

# ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 68, Vol. XXIV (3er. cuatrimestre)  
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065  
[www.revistaiconos.ec](http://www.revistaiconos.ec)



**FLACSO**  
ECUADOR

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales  
Sede Ecuador

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es una publicación de FLACSO Ecuador. Fue fundada en 1997 con el fin de estimular una reflexión crítica desde las ciencias sociales sobre temas de debate social, político, cultural y económico del país, la región andina y América Latina en general. La revista está dirigida a la comunidad científica y a quienes se interesen por conocer, ampliar y profundizar, desde perspectivas académicas, estos temas. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se publica cuatrimestralmente en los meses de enero, mayo y septiembre.

*Íconos. Revista de Ciencias Sociales* es parte de las siguientes bases, catálogos e índices:

Academic Search Premier Magazines and Journals EBSCOhost. Estados Unidos  
Actualidad Iberoamericana. Centro de Información Tecnológica (CIT), Chile  
CABELLS. Directory of Publishing Opportunities. Estados Unidos  
CIRC. Clasificación Integrada de Revistas Científicas. EC3metrics. Universidad de Granada. España  
CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales. UNAM. México  
DIALNET. Universidad de la Rioja. España  
DOAJ. Directory of Open Access Journal. Lund University Libraries. Suecia  
ERIHPLUS. European Reference Index for the Humanities and Social Science  
ESCI. Emerging Source Citation Index. Web of Science. Clarivate Analytics  
FLACSO Andes. FLACSO Ecuador  
Fuente Académica Plus EBSCOhost. Estados Unidos  
HAPI. Hispanic American Periodical Index. UCLA. Estados Unidos  
IBSS. International Bibliography of the Social Science. ProQuest. Estados Unidos  
ICI. World of Journals. Index Copernicus International. Polonia  
Informe Académico Thompson Gale. Estados Unidos  
I2OR. International Institute of Organized Research. India, Australia LatAm-Studies. International Information Services. Estados Unidos  
LATINDEX. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas, de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México  
MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España  
Political Science Complete. EBSCOhost. Estados Unidos  
REDALYC. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. UAEM. México  
REDIB. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. CSIC. España  
SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador  
Sociological Abstracts. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
Social Science Journals. Sociology Collection. ProQuest. Estados Unidos  
Ulrich's Periodical Directory. CSA-ProQuest. Estados Unidos  
WPSA. Worldwide Political Science Abstracts. ProQuest. Estados Unidos

Los artículos que se publican en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores y autoras; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*.



<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/deed.es>

#### CONSEJO DE EDITORES (EDITORIAL BOARD)

##### Editoras en jefe (editors-in-chief)

- María Fernanda López. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Jenny Pontón. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador

##### Editores asociados (Associate editors)

- Anthony Bebbington. Clark University. Estados Unidos
- Víctor Bretón. Universitat de Lleida. España
- Carlos De La Torre. University of Florida. Estados Unidos
- Cristóbal Kay. International Institute of Social Studies. Países Bajos
- Liisa North. York University. Canadá
- Sarah Radcliffe, University of Cambridge, Reino Unido

##### Editores del dossier 68 (Editors of dossier 68)

- Anabella Busso. Universidad Nacional de Rosario. Argentina
- Samuel Alves Soares. Profesor de la Universidad Estadual Paulista. Brasil

#### COMITÉ CIENTÍFICO (SCIENTIFIC ADVISORY BOARD)

- Javier Auyero. University of Texas, Austin. Estados Unidos
- Bruce Bagley. University of Miami. Estados Unidos
- Adrián Bonilla. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carolina Curvale. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Carmen Diana Deere. University of Florida. Estados Unidos
- Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México
- Roberto Follari. Universidad Nacional de Cuyo. Argentina
- Andrés Guerrero. Honorary Research Fellow. University of Saint Andrews. Reino Unido
- Hernán Ibarra. Centro Andino de Acción Popular. Ecuador
- Catalina León. Universidad de Cuenca. Ecuador
- Magdalena León. Universidad Nacional. Colombia
- Joan Martínez Alier. Universitat Autònoma de Barcelona. España
- Carlos de Mattos. Pontificia Universidad Católica. Chile
- Cecilia Méndez. University of California, Santa Bárbara. Estados Unidos
- Lorraine Nencel. Centro de Estudio y Documentación Latinoamericana. Holanda
- Pablo Pellegrini. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Juan Ponce. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador
- Joan Pujadas. Universitat Rovira i Virgili. España
- Luca Queirolo. Università degli Studi di Genova. Italia
- Francisco Rojas. University for Peace. Costa Rica
- Silvia Vega. Universidad Central del Ecuador
- Rob Vos. International Institute of Social Studies. Holanda

#### GESTIÓN TÉCNICA (TECHNICAL MANAGEMENT)

**Asistente editorial:** María Dolores Vaca

**Correctora de estilo:** Gabriela Chauvin

**Traducción al inglés:** Fernando Bustamante

**Imagen de portada:** Antonio Mena

**Diseño y diagramación:** Antonio Mena / Shiti Rivadeneira

**Impresión:** V&M Gráficas

Información o solicitud de canje:  
revistaiconos@flacso.edu.ec

©FLACSO Ecuador

Casilla: 17-11-06362

Dirección: Calle La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Teléfono: +593 2 294 6800 Fax: +593 2 294 6803

CDD 300.5, CDU 3, LC: H8 .S8 F53

*Íconos: Revista de Ciencias Sociales*. –Quito: FLACSO Ecuador, 1997–

v. : il. ; 28 cm.

enero-abril 1997-

Cuatrimstral- enero-mayo-septiembre

ISSN: 1390-1249

1. Ciencias Sociales. 2. Ciencias Sociales Ecuador. I. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Ecuador)

## Contenido/Content

Dossier de investigación/Research dossier

---

### Presentación del dossier

- Políticas exteriores y de defensa sudamericanas:  
hacia un nuevo regionalismo** . . . . . 7-18  
*Introduction to dossier*  
*Foreign and defense policies in Latin America: Towards a new regionalism*  
Anabella Busso y Samuel Alves-Soares
- 

- 01. Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica:  
las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa** . . . . . 19-37  
*Decline of post-neoliberal regionalism in South America: Weaknesses  
of "pink tide" political leadership on Defense policies*  
Emilse Eliana Calderón

- 02. Democracia y educación: notas sobre la enseñanza militar  
en Argentina y Brasil.** . . . . . 39-56  
*Democracy and education: Notes over military training  
in Argentina and Brazil*  
Ana Penido, Suzeley Kalil Mathias y Eduardo Mei

- 03. Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva  
de la política exterior Argentina** . . . . . 57-73  
*The Mercosur-European Union agreements seen from the perspective  
of Argentina's foreign policy*  
Alejandro Simonoff

- 04. La Defensa como política fiscal durante el Gobierno  
de Mauricio Macri (2015-2019).** . . . . . 75-93  
*National Defense as fiscal policy during the Mauricio Macri  
administration (2015-2019)*  
Sergio Gabriel Eissa

- 05. La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones y  
acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990** . . . . . 95-113  
*Amazonia in Brazilian military thought: Army and Navy conceptual  
frameworks and strategic actions in the 90s*  
Dilceu Roberto Pivatto-Junior y Raul Cavedon-Nunes

- 06. La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú** ..... 117-134  
*Human trafficking in the Andean region: Socio-spatial dynamics in the Peruvian borders*  
Manuel Dammert-Guardia, Lucía Dammert y Katherine Sarmiento
- 07. Buen vivir y agricultura familiar en el Totonacapan poblano, México** ..... 135-154  
*Good living and family farming in the Totonacapan of Puebla, Mexico*  
Mauricio Torres-Solis, Benito Ramírez-Valverde, José Pedro Juárez-Sánchez, Mario Aliphat-Fernández y Gustavo Ramírez-Valverde
- 08. La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?** ..... 155-169  
*The representation of Quito's southern neighborhoods in the last mayoral election. Isotropy deficit or shortage of respect?*  
Alfredo Santillán
- 09. Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción** ..... 171-189  
*Counterweight cities in South America as an answer to unitarian centralism: Santa Cruz, Guayaquil and Concepcion*  
Esteban Valenzuela-Van Treek y Claudia Vaca
- 10. Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinocciales: continuidades y cambios en la identidad cultural** ..... 191-210  
*Migrant family, school and community in the Equatorial Andes: Permanence and change of cultural identity*  
Marta Rodríguez-Cruz

dossier


## Presentación del dossier


### Políticas exteriores y de defensa sudamericanas: hacia un nuevo regionalismo

*Introduction to dossier*  
*Foreign and defense policies in Latin America:*  
*Towards a new regionalism*



#### Editoras del dossier / Editors of dossier

 Mgtr. Anabella Busso. Profesora de la Universidad Nacional de Rosario e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) (Argentina). (anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar) (<https://orcid.org/0000-0001-5245-6614>)

 Dr. Samuel Alves-Soares. Profesor de la Universidad Estadual Paulista (UNESP) e investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) (Brasil). (samuel.soares@unesp.br) (<https://orcid.org/0000-0003-2076-1897>)

En lo que va del siglo XXI, Latinoamérica ha transitado por experiencias políticas y económicas diversas que han impactado, entre otras, sobre las políticas exterior y de defensa. En este contexto, el objetivo de este dossier es analizar en forma conjunta ambas políticas en los países de América del Sur desde el inicio del siglo hasta la actualidad. Si bien este enfoque no es parte de una tradición académica consolidada en Latinoamérica, como sí lo es en los países centrales, entendemos que la interacción entre ambos campos existe, aunque la influencia de uno sobre el otro varía de acuerdo a los países (Busso y Barreto 2020).

Tratar ambas dimensiones es de relevancia para el campo de las relaciones internacionales por implicar al tándem de la acción de los Estados, la diplomacia y la estrategia, abordados con precisión conceptual en el análisis sociológico de Raymond Aron (1962). En cambio, lo más usual es tratarlas de forma escindida. El resultado son análisis que no prestan especial atención a la relevancia de los mecanismos involucrados, que combinan en diferentes dosis la acción pensada para la diplomacia con aquella establecida por el uso o amenaza de uso de la fuerza. Mucho más que en el campo analítico, en la acción política es usual el desmembramiento de ambas. Esta cuestión trae a colación el dilema del “destino de las paralelas” (Saint-Pierre 2006), en el cual ambas políticas son separadas y definidas de forma individual.

Un recorrido rápido sobre lo acontecido en la región muestra que en la primera década del siglo XXI primó un perfil progresista metafóricamente llamado “giro a la izquierda” o “marea rosa”, mientras que en la actualidad se impone un regreso a las visiones neoliberales que caracterizan a los “gobiernos de derecha”. En cierta medida la “marea rosa”, breve en términos históricos, dejó herencias relevantes para la cooperación regional, configurando instituciones creadas para superar los intereses mayoritariamente nacionales. Por otro lado, este corto período fue contaminado por cierta euforia que obnubiló la práctica política. Las referidas instituciones no fueron

capaces de generar raíces más profundas, necesarias para soportar los reveses que no tardaron en llegar. Los efectos tardíos de la euforia se hacen sentir en la actualidad, dando por tierra con los intentos de avanzar con el multilateralismo y de ampliar la cooperación regional.

En consonancia con lo anterior, es relevante destacar que, en ninguna de las dos etapas, el escenario político-ideológico subregional fue homogéneo. En la primera, de acuerdo con la mayoría de las clasificaciones académicas existentes, se distinguieron dos perfiles entre quienes navegaron en la “marea rosa”: los nuevos gobiernos de izquierda y los gobiernos populistas (Moreira et al. 2008) a los que se debe sumar otro conjunto de países que mantuvo las lógicas políticas, económicas y de seguridad imperantes durante la década de 1990. Sin embargo, a pesar de las diferencias existentes en los enfoques de los gobiernos de América del Sur, desde una perspectiva general, se puede afirmar que los dos grupos que participaron de la “marea rosa” lograron imponer su impronta en las relaciones internacionales sudamericanas durante la primera década del siglo XXI. Esa situación se revierte a partir de hechos como el juicio político a Dilma Rousseff en Brasil, los triunfos electorales de Mauricio Macri y Sebastián Piñera en Argentina y Chile, el giro político del Gobierno de Lenín Moreno en Ecuador, el triunfo del partido Blanco en Uruguay acompañado de una coalición multicolor que incluye a Cabildo Abierto (una agrupación liderada por militares), la destitución de Evo Morales en Bolivia y la crisis venezolana referenciada como el principal desencanto de los modelos populistas.

8

Consecuentemente, el perfil político predominante en Sudamérica desde 2015 en adelante es el propuesto por los gobiernos de centro derecha. En este escenario, hay dos recambios presidenciales para destacar en 2019 en tanto indican una bifurcación importante. En Argentina, Alberto Fernández, y en Brasil, Jair Bolsonaro. Así, de relaciones discordes en la primera década del siglo XXI, se pasa a posiciones crecientemente ubicadas en las antípodas.

El tránsito del giro a la izquierda hacia la primacía de los gobiernos de centro derecha trajo consigo variaciones que han impactado en el ámbito de las relaciones internacionales sudamericanas y en la configuración de las agendas de política exterior y de defensa. Si bien las coyunturas no son siempre fundantes de un cambio estructural, la aceleración con la que los nuevos gobiernos de centro derecha (especialmente el de Macri y el de Temer y luego Bolsonaro) modificaron las políticas públicas, sumado a la meta de consolidar una transformación cultural a nivel social que arraigue dicho giro político-ideológico y limite la posibilidad de regreso de alternativas progresistas y/o populares invocando la necesidad de un cambio cultural, han generado múltiples consecuencias que deben ser estudiadas.

Los casos de Argentina y Brasil han sido muy simbólicos. Como afirma Vommaro (en Busso 2019), en Argentina Propuesta Republicana (PRO), el partido de Mauricio Macri, se enmarcó en el modelo de la nueva derechas y planteó la necesidad de un

cambio cultural en el sentido de que la cultura política debería habilitar el paso de un tipo de sociedad a otra permitiendo el tránsito desde el desarrollo interno a la apertura exterior, y el de una sociedad de consumo a otra de inversión. Esto se lograría mediante un modelo de inserción pro occidental vía una alianza política y económica con Estados Unidos, Europa y Japón, en la que subyacía una lectura optimista de la globalización neoliberal. Esa lectura también afectaba el lugar asignado a Sudamérica en la política exterior argentina y el perfil político que la región debía privilegiar de caras al mundo. Como sostienen Russell y Tokatlian (2016):

la idea del cambio que traía Macri no se limitaba a aspectos específicos de la política exterior; implicaba otra identidad internacional para el país, otra visión del mundo y, en consecuencia, otros ejes ordenadores de la acción externa. La definición de Argentina como una parte constitutiva de la “patria grande” y del sur global fue considerada impropia y anacrónica (Russell y Tokatlian, 2016, s/p).

Además, el Gobierno de Mauricio Macri resolvió involucrar a las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interior contradiciendo la política del Estado argentino desde la recuperación de la democracia. Esta decisión se enmarca en una concepción que Tokatlian denomina “militarismo neoliberal periférico”. Dicha lógica concibe al gasto militar como ineficiente y a las Fuerzas Armadas como ociosas. Sin embargo, cree que su involucramiento en la seguridad interior es funcional para asegurar un modelo económico cada vez más excluyente (Tokatlian 2018).

Por otra parte, el Brasil de Bolsonaro, enmarcado en la experiencia de la *alt-right* (*alternative right*),<sup>1</sup> valoriza las posturas anti-igualitaristas, razón por la que rechaza muchas de las premisas básicas de la Ilustración y del liberalismo clásico e incorpora a sus políticas posturas racistas, antifeministas, homofóbicas, tradicionalistas y neorreaccionarias; todo en el marco de una confrontación destinada a derrotar la “herencia cultural del marxismo”. De acuerdo con Chantal Mouffe, es necesario evitar hacer una equivalencia entre fascismo y populismo de derecha y, por ello, no conculca con la idea que:

Bolsonaro sea un “Trump tropical”: es mucho peor que un Trump tropical. Es una especie de profascismo y hay que hacer la diferencia [...]. El populismo de derecha (en que incluye a Trump) es un populismo o una articulación xenófoba que da respuestas a demandas democráticas. Pero si no son demandas democráticas, no hablaría de populismo de derecha. El caso de Bolsonaro es complicado pero no veo que haya demandas democráticas, en su mayoría se trata de un rechazo total, más que una articulación de demandas democráticas. *Alt-right* no es lo mismo que populismo de derecha (en Mazzolini 2019, 133).

<sup>1</sup> Esta corriente es conocida en español como “derecha alternativa”.



Con Bolsonaro, en Brasil entra en vigencia una lógica de destrucción, propia de los regímenes profascistas. Esa lógica atenta contra las posibilidades de una solidaridad generalizada y gana aún más impulso con la contradictoria conducción de los impactos sociales y económicos surgidos como consecuencia de la pandemia (Safatle 2020). Un factor agravante es la participación masiva de militares en la máquina gubernamental –que están próximos a los 3000–, distribuidos en varios ministerios con un rol destacado en el núcleo de la decisión política. Más importante aún es el hecho de que el partido militar aprovechó la coyuntura de desgaste de la política en sentido general para concretar un proyecto de poder. Hay una reciprocidad entre Bolsonaro y el partido militar, parte central de la lógica de destrucción y exclusión, característica troncal del neoliberalismo.

Esta situación presenta un entramado significativo y particular entre la *alt-right* y la cuestión militar. A decir de Samuel Alves Soares (2018), el triunfo de Jair Bolsonaro en las elecciones presidenciales urge a reactualizar el examen del rol de las Fuerzas Armadas y la eterna transición a la democracia en Brasil.

El análisis de la cuestión militar en Brasil permite apreciar la persistencia de una visión que identifica a la izquierda y los movimientos sociales como una amenaza interna sobre el país. Los militares se ven a sí mismos como los protectores de la nación [...] Se ha restablecido un sentimiento de *misión protectora de la nación*, que es esencial para la identidad militar. La función constitucional, el papel en el sistema político y la misión autodesignada de las Fuerzas Armadas no se amoldaron completamente al marco democrático [...] las Fuerzas Armadas, en tanto institución estatal, mantuvieron prerrogativas y lograron consolidar un margen de autonomía relevante en el sistema político brasileño. Es posible considerar que los acontecimientos más recientes no apuntan a una restauración militar, sino más bien a la profundización de un papel tradicionalmente asumido y asimilado en el sistema político (Alves Soares 2018, 48-49).

La dificultad de extrapolar las amenazas –y los enemigos– que está aún vigente en algunos países, significativamente en Brasil, demarca la condición de “ejércitos coloniales de ocupación” (Mei 2020). La definición de la función y el papel de las Fuerzas Armadas es crucial para delinear las políticas de defensa. Estas, de manera amplia, están sujetas a dos pulsiones. Por un lado, la interna que refiere a una condición histórica en la cual el principal instrumento de la defensa, las Fuerzas Armadas, se constituyen como actores políticos relevantes. Como sucede en Brasil, donde la mentalidad militar está orientada hacia los enemigos internos y, en la actualidad, combinada con una visión anacrónica, anticomunista y antigramsciana. Por el otro, la pulsión externa, fundamentalmente establecida por Estados Unidos, que actúa en el sentido de imponer una agenda de seguridad construida a partir de “nuevas amenazas”, que torna difícil la distinción entre los campos de la seguridad interna y de la defensa. El resultado es muy diferente y sitúa a los países latinoamericanos en

posiciones muy distintas. En el caso de Argentina, el Gobierno de Alberto Fernández reafirmó recientemente la diferencia entre seguridad interna y defensa por medio del Decreto 571/2020 (López 2020), que deja de lado los cambios operados por el Gobierno de Mauricio Macri y recupera lo establecido en la Ley de Defensa Nacional de 1988. Si durante la corta “marea rosa” ya había disonancias entre Argentina y Brasil en este campo, la situación presente coloca a los dos países en las antípodas. Es necesario enfatizar la centralidad de cómo los países de la región configuran y ajustan el empleo de sus instrumentos de fuerza letal.

Como lo mencionamos, el uso interno de la fuerza letal está relacionado con las diferencias sociales y políticas, y constituye un factor adicional en las reformas económicas de corte neoliberal. Un ejemplo de ello es el caso chileno donde, a la represión policial de Carabineros durante las manifestaciones de 2019, se suma el rol asignado a las Fuerzas Armadas ante la declaración de estado de excepción constitucional como consecuencia de la pandemia de coronavirus (COVID-19), que trajo aparejado el toque de queda a nivel nacional y, con ello, la salida de los militares a las calles con el fin de controlar la seguridad ciudadana en el marco de la crisis sanitaria. A esta tarea también se añadieron cuerpos de élite de las Fuerzas Armadas (los denominados Boinas Negras). En opinión de Del Fierro Baraona y Enríquez Muñiz (2020), la seguidilla de medidas militarizantes constituye un error y pone de manifiesto que las Fuerzas Armadas están siendo utilizadas por las autoridades para satisfacer fines propagandísticos buscando dar una sensación de seguridad que no es tal, debido a que el delito durante la pandemia se ha incrementado. Por otra parte, en el caso de Colombia, el desafío es establecer un proceso de revisión del papel de los militares en el posconflicto, o más precisamente, pos acuerdo con la mayor guerrilla (Vargas Velásquez 2020). Desde la década de 1960, las Fuerzas Armadas colombianas fueron empleadas en el ámbito interno, con fuertes vínculos con Estados Unidos, principalmente a partir de los años 2000, con el Plan Colombia.

Este recorrido deja claro que, de manera conjunta al viraje económico hacia el neoliberalismo, las políticas exteriores y de defensa se han visto profundamente afectadas modificando significativamente los criterios establecidos por el regionalismo posliberal y poshegemónico (Riggirozzi y Tussie 2012) que fueron reemplazados por un retorno al regionalismo abierto o, más aún, por una desarticulación integral del multilateralismo regional. De propuestas de inserción internacional que privilegiaban la búsqueda de autonomía, la diversificación de vínculos, la consolidación de una agenda sudamericana, la instauración de un modelo económico neodesarrollista, la cooperación en el área de la defensa y los esfuerzos por avanzar hacia una conducción civil de la misma, transitamos hacia un escenario caracterizado por la búsqueda de una inserción pro occidental (limitada por la influencia china), la paralización de espacios multilaterales como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y, consecuentemente, del Consejo Sudamericano de Defensa, la desjeraquización de

Sudamérica como área prioritaria en la acción externa de los Estados de la región y el avance de las ideas y prácticas preexistentes en varios países sudamericanos destinadas a desdibujar los límites entre seguridad y defensa. Estas últimas características trajeron consigo efectos dispares (dependiendo del caso analizado varían los contenidos y la intensidad), pero preocupantes tales como el empoderamiento del rol “político” de las Fuerzas Armadas en algunos países y la asignación a los militares de tareas de ligadas a la seguridad pública en aquellos que, incluso, lo tenían prohibido legalmente. En este marco, como sostiene Grabendorff, desde

la asunción de Trump, la pérdida de credibilidad internacional y de previsibilidad política de Estados Unidos se percibe con claridad en América Latina. No obstante, la región solo ha mostrado reacciones defensivas en temas vinculados a la política migratoria, el comercio y la amenaza de intervención militar en Venezuela. Mientras tanto, ha aumentado considerablemente la disposición a establecer una colaboración más estrecha con Estados Unidos en todas las áreas de la seguridad pública (Grabendorff 2018, 49).

Sin embargo, en el transcurso de 2020, la situación de los gobiernos de derecha se ha complejizado. Sin bien cuentan en su haber con ser mayoritarios a escala regional en tanto ocupan la generalidad de los poderes Ejecutivos en ejercicio, es necesario remarcar que varios de ellos enfrentan escenarios de inestabilidad interna fruto de demandas y movilizaciones sociales iniciadas a partir de 2019 (Bomtempo 2020). Es verdad que durante ese año las manifestantes conmocionaron ciudades de todo el mundo y aparecieron como síntomas de la crisis de la globalización neoliberal, pero como afirma Michael Shifter (2020), América Latina en particular experimentó una mayor agitación social que en cualquier otro momento de la historia reciente. Las crisis políticas y las movilizaciones masivas estallaron en Haití, Honduras, Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia, Chile y en muchos otros lugares. En palabras del autor, esta situación se explica por el fracaso para abordar problemas históricos como el estancamiento económico, los poderes judiciales politizados, la corrupción, la delincuencia y, en algunos cuantos casos, un gobierno autoritario. Así, la incapacidad de los gobiernos para cumplir sus promesas ha ocasionado que estos pierdan legitimidad ante los ciudadanos, quienes se sienten cada vez más insatisfechos con la forma en que funciona, o no funciona, la democracia en sus países:

Sin embargo, igual de pertinente para el momento actual es la percepción generalizada de una falta de justicia, de que las élites económicas y políticas gozan de una serie de privilegios y prerrogativas que se le niegan a la mayoría de los ciudadanos. Algunos de los resentimientos acumulados de la región se deben a la sensación que tienen aquellos que ostentan la mayoría del poder y la influencia de que tienen derecho a todo, quienes además casi nunca les otorgan a los demás el respeto y la dignidad que merecen (Shifter 2020).

La reacción de estos gobiernos para contener –o quizá– reprimir las demandas sociales implicó la recurrencia al endurecimiento de las acciones de las fuerzas de seguridad y, en ocasiones, el recurso a las Fuerzas Armadas. En ese contexto, se incentivaron nuevamente los debates sobre las cuestiones de seguridad y defensa, y su impacto sobre la calidad democrática así como también sobre la paralización del multilateralismo regional. El rol de los militares apoyando a presidentes que enfrentaban demandas sociales y argumentaban que estaban “en guerra” contra sus propios conciudadanos como aconteció en Chile; Fuerzas Armadas involucradas en disturbios domésticos e incluso recomendando a los presidentes que abandonaran su cargo, como en el caso de Bolivia, son hechos muy preocupantes (Tokatlian 2019). Como afirman Murillo y Levitsky (2020), la recurrencia a los militares anula o limita la búsqueda de soluciones políticas a los problemas existentes y, por lo tanto, deteriora la democracia. Es claramente una situación de retroceso regional.

Desde el momento en que presentamos la propuesta temática para este dossier ha transcurrido un tiempo breve, sin embargo, mucha agua ha pasado bajo el puente, incluyendo la pandemia por coronavirus (COVID-19) que, dicho sea de paso, habilitó misiones subsidiarias para las Fuerzas Armadas y las incluyó en el debate sobre “el día después”. La intensidad y aceleración de los cambios mencionados amerita un análisis académico detallado y fundado que intente echar luz sobre la incertidumbre y los desafíos que enfrentan las políticas exteriores y de defensa sudamericanas tanto en el escenario actual como en el mundo incierto que nos espera. En este marco, las preguntas básicas de las que partimos en ese momento son hoy más relevantes aún: ¿cuáles son las principales diferencias entre las políticas exteriores y de defensa sudamericanas de la primera década del siglo XXI y la de los gobiernos actuales? ¿Son dichas diferencias tan marcadas como aparecen a primera vista o ya existía un ajuste sobre dichas políticas en el tránsito final de los gobiernos del giro a la izquierda? ¿Constituyen las modificaciones en la orientación de las políticas exteriores y de defensa de los nuevos gobiernos de derecha un cambio estructural o es solo una coyuntura que no se consolidará? ¿Cuáles serán los efectos sobre las sociedades nacionales en caso de que dichos cambios se consoliden? ¿Cuáles fueron las principales causas por las cuales los avances en enfoques autonómicos de política exterior y las propuestas de una conducción política de la defensa se desvanecieron tan rápidamente? ¿Qué diferencias existieron en el rol asignado a las Fuerzas Armadas por gobiernos como los de Bolivia, Ecuador y Venezuela por una parte y Argentina, Brasil, Uruguay, entre otros? ¿Transitamos nuevamente hacia una agenda externa y de defensa diseñada desde Washington o los gobiernos actuales realmente comulgan con las ideas de inserción occidental y desdibujamiento entre seguridad y defensa en función de sus propias convicciones ideológicas? ¿Desde una perspectiva comparativa, qué y cómo aportan las experiencias de los países sudamericanos que continuaron aplicando políticas exteriores y de defensa con los patrones de la década de 1990 en referencia a

los que giraron a la izquierda? ¿Cuáles son las consecuencias sobre los objetivos de política exterior y de defensa establecidos en el marco del regionalismo posliberal y el regionalismo poshegemónico de la década anterior? ¿Los gobiernos de centro derecha sudamericanos construyen un nuevo regionalismo?

Una pregunta central, de carácter prospectivo, se refiere a las condiciones, al período y a las posibilidades para la reconstrucción de las políticas exteriores y de defensa que sean producidas como forma de contención y de reconstrucción de los impactos autoritarios. Las respuestas pueden implicar un profundo escepticismo, por lo que es fundamental que las fuerzas de resistencia inauguren movimientos convergentes y fundamenten sus decisiones en un realismo sensato, sin dejar de organizarse para la indispensable esperanza de una ruptura con los designios que ya están en curso. Un movimiento inicial transcurre desde un análisis sensato de la coyuntura y una revisión crítica de las medidas de un pasado no tan distante. Ese primer movimiento es la obligación principal de los académicos y estudiosos del área, y este dossier del número 68 de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* responde a ese desafío. El segundo movimiento es una tarea para los actores políticos e implica el tejido de redes de reflexión y acción, dentro de un marco de disputa entre la profundización y hegemonía de las concepciones neoliberales y los reclamos sociales sobre la necesidad de corregir los efectos negativos de dicho modelo.

14

Varias de estas cuestiones se abordan en los cinco trabajos que integran este dossier. En primera instancia, presentamos los artículos que hacen referencia a distintas cuestiones del campo de la defensa desde una perspectiva regional y/o binacional. Posteriormente, incluimos los trabajos que analizan aspectos de la política exterior y de defensa durante el Gobierno de Mauricio Macri en Argentina y, finalmente, uno que se refiere a la Amazonía en el pensamiento militar brasileño.

En el artículo “Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa”, adecuadamente fundamentado, Emilse Eliana Calderón trata con amplitud la temática de la defensa y la seguridad internacional en América del Sur. Se analizan casos nacionales articulando factores domésticos, regionales y sistémicos, para responder al interrogante que puede ser formulado de la siguiente manera: ¿por qué las cuestiones de seguridad internacional y defensa de la región no se consolidaron de manera suficiente durante la “marea rosa”, teniendo como resultado el debilitamiento y el abandono de la UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano? Entre las debilidades identificadas, resalta el déficit crónico en la conducción de la política de defensa. Más allá de las vicisitudes sistémicas representadas por la posición de Estados Unidos, la variable doméstica arroja luz sobre la cuestión de la autonomía militar. La autora no deja de considerar la reducida conflictividad entre los Estados, como así también señala con pertinencia el empleo de las Fuerzas Armadas en el ámbito de la seguridad interna. Lo sistémico tiene importancia para la condición periférica de la región, punto intensamente

enfaticado. La condición periférica es crucial para comprender los enormes desafíos para la construcción de autonomía, perseguida por una parte importante de los países durante el período de gobiernos de centro izquierda en la región, aunque el empeño no haya sido lo suficientemente fuerte.

En segundo lugar, el artículo “Democracia y educación: notas sobre la enseñanza militar en Argentina y Brasil” subraya una cuestión central para el debate sobre la democracia: la autonomía militar. Ana Penido Oliveira, Suzeley Kalil Mathias y Eduardo Mei exponen el potencial de la educación militar como factor esencial para revertir esa situación y guiar a los militares hacia una posición que se adhiera a la democracia y a los límites republicanos. Los autores optan por un estudio comparativo entre Argentina y Brasil, abocándose más detalladamente al segundo caso. Para el análisis, se propone el “cuadrante normativo” de la educación militar, propuesta original y de acentuadas posibilidades hermenéuticas.

En este artículo se marcan las distinciones entre ambos países. En Argentina se estableció una normativa común a toda la educación en el país, que no diferencia civiles de militares. Por el contrario, en el caso brasileño la diferenciación está fijada por ley. Además, en Argentina existe un proceso de separación entre las esferas externa e interna de la seguridad, pasando la Defensa a estar orientada exclusivamente al ámbito externo. Esto último marca otra distinción importante con el caso brasileño, como ya fue señalada. La síntesis del estudio comparativo puede observarse en las expresiones presentadas en el cuadrante normativo. En Argentina predomina la subordinación, mientras que en Brasil predomina la autonomía.

En referencia a los análisis específicos sobre la situación en Argentina, se presentan dos artículos. El primero de ellos denominado: “Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina”, cuya autoría corresponde a Alejandro Simonoff, analiza desde una perspectiva crítica cómo los acuerdos Mercosur-Unión Europea son una muestra de los objetivos de la coalición Cambiemos que llevó al poder a Mauricio Macri. En ese marco, se destaca que la apuesta por la firma de un acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea es uno de los tres objetivos concretos buscados por la administración de Cambiemos, junto con el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Presidencia del G20. Por esa razón, ese proceso de negociación resulta significativo, ya que desnuda muchas de las presunciones que el Gobierno de Macri tuvo sobre el mundo y permite evaluar su modelo de inserción internacional. Se describe su administración como inscrita en cierto consenso existente entre las élites a favor de un sesgo neoliberal de la globalización que desconoció el rol de otros actores relevantes en el orden neoliberal globalizado y, consecuentemente, realizó una lectura equivocada de lo que realmente estaba pasando a escala mundial, tomando decisiones importantes sobre la base de información imperfecta. Así, las negociaciones para lograr el acuerdo entre Mercosur y la Unión Europea se diferenciaron del clima proteccionista impe-

rante desde la asunción de Donald Trump en Estados Unidos, y se presentaron como el “retorno” de Argentina al mundo. Para la gestión de Mauricio Macri, el Mercosur tuvo un valor de “puente” a los acuerdos OMC plus, en tanto la derecha conservadora argentina consideró que ese proceso de integración, por sí mismo, solo operaba como una atadura a la libertad del país para vincularse con el “Primer Mundo”.

El artículo de Sergio Gabriel Eissa titulado “La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)” parte de una analogía con un ave de las llanuras de Argentina y Uruguay (el tero), que se caracteriza por “poner los huevos en un lado, pero gritar en otro”, actitud que el autor considera muy común en la política argentina en tanto la clase política suele decir una cosa, mientras hace otra. Desde esa perspectiva, el artículo analiza la política de defensa de la Presidencia de Mauricio Macri y sostiene que, a pesar de un discurso inicial favorable a las Fuerzas Armadas y a la reivindicación de la defensa, esta terminó reflejando un retorno a la implementada en durante la década de 1990 por el presidente Carlos Menem (1989-1999), en tanto volvió a primar la idea de subordinar la defensa al ajuste neoliberal. Para sustentar esta afirmación, el artículo recurre al análisis de documentos, de las medidas adoptadas y del presupuesto para la defensa nacional argentina. Por otra parte, de la consulta de dichas fuentes intenta mostrar que existieron pujas entre dos sectores al interior del gobierno: aquellos que buscaban convertir a las Fuerzas Armadas en Guardias Nacionales, involucrándolas en la lucha contra el narcotráfico siguiendo las orientaciones de los Estados Unidos, y aquellos que no estaban interesados en lo que sucediera con ellas. Finalmente, concluye que, como consecuencia de estas políticas, a finales de 2019, las Fuerzas Armadas argentinas se encontraron en una situación de deterioro no solamente material, sino también en lo que respecta al adiestramiento.

Finalmente, el trabajo “La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones y acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990” escrito por Dilceu Roberto Pivatto-Junior y Raul Cavedon-Nunes presenta una descripción detallada, con fuerte base empírica, de cómo el Ejército y la Marina se refirieron a una región que ocupa un área considerable de América del Sur. En el caso del análisis del Ejército de Brasil, se destaca una concepción que refuerza el empleo de fuerza letal en el ámbito interno y en las “nuevas amenazas”; se enfatiza que se trata de un escenario de acentuada mutación y cambios tecnológicos significativos. La cuestión tecnológica se constituye en un pilar esencial de las acciones de la Fuerza Terrestre y varios proyectos se articulan para que el país esté en condición de disuasión constante. Los datos sobre la ampliación de las organizaciones militares en la región son importantes para análisis posteriores que traten sobre las problemáticas del impacto regional de la Defensa. La Doctrina Gama es otro punto que merece destacarse, dado que señala una postura de resistencia en maneras no convencionales. Más allá de que la Marina considere que su papel no es central y no tenga apoyo logístico del Ejército, también

considera la posibilidad de empleo interno, como el posible empleo contra focos de guerrilla. Más relevante como perspectiva analítica es que las visiones son singulares a cada una de las Fuerzas e indican la ausencia de una orientación más consistente y proveniente del poder político; otra evidencia de autonomía militar y con un efecto debilitante para la Defensa.

Los artículos presentados en este dossier se concentran en dos países. En síntesis, son representativos de las debilidades institucionales y políticas que también pueden ser atribuidas a otras naciones de la región, guardando las especificidades adecuadas. En Sudamérica persisten insuficiencias propias de una periferia que busca superar las condiciones históricas adversas, de élites usureras y de oposiciones fragmentadas. Más allá de que los análisis no sean promisorios, y en el marco de una coyuntura poco alentadora, se espera que sean suficientes para avanzar en nuevos estudios y que inspiren una transformación profunda de la realidad de América Latina. La falta de conjugación de las políticas exteriores con las políticas de defensa es un síntoma de las fragilidades mencionadas, sin embargo, nos muestra la necesidad de aplicar acciones para revertir el tenebroso contexto actual.

## Referencias

17

- Alves Soares, Samuel. 2018. “¿Volvieron los militares en Brasil? La democracia obstruida por la cuestión militar”. *Nueva Sociedad* 278: 48-58. Acceso el 15 de marzo de 2020. <https://bit.ly/2ZcKSoO>
- Aron, Raymond. 2002. *Paz y guerra entre las naciones*. Brasilia: Universidad de Brasilia.
- Bomtempo, Tomás. 2020. “Latinoamérica on fire”. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 6 de febrero. Acceso el 7 de marzo. <https://bit.ly/2CY7zVh>
- Busso, Anabella. 2019. “Política exterior y cambio cultural en el Gobierno de Mauricio Macri”. En *La Argentina de Cambiemos*, compilado por Esteban Iglesias y Juan Bautista Lucca, 331-350. Rosario: UNR Editora.
- Busso, Anabella y Maximiliano Barreto. 2020. “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 74-92. Acceso el 1 de junio de 2020. <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376>
- Del Fierro Baraona, Nicolás y José Heriquez Muñoz. 2020. “La militarización de la seguridad ciudadana”. *El Desconcierto.cl*. Acceso el 7 de julio. <https://bit.ly/31Z3QBh>
- Grabendorff, Wolf. 2018. “América Latina en la era Trump: ¿una región en disputa entre Estados Unidos y China?” *Nueva Sociedad* 275: 47-61. Acceso el 13 de febrero de 2020. <https://bit.ly/38D5olw>
- López, Ernesto. 2020. “La defensa nacional a cara lavada”. *El Cohete a la Luna*, 5 de julio. Acceso el 6 de julio. <https://bit.ly/2O66oFh>



- Mazzolini, Samuele. 2019. “La apuesta por un populismo de izquierda. Entrevista a Chantal Mouffe”. *Nueva Sociedad* 281: 129-139. Acceso el 15 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2O9W3bC>
- Mei, Eduardo. 2020. “Entrevistado por Carlos Alberto Jr.”. *Roteirices*, podcast, 28 de junio. <https://bit.ly/325UfbA>
- Moreira, Carlos, Diego Raus y Juan Carlos Gómez Leyton. 2008. *La nueva política en América Latina. Ruptura y continuidades*. Montevideo: Trilce.
- Murillo, María Victoria y Steven Levitsky. 2020. “La tentación militar en América Latina”. *Nueva Sociedad* 285: 1-11. Acceso el 4 de junio. <https://bit.ly/3gB4vN2>
- Riggirozzi, Pía y Diana Tussie. 2012. *The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America*. Londres: Springer.
- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. 2016. “Macri en busca de una nueva estrategia de inserción internacional”. *Anuario Internacional CIDOB*. Acceso el 13 de abril de 2017. <https://bit.ly/2VVcXPx>
- Safatle, Vladimir. 2020. “Bem-vindo ao Estado suicidário”. *Jornal GGN*. Acceso el 25 de marzo. <https://bit.ly/3iK3LHv>
- Saint-Pierre, Héctor. 2006. “O destino das paralelas”. Ponencia presentada en XXVI Congreso Internacional de LASA. Puerto Rico, marzo.
- Shifter, Michael. 2020. “La rebelión contra las élites en América Latina”. *The New York Times*, 22 de enero.
- Vargas Velásquez, Alejo. 2020. “Reflexionar y repensar sobre nuestras Fuerzas Armadas”. *El Colombiano*, 6 de julio. Acceso el 6 de julio. <https://bit.ly/3feUS6r>
- Tokatlian, Juan Gabriel. 2019. “Latinoamérica y el retorno de la cuestión militar”. *Página 12*, 12 de noviembre.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Argentina y el ‘militarismo neoliberal periférico’”. *Open Democracy*, 11 de septiembre. Acceso el 3 de marzo de 2020. <https://bit.ly/2Zb5zRT>