

ÍCONOS

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

n.º 68, Vol. XXIV (3er. cuatrimestre)
ISSN 1390-1249 / e-ISSN: 1390-8065
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
<i>Introduction to dossier</i>	
<i>Foreign and defense policies in Latin America: Towards a new regionalism</i>	
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
<i>Decline of post-neoliberal regionalism in South America: Weaknesses of "pink tide" political leadership on Defense policies</i>	
Emilse Eliana Calderón	

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

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

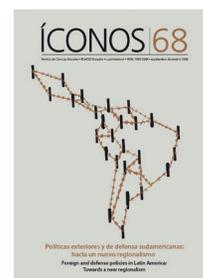
04. La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019).	75-93
<i>National Defense as fiscal policy during the Mauricio Macri administration (2015-2019)</i>	
Sergio Gabriel Eissa	

05. La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones y acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990	95-113
<i>Amazonia in Brazilian military thought: Army and Navy conceptual frameworks and strategic actions in the 90s</i>	
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

Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa

Decline of post-neoliberal regionalism in South America: Weaknesses of "pink tide" political leadership on Defense policies



 Dra. Emilse Eliana Calderón. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, e investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina). (emilsecalderon@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-2975-0572>)

Recibido: 17/01/2020 • Revisado: 07/04/2020
Aceptado: 01/06/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

Partiendo de una perspectiva metodológica cualitativa y multicausal de los fenómenos político-sociales y con una mirada teórico-conceptual cercana al realismo neoclásico, el presente artículo aborda el devenir del regionalismo posneoliberal en América del Sur instaurado por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Específicamente se analiza el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) porque representó un incentivo sin precedentes al desarrollo de la confianza entre los países y a la búsqueda de consensos en materia de Defensa. Por ello, la dilución del Consejo en el contexto de cambio político-ideológico acontecido en la subregión aproximadamente a mediados de la segunda década del siglo XXI, amerita ser examinada; en este sentido, el artículo explica por qué el modelo de regionalismo posneoliberal fue abandonado sin dificultades con el ocaso de la marea rosa. Finalmente, la premisa que se sustenta indica que existió un condicionamiento profundo de la variable doméstica, enlazada a problemáticas estructurales de los Estados y materializada en su escasa capacidad de conducción política de la Defensa; al tiempo que la incidencia de la variable sistémica se entiende como secundaria, por lo cual el rol de Estados Unidos en el hemisferio es relevante en tanto acompaña y potencia el proceso que se desarrolla en el subcontinente y que revierte la tendencia concretada por la UNASUR y el CDS.

Descriptores: América del Sur; conducción política; Consejo de Defensa Sudamericano; Estados Unidos; marea rosa; regionalismo posneoliberal.

Abstract

This article discusses the evolution of post-neoliberal regionalism in South America as implemented by the Union of South American Nations (UNASUR). A qualitative and multi-causal approach to political and social phenomena will be used, together with a theoretical-conceptual viewpoint close to neoclassical realism. Special consideration is given to the South American Defense Council (CDS): An unprecedented attempt to build consensus between participant countries on Defense issues and to develop effective confidence-building measures among them. The weakening of the Council as a consequence of the changing political and ideological trends -prevalent in the second decade of the current century-, is granted particular consideration. The article explains the reasons why it was so easy for participant Governments to abandon post-neoliberal regionalism, as soon as the so-called "pink tide" receded. Finally, evidence is provided that shows that domestic variables played a crucial role in accounting for the demise of this new regional security model. Structural internal weaknesses within the regional States also played a major part in limiting the capacity of political leaders to sustain their control over Defense policies. Factors related to the international system are seen as of secondary importance. Although the United States is not a central player in these developments, it certainly had some influence in reinforcing and encouraging the reversal of the policies initiated and endorsed by UNASUR and the CDS.

Keywords: South America; political leadership; South American Defense Council; United States; pink tide; post-neoliberal regionalism.

1. Introducción

Promediando la primera década del siglo XXI, se respiraban aires de autonomía en América del Sur de la mano de gobiernos que, en alguna medida, buscaron impulsar a la subregión en el sistema internacional como una única voz de cara al tratamiento de ciertos temas de la agenda global, entre ellos, las cuestiones de seguridad. De este modo, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet (2000-2010) en Chile; Luiz Inácio da Silva y Dilma Rouseff (2002-2016) en Brasil; Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) en Argentina; Rafael Correa (2007-2016) en Ecuador; Evo Morales (2005-2019) en Bolivia; Fernando Lugo (2008-2012) en Paraguay; Tabaré Vázquez y José Mujica (2005-2015) en Uruguay; y Hugo Chávez y Nicolás Maduro (1999- actualidad) en Venezuela, constituyeron gobiernos que dieron forma a lo que se conoció como el fenómeno en la región del giro a la izquierda o “marea rosa” (BBC 2005). Si bien sus particularidades propiciaron distintas categorías y clasificaciones, comenzando por la propuesta de Castañeda (2006),¹ la dinámica particular que se desarrollaba en el subcontinente logró cierto grado de materialización por medio de la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y, específicamente, del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), siendo susceptible de abordarse en el marco de los aportes teóricos de Buzan y Weaver (2003). Estos autores exaltan la existencia de un patrón tradicional de amistad-enemistad que determina la intensidad de los vínculos entre los vecinos de la subregión. De este modo, siguiendo dicha conceptualización, Sudamérica, durante los gobiernos del giro a la izquierda y en tanto como complejo regional de seguridad, despliega un modelo de regionalismo posneoliberal (Legler 2013) anclado en un diálogo político fluido y fructífero que permitió establecer ciertas premisas básicas sobre el modo más conveniente de abordar y gestionar determinados asuntos y escenarios de interés compartido.

No obstante, en distintas circunstancias que van desde la pérdida del gobierno en un proceso electoral democrático, pasando por el juicio político y la destitución del presidente en funciones o el corrimiento ideológico de quien en principio se presentó como un aliado político, hasta llegar a la ocurrencia de un golpe de Estado, la marea rosa se fue retirando de las costas del sur. El subcontinente se perfiló poco a poco hacia la derecha y la cercanía política e ideológica con Estados Unidos volvió a ser notoria. Consecuentemente, los consensos alcanzados en América del Sur fueron enmudeciendo y las prácticas de diálogo, coordinación y cooperación más novedosas que habían empezado a ganar terreno, se fueron apagando.

1 En 2006, el por entonces canciller mexicano Jorge Castañeda escribió un artículo que sería referenciado por un sinnúmero de académicos para reafirmar o discutir su principal postulado acerca de que los procesos políticos latinoamericanos de la primera década del siglo XXI se encontraban liderados por dos izquierdas distintas. Una de tipo moderna, abierta y reformista en Chile, Uruguay y Brasil; otra nacionalista, estridente y cerrada representada en Bolivia, Ecuador y Venezuela, colocando a Argentina en una posición intermedia (2006, 29).

En virtud de este discurrir, el presente artículo tiene como objetivo responder al interrogante acerca de ¿por qué no se pudo consolidar el modelo de regionalismo posneoliberal en América del Sur instaurado por la UNASUR para el abordaje de las cuestiones de seguridad internacional y tan fácilmente se lo dejó de lado con la llegada del giro a la derecha?

Partiendo de una perspectiva metodológica cualitativa y multicausal de los fenómenos político-sociales, es dable identificar dos variables independientes que participen en la explicación del problema referenciado por medio del condicionamiento que ejercen sobre la política exterior de los Estados y, por ende, en las posibilidades de concreción de cierto modelo de regionalismo. Una de ellas es *sistémica* y versa sobre el rol que tiene Estados Unidos en el hemisferio como potencia hegemónica desde lo estratégico-militar. La otra variable es *doméstica* y consiste en la capacidad de los Estados sudamericanos para llevar adelante una conducción política de la Defensa como sustento de la política exterior. Ambas variables influyen en el devenir del regionalismo posneoliberal aunque, recuperando una mirada teórico-conceptual cercana con el realismo neoclásico, se puede advertir que los detalles particulares del accionar internacional de los Estados son definidos por los contextos internos pese a que los condicionantes sistémicos modelen los lineamientos generales más fácilmente identificables (Rose 1998). Por eso, y rescatando el espíritu de los aportes de aquellos autores que específicamente abordan las problemáticas de seguridad en los países periféricos del sistema internacional (Ayoob 1995; Neumann 1995; David 1995; Holsti 1995; Escudé 1995; Acharya 1999; Mares 2001, entre otros), este escrito parte de afirmar la preponderancia del condicionamiento de la variable doméstica por sobre la sistémica.

En este sentido, la conducción política de la Defensa se entiende como la gestión integral del Estado sobre esa área para elaborar y supervisar la implementación de la política de Defensa como política pública (Calderón 2016). Por ello, la capacidad que los Estados poseen para llevar adelante tal conducción puede sopesarse en función de examinar la presencia de cuadros civiles especializados, el grado de influencia y poder de las Fuerzas Armadas, y la relevancia de la agenda de Defensa. Por otra parte, esa capacidad de conducción es la que sustenta la política exterior en lo que respecta al accionar internacional del Estado en la dimensión estratégico-militar de las relaciones internacionales y, en consecuencia, es la que puede favorecer la consecución del regionalismo posneoliberal en el caso de los gobiernos sudamericanos durante el giro a la izquierda.

En cuanto al rol de potencia hegemónica que tiene Estados Unidos en el hemisferio desde lo estratégico-militar, es una variable que difícilmente puede excluirse de un ejercicio de análisis acerca del comportamiento externo de los Estados sudamericanos y se puede detectar mediante el rastreo tanto de la retórica política como de las decisiones y acciones que dan cuenta de la vocación de Washington por liderar los

asuntos de seguridad internacional en el hemisferio. De hecho, desde una perspectiva fáctica, para el período en que gobernaron mayoritariamente los gobiernos del giro a la izquierda, el rol de Estados Unidos en el continente se comportó de manera más bien permisiva en términos de Jaguaribe (1969) con respecto al proceso de diálogo político que se estaba desarrollando en la subregión de la mano de UNASUR y el CDS, aunque sin perder su impronta tradicional ligada con esa vocación por liderar los asuntos de seguridad internacional.

Consecuentemente y retomando el interrogante propuesto sobre el giro a la derecha en América del Sur y el ocaso, sin mayores dificultades, del modelo de regionalismo posneoliberal encarnado en la UNASUR y el CDS, en este artículo se sostiene que esa situación aconteció a partir del condicionamiento, en primer lugar, de una variable doméstica que operó de manera profunda y permanente en el tiempo por enlazarse a problemáticas estructurales de los Estados, mientras que la incidencia de la variable sistémica actuó manteniendo su impronta tradicional y acompañó un proceso cuyo origen es interno. De este modo, la deuda que los gobiernos de la marea rosa tuvieron con respecto a la consecución de la conducción política la Defensa expresada en la escasez de cuadros civiles especializados, los resabios de influencia y poder de las Fuerzas Armadas y el solapamiento de las agendas de Defensa por las de seguridad pública, es central y determinante para explicar el interrogante en cuestión. Al mismo tiempo, el rol de Washington en el hemisferio, expresado en su vocación por liderar los asuntos de seguridad internacional, es relevante en tanto acompaña y potencia el proceso que se desarrolla en el subcontinente y que revierte la tendencia concretada por la UNASUR y el CDS de una instancia de diálogo político que lo excluía.

Finalmente, el contenido de este escrito se sistematiza en cuatro apartados. El primero introduce una reseña de los principales rasgos del modelo de regionalismo posneoliberal concretado en la UNASUR y el CDS. La segunda sección explica el comportamiento de la variable sistémica para comprender el rol de acompañamiento en el marco del esquema explicativo propuesto. En tercer término, se analiza la variable doméstica como elemento explicativo central mediante su operacionalización en los indicadores ya mencionados.² En último sitio, se confecciona un apartado reflexivo acerca de la trascendencia de alcanzar una conducción política de la Defensa de cara a poder sustentar una política exterior que pueda concretar cierto modelo de regionalismo.

2 Los indicadores, a saber, presencia de cuadros civiles especializados, grado de influencia y poder de las Fuerzas Armadas, así como relevancia de la agenda de Defensa, están presentes en todos los escenarios nacionales sudamericanos y comparten determinados rasgos que, más allá de las particularidades, permiten plantear la existencia de ciertas tendencias subregionales en torno a ellos. Asimismo, cabe aclarar que el criterio de selección de los casos nacionales para ilustrar cada indicador, y por ende cada tendencia, responde a la intención de que esas ilustraciones sean lo más contundentes y claras posibles. De este modo se busca sortear las imprecisiones de un abordaje subregional, sin que las especificidades de los casos impidan alcanzar una explicación susceptible de ser aplicada a la subregión como un todo.

2. Ascenso y caída del regionalismo posneoliberal en América del Sur

Para comprender la importancia de examinar la variable doméstica que, de modo silencioso, operó erosionando las bases del regionalismo posneoliberal haciendo imposible su afianzamiento, es necesario entender el valor intrínseco de la existencia de la UNASUR y, específicamente del CDS, como experiencias que materializaron dicho modelo más allá del desenlace que tuvieron.

En una subregión caracterizada por la casi inexistente conflictividad interestatal y frente al fracaso del neoliberalismo en América Latina así como del regionalismo abierto, la UNASUR llegó impulsada por gobiernos de centro-izquierda que, pese a la variedad de estrategias de inserción externa (Calderón 2011), consideraron necesario en algún punto volver la mirada al subcontinente para proyectarse internacionalmente y ampliar sus márgenes de autonomía en un contexto global y hemisférico que se manifestaba permisivo. En este sentido, cabe recordar que acontecían los primeros indicios del proceso de cambio en el orden internacional, marcados por la emergencia de nuevos polos de poder (China, Rusia, India, Brasil) y las dificultades que en distintos ámbitos comenzaron a atravesar los vencedores de la guerra fría. Así también, la aparente relajación de la atención de Washington sobre América del Sur en función de la complejidad de los escenarios bélicos en los cuales se hallaba involucrado (Afganistán e Irak) y de la crisis financiera internacional que lo afectó directamente. De este modo, los gobiernos de la marea rosa concretaron la vuelta de la política a las relaciones exteriores y la necesidad de generar una agenda de desarrollo post Consenso de Washington; en este marco, es factible entender a la UNASUR y al CDS como propuestas afines con tales sucesos (Sanahuja 2009).

Por otro lado, desde una perspectiva formal-institucional, la Unión se erigió sobre la base de una lógica de funcionamiento que apuntaba a construir un espacio de integración en un sentido amplio, con una agenda multidimensional y priorizando el diálogo político. En línea con este espíritu, y en tanto uno de sus órganos constitutivos, el CDS se introdujo como una instancia de consulta, cooperación y coordinación en Defensa. Sus objetivos enfatizaban la generación de consensos para contribuir tanto con la consolidación de América del Sur como una zona de paz, como con la construcción de una visión conjunta que identificara las amenazas y que pudiera ser articulada en foros multilaterales (Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR 2008).

En suma, las particularidades del contexto de origen, así como las premisas formales-institucionales que dieron forma a la UNASUR y al CDS, delinearon un tipo de regionalismo distinto al preexistente en Sudamérica, que condujo a descartar las referencias tanto a un proceso de integración tradicional como, en el caso del Consejo, a un proceso de seguridad (Fontana 1996) o a la instauración de un modelo de

seguridad cooperativa (Carter et al. 1992; Nolan 1994). Conceptos como regionalismo posliberal y poshegemónico, integración multidimensional y concertación son acuñados por analistas cuyas premisas suelen ser afines y complementarias. Entre ellos se encuentra la noción de regionalismo posneoliberal de Legler (2013), quien considera, además, los problemas que impiden una gobernanza regional.

Por consiguiente, la valoración de la UNASUR y del CDS debe realizarse de acuerdo con parámetros distintos al establecimiento de una estructura institucional densa y consolidada que implique una cesión de soberanía o que se focalice en el incremento de las relaciones económico-comerciales o en el desarrollo de un proceso estandarizado de instauración de medidas de fomento a la confianza mutua y a la cooperación. Por el contrario, y atendiendo específicamente al CDS, es pertinente examinar las iniciativas, decisiones y acciones desplegadas y sopesar en qué medida se correspondieron con los objetivos del Consejo. Las mismas corresponden a los ejes de los planes de acción anuales que discurrieron entre 2009 y 2015: políticas de Defensa; cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones de paz; industria y tecnología de la Defensa; formación y capacitación. Asimismo, pueden agruparse en tres niveles de análisis: uno concerniente a las actividades de la comunidad académica especializada en la problemática de la Defensa; otro relacionado con la gestión gubernamental del sector por medio de los ministerios de Defensa pudiendo hacer partícipes a las Fuerzas Armadas en tanto su instrumento operativo; por último, un tercer nivel enlazado al diálogo político de primer nivel entre los mandatarios.

Avanzando sobre el primer nivel de análisis, se detecta que en torno a los ejes mencionados se planificaron y concretaron distintas actividades bajo la modalidad de seminarios, talleres y encuentros a nivel académico y técnico sobre temas de Defensa. Asimismo, se creó la Red de Intercambio de Políticas de Defensa como un espacio virtual de intercambio de información y el Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa (CEED) como una instancia de producción de estudios estratégicos para asesoramiento del Consejo e identificación y definición de intereses regionales. Este conjunto de iniciativas y acciones focalizadas en la producción e interacción de la academia especializada de los distintos Estados resulta fundamental para la generación de confianza mutua y funcional para la construcción de una visión conjunta en los asuntos de Defensa porque promueve el conocimiento entre los países mediante el intercambio y socialización de percepciones, conceptualizaciones y análisis, así como también de datos duros.

En lo que respecta a la gestión gubernamental del sector por medio de los ministerios de Defensa, puede identificarse la configuración del mecanismo de Medidas de Fomento de la Confianza y Cooperación Mutua sobre el intercambio de información y transparencia de los sistemas y gastos de Defensa que posibilitó la primera versión del Registro Suramericano de Gastos de Defensa (CDS 2009; CEED

2017). Asimismo, la aprobación del Formulario Suramericano de Inventarios Militares, solicitándose informes a los países para que el CEED organizara el registro (Molina Johnson 2014). Por otra parte, en lo relativo a las acciones protagonizadas por las Fuerzas Armadas, entre 2011 y 2015 se realizaron los Ejercicios Conjunto Combinado Regional de Operaciones de Mantenimiento de Paz “UNASUR” y se creó la Escuela Sudamericana de Defensa (*Telam* 2013). Por lo tanto, se observa la voluntad política por desplegar iniciativas que contribuyeran directamente con la generación de confianza y que favorecieran el contacto directo de las Fuerzas como instrumento operativo de la Defensa en un área sensible como las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Con respecto a este último punto, hay que recordar que Naciones Unidas por ese entonces ya favorecía que tales operaciones estuvieran a cargo o contaran con una participación preponderante de aquellos Estados pertenecientes geográficamente a la misma región que el país que es objeto de la operación, y esto facilitó indirectamente la construcción de una visión conjunta en Sudamérica en torno a ese tema.

Por último, en un tercer nivel de análisis vinculado al diálogo político de primer nivel entre los mandatarios, se destaca la activación del CDS como mecanismo de consulta frente a situaciones como el arrendamiento de las bases colombianas por parte de Estados Unidos. También el rol que tuvo el Consejo en la gestión de escenarios de tensión como el enfrentamiento ocurrido en Bolivia durante 2008 entre el Gobierno y los líderes orientales del país; la escalada entre Colombia, Ecuador y Venezuela ese mismo año a razón del bombardeo en Angostura; y el intento de golpe de Estado, bajo la apariencia de un motín policial, que sufrió el Gobierno de Correa en 2010. En todos estos casos, el CDS desactivó las situaciones de tensión y conflicto, lo cual, a las claras, contribuyó con el objetivo de consolidar a América del Sur como una zona de paz.

Consecuentemente, si bien la sola creación del CDS no supone *per se* el comienzo de un proceso de seguridad, se erige en un incentivo contundente al desarrollo de la confianza entre los países y a la búsqueda de ciertos consensos, ambos elementos fundamentales para poder pensar en la posibilidad de empezar a transitar por dicho proceso en el corto o mediano plazo. En este sentido, los tres niveles de análisis repasados dan cuenta de que, en cierta medida, el Consejo logró materializar un conjunto de acciones y emprendimientos alineados con su objetivo general y, por ello, se constituye en una expresión valiosa del regionalismo posneoliberal como modelo. De ahí que su abrupta extinción en un contexto de modificación del ambiente político-ideológico compele a examinar las causas profundas por las cuales fue tan fácilmente dejado de lado.

3. Estados Unidos y Sudamérica: una década de desencuentro, pero no de olvido

A sabiendas del valor de la UNASUR y del CDS como concreciones del regionalismo posneoliberal y antes de abordar la variable doméstica como determinante en el ocaso de dicho modelo, es necesario examinar el comportamiento de la variable sistémica para comprender el lugar complementario y de acompañamiento que ocupa en el esquema explicativo propuesto.

El rol de Estados Unidos como potencia hegemónica hemisférica desde una perspectiva estratégico-militar tiene una intensidad y permanencia que reposa en el despliegue territorial de las capacidades estratégicas, de inteligencia y financiamiento, y de un esquema de influencias por demás de significativo en lo que respecta a las relaciones con las instituciones castrenses que ha desarrollado Washington por medio de su Departamento de Estado y de Defensa desde inicios de la guerra fría (Calderón 2015). Asimismo, dicho rol es ilustrado, de modo constante y continuo, por la vocación norteamericana de liderar los asuntos de seguridad internacional la cual, durante la década de 1990, se concretó por medio de su propuesta de aplicar la noción de seguridad cooperativa como modelo para las relaciones interamericanas y la instauración de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Por otro lado, América Latina, excepto México, es recipientaria del accionar del Comando Sur cuyo objetivo estratégico es fortalecer las capacidades en seguridad a través del vínculo con los países y de posicionar a los Estados Unidos como un actor líder y aliado (USSOUTHCOM 2007). Por ello, desde 1995, su presencia implica el empleo de la Fuerza de Tarea Conjunta Interagencial Sur y, desde 2008, el retorno de la Cuarta Flota así como el despliegue de las operaciones Martillo y Promesa Continua y ejercicios militares como Más Allá del Horizonte, Fuerzas Comandos, PANAMAX, *Partnership of the Americas*, UNITAS, *Tradewinds* y *Southern Partnership Station*, entre otros. El país del norte, además, utiliza la asimetría estratégico-militar que poseen sus capacidades materiales y técnico-profesionales para nuclear las relaciones con las instituciones castrenses de la región, proponer iniciativas y planes de acción a varios de los gobiernos, manteniendo y fortaleciendo adicionalmente los canales de asistencia financiera directa y de venta de armas, y los programas de entrenamiento y educación para las Fuerzas Armadas y de seguridad.

No obstante, durante el discurrir de la primera década del siglo XXI, esta voluntad de liderazgo coexistió, particularmente en América del Sur, por un lado, con el discurso autonómico de los gobiernos del giro a la izquierda surgidos en el contexto del debate sobre la relación entre el Estado y la globalización bajo pautas neoliberales y la reducción que esta última implicaba en las capacidades y recursos de los primeros (Busso 2005). De este modo, el reclamo norteamericano post 11S a los países de la región sobre vigilar y controlar los territorios sin dejar espacios vacíos que pudiesen

ser ocupados por el terrorismo, entró en conflicto con los criterios de achicamiento del Estado vigente en la década de 1990 y contradujo las demandas del retorno del Estado como actor central para satisfacer la agenda política, social y económica pendiente. Téngase en cuenta que, para garantizar una presencia estatal sólida en todo el territorio, especialmente en las fronteras, se necesita incrementar el gasto en recursos logísticos, humanos, armamentísticos y de inteligencia, y esto concierne a la agenda de seguridad e incluso militar de los Estados. De este modo, la dirigencia política subregional se mostró distante y poco receptiva frente a las demandas de comportamiento norteamericanas. Asimismo, y en un contexto subregional de paz interestatal anclado en indicadores sólidos, la coincidencia político-ideológica de la mayoría de los gobiernos sudamericanos facilitó el diálogo, la búsqueda de consensos para fortalecer dicho contexto y, además, para comenzar a gestionar aquellos escenarios que pudiesen representar una amenaza a la estabilidad.

Por otro lado, esa voluntad de liderazgo también coexistió con tres circunstancias cuyos desarrollos convergieron para que la variable sistémica se comportase de manera permisiva con respecto al diálogo político que se estaba desarrollando en el marco de UNASUR.

En primer lugar, la aceleración del proceso de erosión de la arquitectura de seguridad interamericana afectó los vínculos cooperativos interestatales, favoreciendo la subregionalización del diálogo y la cooperación en esos temas (Actis et al. 2017). Dicho proceso se consolidó pese a los cambios desplegados por la Organización de Estados Americanos (OEA) como la creación de la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Secretaría de Seguridad Multidimensional. En este sentido, se puede mencionar la instauración de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas y la Estrategia de Seguridad Centroamericana; así como el direccionamiento de los programas de cooperación norteamericanos como la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa Regional de Seguridad para Centroamérica. Por otra parte, el empleo de herramientas como la Junta Interamericana de Defensa, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y el Pacto de Bogotá estaba limitado por sus propósitos asincrónicos, la aceptación heterogénea y dispar de los Estados y las opiniones desfavorables sobre su vigencia. Al respecto, la Junta conformada por 27 Estados sufrió el retiro de Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador; el Tratado Interamericano de 21 integrantes pasó a contar con 16 luego del retiro de México, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Nicaragua; y de los 21 miembros del Pacto de Bogotá, solo 16 Estados lo ratificaron (ocho con reservas), El Salvador y Colombia lo denunciaron mientras que Belice, Chile, Panamá y Perú sugirieron revisarlo, y Ecuador y Venezuela sustituirlo.

En segunda instancia hay que considerar el deterioro de la imagen de Estados Unidos enlazada a la impronta de su política exterior post atentados 11S, que implicó un impacto negativo en su capacidad de ejercer un liderazgo político dentro

del esquema de Defensa interamericano. Con un carácter unilateral y militarista que habilitó acciones preventivas, privilegió el interés nacional por sobre el cumplimiento de los compromisos multilaterales, fortaleció el aparato de inteligencia e impulsó un aumento exponencial del presupuesto de Defensa (Busso 2005), la administración de George W. Bush fue mirada con desconfianza por la región. La mayoría de los Estados rechazaron la invasión a Irak y reprobaron el involucramiento explícito de Washington en el conflicto colombiano mediante el permiso concedido a Bogotá para utilizar los fondos del Plan Colombia en el combate contra la guerrilla, así como el intento de arrendar varias bases militares en el país andino y el posterior ataque de las Fuerzas Armadas colombianas a un campamento guerrillero situado en territorio ecuatoriano, amparándose en argumentos que reproducen la doctrina preventiva norteamericana. Asimismo, los Estados sudamericanos rechazaron el diagnóstico realizado por los departamentos de Estado y de Defensa acerca del Cono Sur como una zona de amenaza potencial debido a la falta de control en la Triple Frontera, la debilidad estructural de Paraguay y el deterioro de las capacidades de control sobre las fuerzas de seguridad por parte de los Estados (WH 2010). Por último, no hay que perder de vista la continuidad de la política contra el narcotráfico, cuyas premisas y modalidad no ha devenido en resultados positivos que equivalgan al presupuesto invertido, pero que sí dieron lugar a dudas razonables con respecto a los instrumentos empleados, entre ellos la reactivación de la Cuarta Flota en 2008 y los objetivos estratégicos norteamericanos en la región ligados con el control y el acceso rápido al territorio (USAF 2009).

28

Se debe sopesar la ausencia de una potencia extrarregional que amenace el lugar de Washington en el esquema de poder hemisférico. Más allá del ascenso de China como potencia global o la reemergencia de Rusia, resulta un factor relevante la asimetría entre Estados Unidos y cualquier otro Estado del globo en vistas de la presencia que tiene Washington en el ámbito estratégico-militar en América Latina. Y esa asimetría no es susceptible de ser anulada en función del discurrir de un indicador aislado como puede ser la venta de armas, más allá de que la misma es una herramienta de política exterior para expandir influencia que de hecho fue utilizada por ambas potencias en la región. Rusia tuvo una presencia oscilante en consonancia con el *boom* de los precios de las materias prima en los países agroexportadores de la subregión, mientras que China la ha aumentado y sostenido en el tiempo (Eissa 2017). Por lo tanto, estos datos por sí solos no pueden llevar a afirmar que la hegemonía norteamericana en la región estaba siendo desafiada.

No obstante, concluida esta primera década del siglo XXI, comenzó a primar un ambiente internacional con rasgos más restrictivos en el cual, específicamente a partir de la segunda administración de Barack Obama, Estados Unidos reafirmó su vocación de liderar el hemisferio en las cuestiones de seguridad y Defensa, con decisiones como la convocatoria en 2013 de la Primera Reunión de Organizaciones

Militares Interamericanas y sus propuestas con respecto a la Junta Interamericana de Defensa. También es significativa la retórica utilizada contra el Gobierno venezolano, entendido como una amenaza a la estabilidad regional, y las acciones concretas que empezaron a tener curso como el decreto ejecutivo de 2015 que bloqueó la propiedad y suspendió la entrada a las personas que contribuyeran a la situación en Venezuela. De este modo y conforme avanzaba la segunda década del nuevo siglo, con la llegada de la administración de Donald Trump y en pleno giro a la derecha de América del Sur, Estados Unidos encontró un contexto subregional más receptivo a sus políticas lo cual permitió, por ejemplo, que Washington respaldase la creación y la posición tomada por el Grupo de Lima con respecto a la situación en Caracas. Más precisamente en el ámbito de la seguridad internacional pueden señalarse cuatro hechos significativos que denotan la cercanía entre Estados Unidos y la mayoría de los gobiernos sudamericanos y, consecuentemente, el ocaso del regionalismo posneoliberal en función del avance norteamericano tanto desde una perspectiva simbólica como vinculado a la presencia territorial. A saber: la ejecución de la Operación América Unida, la creación de PROSUR, el nombramiento de un general brasileño como vicecomandante del Comando Sur responsable de la asistencia humanitaria y las declaraciones del Almirante norteamericano Craig Faller acerca de la amenaza inherente a la injerencia creciente de actores externos como China, Rusia e Irán en la región.

Finalmente, cabe recordar con relación a los actores extrarregionales que este fortalecimiento de los vínculos entre Washington y América del Sur ocurre en un contexto en el que China completa su ascenso como actor global, consagrándose como la segunda economía más importante del mundo en 2017, con el 18% del comercio mundial en 2019 por sobre el 15% que tiene Estados Unidos y, ese mismo año, pasando a ocupar el segundo lugar en lo que respecta al gasto militar con el 13% (SIPRI 2019). Por su parte, en lo que respecta al vínculo con Sudamérica, por esos años Beijing avanza en sus relaciones económico-comerciales transformándose en el primer socio de la gran mayoría de estos países, varios de los cuales, además, se han ido sumando a la iniciativa *One Belt, One Road*. Asimismo, el gigante de Oriente busca estrechar lazos en otros ámbitos ligados al financiamiento de proyectos de infraestructura y préstamos en general, transformándose en el banquero de la subregión (Orgaz 2019), y a la tecnología especialmente relacionada con la provisión del sistema digital 5G. El involucramiento en ambos nichos implica una competencia y confrontación directa con Estados Unidos quien, a mediados de 2019, logró acceder a la base de Alcántara en Brasil, entendida como un intento por contrarrestar la presencia que tiene China en Argentina desde 2014 con la instalación de la estación de observación espacial. En igual sentido, la administración de Donald Trump propuso crear una agencia gubernamental para implementar un paquete de ayuda para proyectos de infraestructura en el exterior, la *US International Development Finance Corp* (Hughes y Zumbrun 2018). Por consiguiente, si bien no se puede afirmar que

la hegemonía estratégico-militar de Estados Unidos en el hemisferio se encuentre en riesgo, el avance de China en el sector tecnológico, comercial y de financiamiento implica un aumento exponencial de su capacidad de influencia política y esto se debe apreciar en el marco de lo que varios analistas, pese a algunas salvedades y rasgos distintos, ya denominan una nueva situación de bipolaridad.

Consecuentemente con los elementos hasta aquí expuestos, se explica la decisión de dejar en un segundo plano a la variable sistémica dentro del esquema explicativo propuesto sobre el ocaso del regionalismo posneoliberal dado que, durante el proceso de surgimiento de este modelo, Estados Unidos se comportó de modo preponderantemente permisivo, aunque sin retroceder en su posición de poder. Luego, si bien fue endureciendo su postura, las decisiones y acciones de Washington tuvieron lugar en un contexto subregional favorable y que emprendió el abandono del regionalismo encarnado en la UNASUR y el CDS de manera natural, enlazado al giro a la derecha que estaba atravesando y que, obviamente, Washington acompañó.

4. Conducción política de la Defensa: el talón de Aquiles de la marea rosa

30

Habiendo repasado el condicionamiento de la variable sistémica, resta analizar la capacidad de conducción política de la Defensa de los Estados sudamericanos como elemento explicativo central. Esta variable doméstica, como se anticipó, implica la gestión estatal integral de esa área por medio de la política de Defensa; para que se materialice, es imprescindible que exista una supremacía civil sobre la institución militar, pese a que esto no se traduzca directamente en el desarrollo satisfactorio de tal conducción política. Específicamente, la supremacía civil es susceptible de ser asociada con la idea de subordinación y/o control sobre las Fuerzas Armadas mediante, como mínimo, la eliminación de la presencia de los militares en los puestos de poder por fuera del área de la Defensa y, en aquellos en los que la pericia militar tiene un rol central, procurando el reconocimiento del liderazgo civil en el proceso de toma de decisiones políticas.

En este sentido y en términos generales, América del Sur experimentó un proceso de consecución de la supremacía civil en el marco de la vuelta a la democracia en la década de 1980. En algunos casos, por medio de cambios en los marcos legales como en Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay que posibilitaron el predominio del ministro de Defensa sobre los comandantes de las distintas Fuerzas, mientras que en otros como en Colombia y Bolivia se implantaron prácticas para fortalecer la figura del ministro en la cadena de mando (RESDAL 2016). Asimismo, esas modificaciones también tuvieron lugar a nivel de las constituciones como en Brasil y Perú donde se crearon ministerios de Defensa como organismos únicos

de conducción pensados además para la articulación de la institución militar con el Ejecutivo y de nexos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por otro lado, el fortalecimiento *a posteriori* de esa supremacía puede observarse, por ejemplo, en la evolución de la conducción de los ministerios de Defensa a favor de las gestiones de ministros civiles (RESDAL 2016).

No obstante, en muchos casos este conjunto de cambios fueron más de forma que de fondo y convivieron con una preparación muy deficiente, en el mejor de los casos, de cuadros civiles especializados para gestionar la Defensa como un sector estratégico y destinatario de una política pública y de Estado. Por ello, la fragilidad de este primer indicador de la capacidad de conducción política queda en evidencia, por ejemplo, en la participación del componente militar, en actividad o en situación de retiro, dentro de las comisiones de los Legislativos o en las instancias de consulta de los Ejecutivos para desempeñar tareas de asesoría. En este sentido, siguiendo el planteo de Diamint (2011), los Estados debieron contar con una instancia de formación de los funcionarios públicos que gestionarían los asuntos Defensa para alcanzar cierta continuidad y pericia. Pero, como afirman Pion Berlin y Trinkunas (2006), dado que la importancia estratégica del sector no es percibida por la ciudadanía en general y, por ende, no tiene impacto electoral, esto no ha ocurrido y muy difícilmente acontezca. Consecuentemente, la escasez de cuadros civiles especializados opera en detrimento de la consecución de la conducción política la Defensa y esta es una deuda que los gobiernos de la marea rosa no subsanaron.

Enlazado a esta carencia se detecta, además, que en la amplia mayoría de los Estados de la subregión existen resabios de la influencia y el poder de las Fuerzas Armadas como institución del Estado, segundo indicador de la capacidad de conducción política de la Defensa. En este sentido, no hay que perder de vista que Sudamérica atravesó procesos de retorno a la democracia con características diferentes y que en varios casos las Fuerzas Armadas conservaron una situación de privilegio y de márgenes de autonomía amplios. A modo de ejemplo, se pueden identificar tres ámbitos en los que puntualmente las instituciones castrenses conservan cuotas de poder e influencia relevantes.

Por un lado, en lo referido a los sistemas de justicia penal militar vigentes, excepto Argentina y Ecuador que derogaron la jurisdicción militar y sometieron a los miembros de las Fuerzas a la justicia ordinaria, se mantiene un sistema mixto en Chile, Colombia, Uruguay y Venezuela. Es decir que los civiles solo participan del sistema por medio de la Corte Suprema como última instancia de apelación, mientras que, en Bolivia, Brasil, Paraguay y Perú, el sistema es puramente militar. Esto da cuenta de los reductos de poder castrense y más aún si observamos que en Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela esos sistemas tienen la capacidad de juzgar al personal civil de las Fuerzas, a los militares retirados si se incluye Uruguay y a los policías y otros miembros de las fuerzas de seguridad si se adiciona Colombia (RESDAL 2014).

Por otro lado, en el ámbito económico se identifican distintas situaciones de privilegio que ilustran la permanencia de la influencia militar como el caso de las Fuerzas Armadas ecuatorianas y su participación en la economía nacional mediante la posesión de distintas empresas en rubros estratégicos pero desvinculados de la Defensa (Bustamante 1999). Asimismo, la continuidad de la Ley del Cobre en Chile hasta 2018 por la cual las Fuerzas Armadas recibieron entre 1990 y 2017 unos 20 400 millones de dólares y, más allá de su derogación, la persistencia del control militar sobre la ejecución de las compras de sistemas de armas (Fuentes 2019).

En lo que respecta a la política, se puede mencionar el caso de Brasil y la subsistencia de la influencia militar sobre el proceso de toma de decisiones en materia de Defensa pese a la creación del Ministerio en 1999 y en función del reacomodamiento de los mecanismos y canales de comunicación de las Fuerzas con el Ejecutivo por medio de instancias de asesoramiento y asistencia (Ley Complementaria 97). Algo similar ocurrió en Perú donde, luego de la destitución de Alberto Fujimori si bien se llevó adelante un proceso de reforma para fortalecer el control civil, las Fuerzas terminaron por recuperar buena parte de su autonomía y la capacidad de defender sus privilegios y, si bien no se vuelven a erigir en el actor político que llegaron a ser, su influencia dentro del Estado persiste y se manifiesta en la definición de las estrategias internas y externas que se llevan adelante en el ámbito de la seguridad y defensa (Robles Montoya 2004). También se puede revisar el caso de Ecuador, donde la institución castrense desplegó hasta 2005 su rol tradicional de tutelaje político arbitrando frente a situaciones de inestabilidad, por ejemplo, en 2000 con la participación de la oficialidad en las protestas contra el presidente Jamil Mahuad y el desentendimiento del Estado Mayor con respecto a garantizar su seguridad, o en 2005 cuando retiraron su apoyo a Lucio Gutiérrez (Vargas Velásquez 2010). Por último, en Venezuela se observa desde 1999 un progresivo y contundente incremento del poder político de las Fuerzas Armadas en virtud del ascenso y consolidación de un proyecto nacional que parte de la idea de la unión cívico-militar y conduce a su politización y partidización (Jácome 2018).

Por consiguiente, los resabios de la influencia y el poder de las Fuerzas Armadas también menoscaban la capacidad de conducción política de la Defensa y a ello se suma, como tercer y último indicador de tal capacidad, el desplazamiento de las agendas correspondientes a ese sector en favor del tratamiento de aquellas ligadas con la seguridad pública. La preponderancia y urgencia de las agendas de seguridad pública es, entonces, un dato consolidado de la realidad sudamericana relacionado con una lógica de conflictividad no tradicional que impactó fuertemente en la subregión durante la posguerra fría y se afianzó en el siglo XXI. Asimismo, las amenazas registradas en las agendas nacionales, particularmente el crimen transnacional internacional con el tráfico de drogas como el más relevante, se enlazan a fenómenos y problemáticas cuyas connotaciones estructurales vinculadas al posicionamiento pe-

riférico de los países se profundizaron con el avance del proceso de transnacionalización y globalización neoliberal acontecido en la década de 1990. De este modo, el incremento de la pobreza, de las asimetrías al interior de las sociedades, el problema del desempleo, la aparición de la figura del excluido, la completa ausencia del Estado en ciertas partes de las geografías nacionales, incluso la imposibilidad de mantener la cohesión interna o imponer el imperio de la ley y el monopolio del uso de la fuerza son cuestiones que atentan contra la estabilidad de los Estados y aseguran la existencia y reproducción de esas amenazas transnacionales (PNUD 2013). Es así como América Latina, en general, se convirtió en la región más violenta del mundo con altos niveles de criminalidad y violencia urbana de la mano de la actuación de grupos armados ilegales que se presentan bajo distintas formas como por ejemplo los grupos para-narcos colombianos, los resabios senderistas en Perú o las bandas criminales de las favelas brasileras (Lissardy 2019).

Por último, hay que considerar también que el desplazamiento de las agendas de Defensa se nutre, por un lado, del desinterés de la dirigencia política con respecto a las problemáticas y desafíos del sector de Defensa, anclado en la falta de una problematización masiva a nivel de la sociedad civil acerca de esos temas (Pion Berlin y Trinkunas 2006). Y este fenómeno se enmarca a su vez en la persistencia de un muy bajo nivel de conflictividad interestatal en Sudamérica evidenciado en indicadores como la multiplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Cooperación, la concreción de ejercicios militares combinados como prácticas asiduas, la proliferación de acuerdos sobre Defensa y el recorrido del gasto en el sector de Defensa. Por otro lado, dicho desplazamiento es reforzado por la extensión constante de la práctica vinculada al involucramiento de las Fuerzas Armadas en el abordaje de tal agenda de seguridad pública (Calderón 2012). De este modo los gobiernos, independientemente de su color político y su orientación ideológica, han sucumbido progresivamente a la tendencia de militarizar la seguridad pública debido a que sus fuerzas policiales no solo han sido superadas por los grupos criminales desde una perspectiva de las capacidades y recursos con los que cuentan sino porque, también, han sido corrompidas y su comportamiento por acción u omisión resulta muchas veces funcional a los intereses de tales grupos.

De esta manera el desplazamiento de las agendas de Defensa en favor del tratamiento de aquellas ligadas con la seguridad pública se suma a los nulos o escasos cuadros civiles especializados y a los resabios de la influencia y el poder de las Fuerzas Armadas como indicadores que explican la poca capacidad de conducción política de la Defensa por parte de los Estados sudamericanos. Mientras existan gobiernos abocados a dar respuesta a una agenda pública cada vez más apabullante en cuanto al potencial de peligrosidad de las amenazas que la conforman y que no comprendan la necesidad y urgencia de contar con un sistema de Defensa en condiciones de ejercer su misión principal con respecto a los intereses estratégicos del Estado, será

cada vez más difícil torcer ciertas realidades instaladas. En este sentido, es muy poco probable que se incentive sistemáticamente la generación de cuadros civiles capaces de gestionar el sector con pericia y a largo plazo, que se legisle y diseñen políticas para circunscribir a la institución castrense al cumplimiento de su función operativa, o que se jerarquice la agenda de Defensa en consonancia con la importancia estratégica de los asuntos que contiene.

5. Conducción política de la Defensa: una deuda, muchos casos

La dilución del regionalismo posneoliberal encarnado por la UNASUR y el CDS es uno de los tantos casos que pudieron haber ocurrido bajo la estela de una conducción política de la Defensa que continúa siendo una materia pendiente para la dirigencia política sudamericana. Pretender desplegar políticas exteriores orientadas a instalar y afianzar un modelo de regionalismo que se condiga con premisas autonomistas es una tarea que implica, para cada uno de los Estados, articular y sustentar su accionar externo en el ámbito estratégico-militar y político-diplomático con una gestión interna del sector de Defensa que sea acorde. Esto último significa que, cuanto menos, dicha gestión esté anclada en una situación de supremacía civil sobre las Fuerzas Armadas consistente y con un contenido real; que dé cuenta de una planificación del sector de Defensa por parte de la dirigencia política acorde con su relevancia estratégica; y, por último, que sea materializada por una burocracia civil especializada.

Estos requisitos son ineludibles y su ausencia no puede ser compensada con la ocurrencia de un ambiente internacional favorable a la instalación de tal modelo. Por ello, el comportamiento permisivo de la variable sistémica que, en este caso, representa Estados Unidos y su rol tradicional de liderazgo de los asuntos de seguridad internacional en el hemisferio, si bien otorga cierto margen de acción a los vecinos sudamericanos para un proceder novedoso, dista de garantizar un desarrollo meridianamente sólido de dicho regionalismo y con perspectivas de continuidad. En consecuencia, frente al cambio de rumbo político-ideológico en la subregión, la variable sistémica opera acompañando y favoreciendo el proceso de dilución del diálogo en Defensa cuyo origen también es interno. Por ello, si bien son varios los argumentos plausibles acerca de tal desdibujamiento de la UNASUR y el CDS frente al ascenso de la derecha y, en la mayoría de ellos, el comportamiento de la variable sistémica ocupa un lugar de privilegio, en este escrito se recuperó y jerarquizó la variable doméstica dado que su potencial explicativo radica en la profundidad y permanencia de las problemáticas estructurales a las cuales remite y que son inherentes a los vecinos sudamericanos en tanto Estados periféricos del sistema internacional (Acharya 1999).

Por consiguiente, la carencia de cuadros civiles especializados en el área de la Defensa, los resabios de influencia y poder de las Fuerzas Armadas y el solapamiento de las agendas de Defensa por las de seguridad pública son indicadores de la falta de capacidad de conducción política de la Defensa que tienen los Estados de América del Sur. Partiendo de estos contextos domésticos, son muy escasas las probabilidades de llevar adelante políticas exteriores que desarrollen un modelo de regionalismo que implique una disrupción en las relaciones con el poder hegemónico hemisférico y que sea sostenible en el tiempo.

Apoyos

Este artículo es producto de la labor investigativa desarrollada en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Referencias

- Acharya, Amitav. 1999. "The periphery as the core: The Third World and security studies". *Occasional Paper* 28, marzo. Toronto: Centre for International and Strategic Studies, York University.
- Actis, Esteban, Anabella Busso, Emilse Calderón y Julieta Zelicovich. 2017. "De la permisibilidad a la restricción. Un análisis de la incidencia de los condicionantes sistémicos sobre la política exterior del kirchnerismo (2003-2015)". *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 125: 48-70. <https://doi.org/10.35305/cc.vi125.56>
- Ayoob, Mohammed. 1995. "Subaltern realism: International relations meets the Third World". En *International relations and the Third World*, editado por Stephanie Neuman, 31-54. Londres: St. Martin Press.
- BBC. 2005. "South America's leftward sweep", 2 de marzo.
- Busso, Anabella. 2005. "La problemática de la seguridad a nivel mundial y regional. Incidencias en la PE y de Defensa de la República Argentina". *Desarrollo y Región*: 117-138.
- Bustamante, Fernando. 1999. "Las Fuerzas Armadas ecuatorianas y la coyuntura político-social de fin de siglo". En *Control civil y Fuerzas Armadas en las democracias latinoamericanas*, editado por Ruth Diamint. Buenos Aires: Nuevo Hacer.
- Buzan, Barry y Ole Waever. 2003. *Regions and powers: The security of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Calderón, Emilse. 2016. "La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas". *Relaciones Internacionales* 50: 189-202.
- Calderón, Emilse. 2015. "Estados Unidos y el combate contra el narcoterrorismo como lineamiento de política exterior central en el vínculo con América Latina: el caso del modelo de cooperación con Colombia". *Cuadernos de Política Exterior Argentina* 122: 1-42.

- Calderón, Emilse. 2012. “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12: 97-109. <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1170>
- _____. 2011. “Brasil en el Consejo de Defensa Sudamericano: obstáculos a la cooperación y el liderazgo”. *Relaciones Internacionales* 18: 89-111.
- Carter Ashton, William Perry y John Steinbruner. 1992. *A new concept of cooperative security*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Castañeda, Jorge. 2006. “Latin America’s left turn”. *Foreign Affairs* 85 (3): 28-43. Acceso el 12 de noviembre de 2019. <https://fam.ag/2BU9Ekm>
- CDS (Consejo de Defensa Sudamericano). 2009. *Reunión extraordinaria de ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de la UNASUR*. Quito: UNASUR.
- CEED (Centro de Estudios Estratégicos en Defensa). 2017. *Registro sudamericano de gastos agregados en Defensa*. Buenos Aires: CEED.
- David, Steven. 1995. “The primacy of internal war”. En *International relations and the Third World*, editado por Stephanie Neuman, 77-101. Londres: St. Martin Press.
- Diamint, Ruth. 2011. “Conducción civil de las políticas de Defensa”. En *La reconstrucción de la seguridad nacional*, compilado por Marcela Donadio, 223-233. Buenos Aires: Prometeo.
- Eissa, Sergio. 2017. “Relaciones militares de China, India y Rusia con América Latina: ¿peligros u oportunidades para la región?” *Iberoamérica* 4: 85-112.
- Escudé, Carlos. 1995. *El realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*, 11 de diciembre de 2008.
- Fontana, Andrés. 1996. “Seguridad cooperativa: tendencias globales y el continente americano”. *Documento de trabajo* 16. Buenos Aires: Instituto del Servicio Exterior de la Nación.
- Fuentes, Claudio. 2019. “Reemplazando un privilegio por otro: la reforma al financiamiento de las Fuerzas Armadas”. *CIPER (Centro de Investigación Periodística)*, 20 de junio.
- Holsti, Kalevi. 1995. “International relations theory and domestic war in the Third World: The limits of relevance”. En *International relations and the Third World*, editado por Stephanie Neuman, 103-132. Londres: St. Martin Press.
- Hughes, Siobhan y Josh Zumbrun. 2018. “Senate approves plan to double funding for global infrastructure projects”. *The Wall Street Journal*, 3 de octubre.
- Jácome, Francine. 2018. “Los militares en la política y la economía de Venezuela”. *Nueva Sociedad* 274: 119-128.
- Jaguaribe, Helio. 1969. “Dependencia y autonomía en América Latina”. En *La dependencia político-económica de América Latina*, de Helio Jaguaribe, Aldo Ferrer, Miguel Wionczek y Theotonio Dos Santos: 1-85. México: Siglo XXI.
- Legler, Thomas. 2013. “Post-hegemonic regionalism and sovereignty in Latin America: Optimists, skeptics, and an emerging research agenda”. *Contexto Internacional* 35 (2): 181-208. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000200001>
- Ley Complementaria 97. Presidencia de Brasil, 9 de junio de 1999.
- Lissardy, Gerardo. 2019. “Por qué América Latina es la región más violenta del mundo (y qué lecciones puede tomar de la historia de Europa)”. *BBC Mundo*, 12 julio.
- Mares, David. 2001. *Violent peace: Militarized interstate bargaining in Latin America*. Columbia: Columbia University Press.

- Molina Johnson, Carlos. 2014. "Registro suramericano de inventarios militares: un nuevo hito para la confianza mutua regional". *Centro de Estudios Estratégicos ANAPE, Cuaderno de trabajo 1*: 1-8. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Neuman, Stephanie. 1995. "International relations theory and the Third World: An oxymoron?" En *International relations and the Third World*, editado por Stephanie Neuman, 1- 29. Londres: St. Martin Press.
- Nolan, Janne, ed. 1994. *Global engagement, cooperation and security in the 21st century*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Orgaz, Cristina. 2019. "¿Cuáles son los países de América Latina que más dinero le deben a China (y qué implicaciones tiene esa deuda)?" *BBC*, 28 de noviembre.
- Pion Berlin, David y Harold Trinkunas. 2006. "Attention deficits: Why politicians and scholars ignore defense policy in Latin America". Documento para el encuentro de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Puerto Rico.
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014*. Nueva York: ONU.
- RESDAL (Red de Estudios de Seguridad y Defensa de América Latina). 2016. *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.
- _____. 2014. *Atlas comparativo de Defensa en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: RESDAL.
- Robles Montoya, José. 2004. "Conducción civil democrática, Ministerio de Defensa y reforma militar en Perú". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 18 (3-4): 187-209.
- Rose, Gideon. 1998. "Neoclassical realism and theories of foreign policy". *World Politics* 51 (1): 144-172.
- Sanahuja, José Antonio. 2009. "Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina". *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe* 7: 12-54.
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute). 2019. *Yearbook 2019 armaments, disarmament and international security*. Suecia: Stockholm International Peace Research Institute.
- Telam. 2013. "Rossi encabezó la apertura del ejercicio de mantenimiento de paz Unasur III", 16 de septiembre.
- USAF (Department of the Air Force). 2009. *Military Construction Program, fiscal year 2010 budget estimates*. Washington DC: Department of the Air Force.
- USSOUTHCOM (United States Southern Command). 2007. *Estrategia del Comando 2016 del Comando Sur de los Estados Unidos*. Miami: USSOUTHCOM.
- Vargas Velásquez, Alejo. 2010. "Ecuador: ¿intento de golpe de Estado o crisis en las relaciones civiles-militares-policiales?" *RESDAL*, edición especial 7 (37): 8-10.
- WH (White House). 2010. *Estrategia de seguridad nacional 2010*. Washington DC: White House.

Cómo citar este artículo:

Calderón, Emilse Eliana. 2020. "Ocaso del regionalismo posneoliberal en Sudamérica: las deudas de la marea rosa en la conducción política de la Defensa". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 19-37. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4313>