Israel	2.09%	5.92%	2.19%	7.40%	6.01%	3.02%	3.56%
Europa	50.49%	44.06%	35.87%	47.36%	33.63%	26.22%	37.94%
EE. UU.	15.31%	24.17%	33.80%	21.90%	13.03%	20.80%	21.10%
Otros	9.41%	20.44%	18.82%	14.35%	17.35%	16.30%	37.14%

Fuente: *Stockholm International Peace Research Institute* y elaboración propia

En el contexto de esta reducción del mercado de armamentos latinoamericano, los proveedores occidentales, y en particular los europeos, contaban con una posición dominante. De hecho, para 1990, los principales suministradores de equipo militar del viejo continente proporcionaban el control del 51.44 % del suministro de armamento a la región, una cifra que se disparaba hasta el 62.16 % si se sumaba el equipo suministrado por Estados

Unidos (9.46 %) e Israel (1.08 %).<sup>2</sup> Frente a este enorme peso comercial, la entonces Unión Soviética contaba con una presencia teóricamente importante (un 32.97 % del mercado total), pero con serias fragilidades. El 74 % de sus transferencias militares (272 millones de TIVs sobre un total de 366) era adquirido por sus dos únicos Estados clientes en la región (Cuba y Nicaragua) que lo recibían como parte del respaldo estratégico del Kremlin y, en consecuencia, no estaban obligados a realizar pagos monetarios por alguna cifra próxima al valor comercial de ese armamento. En otras palabras, se trataba de un nicho de mercado ocupado por voluntad política, sin posibilidad de ser económicamente sostenible.

### **La Penetración de la Industria de Defensa Rusa: Mito y Realidad**

Esta falta de racionalidad económica de las transferencias de armamento de Moscú se hizo patente tras el colapso del régimen soviético en 1991 y el final de la confrontación Este-Oeste. Sin el incentivo de la competencia con Occidente y con una situación económica calamitosa, Rusia –como Estado sucesor de la URSS– canceló las donaciones de equipo militar que había realizado a sus socios del hemisferio occidental durante la Guerra Fría. Por su parte, los antiguos aliados prosoviéticos en la región carecían de los recursos y del interés para pagar por las armas que anteriormente recibían gratis del Kremlin. Así las cosas, para 1992, Cuba y Nicaragua se habían cerrado como destinos de las armas rusas y el único cliente activo en la región era Perú, que mantenía una relación comercial con sus proveedores moscovitas desde el mencionado acuerdo del general Velasco Alvarado más de dos décadas atrás. El resultado fue que las ventas de equipo militar ruso a la región se desplomaron desde los citados 366 millones de TIVs hasta tan solo 27 millones, apenas un 4.46 % del mercado regional.

---

<sup>2</sup> Para los efectos de este artículo, se entiende como “principales suministradores europeos” a la sumatoria de las ventas realizadas por Alemania, España, Francia, Italia, Reino Unido y Suecia. La decisión de escoger a este grupo de países como grupo de principales proveedores europeos está en el tamaño de sus respectivas cuotas de mercado dentro del comercio mundial de armamentos.

Mientras la cuota de mercado de Moscú se reducía al mínimo, las ventas combinadas de los grandes proveedores europeos, Estados Unidos e Israel escalaban hasta el 67.93 %. Este masivo predominio occidental era el reflejo de varios factores asociados con el final de la Guerra Fría. Por un lado, las industrias de defensa occidentales operaban en un entorno ausente de competidores como consecuencia del marasmo político, económico y social de Rusia y la ausencia de cualquier otro rival que pudiese ocupar su lugar. Basta con recordar que, en el año 1992, las ventas de la RPC a América Latina se redujeron a la entrega de equipo a Perú y Bolivia por un valor equivalente a 18 millones de TIVs, un 2.98 % de las importaciones totales de armamento a la región. Por otro lado, el equipo militar estadounidense y europeo disfrutaba de una excelente imagen de efectividad que se había incrementado después del triunfo de la coalición internacional sobre Iraq en la primera Guerra del Golfo. Finalmente, empresas y gobiernos occidentales dieron muestra de una renovada agresividad comercial para buscar nuevos mercados de exportación como respuesta a los recortes de la demanda militar doméstica a raíz de las reducciones de los presupuestos de defensa al fin de la Guerra Fría.

El predominio de las industrias de defensa occidentales se prolongó en los siguientes años. De hecho, la cuota del mercado regional en manos de los mencionados productores europeos y sus equivalentes estadounidenses e israelíes se mantuvo en 74.14 % en el periodo 1992-1996, experimentó una leve disminución en el lustro 1997-2001 (71.87 %), y se disparó hasta el 76.67 % en la etapa 2002-2006. En otras palabras, más de tres cuartas partes del armamento adquirido por los gobiernos latinoamericanos provenían de las industrias militares occidentales. En este sentido, todos los grandes programas de armamento desarrollados por las fuerzas armadas de la región procedieron de este grupo de países. Tal fue el caso de la transferencia de helicópteros estadounidenses a Colombia para respaldar su campaña contrainsurgente y antinarcóticos que sumó 15 Bell-212/UH-1N, 42 UH-1H Huey-2, y 30 UH-60 *Blackhawk* solamente entre los años 2000 y 2003. Lo mismo se puede decir de una serie de adquisiciones de material

aéreo, incluido 12 aviones de transporte Airbus C-295, 12 cazabombarderos Mirage 2000 y 8 helicópteros de transporte AS-532U2 Cougar, realizadas por Brasil en el periodo entre 2002 y 2009. También, dentro de esta misma categoría, se debe mencionar la inversión realizada por el gobierno chileno para la mencionada adquisición de 10 cazabombarderos norteamericanos F-16C Block 50/52, así como la renovación de todo su parque blindado con 172 tanques principales de batalla Leopard-2A4 y 266 vehículos de combate de infantería Marder-1A3 de procedencia germana, todo ello entre 2006 y 2011.

En el contexto de este predominio occidental, las exportaciones de defensa rusas comenzaron una lenta recuperación. En medio de la profunda crisis desatada por el colapso del sistema soviético, las exportaciones de armamento ruso hacia América Latina se hundieron hasta 191 millones de TIVs entre 1992 y 1996 (apenas un 4.75 % de las compras regionales). No obstante, este desplome pareció frenarse durante el lustro 1997-2001 cuando las ventas de la Federación Rusa experimentaron una recuperación hasta los 603 millones (9.32 % del total). Este esfuerzo comercial cosechó algunos éxitos en los intentos por mover a la industria de defensa del Kremlin más allá de los estados-clientes tradicionales a los que había suministrado armas durante la Guerra Fría y que, al presente, carecían de capacidad de compra. Así, la industria aeronáutica de Moscú vendió un paquete de 8 aviones acrobáticos SU-29AR a la fuerza aérea argentina en el año 1997, cuya vida operativa solo se extendería hasta 2005.<sup>3</sup> Igualmente, Rusia transfirió misiles portátiles de defensa antiaérea (MANPADS) Igla a Brasil en el año 1994, y a Ecuador en el año 1998. Sin embargo, fueron las ventas de helicópteros Mi-8/Mi-17 a Perú, Venezuela, Ecuador, Colombia y México –más de 80 aparatos entre nuevos y de segunda mano– las que, sobre todo, mantuvieron a Rusia como un jugador con alguna relevancia en el mercado militar latinoamericano. En cualquier caso, estos éxitos comerciales no fueron suficientes para volver a acercar la transferencia de armas rusas a

---

3 Juan José Roldán, "La Fuerza Aérea Argentina subasta sus aviones acrobáticos Sukhoi Su-29", *Zona Militar* (5 de mayo de 2021), <https://www.zona-militar.com/2021/05/05/la-fuerza-aerea-argentina-subasta-sus-aviones-acrobaticos-sukhoi-su-29/>



los volúmenes que habían tenido durante la Guerra Fría. El Kremlin parecía condenado a jugar un papel muy secundario como proveedor de equipo militar del Hemisferio.

Detrás de los intentos rusos por recuperar espacio en el mercado militar latinoamericano estaban algunos factores que tienen que ver con el papel de la industria de defensa en la economía de la Rusia post-soviética.<sup>4</sup> El hundimiento de la URSS implicó el colapso de gran parte de su estructura industrial como resultado de la pésima gestión, la falta de competitividad, la extensa corrupción y la ausencia de sostenibilidad comercial y financiera. En el contexto de esta debacle, la industria de defensa permaneció como una excepción por su mejor gestión y la superior calidad de sus productos, muy por encima de su contraparte civil. Asimismo, se convirtió en un soporte clave para el sostenimiento de la capacidad de investigación y desarrollo rusa, directamente heredada de la extinta Unión Soviética. Por otra parte, desde una perspectiva social, la producción militar llegó a ser uno de los pocos nichos de la industria rusa capaz de generar puestos de trabajo bien remunerados y, en consecuencia, hacer posible la supervivencia de clases medias que dieran estabilidad a la nueva república rusa. Por consiguiente, el mantenimiento de un sector robusto de defensa se convirtió en una prioridad no solamente estratégica sino también económica y política.

Sin embargo, el mantenimiento del sector de producción militar demandaba un renovado impulso a la exportación de armamento. El final de la URSS y la consiguiente crisis económica habían forzado una radical reducción de las fuerzas armadas rusas y de los presupuestos de defensa que las sostenían. En consecuencia, la industria de defensa rusa no podía confiar en el mercado doméstico para sobrevivir; por el contrario, necesitaba multiplicar sus exportaciones con fines comerciales. Esto explica parcialmente los esfuerzos para incrementar las ventas a América Latina. No obstante, la necesidad de incrementar los ingresos por exportaciones no es la única

---

4 Richard Connolly y Cecilie Sendstad, "Russia's Role as an Arms Exporter", *Chatham House* (20 de marzo de 2017), <https://www.chathamhouse.org/2017/03/russias-role-arms-exporter?4TXRR%2CO7Z7AR%2CI8JoP%2C=>

explicación detrás del impulso a las ventas a América Latina. En realidad, a finales de los años 90, los ojos comerciales de la industria de defensa rusa estaban puestos en otras latitudes. Mientras transfería armas a América Latina equivalentes a 69 millones de TIVs en el año 2000, las ventas de Moscú alcanzaban los 642 millones de TIVs a la India, 341 millones a Irán y 241 millones a Argelia en el mismo año.

Desde esta perspectiva, el mercado latinoamericano resultaba extraordinariamente pequeño, pero estratégicamente atractivo por otras razones. En realidad, la reactivación de la transferencia de armamento ruso a América Latina desde finales de los años 90 formó parte de una apuesta por recuperar el peso internacional de Moscú que emergió bajo la denominación de “doctrina Primakov” por el nombre del ministro de Asuntos Exteriores ruso del momento, Yevgeny Primakov. De acuerdo con esta visión, la seguridad de Rusia dependía de la emergencia de un mundo multipolar en el que su *status* de gran potencia fuese reconocido y el poder de Estados Unidos limitado. Las implicaciones de estos planteamientos fueron expresadas por el mismo Primakov durante un viaje a América Latina en el año 1997, cuando manifestó su oposición a otorgar a Washington el derecho a gozar de una influencia especial sobre la región. “Después de la Guerra Fría –señaló el responsable de la política exterior del Kremlin– el concepto de ‘esfera de interés’ ha quedado anticuado. Rusia no tienen ninguna intención de abandonar su posición en el ámbito mundial y los países latinoamericanos son nuestros socios claves.”<sup>5</sup> De este modo, Rusia vio sus transferencias de armas a la región como una herramienta no solo para obtener beneficios económicos sino, principalmente, réditos estratégicos.

La apuesta de Rusia por incrementar sus ventas militares a América Latina pareció comenzar a dar frutos desde mediados de la década de 2000. Frente a las escasas ventas realizadas entre 2002 y 2006, apenas 445 millones TIVs,

---

5 IPS, “Russia-Latin America: Primakov Trip Shows Strong Interest in Region”, *Inter Press Service News* (Moscú, 28 de mayo de 1996), <https://www.ipsnews.net/1996/05/russia-latin-america-primakov-trip-shows-strong-interest-in-region/>

las exportaciones rusas se multiplicaron por cinco en el siguiente lustro hasta alcanzar los 2,302 millones, manteniéndose en 1,854 millones durante el siguiente quinquenio. Este incremento se debió al crecimiento de la demanda militar de la región. De hecho, las importaciones de armamento de los Estados latinoamericanos pasaron de representar 5,255 millones TIVs en el periodo 2002-2006 a sumar 8,518 millones en el lustro 2007-2011, y posteriormente permanecer en los 6,847 durante la etapa 2012-2016. En otras palabras, el crecimiento de las exportaciones rusas a la región se vio favorecido por una expansión del mercado. Pero además, la cuota de mercado de Moscú también creció dentro del total de compras de armamento de la región. Así, el Kremlin pasó de representar el 8.47 % durante los años 2002-2006 al 27.03 % entre 2007-2011, y luego el 27.08 % entre 2012-2016. En consecuencia, no se trató solamente de que las ventas rusas crecieran arrastradas por la expansión del mercado latinoamericano, sino que además la industria de defensa rusa acrecentó su parte dentro del total de equipo adquirido por la región.

En teoría, se trataba de una victoria comercial sin paliativos: los latinoamericanos preferían las armas rusas a las europeas o norteamericanas, cuyos fabricantes habían perdido espacio durante el periodo analizado. Sin embargo, una mirada más detallada introduce matices importantes a este aparente éxito. Sin duda, este crecimiento de ventas incluyó acuerdos con clientes no habituales de Moscú, como la venta de 12 helicópteros de ataque Mi-35 a Brasil en el año 2009.<sup>6</sup> Pero el grueso de la expansión de las ventas militares rusas a América Latina durante ese periodo fue el reflejo de las compras de un único cliente: Venezuela. De los 4,156 millones de TIVs vendidos por Moscú en el periodo 2007-2016, Caracas fue el destino de 3,498 millones. En otras palabras, el 84.16 % de las transferencias de armamento rusas durante esa etapa fueron compradas por Venezuela.

---

6 Augusto César Dall'Agnol, Boris Perius Zabolotsky y Fabiano Mielniczuk, "The Return of the Bear? Russian Military Engagement in Latin America. The Case of Brazil", *Army University Press* (marzo-abril 2019), <https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/Mar-Apr-2019/128-Russia-LATAM/>

Esta oportunidad para el crecimiento de las exportaciones de armamento ruso fue fruto exclusivamente de una serie de condiciones políticas y económicas considerablemente excepcionales. Por un lado, la llegada al poder en Venezuela de un líder como Hugo Chávez, quien profesaba un agudo sentimiento anti-estadounidense y enarbolaba el proyecto de convertir a su país en una potencia militar. Por otro lado, la decisión de Washington de responder a la hostilidad de Caracas con un embargo de armas que, posteriormente, fue seguido por la mayoría de los grandes exportadores europeos y privó a las fuerzas armadas venezolanas del flujo de repuestos que necesitaba para sostener un arsenal casi totalmente de procedencia occidental. Finalmente, una bonanza petrolera que proporcionó al gobierno venezolano un flujo sustancial de recursos para financiar el completo reequipamiento de su aparato militar. El resultado fue la llegada de equipo ruso que nunca antes había sido transferido a países latinoamericanos, tales como 24 cazabombarderos Su-30MK, 12 lanzacohetes múltiples BM-9A52 Smerch y 3 sistemas de misiles antiaéreos S-300VM/SA-23.

La fuerte dependencia de las ventas de armamento rusas del mercado venezolano durante el periodo 2007-2016 debe ser vista como una demostración de que la penetración del armamento ruso en la región no obedecía tanto a su atractivo técnico o a su precio sino, más bien, a la existencia de un entendimiento político con Moscú que le hacían más atractivos los sistemas de esta procedencia que sus equivalentes occidentales. Esta tendencia resulta aún más clara si se tiene en cuenta el caso de otro de los principales clientes de Rusia: Nicaragua. Durante el periodo señalado, Managua adquirió armamento del Kremlin por un equivalente a 128 millones de TIVs (3.07 % de las ventas totales rusas), una cifra muy importante para un país de pequeño tamaño. El hecho de que Moscú fuese el destinatario de compras de ese volumen solo se explica porque contaba con la confianza política del presidente Daniel Ortega, un antiguo aliado de la URSS en los años 80, cuando encabezó el régimen sandinista que gobernó Nicaragua. En consecuencia, gran parte de la expansión de las ventas de armas de Rusia a América Latina no fue el fruto de la mayor competitividad de su equipo

sino, sobre todo, de la habilidad del Kremlin para hacer nuevos amigos o recurrir a aquellos con los que había colaborado durante la Guerra Fría.

El otro componente clave de la expansión de las ventas de armamento ruso fue una serie de acuerdos para la transferencia de helicópteros Mi-17, un sistema que Moscú ya había vendido con anterioridad a un número de países latinoamericanos y que gozaba de buena reputación por su combinación de robustez, fiabilidad y bajo costo.<sup>7</sup> De hecho, en el periodo 2007-2016, Moscú entregó distintas variantes de este aparato a Argentina (2), Colombia (9), Ecuador (2), México (4) y Perú (30), además de un paquete adicional a Venezuela (18). De este modo, si se dejan aparte las ventas realizadas a Venezuela y las transferencias de helicópteros Mi-17, el suministro de material bélico ruso a América Latina en el periodo 2007-2016 resulta marginal. Por consiguiente, el supuesto éxito comercial del armamento ruso en América Latina se redujo a un país (Venezuela) y un sistema (el helicóptero Mi-17), una base demasiado estrecha para convertirse en punto de partida para una penetración del mercado sólida y duradera.

### **El Ascenso de la República Popular China como Proveedor de Armamento**

Las ventas militares de la RPC a América Latina presentan una trayectoria completamente distinta. En realidad, Beijing fue un gran ausente del mercado latinoamericano hasta comienzos de la década de 2000. Entre los años 1990 y 2002, sus ventas fueron prácticamente testimoniales. Durante esos años, la industria de defensa suministró a sus clientes latinoamericanos un equivalente a 33 millones de TIVs, un 0.25 % de todo el armamento adquirido por los gobiernos de la región. Las únicas transferencias reseñables fueron la venta de misiles portátiles de defensa antiaérea HN-5A a Ecuador en el año 1994, y a Bolivia en el año 1995. Estados Unidos siempre había sido reacio a transferir estos sistemas por el riesgo que podían suponer para la aviación civil si caían en manos de

---

7 HH, "Russian helicopter fleet posts solid growth in Latin America", *Helihub* (27 de marzo de 2014) <https://helihub.com/2014/03/27/russian-helicopter-fleet-posts-solid-growth-in-latin-america/>

terroristas dispuestos a usarlos para derribar un avión de pasajeros.<sup>8</sup> Sin embargo, Beijing no tuvo ningún problema para entregarlos a Quito y La Paz, poniendo de manifiesto una de sus tácticas comerciales clave: vender sin restricciones de carácter político sobre el potencial uso del armamento, y sin preocuparse de posibles consecuencias posteriores. Una forma de operar que imitaba el comportamiento de la industria militar rusa en su esfuerzo por conquistar mercados internacionales después el colapso soviético. De hecho, Moscú seguiría el ejemplo chino en lo que se refiere a los misiles portátiles de defensa antiaérea cuando transferiría un paquete de 2,000 sistemas de la misma categoría Igla-S a Venezuela en el año 2012. Las condiciones y restricciones para la entrega de este armamento fueron las mismas que aquellas de su equivalente chino: ninguna.

Partiendo de un nivel tan bajo, la expansión a los mercados de defensa latinoamericanos sirvió inicialmente de poco a Beijing. Durante el periodo 2002-2006, la RPC tan solo sumó otros 27 millones de TIVs de ventas. La casi total falta de presencia china en el mercado latinoamericano es más fácil de entender si se tiene en cuenta que la industria de defensa china contaba en ese periodo con una capacidad exportadora limitada. De hecho, si bien es cierto que Beijing transfirió solamente el equivalente de 20 millones de TIVs a América Latina en el año 2006, también se debe tomar en consideración que el total de sus exportaciones de armamento ese año fue de 663 millones de TIVs. En otras palabras, América Latina representaba un mercado pequeño (3 % de las ventas militares chinas) para un exportador igualmente pequeño. Dicho esto, la industria de defensa de Beijing cosechó algún éxito significativo, no tanto por la cantidad de equipo exportado sino por las características del mismo. Así, en el periodo 2005-2006, la RPC acordó la entrega de 10 radares de vigilancia aérea JYL-1 a Venezuela, un paso significativo en los esfuerzos de Beijing por penetrar el mercado de la electrónica militar de la región.

---

<sup>8</sup> En el caso de los misiles entregados a Bolivia, el gobierno de Estados Unidos alcanzó un compromiso con el alto mando militar boliviano para el envío de esos sistemas al exterior para su desactivación como una medida de precaución para evitar el riesgo de que pudiesen caer en manos de terroristas. Este acuerdo generó un escándalo político en Bolivia en: WT, "Removal of missiles roils U.S.-Bolivia ties", *The Washington Times* (22 de diciembre de 2005), <https://www.washingtontimes.com/news/2005/dec/22/20051222-121716-8988r/>

Sin alcanzar las cifras de sus equivalentes rusos, la industria de defensa china emprendió una expansión significativa de sus exportaciones a América Latina en el periodo 2007-2016. En ese sentido, en el primer quinquenio, las ventas de la industria de defensa china saltaron a 251 millones de TIVs y siguieron escalando hasta los 451 millones en los siguientes cinco años. Estas cifras continuaron siendo modestas (el 2.95 % del total del mercado en 2007-2011 y el 6.59 % en el periodo 2012-2016), pero representaron una expansión espectacular si se tiene en cuenta el punto de partida. De hecho, los 451 millones de TIVs de 2011-2016 vendidos en 2016 representaban una multiplicación por 16 de las exiguas ventas de 2002-2007.

Además de las cantidades, la cartera de clientes y la sofisticación de los productos transferidos también experimentaron una cierta ampliación.<sup>9</sup> Desde luego, Beijing continuó beneficiándose del hambre de equipo militar del régimen chavista. Por ello, China se convirtió en la principal suministradora de equipo blindado a la Infantería de Marina venezolana con la entrega de vehículos de combate de infantería ZBL-09/VN-1 y ZBD-05/VN-18, así como tanques ligeros ZTD-05/VN-16. Asimismo, equipó a la Guardia Nacional venezolana con 121 vehículos blindados VN-4 que llegarían a hacerse tristemente célebres durante las protestas populares contra el régimen chavista en el año 2017. No obstante, fue en lo relativo al material aéreo donde las ventas de la RPC a Venezuela dieron un salto cualitativo más importante. Beijing transfirió a Caracas 27 aviones de entrenamiento y ataque ligero K-8 Karakorum, así como misiles aire-aire de corto alcance PL-5E para equiparlos. Además, la Fuerza Aérea venezolana incorporó 8 aviones de transporte Shaanxi Y-8.

Paralelamente, la RPC extendió la lista de sus clientes latinoamericanos más allá del régimen bolivariano. El caso más destacado fue Bolivia que adquirió 6 aviones de entrenamiento y ataque ligero K-8WB Karakorum, así como 6 helicópteros H-425 (Z-9), con lo que otorgó a Beijing un peso decisivo en

---

9 Allan Nixon, "China's Growing Arms Sales to Latin America", *The Diplomat* (24 de agosto de 2016) <https://thediplomat.com/2016/08/chinas-growing-arms-sales-to-latin-america/>

el equipamiento y entrenamiento de su Fuerza Aérea.<sup>10</sup> Otra transferencia de equipo particularmente destacada fue la entrega a Trinidad y Tobago de una patrullera oceánica de altura clase Type-718.<sup>11</sup> De esta forma, aunque con cifras menores, Beijing penetró dos segmentos del mercado de defensa latinoamericano normalmente reservados a los países occidentales, el equipo aéreo y naval.

Como en el caso de Rusia, una parte importante de los éxitos comerciales de la industria de defensa china estuvo asociada a un esfuerzo para ocupar nichos de mercados creados por gobiernos que habían decidido desplazar a sus proveedores occidentales por motivos ideológicos. Este fue el caso de la compra de los radares chinos por las Fuerzas Armadas de Venezuela, que estuvo poco motivada por su calidad, y mayormente por el deseo del régimen de Caracas de hacer gala de su posición antiestadounidense, abriendo la puerta a la RPC en un ámbito tan sensible como el control del espacio aéreo. Esta misma lógica está detrás de las compras de aviones y helicópteros por parte del gobierno de Evo Morales en Bolivia, que incluyó la incorporación de la RPC como proveedor de equipo militar como parte de un esfuerzo para cortar los lazos históricos de las Fuerzas Armadas de Bolivia con Estados Unidos. De este modo, fueron las afinidades políticas las que abrieron oportunidades en el campo de las ventas de equipo militar.

En contraste con esta inclinación a apoyar la venta de equipo militar sobre la base de coincidencias políticas, China optó por mantener separadas su expansión económica en América Latina y las actividades de su industria de defensa. En otras palabras, Beijing pareció renunciar a utilizar la influencia proporcionada por sus lazos comerciales con la región para presionar a favor de la compra de sus productos bélicos. De hecho, los grandes socios comerciales de Beijing optaron por ignorar a

---

10 TW, "The first Chinese helicopter H425 for Bolivia", *Top War* (3 de febrero de 2014), <https://en.topwar.ru/39264-pervyy-kitavskiy-vertolet-h425-dlya-bolivii.html>

11 Trinidad Express, "Chinese vessel coming to Trinidad", *Jamaica Observer* (25 de febrero de 2014), <https://www.jamaicaobserver.com/news/Chinese-vessel-coming-to-Trinidad/>



su industria de defensa como posible proveedor de sus fuerzas armadas. Este fue el caso de Chile, que ya había convertido a China en su principal mercado exterior en el año 2016 (26.98 % de sus exportaciones), sin por ello comprometerse a ninguna compra militar. Lo mismo se puede decir de Brasil, que también había elevado a la RPC a la categoría de primer socio comercial ese mismo año (20.01 % de sus exportaciones), pero eludió la adquisición de armamento de esta procedencia. Por lo tanto, en el periodo 2007-2016, la RPC mantuvo su creciente influencia económica y las aspiraciones de su industria de defensa en América Latina como dos esfuerzos separados.

En cualquier caso, la penetración de la industria de defensa china en la región ha enfrentado problemas importantes. En ocasiones, la falta de calidad del equipo entregado por la RPC ha dado lugar a problemas jurídicos importantes. Este fue el caso del contrato firmado entre el gobierno de Ecuador y la empresa china CETC para la compra de un paquete de radares de control del espacio aéreo YLC-2 y YLC-18. Los sistemas nunca llegaron a funcionar y el contrato fue rescindido por el gobierno ecuatoriano, lo que dio lugar a una batalla jurídica con la compañía proveedora.<sup>12</sup> También se puede mencionar el caso de la compra de 27 lanzacohetes múltiples Norinco Tipo 90B por el Ejército de Perú, que fue puesta bajo investigación por el Ministerio de Defensa de dicho país al descubrirse fallos importantes en los sistemas recibidos.<sup>13</sup> De igual manera, un número de contratos han sido cuestionados por problemas de corrupción. Este fue el caso, por ejemplo, del mencionado contrato para suministrar helicópteros a Bolivia que dio lugar al procesamiento del comandante de la fuerza aérea responsable de esta compra.<sup>14</sup>

---

12 EU Redacción, "Empresa china CETC que vendió radares pide \$ 280 millones a Ecuador", *El Universo* (7 de noviembre de 2016), <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/11/07/nota/5892721/empresa-que-vendio-radares-pide-280-millones-estado/>

13 Peter Watson, "Perú investiga la adquisición de los lanzadores múltiples Norinco a China", *Infodefensa* (5 de enero de 2017), <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3079068/peru-investiga-adquisicion-lanzadores-multiples-norinco-china>

14 Carlos E. Hernández, "Imputan a un general boliviano por la compra de helicópteros chinos para el Ejército", *Infodefensa* (13 de enero de 2020), <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3127880/imputan-general-boliviano-compra-helicopteros-chinos-ejercito>

Estas deficiencias de calidad y acusaciones de corrupción no son exclusivas de las ventas militares chinas, sino que se extienden también a las actividades de la industria de defensa rusa. En este sentido, sin duda, el caso más sonado es la frustrada construcción de una fábrica para la producción de fusiles de asalto Kalashnikov AK-103 en Venezuela. En el año 2006, la agencia de exportaciones militares rusa Rosoboronexport, el ministerio de Defensa de Venezuela y la Compañía Anónima Venezolana de Industrias Militares (la empresa estatal de defensa venezolana) firmaron un acuerdo para el establecimiento de dos factorías, una para la fabricación de fusiles y otra de la correspondiente munición. Sin embargo, el proyecto quedó estancado en una maraña de corrupción que se tradujo en cuantiosas pérdidas económicas para el régimen chavista e hizo imposible completar el proyecto.<sup>15</sup> La historia del denominado Centro de Mantenimiento y Reparación de Helicópteros Multipropósito, una instalación destinada a mantener la flota de ala rotatoria vendida por Moscú a Venezuela, guarda algunas similitudes con el caso de la fábrica de fusiles. Tras la firma de un acuerdo para su establecimiento en el año 2006, el proyecto sufrió una larga lista de retrasos y aplazamientos. En marzo de 2019, Rosoboronexport anunció la inauguración de un centro para el uso de simuladores en la formación de los pilotos venezolanos.<sup>16</sup> No obstante, por entonces, las instalaciones de mantenimiento permanecían incompletas a juzgar por las declaraciones del subdirector general del grupo Russian Helicopters, Igor Chéchikov, que prometió que quedarían listas a lo largo del año.<sup>17</sup> No es claro si Russian Helicopters ha podido completar el proyecto, pero ciertamente una parte sustancial de la flota venezolana de helicópteros presentaba

---

15 Sergey Denisentsev, "Russian-Venezuelan Defense Cooperation", *Center for Naval Analyses* (6 de mayo de 2019) <https://www.cna.org/reports/2019/06/russia-venezuela-defense-cooperation> y también: Daniel Gómez, "¿Qué pasa con las fábricas de fusiles Kalashnikov que Rusia construye en Venezuela?", *Al Navío* (1 de noviembre de 2021), <https://alnavio.es/que-pasa-con-las-fabricas-de-fusiles-kalashnikov-que-rusia-construye-en-venezuela/>

16 AFP, "Rusia anunció apertura de centro de pilotaje de helicópteros en Venezuela", *El Nacional* (29 de marzo de 2019), [https://www.elnacional.com/venezuela/politica/rusia-anuncio-apertura-centro-pilotaje-helicopteros-venezuela\\_276980/](https://www.elnacional.com/venezuela/politica/rusia-anuncio-apertura-centro-pilotaje-helicopteros-venezuela_276980/)

17 Carlos E. Hernández, "Russian Helicopters abrirá su centro de mantenimiento en Venezuela este año", *Infodefensa* (5 de abril de 2019), <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3129740/russian-helicopters-abrir-a-centro-mantenimiento-venezuela-ano>

claros síntomas de una completa falta de mantenimiento en junio de ese mismo año.<sup>18</sup>

Esta combinación de incompetencia y corrupción han sido una poderosa barrera para que tanto Rusia como China hayan podido consolidar su control sobre una parte sustancial del mercado de defensa latinoamericano. No obstante, otro factor ha puesto freno a la penetración de las industrias de defensa rusa y china: las profundas raíces de los modelos militares occidentales en las fuerzas armadas latinoamericanas y las enormes dificultades para romper estos vínculos y reemplazarlos por conceptos importados de Moscú o Beijing. Como ya se mencionó, la adquisición de equipo militar siempre arrastra consigo cambios en entrenamiento y doctrina. Dicho de otra forma, las compras de armamento no deben ser vistas como meros cambios de medios materiales, sino que necesariamente traen consigo modificaciones del sistema militar. En consecuencia, un cambio radical de proveedores de equipo bélico suele implicar una transformación del perfil de las fuerzas armadas, incluido su entrenamiento, su estructura de fuerzas y su doctrina. Semejante cambio es siempre un proceso de resultados inciertos, incluso cuando se cuenta con un volumen de recursos importantes y un decidido apoyo político. En este sentido, el caso de Venezuela bajo el régimen chavista aporta lecciones importantes. A pesar de la apuesta del gobierno de Caracas por romper sus vínculos con Estados Unidos y la inversión de una cantidad abrumadora de recursos, las Fuerzas Armadas de Venezuela no fueron capaces de completar con éxito el tránsito desde un modelo militar con equipo y doctrina occidentales a uno “bolivariano” que amalgamase la experiencia militar cubana y la masiva inyección de equipo ruso y chino. De hecho, las actuales capacidades militares de la Venezuela bolivariana son una sombra de aquellas con las que contaba el régimen democrático que le antecedió.

---

18 Sebastiana Barráez, “Rusia están abandonados como chatarra”, *Infobae* (2 de junio de 2019), <https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/06/02/los-principales-helicopteros-que-venezuela-le-compro-a-rusia-estan-abandonados-como-chatarra/>

Sin duda, la corrupción, el desgobierno y la debacle económica del régimen chavista explican gran parte del fracaso de la transformación militar de Venezuela. Sin embargo, resulta clave tomar en consideración que el esfuerzo de mover un aparato militar como el venezolano, más allá de sus tradiciones occidentales, hacia un “modelo revolucionario” resultaba una aventura con pocas posibilidades de éxito. Los nuevos sistemas aéreos y blindados procedentes de Rusia y China obligaban a las Fuerzas Armadas de Venezuela no solo a aprender el manejo de sistemas basados en una filosofía y técnica distinta de la occidental, sino también a concebir una estructura de fuerzas y una doctrina acorde con el nuevo equipo. Hay pocos ejemplos históricos de un cambio exitoso de esta naturaleza y –más allá de los mencionados problemas de mala gestión y corrupción– la falta de un plan sólido para abordar de forma integral las dimensiones tecnológica, orgánica y doctrinal del proceso de cambio hacía casi imposible que la transformación militar emprendida por el régimen chavista pudiese culminar con algún grado de éxito.

Las barreras que representan las tradiciones militares occidentales de las fuerzas armadas latinoamericanas para absorber equipo de origen ruso o chino están cimentadas tanto por una historia de vínculos más o menos cercanos con Estados Unidos y Europa, como por una red de cooperación en materia de defensa tejida por Washington durante la Guerra Fría y que ha continuado activa después de su final. El esfuerzo impulsado desde el Comando Sur de Estados Unidos para mantener programas de entrenamiento y ejercicios conjuntos se ha convertido en una forma de mantener vivo un bagaje de conocimiento militar común que conecta los aparatos de defensa latinoamericanos con sus pares estadounidenses y europeos. Mantener visiones comunes sobre misiones, estructuras de fuerza y doctrinas hace mucho más sencillo que las fuerzas armadas de la región apuesten por integrar equipos de procedencia occidental en vez de sus equivalentes rusos o chinos. Sin unos canales de cooperación comprobables, las industrias de defensa de Moscú y Beijing enfrentan unas barreras de entrada en la región que no solo frenaron sus posibilidades

de crecimiento durante las primeras décadas de este siglo, sino que lo continuarán haciendo hasta que sus respectivos gobiernos no sean capaces de desarrollar mecanismos de colaboración militar propios con los que promover y sostener sus ventas de armas.

### **El Gran Ajuste: Moscú, Beijing y el Mercado Militar Latinoamericano tras la Guerra de Ucrania**

El crecimiento de las ventas militares rusas y chinas a América Latina sufrió una abrupta desaceleración en el periodo 2017-2021, pasando de los 2,305 millones de TIVs del quinquenio anterior a tan solo 8 millones. Varios factores contextuales ayudan a explicar este desplome. Por un lado, a finales del año 2014, llegó a su fin el ciclo de las materias primas altas que habían permitido fuertes niveles de gasto público a los países latinoamericanos y, en consecuencia, había facilitado la expansión de los presupuestos de defensa de la región. Por otro lado, el estallido de la pandemia de la COVID-19, en el año 2020, incrementó la presión sobre las finanzas públicas al tiempo que paralizaba los intercambios comerciales, otros dos factores que redujeron aún más del dinamismo del mercado de defensa. Además, las compras realizadas en los periodos anteriores parecieron saturar –hasta cierto punto– la demanda de las fuerzas armadas latinoamericanas. En conjunto, estos factores explican que el mercado militar de América Latina se redujese sustancialmente, cayendo de los 6,847 millones de TIVs en el periodo 2012-2016 a tan solo 3,142 millones en la etapa 2017-2021, un recorte del 54.11 %.

En cualquier caso, este declive general del mercado no explica por sí mismo el hundimiento de las ventas rusas y chinas. En medio de estos recortes, los países occidentales pudieron mantener cuotas significativas de mercado. Por ejemplo, Estados Unidos transfirió equipo equivalente a 663 millones de TIVs (un 21.10 % del mercado total) mientras sus socios europeos transfirieron un volumen de equipo estimado en 1,192 millones (un 37.94 % del total de ventas a la región). Por el contrario, las cuotas de mercado de Rusia y China cayeron a insignificantes 0.22 % y 0.03 % respectivamente.

Semejante desmoronamiento tiene mucho que ver con las propias limitaciones de las industrias de defensa de Moscú y Beijing.

Para empezar, las exportaciones rusas se resintieron de manera sustancial por la pérdida de sus dos destinatarios claves en la región, Venezuela y Nicaragua. Las ventas del primero se redujeron a cero y las del segundo quedaron limitadas a 7 millones de TIVs. Este cierre simultáneo de ambos mercados resulta más fácil de explicar si se tiene en cuenta que las economías de estos dos países estaban estrechamente conectadas en la medida en que el régimen nicaragüense era un importante receptor de asistencia económica venezolana. En consecuencia, cuando la economía del régimen chavista colapsó, las finanzas del gobierno de Ortega no tardaron en resentirse. El resultado es que ambos países perdieron rápidamente el interés por continuar sus programas de rearme. El caso de la RPC guarda similitudes con el de Rusia. El grueso de las ventas de Beijing era dependiente de la salud de los mercados venezolano y boliviano. Si el primero se agotó con el desbarajuste económico del régimen chavista, el segundo no fue inmune a la convulsión política sembrada por la caída del presidente Evo Morales en el año 2019 y su reemplazo por la presidenta Jeanine Añez, cuyo mandato hasta el 2020 se caracterizó por su deseo de acercamiento a Estados Unidos, y por la falta de interés en fortalecer las relaciones militares con China.

En este contexto, las posibilidades de Moscú y Beijing de encontrar nuevos clientes latinoamericanos para compensar el cierre de los mercados de Venezuela, Nicaragua y Bolivia resultaron prácticamente nulas. Estas dificultades para conquistar nuevos clientes fueron la consecuencia inevitable del peso de la política en los negocios de Moscú y Beijing en el Hemisferio. Los éxitos comerciales de las industrias de defensa de ambos países estuvieron impulsados mucho más por las afinidades de algunos gobiernos latinoamericanos con las diplomacias rusa y china que por la calidad de sus productos. Sobre la base de estas simpatías, resultó más sencillo para Moscú y Beijing transferir sistemas que eran menos capaces que sus equivalentes occidentales y resultaban más difíciles de integrar en los aparatos defensivos de la región. En realidad, el atractivo de estas

armas no era su desempeño técnico sino su valor como un instrumento para romper los vínculos de las fuerzas armadas con Estados Unidos. El problema es que, una vez que los regímenes antiestadounidenses de la región perdieron su apetito por adquirir más armas (por falta de recursos o ausencia de interés estratégico), Rusia y China encontraron casi imposible conseguir nuevos compradores entre gobiernos cuyo interés no era distanciarse de Washington sino sencillamente disponer del equipo más apropiado para cubrir sus necesidades de seguridad.

Desde luego, otros factores contribuyeron a la debacle de las ventas rusas y chinas en América Latina en el periodo 2017-2021. En particular, las sanciones de Estados Unidos y la Unión Europea al Kremlin por la anexión de Crimea le convirtieron en un proveedor proscrito y poco fiable. Sin embargo, fue sobre todo la dependencia de las ventas de la existencia de afinidades políticas con los países clientes lo que se convirtió en un obstáculo para expandir las transferencias de equipo militar más allá de los socios diplomáticos de Rusia y China. El atractivo principal del armamento de Moscú y Beijing no era técnico sino político. Por consiguiente, venderlo a gobiernos que no veían mérito alguno en acercarse a estas capitales y distanciarse de Washington se hizo extremadamente difícil.

Sobre la base de este escenario, el estallido de la invasión de Ucrania por Rusia y las tensiones entre Washington y Beijing en torno a Taiwán han conmocionado el mercado militar de la región. En principio, los productores de armamentos rusos y chinos no pueden esperar nada bueno de esta nueva coyuntura. Las sanciones masivas de los países occidentales contra Rusia hacen extremadamente difícil que los países latinoamericanos asuman los costos políticos y los riesgos financieros y tecnológicos de involucrarse en la compra de equipo militar de esta procedencia. Sin encontrarse en la misma situación, el deterioro de las relaciones entre Washington y Beijing promete incrementar los costos políticos en las relaciones con Estados Unidos para aquellos países que opten por adquirir equipo militar chino. Adicionalmente, el éxito de los equipos militares occidentales en Ucrania reduce el atractivo de comprar material bélico de otra procedencia. En ese

sentido, parecería que el predominio absoluto de las industrias de defensa estadounidense y europea en el mercado latinoamericano podría estar garantizado de cara al futuro próximo. No obstante, una serie de factores podrían alterar sustancialmente estas perspectivas.

Para empezar, la mayor parte de la región ha dado un giro político con la emergencia de gobiernos de izquierda que promueven una política exterior divergente y, en ocasiones, directamente opuesta a los intereses de Estados Unidos. Dada la señalada importancia de los factores políticos a la hora de que los gobiernos latinoamericanos escojan comprar armamento de origen ruso y chino, parece razonable pensar que algunos de estos gobiernos prefieran recurrir a proveedores no occidentales como una forma de afirmar su independencia de Washington. Es posible, por ejemplo, que la nueva administración colombiana del Presidente Gustavo Petro pueda ver con simpatía la adquisición de material militar procedente de fuentes distintas a Estados Unidos como una forma de poner distancia en el tradicional alineamiento de las Fuerzas Armadas de Colombia con sus homólogos estadounidenses.

De momento, ya existen algunos ejemplos de cómo cambios en la orientación política de los gobiernos condujeron a revisiones en la política de compras militares. Este fue el caso de Argentina, donde el reemplazo del gobierno de centroderecha del Presidente Mauricio Macri por la administración peronista de Alberto Fernández condujo a la parálisis del acuerdo para comprar 27 vehículos blindados estadounidenses Stryker M1126 y la apertura de conversaciones para la adquisición de 88 ZBL09 chinos. Asimismo, las conversaciones se han extendido a la posible compra de cazabombarderos JF-17 para renovar la obsoleta flota militar argentina.<sup>19</sup> Esta oportunidad para la industria aeronáutica china ha sido grandemente facilitada por el hecho de

---

19 Eduardo Menegazzi, "China ofreció a la Argentina tanques y aviones que ya no usan sus Fuerzas Armadas", *Infobae* (23 de enero de 2021), <https://www.infobae.com/politica/2021/01/23/china-ofrece-a-la-argentina-tanques-y-aviones-que-ya-no-usan-sus-fuerzas-armadas/> y también: MP, "China strongly lobbying to sell jet fighters to Argentina", *MercoPress. South Atlantic News Agency* (10 de febrero de 2022), <https://en.mercopress.com/2022/02/10/china-strongly-lobbying-to-sell-jet-fighters-to-argentina>



que el Reino Unido ha bloqueado sistemáticamente los intentos anteriores de Buenos Aires para obtener aviones de proveedores occidentales. En cualquier caso, si se cerrase esta venta, representaría un salto cualitativo en el tipo de equipos militares suministrados por Beijing a sus clientes latinoamericanos, y convertiría a China en el proveedor dominante de la Fuerza Aérea de Argentina. Este tipo de giro desde proveedores tradicionales occidentales hacia Rusia o China podría repetirse en otros casos.

En este sentido, hay que subrayar las agudas diferencias que separan a Rusia y China a la hora de aprovechar estas oportunidades. Moscú enfrenta aplastantes sanciones internacionales a consecuencia de su guerra de agresión en Ucrania que están creando notables dificultades para que pueda sostener apropiadamente el equipo que transfirió anteriormente a sus clientes latinoamericanos, dejando aparte la posibilidad de embarcarse en nuevas ventas. Por otra parte, si bien es evidente que la última serie de tensiones entre Washington y Beijing garantiza que Estados Unidos no verá con buenos ojos cualquier venta significativa de equipo militar por parte de la RPC en América Latina, lo cierto es que la industria de defensa china no enfrenta sanciones internacionales y, por lo tanto, permanece como una opción formalmente abierta a aquellos países de la región interesados.

Un factor adicional que juega a favor de Beijing en la competencia por el mercado de defensa latinoamericano es que las ventas de su industria militar son solo una parte -y no la más grande- de un esfuerzo mucho más amplio de la RPC por ganar influencia en América Latina. De hecho, la penetración comercial china en América Latina ha antecedido y alcanzado mayor profundidad que sus intereses en el mercado de defensa regional, que son más recientes y todavía muy limitados. Esto marca una enorme diferencia con respecto a Moscú, cuya entrada en la región se ha apoyado principalmente en las actividades de su industria de defensa y, en menor medida, en su sector energético. Como consecuencia, su presencia en la región es más frágil y promete debilitarse aún más a medida que las mencionadas sanciones internacionales erosionen estos dos pilares de la presencia rusa en América Latina.

Adicionalmente, la creciente influencia de China en el continente ofrece a Beijing un amplio abanico de oportunidades para usar herramientas diplomáticas y comerciales para apoyar la penetración de su industria de defensa. Como previamente mencionado, tradicionalmente, la RPC ha preferido mantener separadas las relaciones político-económicas y la búsqueda de oportunidades para la venta de equipo militar. Sin embargo, algún episodio aislado parece indicar que esta separación podría desdibujarse en el futuro, y dar paso a un uso explícito de palancas políticas o comerciales para ganar ventajas en el terreno de las ventas militares. En este sentido, el episodio de la renovación del permiso del gobierno argentino para que la RPC utilice una base para el control de satélites situada en Neuquén fue un recordatorio de como los intereses económicos pueden pesar sobre las decisiones de seguridad. Después de haber rechazado el acuerdo para la instalación de dicha base, firmado por la Presidenta Cristina Kirchner en el año 2014, la administración de centroderecha de Mauricio Macri aceptó, en el año 2018, prolongar la presencia de la instalación china hasta el 2064.<sup>20</sup> Sin duda, la decisión del Presidente Macri estuvo condicionada por el hecho de que China era un cliente fundamental del sector agrícola argentino, clave para la sostenibilidad económica del país y el futuro político del mandatario.

Paralelamente, la RPC está construyendo una red de relaciones con las fuerzas armadas de la región que harán más sencillo que las ofertas comerciales de su industria de defensa sean aceptadas.<sup>21</sup> De hecho, Beijing ha puesto en marcha un programa que ofrece a oficiales de las fuerzas armadas latinoamericanas la posibilidad de realizar estancias de lujo con sus familias en la RPC con el propósito de asistir a programas de educación

---

20 Erin Watson-Lynn, "The gravity of China's space base in Argentina", *Lowy Institute* (9 de junio de 2020), <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/gravity-china-s-space-base-argentina>; LPO, "Trump presiona a Macri para que cierre la base espacial de China en Neuquén", *La Política Online* (16 de abril de 2019), <https://www.lapoliticaonline.com/nota/118765-trump-presiona-a-macri-para-que-cierre-la-base-espacial-de-china-en-neuquen/> y LMN, "El permiso a la base china fue ratificado por Macri hasta el año 2064", *La Mañana Neuquen* (3 de diciembre de 2018), <https://www.lmneuquen.com/el-permiso-la-base-china-fue-ratificado-macri-el-ano-2064-n615315>

21 Evan Ellis, "Chinese Security Engagement in Latin America", *Center for Strategic and International Studies* (19 de noviembre de 2020), <https://www.csis.org/analysis/chinese-security-engagement-latin-america>

militar.<sup>22</sup> Se trata de actividades inspiradas en el programa de Entrenamiento y Educación Militar Internacional (IMET por sus siglas en inglés) de Estados Unidos. Ciertamente, Beijing está todavía muy lejos de construir los lazos de los que disfrutaban las Fuerzas Armadas de Estados Unidos con sus equivalentes en la región. No obstante, a medida que este tipo de contactos se extiendan en el tiempo, Beijing podrá contar progresivamente con una red de oficiales latinoamericanos receptivos a sus intereses y abiertos a escuchar las propuestas de su industria de defensa.

En ese contexto, las perspectivas de las industrias de defensa rusa y china en América Latina pueden ser sustancialmente distintas. La cuota del mercado de defensa latinoamericana perdida por Moscú en el periodo 2017-2021 podría resultar a la postre irrecuperable. Las posibilidades de la industria de defensa rusa para recuperar su presencia en la región estarán seriamente limitadas no solamente por las barreras creadas por las sanciones internacionales sino porque, además, la totalidad de la infraestructura industrial rusa tendrá que concentrarse en cubrir las enormes pérdidas de material experimentadas por sus Fuerzas Armadas de Rusia en la campaña en Ucrania. Esta necesidad resultará más urgente y abrumadora cuanto más se prolongue al actual conflicto bélico.

Frente a este escenario, la RPC puede encontrar una oportunidad no solo para recuperar el espacio perdido en el mercado de defensa latinoamericano durante los pasados años, sino también para expandir sustancialmente su papel como proveedor de armas a la región. Un primer factor favorable para la industria militar china es que el bloqueo del suministro de armas rusas a la región dejará a países como Venezuela y Nicaragua sin su principal y –en algunos casos– único proveedor, creando un vacío que Beijing puede ocupar. Paralelamente, algunos de los gobiernos latinoamericanos que han girado hacia la izquierda –Chile, Colombia, etc.– podrían apostar por abrirse a la compra de equipo militar chino. Este incremento de la

---

22 Caroline Houck, "Beijing Has Started Giving Latin American Generals 'Lavish,' All-Expenses-Paid Trips to China", *Defense One* (15 de febrero de 2018), <https://www.defenseone.com/threats/2018/02/beijing-has-started-giving-latin-american-generals-lavish-all-expense-trips-china/146040/>

penetración de la industria de defensa de Beijing estaría facilitado tanto por su creciente influencia político-económica en la región, como por los lazos de colaboración que está construyendo el Ejército Popular de Liberación chino con sus homólogos latinoamericanos.

### **Conclusiones: Un Mercado en Disputa**

El relativo éxito con que Estados Unidos y Europa han defendido durante las pasadas tres décadas su hegemonía como proveedores de equipo militar a América Latina podría alimentar un falso sentimiento de autocomplacencia. A pesar de los temores suscitados por la entrada de la industria de defensa china y, sobre todo, rusa en la región en el periodo 2012- 2021, lo cierto es que el desmoronamiento de sus ventas en los últimos años demuestra lo frágil que fue su penetración. Moscú y Beijing solo fueron capaces de desarrollar relaciones de cierto nivel con unos pocos países (Venezuela, Bolivia, Nicaragua), en la mayoría de los casos basadas más en afinidades políticas que en atractivo real de sus productos de defensa. Salvo algunas muy contadas excepciones, como el caso de los helicópteros Mi-17 exportados por Rusia, los pocos países que escogieron comprar equipo militar de Moscú o Beijing lo hicieron no por las bondades de este, sino por su voluntad de separarse de Washington. Cerrados estos mercados por problemas económicos o políticos, la penetración comercial de las industrias militares rusa y china se desvaneció con ellos.

En cualquier caso, la recuperación de la hegemonía de los proveedores de equipo militar occidentales podría ser un fenómeno temporal. Si bien el impacto de la guerra de Ucrania y las sanciones occidentales sobre la industria de defensa rusa prometen eliminarla como un competidor serio en América Latina, este no parece que vaya a ser el caso de la RPC. Beijing cuenta con su influencia política y económica sobre los gobiernos latinoamericanos y la red de relaciones militares que está construyendo en la región como puntos de apoyo para recuperar la posición perdida en el mercado de defensa latinoamericano, y aspirar a convertirse en uno de sus proveedores principales. En esta carrera, es probable que el primer paso

sea ocupar el espacio dejado por Rusia, reemplazándola como proveedor principal de países como Venezuela o Nicaragua. Luego, Beijing podría aspirar a expandir sus ventas a otros países. Las conversaciones sobre la transferencia de cazabombarderos y blindados a Argentina son una señal de hacia dónde apuntan las ambiciones de la RPC.

Resulta tentador considerar la evolución del mercado de defensa latinoamericano como un asunto marginal, de interés solo para algunas empresas de armamento, unos ministerios de defensa latinoamericanos siempre restringidos por la falta de recursos, y unos pocos académicos versados en la parte más críptica de la seguridad. Nada sería más engañoso. En realidad, si Estados Unidos y sus socios europeos pierden peso como proveedores de equipo militar de las fuerzas armadas latinoamericanas en favor de la RPC, la región habrá dado un paso decisivo hacia su fragmentación geopolítica y el incremento de los riesgos de conflicto. Si Beijing se convierte en proveedor principal de algunos países latinoamericanos, utilizará esta posición para afirmar su control sobre su política exterior y de seguridad. Esta influencia político-militar, sumada a su preponderancia económica, creará las condiciones para la emergencia de una esfera de influencia que fracturará el Hemisferio, limitará la capacidad de Washington para promover la democracia y la prosperidad en la región, y aumentará el riesgo de fricciones militares al interior del continente.

Este desenlace no es inevitable, pero garantizar que no llegue a hacerse realidad requiere que Estados Unidos contenga la expansión de China en el Hemisferio. Para ello, Washington debe competir con Beijing en una serie de ámbitos claves de la seguridad regional, incluido el suministro del equipo militar y la asistencia técnica requeridos para atender las necesidades legítimas de defensa de las democracias latinoamericanas.

**Sobre el autor:**

**Román D. Ortiz** – *William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies / Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria*

*Cuenta con más de 30 años de experiencia como académico y consultor sobre cuestiones de seguridad y defensa. Es profesor adjunto del William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies de la National Defense University (Estados Unidos) y analista del Centro de Seguridad Internacional de la Universidad Francisco de Vitoria (España). Entre los años 2010 y 2014, fue asesor del ministro de Defensa de Colombia. Durante ese periodo, contribuyó con su conocimiento al planeamiento y la ejecución de la campaña militar “Espada de Honor.” Además, participó en los estudios para la transformación de las fuerzas armadas colombianas con miras a adecuarlas al nuevo escenario estratégico creado por el acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC. Ha desarrollado proyectos para USAID sobre seguridad rural y ha aconsejado a ONGs humanitarias sobre operaciones de estabilización. Asimismo, ha asesorado el diseño de procesos de reforma del sector seguridad en varios países latinoamericanos. Tiene un Doctorado (Cum Laude) en Ciencias Políticas del Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universidad Complutense (Madrid). Entre sus publicaciones, se incluyen artículos en Foreign Affairs, Studies in Conflict and Terrorism y otras revistas académicas.*