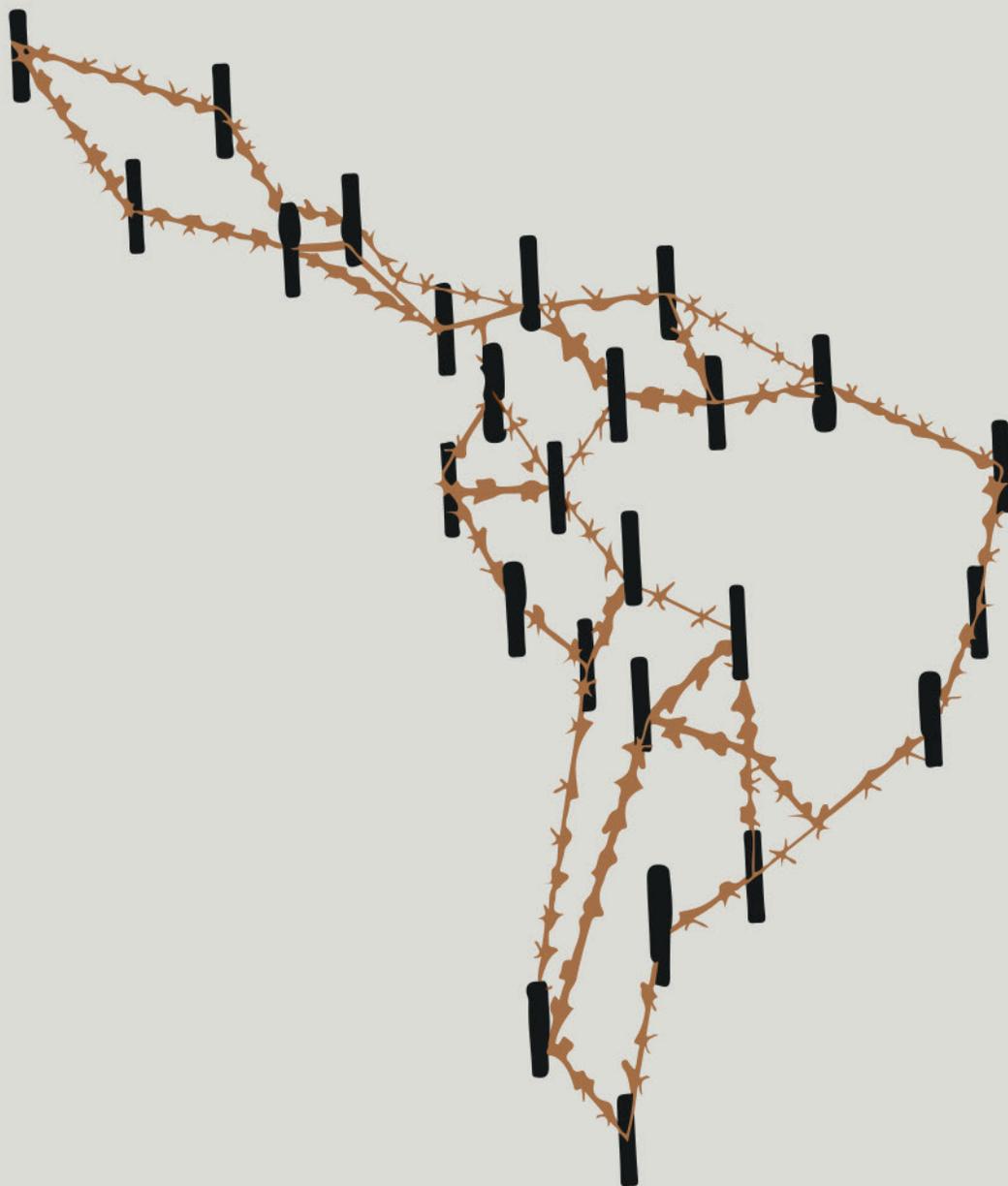


ÍCONOS | 68

Revista de Ciencias Sociales • FLACSO Ecuador • cuatrimestral • ISSN: 1390-1249 • septiembre-diciembre 2020



Políticas exteriores y de defensa sudamericanas: hacia un nuevo regionalismo

Foreign and defense policies in Latin America:
Towards a new regionalism

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
- Cristobal 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

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.

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*),¹ 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).

¹ 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 inscripta 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

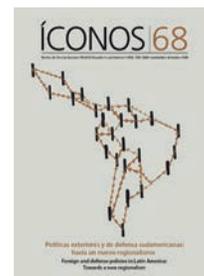
17

- 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 Muñiz. 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>

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 brasileiras (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.

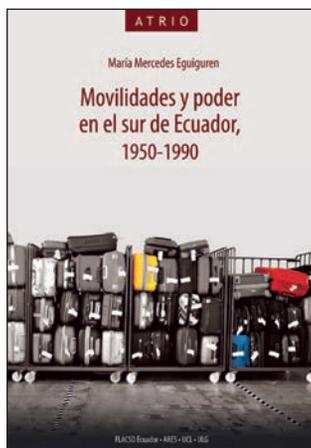
- Calderón, Emilse. 2012. “La impronta legal de la participación de las Fuerzas Armadas en los asuntos de seguridad pública: lucha contra el narcotráfico en América del Sur”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 12: 97-109. <https://doi.org/10.17141/urvio.12.2012.1170>
- _____. 2011. “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>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Movilidades y poder en el sur del Ecuador, 1950-1990

María Mercedes Eguiguren

Editorial FLACSO Ecuador

Edición impresa, 290 páginas

¿Cómo llegó la Sierra sur del Ecuador a constituirse en la región de mayor emigración internacional del país en el siglo XXI? ¿Cómo se relaciona la movilidad de las personas con la construcción de los Estados? ¿Existe una subjetividad migrante?

De la mano de una perspectiva analítica compleja –que combina tiempo, espacio y movimiento– la autora ensaya algunas respuestas a esas tres preguntas. Sostiene que los procesos migratorios de la población de Loja y Cañar, entre los años 1950 y 1990, están conectados con la construcción de estas dos provincias como regiones periféricas, por parte del Estado. Al tiempo que comprendemos las dinámicas políticas de proyectos estatales periféricos, nos adentramos en la experiencia de tres generaciones de migrantes que han ensayado formas de movilidad social, de inclusión y de conexión con el espacio global fuera del Ecuador. Lectoras y lectores de este libro encontrarán un análisis riguroso y minucioso de uno de los fenómenos que ha marcado el devenir de muchas familias en el sur del país.

Gioconda Herrera

Profesora investigadora de FLACSO Ecuador

Disponible en www.flacsoandes.edu.ec

Democracia y educación: notas sobre la enseñanza militar en Argentina y Brasil

Democracy and education: Notes over military training in Argentina and Brazil



-  Dra. Ana Penido. Becaria posdoctoral, Universidad Estadual Paulista (UNESP) e investigadora del Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad Internacional (GEDES-UNESP), Brasil. (anapenido@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-0110-4840>)
-  Dra. Suzeley Kalil Mathias. Profesora en la UNESP e investigadora del GEDES-UNESP, Brasil. (suzeley.kalil@unesp.br) (<https://orcid.org/0000-0003-0354-9675>)
-  Dr. Eduardo Mei. Profesor en la UNESP e investigador del GEDES-UNESP, Brasil. (eduardo.mei@unesp.br) (<https://orcid.org/0000-0002-0422-1404>)

Recibido: 16/01/2020 • Revisado: 18/03/2020
Aceptado: 02/06/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

Este artículo nace del entendimiento de que las innumerables intervenciones militares, los pronunciamientos y las décadas durante las cuales Argentina y Brasil vivieron bajo regímenes de excepción, representan un obstáculo para la democracia y revelan la importancia de la formación de soldados subordinados a las autoridades civiles. De esta motivación surgen cuatro premisas fundamentales: i) la educación de los militares es esencial para superar la autonomía y para construir la subordinación militar a los civiles; ii) la educación militar también es fundamental para formar profesionales aptos para la Defensa del país al cual se sirve; iii) la autonomía en esta área dificulta la consolidación de la democracia y la política de cooperación en Defensa; iv) la reducción de las diferencias entre los sistemas educativos civil y militar facilita las políticas de cada operación de Defensa y fomenta valores específicos de la democracia. Las discrepancias entre los casos argentino y brasileño son ilustrativas y esclarecedoras de los dilemas que implica la educación de los militares; de ello deriva el objetivo de ofrecer un análisis comparativo entre los dos países. Para esto, se utiliza una matriz educativo-militar compuesta por cuatro cuadrantes interrelacionados: normativo, relacional, sistemático de enseñanza e interno. El cuadrante normativo será el objeto específico de este artículo. Su principal consideración es que, cuando se trata de la educación militar, la realidad brasileña está desfasada frente a la de Argentina en la transición a un régimen democrático.

Descriptores: Argentina; Brasil; democracia; educación militar; Fuerzas Armadas; regímenes burocrático-autoritarios.

Abstract

This article assumes that the countless military interventions and coups, and the decades in which both Argentina and Brazil lived under dictatorships; constitute an obstacle for democracy and reveal the importance of educating soldiers on the importance of military subordination to civilian authorities. Four major findings can be derived from the above assumptions, i) a new educational approach is unavoidable if military autonomy is to be overcome and if military subordination to civilian authorities is to take root; ii) Military education is also crucial in the training of competent military leaders, able to fulfill their duties to the countries they serve; iii) Military autonomy hampers democratic consolidation and international cooperation in defense issues; iv) Reducing the differences between military training and the civilian educational system facilitates operational defense policies and fosters the internalization of democratic values into the ranks. The differences found between the Argentinian and Brazilian cases clearly illustrate the dilemmas involved in military education. Thus, it seems useful to subject both countries to a comparative study of their opposing experiences. In order to achieve this, a military education matrix is used. The matrix is composed of four quadrants: normative, relational, teaching systematics and internal. This article focuses in the normative quadrant and shows that Brazil's current military training is clearly behind Argentina's in applying changes supportive of democratic transition.

Keywords: Argentina; Brazil; democracy; military education; Armed Forces; bureaucratic- authoritarian regimes.

1. Introducción¹

Este milenio comenzó con el estallido de la violencia en formas nuevas y diversas. La combinación de modelos neoliberales y totalitarios de acumulación de capital con las disputas políticas, económicas y militares resultantes del declive estadounidense trajo nuevos desafíos a los países de democratización reciente. En ellos, la disputa política entre proyectos neocoloniales y anticoloniales –con sus numerosas gradaciones intermedias, variantes, matices e inconsistencias– repercutió en la política exterior y en especial en los aparatos militares. En relación con estos, el desafío consiste, por un lado, en constituir Fuerzas Armadas efectivamente republicanas y democráticas; por otro, en equiparlas y entrenarlas para los cambios sociales y tecnológicos de la guerra en el mundo contemporáneo.

Se entiende que la herramienta principal para responder a estos desafíos es la educación de los militares, tomada tanto por sus aspectos formales –la enseñanza propiamente dicha– como por sus aspectos informales, conformados por la exposición del estudiante al espacio simbólico y al *ethos* de la institución. Vale la pena aclarar que, en lo que se refiere a la enseñanza castrense, el contenido se divide en aquellos referidos al área básica (como idiomas, economía, derecho) y los del área profesional, siendo esta última el único momento de educación estrictamente militar o, en términos conceptuales más apropiados, resulta un proceso de adiestramiento más, que efectivamente una práctica docente.

En países como Argentina y Brasil, cuya participación militar en la política es marca de su historia, se exige una formación que combine las necesidades de Defensa del país con el respeto a los valores democráticos y republicanos, subordinados a la promoción de la paz. En Brasil, la recurrencia de la participación militar en la política deja al desnudo la relevancia del tema. En este contexto y considerando los desafíos planteados por la correlación de fuerzas en ambos países, el objetivo de este trabajo es discutir, de manera comparativa, la estructura normativa de la educación militar argentina y brasileña.

En resumen, dada la finalidad del aparato militar (cuestionada por Ferreira 1988), la pregunta que guía esta investigación es ¿cuál es la formación adecuada del soldado para este propósito? Para el estudio comparativo, se formula la matriz “educación militar”, que consta de cuatro cuadrantes: normativos, relacional, sistemático de enseñanza e interno. En este trabajo, se analizará específicamente el cuadrante normativo.

Aunque son *conditio sine qua non* de las democracias, la política de Defensa y la organización de las Fuerzas Armadas, principalmente en Brasil, no reciben la debida atención ni de la sociedad civil –los ciudadanos inermes– ni de la esfera política. Esta falta de interés tiene sus raíces en su pasado secular y sigue viva en los días actuales.

¹ Este artículo fue traducido al español por Milagro Mengana Castañeda. Agradecemos a los evaluadores de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, cuyos comentarios ayudaron a mejorar este texto.

Varios factores la explican: el origen colonial de ambos países; el carácter históricamente “centrípeto” de la violencia que los consume como condición y consecuencia de la depredación de su población y de sus recursos naturales; el peso periférico de estos temas para las campañas electorales; y el carácter esencialmente autoritario de sus Fuerzas Armadas. Lamentablemente, este abandono de las cuestiones relativas a la Defensa otorgó a los militares un monopolio sobre el tema.

En lo que respecta a la región, los cambios recientes en los regímenes políticos nacionales produjeron grados diferentes de desgaste político y profesional de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Las repetidas intervenciones –pronunciamientos– y los largos años en que permanecieron al frente de los gobiernos autoritarios inhibieron la formación del carácter profesional de los militares. Del mismo modo, la apropiación militar del espacio político impidió que la sociedad desarrollara la capacidad de comando y control, y obstaculizó la participación civil en la discusión de la Defensa. En el campo académico, a pesar del perceptible aumento del interés en el tema de Defensa y Fuerzas Armadas, se observa, en especial en Brasil, una inquietante ausencia de trabajos sobre la educación y la formación militar.

La falta de trabajos en esta área de investigación se percibe aún más cuando se considera la importancia otorgada a la formación del militar por los especialistas en relaciones civil-militares. Casi todos los trabajos de estos intelectuales apuntan a la transformación fundamental por la cual pasan los militares, la cual comienza con el ingreso en las escuelas militares. Es posible defender, por lo tanto, que esta educación es la guardiana de una cultura propia de las Fuerzas Armadas, continuando como una de las principales trincheras que resguarda a la autonomía castrense, especialmente en aquellos países que recientemente salieron de regímenes militares autoritarios. En otras palabras, la educación de los militares puede ser considerada un termómetro para el fin de la autonomía militar, apenas posible cuando el tema sea objeto de deliberación republicana y democrática protagonizada por la sociedad civil.

Se suma a esta perspectiva la construcción sudamericana de cooperación en Defensa, para la cual una educación compartida sería de gran valor como alternativa al alineamiento automático a la potencia hegemónica hemisférica. Por eso, se entiende que investigar críticamente la educación de los militares como aspecto fundamental para la profesionalización del soldado es una forma de responder a las nuevas demandas cooperativas entre regímenes democráticos. Las crisis que aún están en curso en América Latina de forma latente tornan todavía más urgente el estudio sobre qué profesional militar está formando cada uno de los países de la región.

En la medida en que presuponen la posibilidad de alternancia en el poder, las democracias implican, necesariamente, que las Fuerzas Armadas actúen exclusivamente en el ámbito externo de sus países, frente a fuerzas militares, ya sean estas convencionales o nucleares, regulares, irregulares, estatales o privadas. Se considera que regímenes democráticos se fundan en valores que implican no solo el respeto

por la incertidumbre proveniente de la alternancia en el poder (Przeworski 1984), sino también un conjunto de valores, incluida la tolerancia hacia lo diferente y, para las Fuerzas Armadas, su función exclusivamente de instrumento de Defensa externa (Moore Jr. 1975), aunque a los brasileños se les haya impuesto la función militar de control del orden interno (Oliveira 1988).²

Además, las sociedades efectivamente republicanas y democráticas exigen la formación de soldados estrictamente subordinados a la Carta Magna y a las autoridades civiles. Esta tarea impone el estudio crítico y la total reformulación de la enseñanza militar, pues se trata no solo de formar técnicamente y entrenar a los soldados, sino de construir un *ethos* en consonancia con el espíritu democrático y republicano.

Como obstáculo para esto, la formación contemporánea del militar conlleva la carga de una larga tradición autoritaria, forjada incluso en el Antiguo Régimen. Las conquistas democráticas de los siglos XIX y XX impactaron poco el ambiente militar, especialmente en países que tenían y aún tienen el estigma de las colonias de explotación. Por esta razón, las doctrinas militares no son el producto del proceso de la enseñanza-aprendizaje democrática, sino de códigos cuyo cuestionamiento no es alentado. Vale la pena recordar, sin embargo, que la palabra “doctrina” deriva del verbo latino *docere*, que significa enseñar. La doctrina es, por lo tanto, la enseñanza de un doctor, quien es depositario de sabiduría y, en ese sentido, incuestionable. Ahora, en las sociedades democráticas que enterraron los incuestionables dogmas del Antiguo Régimen, la enseñanza se ejerce dialógicamente. Solo cuando pasa por el estrecho tamiz del diálogo y el debate, solo cuando se somete continuamente a contestación y contra-argumentación, la enseñanza adquiere el estatus de doctrina. Sabremos que las Fuerzas Armadas están debidamente democratizadas cuando el debate democrático estructure el proceso de promociones de las Fuerzas sin que ello comprometa su *ethos* institucional, sino más bien, lo enriquezca. Sin embargo, debido al uso predominantemente dogmático del vocablo “doctrina”, declinaremos su uso.

Cabe agregar que, si la formación de soldados democráticos es condición necesaria de la democracia, no es en absoluto una condición suficiente. La “democracia” meramente formal –caracterizada por elecciones libres y periódicas, división de poderes y respeto por las reglas del juego–, en especial aquella que determina la incertidumbre respecto a resultados, no es suficiente³ para garantizar la efectividad democrática. Rigurosamente hablando, las “formalidades democráticas” apenas ocultan la ineficacia o la inexistencia de la democracia sustantiva, caracterizada por el estricto respeto a la dignidad humana: inclusión social, igualdad ante la ley, equidad electoral (es decir, elecciones no plutócratas), derecho a tener derechos, etc. No es casualidad que los aparatos militares creados como fuerzas coloniales

2 Ejemplo de función estrictamente exterior fue el Anteproyecto a la Constitución de 1988 elaborado por la Comisión Afonso Arinos (República Federativa do Brasil 1986).

3 Una frase bastante feliz y que resume lo que aquí se quiere decir es el título del artículo de Adam Przeworski (1984).

y ejércitos de ocupación intervinieran en la política para preservar los privilegios y evitar tales conquistas democráticas. En Brasil, los golpes de Estado de 1964 y 2016 (y sus réplicas desde entonces) son sintomáticos al respecto. Cabe señalar, por lo tanto, que discrepamos con los autores que trabajan con la perspectiva de que la enseñanza del militar no debe estar orientada democráticamente.⁴

Con el propósito de contribuir a lograr el objetivo de investigación, en el texto presentado aquí se señala si –y cómo– la legislación que regula la educación militar en Argentina y Brasil experimentó cambios en el período posterior a los regímenes burocrático-autoritarios, caracterizados por la transición incompleta e imperfecta a la democracia. Este es un esfuerzo por comprender las formas y reformas de la educación de los militares que acogen como principios la participación civil en el mando y control del Estado y, en consecuencia, de las Fuerzas Armadas, abarcando la deliberación, formulación, implementación y control de la política de Defensa.

Para ser completo, el estudio debería incorporar la dimensión informal y subjetiva de la formación militar. Sin embargo, las dificultades de acceso a las escuelas militares imponen otro tipo de abordaje metodológico, limitado al estudio de la legislación y a las conversaciones informales con los miembros del cuartel. No obstante, debido a asuntos de espacio, no se discutirá aquí respecto del debate sobre los regímenes de transición⁵ –que debido a los golpes y las transiciones al autoritarismo en Paraguay, Honduras, Brasil, Bolivia y Chile, merecerían una revisión– ni sobre las cuestiones de género relacionadas con la entrada de mujeres en las Fuerzas Armadas y sus implicaciones para el *ethos* militar. Además, el ingreso de ellas a las escuelas militares brasileñas es tan reciente que aún no permite análisis comparativos adecuados.

Para lograr los objetivos establecidos, se divide el texto en cuatro partes, además de esta introducción. En la nota metodológica, se describe brevemente el modelo general adoptado para el desarrollo de la investigación, es decir, la matriz educación militar. En la secuencia, se aborda ligeramente los cambios en la educación militar argentina, centrándose en la reforma promovida cuando Nilda Garré (2005-2010) estaba al frente del Ministerio de Defensa. La siguiente parte está dedicada a la educación brasileña. Finalmente, se presentan algunas consideraciones comparativas preliminares y no concluyentes.

4 El interlocutor particular aquí es el libro de Hal Klepak (2012). A diferencia de lo propuesto allí, se entiende que es posible constituir Fuerzas Armadas democráticas, en el sentido de aceptar las reglas del juego e incluir la divergencia, no en el orden de comando (adiestramiento para el cumplimiento de órdenes), sino en el de enseñanza del liderazgo (convencimiento como parte de formulación y asertividad en el momento de ordenar).

5 Los cuatro volúmenes organizados por O'Donnell y Schmitter (1986 y 1988) nos parecen suficientes para una visión general y comparativa de los procesos transicionales.

2. Nota metodológica⁶

Considerando que la profesionalización del militar no se limita al entrenamiento para la guerra, sino que también implica valores que definen su comportamiento tanto en la guerra como en la paz (Huntington 1964 y 1975; Finer 1975), asumimos que la construcción y consolidación de la democracia en países que pasaron por regímenes burocráticos-autoritarios requieren cambios en la formación del militar para que los soldados privilegien los valores de la democracia (estricto respeto a la ciudadanía inerme, tolerancia a la divergencia, acuerdo con la libre expresión de ideas, aceptación de la heterogeneidad sociocultural de la nación, de la alternancia en el poder y de las elecciones populares de los gobernantes, etc.), en detrimento de aquellos que prevalecieron bajo regímenes autoritarios y que se resumen en el “principio del jefe” (doctrina de las tres D): “No dudes, no diverjas, no discutas” (Rattembach 1972).

Como ya se indicó parcialmente, hay cuatro premisas que guían la investigación: i) la educación militar es esencial para superar la autonomía y la construcción de la subordinación militar a los civiles; ii) la educación de los militares también es esencial para formar un profesional apto a la Defensa del país al que sirve; iii) la autonomía de la educación militar obstaculiza la consolidación de la democracia y la política de cooperación en Defensa; iv) la reducción de las diferencias entre los sistemas educativos civil y militar facilita las políticas de cooperación de Defensa y fomenta valores específicos de la democracia.

La educación, por otro lado, debe apuntar a tres objetivos: educación formal, adiestramiento y formación ética. La enseñanza capacita intelectualmente y prepara para el ejercicio de ciertas funciones y misiones, apoyadas por el rol social prestado a cada profesional. En el adiestramiento, el soldado se vuelve hábil en el manejo de armas, tecnología e incluso de su propio cuerpo. Por último, mediante la educación formal y el proceso de convivencia en los cuarteles y las escuelas, el individuo se vuelve militar en sentido amplio, comulgando con sus compañeros los mismos valores y cultura social que, como tales, deben fundamentar la conducta de las fuerzas nacionales (Penido Oliveira 2015).

Para instrumentalizar mejor el tipo ideal de educación militar,⁷ lo cual permite abarcar un espectro más amplio de las características del fenómeno, se utiliza como herramienta una matriz sociopolítica (Garretón 1995), entendiendo esta como un me-

6 La descripción de esta metodología está más completa en Mathias 2010 y 2009.

7 Es importante señalar que ningún tipo ideal representa la realidad, mas son instrumentos que permiten iluminar determinados aspectos del fenómeno y por el contraste entre fenómenos semejantes a la propia realidad (Weber 2002). También debe tenerse en cuenta que, como lo entendemos, el tipo ideal no es histórico; solo es instrumento para la comprensión de fenómenos cuando estos son tomados históricamente. En otras palabras, es “por la utilización simultánea de la sociología y de la historiografía, la primera considerando los ‘elementos susceptibles de reproducirse’ o regularidades, la segunda considerando la originalidad de cada coyuntura. Esa conjunción lleva a un cálculo de probabilidades que, entretanto, deja un margen de libertad a los actores políticos” (Mei 2009, 115).

canismo que combina los diferentes componentes de la relación entre las instituciones de un país en un momento histórico específico, siendo todos los componentes interdependientes.

A partir del conocimiento del caso español, que funcionó como paradigma para la construcción de la matriz educativa, se construyeron cuatro cuadrantes, cada uno de los cuales constituido por la combinación de variables que, en conjunto, permiten comprender el fenómeno planteado. Además, se supone que cada una de las variables debe comportarse de manera diferente –en la mayoría de los casos, opuesta–, en regímenes autoritarios o democráticos, pues se entiende que el régimen es estructurador de la función militar. Por lo tanto, tenemos las siguientes variables para cada cuadrante:

- i) Cuadrante normativo: relación de las tres Fuerzas Armadas nacionales entre sí, educación militar, sistema educativo y función constitucional versus rol social;
- ii) Cuadrante relacional: definición de enemigo, táctica de relación con otros grupos, objeto de Defensa, área de especialización, relación entre política exterior y Defensa, responsabilidad profesional;
- iii) Cuadrante sistemático de enseñanza: tipo de asignaturas, plan de estudios de las asignaturas, facultad, sistema escolar;
- iv) Cuadrante interno: operaciones, sistema de promoción, tipo de servicio militar, interés profesional.

Los casos argentino y brasileño se analizarán utilizando la matriz compuesta por los cuadrantes descritos como referencia y, dependiendo de la respuesta para cada variable, se podrá hacer en cada cuadrante una evaluación en el sentido de aquel caso ser democrático o no. Luego, por medio del análisis comparativo entre los ejemplos, será posible establecer el grado de democratización logrado para estos países, tomando como principio que la mejor manera de entender cómo las Fuerzas Armadas se integran a la democracia es evaluando cómo inculcan sus propios valores de este régimen, proceso que es introducido por las reformas en la educación de los militares.

En este texto, como las fuentes de análisis están compuestas específicamente por la legislación que guió el campo de la Defensa y la construcción del control civil sobre la autonomía militar, especialmente aquella representada por la educación militar, el cuadrante a ser completado por el análisis es el primero, llamado “cuadrante normativo”.

En cada cuadrante, como se describe, dependiendo del comportamiento con respecto a las variables, el ejemplo puede clasificarse como autoritario o democrático. Por lo tanto, para el cuadrante normativo que comprende cuatro variables, se tendrá:

Cuadro 1. Cuadrante normativo

Variable	Régimen burocrático-autoritario	Régimen democrático
Relación de las Fuerzas Armadas entre sí.	Autonomía ceremonial.	Cooperación, complementariedad.
Sistema educativo.	Propio (singular o conjunto), independiente del sistema civil.	Único (para civiles y militares).
Enseñanza militar versus Gobierno.	Autónomo.	Subordinado.
Función constitucional versus papel social.	Discrepancia.	Complementariedad.

Elaboración propia.

Debe enfatizarse que, únicamente cuando los cuatro cuadrantes que componen la matriz estén debidamente analizados, será posible tener una visión adecuada de la formación militar en la democracia para cada país en particular. También es importante enfatizar que la educación militar, aquí restringida a una sola cuestión, es uno de los factores tomado por nosotros como el principal, de la subordinación de las Fuerzas Armadas a la democracia.

3. El ejemplo argentino

El área de Defensa en Argentina está diseñada por una serie de actos jurídicos que van mucho más allá de la formalización de su Ley de Defensa y que expresan la participación de la sociedad, especialmente mediante sus legisladores, en la configuración de esta política pública. Así, la Defensa en términos generales se formaliza en los siguientes documentos legales: Ley de Defensa Nacional 23 554/88; Ley de Seguridad Interior 24 059/91; Ley de Servicio Militar Voluntario 24 429/94; Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas 24 948/98; Ley de Inteligencia Nacional 25 520/01 y Ley 26 394/08, que estableció los regímenes de justicia y disciplina militar. La mencionada legislación fue complementada y reglamentada entre 2006 y 2010, indicando una mayor presencia del Ejecutivo durante este período, centralizado en el Ministerio de Defensa, frente al Legislativo, protagonista de la primera fase de cambios (Lafferiere y Soprano 2015).

Desde el fin del autoritarismo, estas más de dos décadas representaron un proceso conflictivo y recortado. El principal resultado de este debate fue una innovadora definición de Defensa (externa) y seguridad (interna), complementada con un conjunto de medidas que hacen de Argentina una pionera en el ámbito de esta política pública para toda la región.⁸ Esta división resulta del colapso del régimen militar-autoritario

⁸ Cabe registrar que el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019) buscó imponer un retroceso en esta legislación por medio del Decreto 683 de junio de 2018. A pesar de que se trate de una medida ilegal, como analiza Marcelo Sain (2019), esta se vincula a un proyecto mayor, llamado de "militarismo neoliberal periférico" (Tokatlian 2018). Entretanto, parece prematuro para evaluar su impacto.

y de la constitución de una comunidad epistémica formada por especialistas civiles en asuntos estratégicos y militares retirados (Vitelli 2014).

Existe, sin embargo, distancia significativa entre la legislación para la Defensa y su reflejo en la formación militar, que es también representada por la regulación de la Ley de Defensa, que solo encuentra su mayor expresión bajo la dirección de Nilda Garré (2005-2010) cuando se desempeñó como ministra de Defensa, ya en el Gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Aunque la administración de Garré está rodeada de ambigüedades (Pereira 2016, 80), fue en este período que se consolidó la política de Defensa en su brazo militar centrado exclusivamente para las amenazas externas, así como se colocó en práctica una serie de reformas objetivando un nuevo perfil castrense, con cambios en la educación y los entrenamientos militares.

El sistema educativo argentino está regulado por un único cuerpo legal: la Ley Federal de Educación 24 195/1993; Ley 24 521/1995 de Educación Superior; Ley 26 206/2006 de Educación Nacional y Ley 26 058/2005 de Educación Técnico-profesional. Este conjunto de regulaciones sustenta las decisiones y controles de toda la educación en el país por medio del Consejo Nacional de Educación. Esto significa que hay un único sistema educativo en el país, que es respetado por los civiles y los militares.

Con el objetivo de actualizar la formación de los jóvenes soldados a la nueva realidad posterior a la guerra fría, así como adaptar la educación de los militares a la reforma de la educación nacional, se promovió una serie de cambios en la educación castrense a lo largo de la década de 1990. Sin embargo, todas las medidas tomadas en ese momento fueron conducidas por los propios militares, sin ninguna interferencia del Ministerio de Defensa o de la cartera de Educación.

En otras palabras, los cambios en la educación militar conocidos a lo largo de la década de 1990 refuerzan la observación de que en Argentina no hubo control sobre la autonomía de las Fuerzas Armadas por medio del ejercicio de la autoridad civil.⁹ Las medidas de las autoridades civiles en este sentido fueron espasmódicas y si la autonomía de los militares es casi nula hoy, se debió en mayor medida a la pérdida de legitimidad de las Fuerzas Armadas debido al tipo de régimen militar-autoritario anterior y del proceso de transición vivido, con la derrota en la guerra de Malvinas como factor clave, que a la iniciativa del gobierno democrático. Es decir, al involucrar al país en una guerra condenada a la derrota, la cúpula de las Fuerzas Armadas mostró que el entrenamiento militar era ineficiente y, por lo tanto, que los cambios en su educación eran imprescindibles.

Como resume Soprano (2016), apenas iniciado el siglo XXI, se traza un nuevo rumbo:¹⁰

9 Existe consenso en la literatura sobre tal cuestión que indica tres elementos necesarios al control civil de la Defensa y de las Fuerzas Armadas que no existían en la Argentina y fueron construidos a lo largo de los años: voluntad política, conocimiento específico en las materias de Defensa y seguridad y capacidad institucional. Entre otros, consultar Sain (2010) y López (1994).

10 Casi la totalidad de la información de este apartado tiene este libro como fuente y referencia.

En materia de conducción política civil de la educación militar se desarrolló un proceso histórico similar: hasta el año de 2007 fueron las conducciones de las Fuerzas Armadas las que definieron, ejecutaron y evaluaron con amplios márgenes de autonomía el curso de las reformas en la educación de oficiales y suboficiales (Soprano 2016, 36).

Dos señales son importantes para resaltar que se estaba tomando un nuevo camino en la relación entre civiles y militares y en la gestión de la política de Defensa, ambos subrayados por Pereira (2016). La primera fue la compra integrada (para las tres Fuerzas) de material de Defensa para su uso en la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización de la Paz en Haití (MINUSTAH), realizada por el Ministerio de Defensa en 2006 (Garré asumió en diciembre de 2005), por medio del Estado Mayor Conjunto; el segundo, específico en materia de educación, fue la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta (2006), que comenzó a funcionar en marzo de 2007, ofreciendo los cursos “Conjunto de estrategia y conducción superior” y “Estado Mayor y planificación conjunta”.

Aún en 2007, Garré creó la Secretaría de Formación, llenándola de académicos civiles y militares, y responsabilizándola por el estudio y la reforma de la educación (formal e informal) militar. Es responsabilidad de ésta articular las direcciones generales de educación de cada Fuerza, dirigir y coordinar las instituciones docentes y formación castrense, y formular las políticas educativas relacionadas con la Defensa y las Fuerzas Armadas.

Al interior de la Secretaría de Formación, se organizó el Consejo Consultivo para la Reforma Educacional de las Fuerzas Armadas, compuesto de la siguiente forma: universidades nacionales públicas y privadas (cuatro); sociedad civil mediante organizaciones no gubernamentales (ONG) (tres); Jefatura del Gabinete de Ministros (uno); Secretaría de Asuntos Militares del Ministerio de Defensa (uno); Coordinación de Derechos Humanos del Ministerio de Defensa (uno); Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Nacional (uno); Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (uno); Comité de Defensa de la Cámara de Diputados (uno); Comité de Defensa del Senado Federal (uno); Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y de los Derechos Humanos (uno); Secretaría de Planificación del EMCO (uno); Fuerza Aérea (tres); Marina (tres); Ejército (tres); Escuela de Defensa Nacional (ENDENA) (uno); invitados especiales a cargo del Ministerio de Defensa (tres).

Considerando esta composición, entre 12 y 13 personas pertenecían a las Fuerzas Armadas; entre tres y siete eran representantes de la sociedad civil (ONG y universidades), un número que podría llegar a 10 si se incluyen los “invitados especiales” del Ministerio de Defensa; tres funcionarios del Ministerio de Defensa (incluido el representante de la ENDENA); cuatro representantes del Ejecutivo y

dos del Legislativo. Se argumenta que este Consejo ejemplifica la construcción del estricto control civil y la participación de la sociedad en la formación de futuros oficiales argentinos.

En resumen, la reforma de la educación argentina promovió un cambio en el entorno de socialización de los soldados (con el objetivo de eliminar el sentimiento de excepcionalidad militar y de una vocación para la tutela de la población civil); agregó a un programa antes restringido a la geopolítica, estrategia, táctica y adiestramiento militar, contenidos humanistas e interdisciplinarios; y se introdujo en el plan de estudios de formación de los militares el estudio crítico del Estado autoritario argentino y de la democracia y “disciplinas de derechos humanos y normativas de derecho internacional humanitario” (Pereira 2016, 81).

4. El ejemplo brasileño

La educación brasileña se sustenta en la Constitución de 1988 que determina, en su art. 6, que la educación es un derecho fundamental, siendo deber del Estado y de la familia garantizarla. En el art. 205 específicamente se lee: “La educación, el derecho de todos y el deber del Estado y de la familia, será promovida e incentivada con la colaboración de la sociedad, con el objetivo del pleno desarrollo de la persona, su preparación para el ejercicio de la ciudadanía y su cualificación para el trabajo”.

Para regular este derecho, después de ocho años de debates salió a la luz, en 1996, la Ley 9394 de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDB). Este acto jurídico dio forma y estructura a toda la educación en Brasil, direccionando normas específicas para los aspectos particulares de cada nivel o grado de enseñanza. En este sentido, el art. 83 de la LDB determina: “La educación militar es regulada por ley específica, admitida la equivalencia de los estudios, de acuerdo con las normas establecidas por los *sistemas educativos*” (énfasis nuestro).

Cabe señalar que la LDB establece que existen sistemas educativos. La Ley admite, con esta regulación, una situación que podría haber cambiado llevando al legislador la responsabilidad por la instrucción de los futuros oficiales militares. Sin embargo, la LDB regulariza una situación previa existente, fijando un sistema civil y otros (subráyese el plural) sistemas militares. En realidad, todavía hoy son cuatro los sistemas educativos vigentes en Brasil: el sistema de educación nacional (que rige la capacitación de todos los ciudadanos no militares, incluso las profesiones exclusivas del Estado como la diplomacia); el sistema de educación de la Armada —que rige la capacitación de profesionales de la Marina—; el sistema de educación del Ejército —que rige la formación de los profesionales del Ejército—; y el sistema de educación de la Aeronáutica —que rige la capacitación de los profesionales de la Fuerza Aérea—.

La LDB, al aceptar la división en cuatro sistemas, también determinó que en la cúspide de cada sistema habría un responsable diferente. En el caso civil, el Ministerio de Educación, mientras que, en el caso de los sistemas militares, cada uno tiene direcciones docentes responsables por la formación en su Fuerza. En otras palabras, no existe un control externo sobre la política de educación pública dirigida a las Fuerzas Armadas en Brasil. El art. 83, por lo tanto, reforzó la autonomía militar.

Desde 1996, cuando se publicó la Política de Defensa Nacional (PDN), hasta las últimas actualizaciones –Decreto 5484/2005) y la Estrategia Nacional de Defensa (END) (Decreto 6703/2008)– presentan una visión del mundo basada en una nueva configuración del escenario internacional fundada en la multipolaridad y no más en la bipolaridad, en la cual los desafíos para la Defensa y la seguridad serían otros muy diferentes de la relativa previsibilidad estratégica de los tiempos de la guerra fría, considerando poco probable un conflicto en los moldes de las grandes guerras mundiales.

La PND registra que “la Defensa Nacional es el conjunto de medidas y acciones del Estado [...] contra *amenazas* predominantemente externas, potenciales o manifiestas”. (PND 2012, énfasis nuestro). La definición de Defensa nacional es, por lo tanto, vaga tanto en la utilización del término “amenaza”, cuya definición es subjetiva, como en la expresión “predominantemente externas, potenciales o manifiestas”, que puede contemplar cualquier cosa. No por acaso las Fuerzas Armadas de Brasil han sido utilizadas principalmente en operaciones de Garantía de la Ley y el Orden (GLO), en las que la víctima es el pueblo pobre y mayoritariamente negro. Además, el monopolio militar ejercido sobre la educación de los militares propicia la elección del “enemigo interno” como una amenaza a ser enfrentada, difundiendo fantasías como la “amenaza comunista”. Como resultado, los documentos mencionan de forma genérica términos como preparación y adiestramiento, sin decir nada respecto de cómo la enseñanza debería ser organizada. En la END (Ministerio de Defensa 2008), se encuentran los subpuntos Adiestramiento y Enseñanza, mientras que la palabra preparación aparece seis veces, siempre de forma genérica y sin contenido dirigido a la educación. El Adiestramiento, aunque recibe un mayor énfasis (¡un subpunto!), tiene como objetivo definir el papel del Ministerio de Defensa en su relación con los Estados Mayores Conjuntos Regionales (así mismo, en plural):

El Ministerio de Defensa definirá Estados Mayores Conjuntos Regionales, coordinados por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, de modo que, cuando activados, desde el tiempo de paz, *dentro de la estructura organizativa de las Fuerzas Armadas*, posibiliten la continuidad y actualización de la planificación y del adiestramiento operacionales que cumplan con lo establecido en los planes estratégicos (Ministerio de Defensa 2008, 133, énfasis nuestro).

Lo mismo sucede con la Enseñanza, es decir, no se trata de determinar cómo será la educación del soldado para atender lo que la PND señala, y sí de informar la

responsabilidad del Ministerio de Defensa respecto a la enseñanza de Defensa a los civiles, promoviendo la “interacción con la educación militar”. Además, la END refuerza la autonomía militar al afirmar que las Fuerzas Armadas *no son* el pueblo brasileño y al considerar que, para identificarse con él, los soldados necesitan nociones de derecho constitucional y derechos humanos, razón por la cual dichos contenidos deben ser ofrecidos en las instituciones de educación militar.¹¹

Regístrese que la propia creación del Ministerio de Defensa fue obstaculizada por la autonomía militar, pues lo que retardó el lento proceso no fueron las divergencias entre los civiles y los militares, y sí las resistencias del propio medio militar ante la pérdida de poder (puestos de primer escalón) y el recelo de los altos oficiales de la Marina y la Aeronáutica de que el nuevo Ministerio pudiera oscurecer su relevancia, una vez que el Ejército era y es la Fuerza más numerosa y políticamente relevante.

Cabe recordar que, a pesar de la creación del Ministerio de Defensa y el desarrollo de políticas de aproximación con los civiles por él promovidas –como la creación del *Instituto Pandiá Calógeras* y de las convocatorias *Pró-Defesa* y *Pró-Estrategia*–, la estructura burocrática del Ministerio de Defensa fue montada por la incorporación de los funcionarios uniformados de los ministerios de las tres Fuerzas. En ese sentido, es muy probable que, además del ministro, pocos funcionarios sean civiles.¹²

Por otro lado, para el debate sobre la profesionalización, el Ministerio de Defensa tuvo una contribución fundamental. Al institucionalizar una burocracia del Estado para abordar los problemas de Defensa, el Ministerio retiró algunos temas, como la educación de los militares, que era competencia exclusiva de cada una de las Fuerzas Armadas, forzando la comunicación entre ellas y la comunicación de estas con el mundo civil. Aunque las consecuencias de este cambio sean imponderables, es innegable la importancia de este primer paso.

En este sentido, y teniendo en cuenta la necesidad de convergencia curricular –como se mencionó, cada Fuerza tiene su propio sistema educativo–, el Ministerio de Defensa organizó la Comisión Permanente para la Interacción de Estudios Militares (CPIEM) por medio de la *Portaria* 97/2004. La CPIEM, que también alcanza a la Escuela Superior de Guerra,¹³ tiene cinco objetivos que se enumeran en el art. 1 de la *Portaria*:

I. Proponer pautas generales para la interacción o armonización de las actividades académico-militares, observando las peculiaridades de cada Fuerza;

11 Léase en la página 149 de la END: “Las instituciones de enseñanza de las tres Fuerzas mantendrán en sus currículos de formación militar disciplinas relativas a nociones de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos, indispensables para consolidar la identificación de las Fuerzas Armadas con el pueblo brasileño” (Ministerio de Defensa 2008, 149).

12 Desconocemos investigaciones más profundas al respecto. Un estudio exploratorio está en Lima (2015).

13 La ESG fue creada en 1949; con inspiración norteamericana, tuvo un fuerte papel formulador previo al golpe de 1964. Actualmente funciona como un instituto de investigaciones y enseñanza, debiendo elaborar doctrinas de acciones conjuntas y está subordinada al Ministerio de la Defensa.

- II. Proponer medidas que permitan el establecimiento de equivalencia entre cursos de la misma naturaleza;
- III. Levantar y monitorear actividades de interés común relacionadas con los cursos de las Fuerzas y de la ESG [Escuela Superior de Guerra], buscando, siempre que sea posible, armonizarlas;
- IV. Proponer intercambio y cooperación con organismos públicos y privados en asuntos de interés de más de una Fuerza; y
- V. Proponer programas de cooperación y promoción en asuntos relacionados con la Defensa, de interés para el MD [Ministerio de Defensa] y las Fuerzas Singulares. (Ministerio de Defensa 2004, 1).

Luego (art. 2), se describe la composición de la CPIEM, que tiene siete miembros, entre los cuales ninguno es externo al Ministerio de Defensa o las Fuerzas, indicando que, en el caso de representantes de estas, “deberán ser oficiales-generales nombrados por los respectivos Comandos”. Se destaca, por lo tanto, que no existe interés ninguno del Ministerio de Defensa en superar la distinción entre los sistemas educativos de las Fuerzas ni mucho menos buscar la constitución de un sistema educativo único que regule la profesionalización de todos los brasileños. Las medidas tomadas por el Ministerio de Defensa, pasados cuatro lustros de su nacimiento, parecen indicar que todo se hace para satisfacer demandas puntuales, sin ninguna intención real de proponer cambios en la formación del soldado.

La LDB dicta que la organización de cada sistema educativo debe realizarse mediante regulaciones específicas. En 2010, el poder judicial entendió que un sistema educativo debería estar sujeto a una ley específica. Así, se promulgaron las leyes 12 464/11 de la Fuerza Aérea; 12 704/12 de la Marina; y 12 705/12 del Ejército. Las leyes específicas, de conformidad con la LDB, indican la equivalencia de los estudios con grado universitario entre los sistemas civil y militar, lo que permite que, si lo desea, el oficial militar pueda tomar cursos de posgrado en instituciones civiles. Sin embargo, no existe reciprocidad, caracterizando una prerrogativa militar.¹⁴ Tampoco hay reciprocidad en el aprovechamiento de los estudios. Si un oficial desea tomar cursos adicionales en el mundo civil, la mayoría de ellos no pueden ser utilizados para su ascenso en la carrera militar.

14 Excepción es el caso del Instituto Tecnológico de la Aeronáutica (ITA), creado en la década de 1950 como resultado del esfuerzo del Mariscal Casimiro Montenegro Filho. El ITA se constituyó como una escuela híbrida de civiles y militares, en los moldes del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) norteamericano. Similar a este es el Instituto Militar de Ingeniería (IME) bajo responsabilidad del Ejército. Creado aún en el siglo XIX, y reformado en 1959, el IME forma civiles y militares. Ninguna de las dos escuelas, entretanto, habilita para la oficialidad de las Fuerzas. También deben ser mencionados los recientes cursos de posgrado ofertados en la Escuela del Estado Mayor del Ejército (ECEME) y la Escuela de Guerra Naval (EGN), que pasó a aceptar civiles. Ninguno de ellos habilita para actuar como oficial de las Fuerzas Armadas o en una profesión civil definida.

5. Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo se describió una metodología que permite evaluar la adaptación de la formación del soldado a los gobiernos democráticos, con el objetivo de analizar, aunque indirectamente, el grado de democratización alcanzado por el régimen en el ámbito de las relaciones civil-militares. En este viaje, que no termina aquí, enfocamos nuestra atención en el primer cuadrante de la matriz de educación militar que se utilizó como modelo de la investigación, donde ya hay condiciones para la comparación. Con respecto al cuadrante normativo, ¿cómo se comportan Argentina y Brasil? Veamos el cuadro 2:

Cuadro 2. Cuadrante normativo para Brasil y Argentina

Variable	Brasil	Argentina
Relación de las Fuerzas entre sí.	Autonomía, pues el relacionamiento de las Fuerzas entre sí es ceremonial.	Subordinación, pues a pesar de que no hayan alcanzado la complementariedad, existe cooperación especialmente promovida por el Ministerio de Defensa.
Sistema educativo.	Autónomo, pues existen cuatro sistemas educativos singulares y no dialógicos.	Subordinado, pues es único para civiles y militares, definido y gerenciado por los civiles.
Enseñanza militar versus Gobierno.	Autónomo, pues la educación militar es independiente en relación con las políticas gubernamentales.	Subordinado, visto que es reglamentado y controlado por el Gobierno.
Función constitucional versus papel social.	Complementariedad, pues la Constitución prevé el uso interno de las Fuerzas Armadas.	Complementariedad, pues la sociedad civil atribuye papel social de Defensa exclusivamente externa a sus Fuerzas Armadas.

Elaboración propia.

De acuerdo con lo presentado, en ambos países se han dado los primeros pasos y, aunque el comportamiento de las variables lleva a clasificar a Brasil como un régimen autoritario y a Argentina como democrático, es importante enfatizar el carácter gradual de la transición del autoritarismo a la democracia. Por lo tanto, lo que se puede decir es que los argentinos fueron más rápidos que los brasileños en la dirección de la democracia en el ámbito educacional militar. La clasificación puede ser invertida en otros aspectos de la educación militar.

Cabe señalar, sin embargo, que la lentitud en el proceso brasileño ha cobrado su precio, cuyo régimen actual solo representa la formalidad democrática. Y esta formalidad, bastante amenazada, tiene mucho que ver con el diseño de relaciones civil-militares en la transición del régimen que privilegió, incluso legalmente, la autonomía militar frente a la construcción de una república democrática.

Soprano (2016), al narrar cómo se llevaron a cabo los estudios para la formalización de la reforma militar argentina, informa que se analizaron algunos ejemplos nacionales de sistemas educativos militares. En las reuniones con este propósito, al

presentar el “modelo brasileño”, puede escucharse de los propios militares argentinos “comentarios críticos en las comisiones, por considerarlo [el modelo brasileño] desactualizado en relación con los procesos de ‘modernización’ y ‘profesionalización militar’ en curso en diferentes países” (Soprano 2016, 127).

Es importante decir que, aunque ha habido señales de cambio al interior de las propias Fuerzas Armadas brasileñas, como el desarrollo de proyectos conjuntos destinados a crear especialistas civiles en Defensa, la aproximación entre académicos civiles y militares con el objetivo de discutir y converger programas de posgrado, las iniciativas legales para modernizar la educación y la capacitación, puede percibirse que la realidad brasileña está muy desfasada en comparación con Argentina en el ámbito de la relación entre civiles y militares en lo que respecta a la transición de un régimen electoral relativamente libre a uno democrático. Es de destacar que eso ocurrió apesar de que los dos países, Argentina y Brasil, que tuvieron experiencias de gobiernos progresistas y populares.

Actualmente (2020) en Brasil, los militares ocupan nueve posiciones de un total de 22 ministerios, además de la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, un número mayor que el existente durante el régimen burocrático-autoritario. En servicio activo y en la reserva, emiten opiniones políticas de forma permanente sobre diversos asuntos, especialmente por medio de las redes sociales. Todavía es demasiado pronto para sacar conclusiones, pero las declaraciones y primeras iniciativas del Gobierno brasileño fueron en la dirección opuesta a las discutidas en este texto. En lugar de propuestas para democratizar la educación de los militares, lo que se ha visto son iniciativas para militarizar la educación civil, especialmente la enseñanza secundaria. Y esto, en nuestra opinión, no solo pospone la democracia para un futuro incierto, sino que parece obstaculizar incluso la consolidación del proyecto republicano.

Apoyos

Esta investigación es resultado de una beca posdoctoral financiada por la Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de la Educación Superior (CAPES) (Brasil); y de una beca de investigación (Pq-2) del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), Brasil.

Referencias

- Ferreira, Oliveiros S. 1988. *Forças Armadas para quê?* São Paulo: GRD.
- Finer, Samuel. 1975. *The man on horseback*. Londres: Pall Mall Press.
- Garretón, Manuel Antonio. 1995. *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Huntington, Samuel. 1975. *Ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: EDUSP.
- _____. 1964. *El soldado y el Estado*. Buenos Aires: Círculo Militar Argentino.
- Klepak, Hal, comp. 2012. *Formación y educación militar: los futuros oficiales y la democracia*. Buenos Aires: RESDAL.
- Lafferiere, Guillermo y Germán Soprano. 2015. *El Ejército y la política de Defensa en la Argentina del siglo XXI*. Rosario: Prohistoria.
- Lima, Raphael Camargo. 2015. “A articulação entre política externa e política de Defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa”. Disertación para Maestría, Programa San Tiago Dantas, UNESP-PUCSP.
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Quilmes: UNQ.
- Mathias, Suzeley Kalil. 2010. “Modelos educativos comparados en Iberoamérica”. En *Sistemas de enseñanza militar y educación para la Defensa en Iberoamérica*, coordinado por Sonia Alda, 109-132 Madrid: IUGM.
- _____. 2009. “Apontamentos à análise da reforma militar na transição espanhola”. *História (São Paulo)* 28 (2): 733-774. <https://doi.org/10.1590/S0101-90742009000200026>
- Mei, Eduardo. 2009. “Teoria da história e relações internacionais: dos limites da objetividade histórica à história universal em Raymond Aron”. Tesis para Doctorado en Historia, FHD-SS-UNESP.
- Ministerio de Defensa. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa (END)*. Decreto 6703 de 18 de diciembre. Brasilia. Acceso en julio de 2020. <http://www.defesa.gov.br>
- _____. 2004. Ordenanza 97, 5 de febrero. Brasilia. Acceso en julio de 2020. <https://bit.ly/32BCKAf>
- Moore Jr., Barrington. 1975. *As origens sociais da ditadura e da democracia: senhores e camponeses na construção do mundo moderno*. Santos: Livraria Martins Fontes.
- O'Donnell, Guillermo y Phillipe Schmitter. 1988. *Transiciones desde un régimen autoritário: perspectivas comparadas*. Buenos Aires: Paidós.
- _____. 1986. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. Río de Janeiro: Vértice.
- Oliveira, Eliézer R. 1988. *O papel das Forças Armadas na Constituição e no futuro da democracia no Brasil*. Petrópolis: Vozes.
- Penido, Ana. 2015. “Profissionalização e educação militar: um estudo a partir da Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN)”. Disertación para Maestría, PPGEST-UFF.
- Pereira, Matheus O. 2016. “Controle e autonomia nas gestões Kirchner e Fernández de Kirchner (2003-2011): a Argentina na construção do Conselho de Defesa Sul-Americano”. Disertación para Maestría, Programa San Tiago Dantas, UNESP-PUCSP.
- Przeworski, Adam. 1984. “Ama a incerteza e será democrático”. *Novos Estudos CEBRAP* 9 (2): 36-46.

- Rattembach, Benjamin. 1972. *El sistema social-militar en la sociedad moderna*. Buenos Aires: Pleamar.
- República Federativa do Brasil. 1986. *Diário Oficial [da União], Suplemento Especial ao no. 185*: 55, 26 de septiembre. Acceso el 3 mayo de 2020. <https://bit.ly/3eJbxya>
- Sain, Marcelo. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la Defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Soprano, Germán. 2016. *¿Qué hacer con las Fuerzas Armadas? Educación y profesión de los militares argentinos en el siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo.
- Tokatlian, Juan. 2018. “Argentina y el ‘militarismo neoliberal periférico’”. *Nueva Sociedad / Open Democracy*, septiembre. Acceso el 2 junio de 2019. <https://bit.ly/38yWHZI>
- Vitelli, Marina. 2014. “Argentina, Brasil y la Defensa en América del Sur. Las identidades estratégicas y la seguridad regional”. Tesis para Doctorado, Universidad Nacional de Rosario.
- Weber, Max. 2002. “Sociología del Estado”. En *Economía y sociedad*. México DF: FCE.

Cómo citar este artículo:

Penido, Ana, Suzeley Kalil Mathias y Eduardo Mei. 2020. “Democracia y educación: notas sobre la enseñanza militar en Argentina y Brasil”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 39-56. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4309>

Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina

The Mercosur-European Union agreements seen from the perspective of Argentina's foreign policy



 Dr. Alejandro Simonoff. Profesor investigador, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina. (asimonoff2010@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4125-0535>)

Recibido: 13/12/2019 • Revisado: 09/03/2020
Aceptado: 15/05/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

El presente artículo busca comprender, mediante el último impulso al proceso de negociación entre el Mercosur y la Unión Europea llevado adelante durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), cuáles fueron los rasgos fundamentales de la estrategia de relacionamiento externo del Gobierno conservador argentino. Para ello, se ha utilizado una metodología cualitativa recurriendo a fuentes oficiales, reportajes y notas periodísticas que permitieron entrever el proceso de negociación. Se ha podido concluir que además de la voluntad argentina para que la llegada del acuerdo fuese posible, debió producirse el cierre del ciclo progresista, sobre todo desde la destitución de Dilma Rousseff, hecho que puso en sintonía al Mercosur para llevarlo adelante. En el intercambio de compromisos quedó claro que el Gobierno argentino estuvo dispuesto a abandonar los obstáculos que habían existido desde la última posguerra en el intercambio comercial con el Viejo Continente a favor de la creencia en que la apertura generaría crecimiento. De las acciones que culminaron con el anuncio de las negociaciones para la firma del Acuerdo en 2019, se pudo observar las limitaciones de la administración a la hora de comprender cómo funcionaba el sistema internacional, permitiendo también evaluar las características de su modelo de inserción.

Descriptores: Argentina; autonomía; dependencia; Mercosur; política exterior; Unión Europea.

Abstract

The present article attempts to understand the central features of the foreign strategy of Mauricio Macri's conservative Argentinian government (2015-2019). A close scrutiny of the final drive to successfully conclude negotiations between Mercosur and the European Union during the closing stages of Mr. Macri's administration is performed. A qualitative method has been used, based on a detailed inspection of official sources, press reports and news stories covering the talks. It is possible to conclude that besides the Argentinian decision to go ahead with the talks and bring them to a positive conclusion, it was also necessary for the "Progressive" cycle in regional politics, to come to an end. This was greatly expedited by the impeachment of former Brazilian President Dilma Rousseff, a development that allowed all Mercosur countries to be in the same page regarding the organization's relationship with the European partners. The final outcome of the talks made it clear that the Argentinian government had finally accepted to remove all the obstacles that had obstructed its trade with Europe during the post-war period. Instead, a new approach was adopted, based on the belief that free trade would promote enhanced economic growth. The actions undertaken by the Macri administration leading into the opening of the dialogs resulting in the 2019 Agreement, underscore the limitations of his government in grasping the workings of the international system. Finally, this allows to reach a better understanding the main features of the Argentinian model of insertion in the world economy.

Keywords: Argentina; autonomy; dependency; Mercosur; foreign policy; European Union.

1. Introducción

Está claro que la administración de Mauricio Macri se inscribió en cierto consenso existente entre las élites a favor de un sesgo neoliberal de la globalización, o hiperglobalización según Dani Rodrik (2011). Este proceso estuvo lejos de estar cristalizado, y aún lo está, ya que la tríada que lo conducía, compuesta por Estados Unidos, Europa y Japón, estuvo atravesada por tensiones y desde el comienzo del nuevo milenio se sumaron China y los emergentes como actores relevantes que llevaron a una “bifurcación” en el sistema internacional (Arrighi 2007).¹

Como sabemos, y lo señaló entre otros John Mearsheimer, los Estados pueden calcular mal sus decisiones porque “toman decisiones importantes sobre la base de información imperfecta”, ya que han ignorado “información relevante o prestando mucha atención a la información en gran medida irrelevante” (Mearsheimer 2009, 244-245).

En el caso del Gobierno argentino, se manifestó en múltiples expresiones y acciones iniciales como el promocionado viraje hacia el Pacífico que no se reducía a la Alianza conformada por Chile, Colombia, México y Perú, sino que tenía como destino final la Asociación Transpacífica (TTP), lo mismo puede decirse del Acuerdo con la Unión Europea (UE), cuya punta de riel era el Transatlántico (TTIP).

El TTP y el TTIP buscaron, tras el fracaso en Cancún en 2003, imponer la llamada agenda OMC Plus que consistió en: 1) reducción de aranceles, incluso de aquellos sectores o productos exceptuados en anteriores acuerdos de libre comercio; 2) la inclusión de cuatro temas: competencia, movimiento de capital, propiedad intelectual e inversiones; y 3) cooperación en los “nuevos” temas: energía, medio ambiente y políticas laborales (Zelicovich 2017, 125). Estos “nuevos” principios fueron promovidos por parte de Barack Obama mediante la estrategia de “pinzas de cangrejo”² sobre Beijing con el objetivo de controlar y fijar las reglas del comercio y de las inversiones (Montesa y Azcárate 2015).

El Mercosur, principal instrumento de inserción internacional de la Argentina, fue desvalorizado inicialmente frente a otros polos como la Alianza del Pacífico –la asociación deseada por la administración macrista–, la UE y los Estados Unidos, y también fue reducido a ser la puerta de acceso a los dos primeros bloques (Malcorra 2015).

En el caso de la UE (uno de los vértices de la tríada de la década de 1990), para la ex canciller Malcorra, ha sido “históricamente muy importante”, por ello lo calificó como “prioritario” ya que “es un socio muy importante” (Malcorra 2016).³ En esta

1 La parálisis en las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2003 fue un buen ejemplo de la nueva situación.

2 Esta estrategia se refiere a ver los acuerdos impulsados por Obama (TTP y TTIP) como movimientos de pinzas que se ejecutan de forma simultánea para vulnerar la posición de China en el campo del comercio e inversiones, imponiéndole sus condiciones.

3 Su importancia ha sido decreciente desde la segunda mitad del siglo XX producto de las políticas de subsidios implementados desde la creación del Programa Agrario Común de la Comunidad Económica Europea.

clave debe entenderse el interés por la firma del Tratado de Libre Comercio entre el Cono Sur y el Viejo Continente, aunque la desconfianza de los agricultores del otro lado del Atlántico perdura.

Por otro lado, la avidez del Gobierno argentino por inversiones occidentales en detrimento de las provenientes de los emergentes fue parte de este mismo proceso. Como lo manifestó Macri en el viaje a Alemania en 2016: “China hizo enormes inversiones en nuestro país. Está muy bien, lo valoro. Pero sentimos que es más fácil el trabajo en común con Europa” (Macri, en Vázquez 2016, 4). A pesar de ello, Xi Jinping invitó al presidente argentino a la reunión de la Franja Económica de la Ruta de la Seda, realizada a mediados de mayo de 2017 con la asistencia de 29 jefes de Estado o Gobierno, solo dos de la región –el otro fue Chile– y representantes de organismos multilaterales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Allí el presidente argentino buscó revertir la “*gaffe*” (desliz) de su gira europea al proclamar que “los próximos 10 años serán mejor que los 40 anteriores” en la relación bilateral; mostró un cambio en su diseño original (*El Cronista* 2017).

2. La estación Bruselas

59

Volviendo a las negociaciones con la UE, el origen se encuentra en la firma del Acuerdo Marco con la Comunidad Económica Europea en 1995, que estableció los marcos para las negociaciones entre ambos bloques comerciales y en la Primera Cumbre Europeo-Latinoamericana de junio de 1999, cuando se afirmó la voluntad de ambos mercados de crear una asociación interregional, aunque estas negociaciones –a cargo de Carlos Menem– como en las sucesivas reuniones –ya durante la gestión de Fernando De la Rúa– estuvieron obstaculizadas por las discusiones por subsidios a las exportaciones, ayudas a los campesinos, los precios de entrada de referencia, los picos arancelarios y otras restricciones para-arancelarias por las normas sanitarias y fitosanitarias europeas. Por ello, el Gobierno argentino, junto con los demás miembros del Mercosur, pidieron la eliminación previa de estas distorsiones y trabas al comercio recíproco para avanzar en las discusiones. Pero a la persistencia de estos obstáculos, se sumó otro más, como lo señaló Gabriel Merino:

El giro hacia el regionalismo autónomo bajo predominancia neodesarrollista del Mercosur a partir de 2002 estancó dichos acuerdos. Además, la UE no estaba dispuesta a conceder en materia de liberalización agropecuaria, ofreciendo muy poco a cambio de que el Mercosur se abra en cuestiones estratégicas (Merino 2018, 1064).

A comienzos de la segunda década del nuevo milenio, el proceso negociador tomó nuevos bríos, producto del cambio de posición de la Federación Industrial del Estado

de San Pablo (FIESP), pero fue limitado por las políticas más proteccionistas de Argentina, posterior a la crisis de 2008, como también por la desconfianza del mundo agrícola europeo. En 2013, esta desconfianza se aceleró por la decisión de Brasil de impulsar el acuerdo sumando a Paraguay y Uruguay, pero la Argentina gobernada por Cristina Fernández de Kirchner apareció poco dispuesta, lo que generó un sinnúmero de tensiones y presiones entre ambos países, aportando un elemento más en el complejo escenario bilateral (Simonoff 2014).

Una de las formas en las que medios cercanos al Gobierno intentaron explicar estas tensiones fue mediante un supuesto giro “neoliberal” del Gobierno de Dilma Rousseff, producto de presiones de grupos concentrados que alentaban la firma de un tratado de libre comercio con la UE por fuera del Mercosur (Segura 2013). Esta posición contrastaba con las fuentes de los medios enfrentados con el Gobierno, los cuales sostuvieron que “no hay ninguna chance de que Brasil negocie por separado un acuerdo con los europeos” (Gosman 2013).

Después de muchas idas y vueltas, se anunció una Cumbre Mercosur Unión Europea para mediados de febrero de 2014, con el objetivo de avanzar en un acuerdo comercial, aunque las dilaciones de esta reunión no provinieron de la Argentina, sino de los europeos. A principios de marzo de 2014, el ministro de Economía de Cristina Fernández, Axel Kiciloff, realizó un viaje a Brasil y se reunió con Guido Mantenga para tratar el desarrollo de estas conversaciones (Simonoff 2014).

El apuro del Cono Sur por implementar el acuerdo se relacionó con el avance en la creación de un área de libre comercio entre América del Norte y el Viejo Continente, y que con ello nuestros países podrían perder acceso a inversiones de ese espacio,⁴ aunque existieron muchos puntos oscuros en la negociación como la pérdida de soberanía fiscal o las demandas por proteccionismo en la Organización Mundial de Comercio (OMC) contra la Argentina, por ejemplo.

Ese cambio de posición del empresariado brasileño tuvo su correlato también en Argentina, por motivos similares como en el caso de la Asociación Empresaria Argentina. Ello dio un sustento inicial al Gobierno de Macri para reactivar el proceso negociador, cuestión que permitió una convergencia con las posiciones del Planalto. Pero el rechazo del capítulo agrícola por parte de Francia y 13 países europeos puso en duda esta aspiración argentina, la cual mediante la canciller Susana Malcorra lanzó un llamamiento “desesperado” para que “reactiven el acuerdo, sino quieren que otras potencias como China o Estados Unidos se queden con el control del comercio” (Cué 2016).

Y en ese punto de las negociaciones en 2017, Donald Trump llegó a la Presidencia de Estados Unidos. Con el magnate republicano en la Casa Blanca, las estaciones de llegada con los mega-acuerdos regionales salteando las vallas de la OMC parecían

4 Nótese en este aspecto que las élites empresariales de ambos países estaban preocupadas por los efectos de las “pinzas de cangrejo”, pero sin percibir la existencia de nuevos polos, como el caso de China, que podrían diversificar las fuentes de financiamiento.

esfumarse, lo que obligó a un replanteo de la estrategia de inserción argentina, ya de por sí más cargada de fantasías que de realidades. Mientras los grandes jugadores se encontraron enfrascados en una guerra comercial, muchos actores secundarios intentaban salir de sus roles de repartidores inferiores del sistema.

La salida de Washington del TPP generó una diligente actitud por parte de China de reemplazarlo con uno nuevo, lo que no sería un simple cambio de actores, sino también de dinámicas y objetivos. Así lo interpretaron los 11 países restantes del TTP (Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam) que continuaron con el pacto y lo ratificaron en la capital trasandina en marzo de 2018, bajo el nombre de Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTTP, por su sigla en inglés), o TPP-11, que pretendía ser un “motor para superar el proteccionismo” que emerge en el mundo (Venegas Loaiza 2018).

Por otro lado, la UE recibió las esquivas de la guerra comercial y motivo por el cual la reunión del G7 en Canadá (8-9 de julio de 2018) resultó sumamente tensa, no obstante, Trump propuso la reincorporación de Rusia al grupo (suspendida desde 2014 por la crisis en Crimea) y luego propuso la constitución de un acuerdo de libre comercio entre ellos. La conflictiva relación con Washington hizo que los europeos llevaran adelante la reconstrucción de una triada residual con la firma de varios acuerdos con Japón, México, Chile, Canadá y el Mercosur.

Sin embargo, el Brexit fue un duro golpe al proyecto comunitario y la proyección europea a escala global; recuérdese el importante rol financiero que Londres juega a nivel regional o incluso global que esta salida claramente afectaba, como así también la emergencia del creciente descontento entre la población en los países centrales por este modelo mundial que se expresó en diversos movimientos antieuropeístas de extrema derecha que hacen dudar sobre el futuro de la UE. Tal vez todo esto, como sostuvieron Sanahuja y Comini, llevó a que:

La UE ya no es el actor universalista y cosmopolita del pasado, que pretendía transformar el mundo conforme a sus valores más avanzados, y emerge una UE excepcionalista y defensiva que da prioridad a sus propios intereses y a la protección de su ciudadanía ante un orden internacional en descomposición y un mundo hostil y renuente a responder al modelo europeo (Sanahuja y Comini 2018, 10).

Ante el nuevo escenario de mayor proteccionismo por parte de Estados Unidos, el Gobierno argentino decidió “postergar” el trabajo con ese país y dar “prioridad” al acuerdo con la Unión Europea, con lo cual el Mercosur recuperó su importancia por ser la llave de esa negociación (Cué 2017).

La posición de Washington obligó a definir objetivos más modestos y limitados: el logro de la Presidencia del G20, aunque está sujeta a un criterio rotativo, el ingreso a

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE),⁵ el acuerdo del Mercosur con la Alianza del Pacífico⁶ y la Unión Europea. Este último tuvo un impulso acelerado, como se observó en la gira oficial de Macri a España en febrero de 2017, donde intentó que ese país fuera el “puente” entre el Mercosur y la UE, tratando de aprovechar su afinidad ideológica con Mariano Rajoy del Partido Popular (PP), además del interés peninsular por recobrar la preeminencia como inversor en el país.

3. Comienzos del juego negociador

En esta nueva instancia, el primer encuentro de negociadores de ambos bloques comerciales se realizó entre el 20 y 24 de marzo de 2017, luego de un *impasse* de casi cinco años, con un gran entusiasmo por parte de los países del sur, pero se encontró con otras prioridades por parte del Viejo Continente, como la reconstrucción de la tríada ante la defección norteamericana por medio de la firma con Japón, la renovación de los TLC con México y Chile, y el Acuerdo Económico y Comercial Global con Canadá, todos miembros del TPP 11. Si bien se anunció “satisfacción por los avances logrados”, no existieron detalles sobre ellos, cuestión que abrió lugar a una gran cantidad de especulaciones sobre los contenidos de la negociación (Simonoff 2017).

En marzo de 2018, la Cancillería debió responder a las críticas ante la falta de transparencia e información del proceso negociador como por la carencia de estudios de impactos sobre la economía argentina por expertos de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Con respecto al primero, el subsecretario de Mercosur y Negociaciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Victorio Carpintieri, señaló que:

Nosotros vamos a seguir haciendo más acuerdos comerciales y la transparencia es un valor que este Gobierno tiene presente en sus actuaciones. Pero hay que admitir que este es un reclamo que se siente mucho. Con todo, considero que es injusto que se diga que hay opacidad (Stagnaro 2018).

Fue interesante como el funcionario no percibió la incompatibilidad evidente entre un proceso negociador a puertas cerradas, que es característico de esos modos de negociación, con la transparencia del mismo. Pero como oportunamente señaló Andrés Musacchio:

Solo cuando el acuerdo esté cerrado, es puesto a consideración de las instancias institucionales pertinentes para que se vote a libro cerrado a favor o en contra, sin la participación activa de los actores económicos, políticos y sociales involucrados (Musacchio 2017, 5).

5 Hizo su pedido de ingreso formal en junio de 2016.

6 Argentina ingresó como observador en junio de 2016 y el Mercosur firmó un plan de acción para encaminar la integración política y comercial con ese foro el 24 de julio de 2018.

En las negociaciones existieron resistencias europeas a la ampliación de los cupos de exportaciones de carne y etanol, y los sudamericanos sostuvieron que el proceso de desgravación de los bienes industriales debe ser de unos 10 o 15 años, y que debería encararse de forma “gradual y responsable”. Y, por lo declarado por el secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Horacio Reyser, esperaban que la última ronda fuese “durante la conferencia de la OMC en Buenos Aires” (Simonoff 2018).

Sin embargo, Francia apareció como la cabeza visible de esas resistencias al ingreso de productos agrícolas y ganaderos sudamericanos que amenazaban “la calidad de su cultura alimentaria, a su estilo de vida, a su manera de producir y competir” (Avignolo 2018).

A pesar de estos inconvenientes, el vicepresidente de la Comisión Europea, Jyrki Katainen, señaló en noviembre de 2017 que: “Estamos muy cerca de lograrlo, ambos bloques promovemos la apertura económica”, que se esperó anunciarlo en la Cumbre de la OMC de Buenos Aires (Simonoff 2018). Las necesidades políticas de los gobiernos de Macri y Temer los llevaron a buscar un acuerdo rápido para mostrar un triunfo de su estrategia de inserción internacional en ese cónclave. Por ello, no se dudó “en resignar” cláusulas que afectaban la producción y el trabajo regional en conversaciones secretas “para facilitar el acuerdo”, a diferencia de su contraparte europea (Dellatorre 2017).

Ante esta situación, la Unión Industrial señaló que estas negociaciones redujeron las “posibilidades de protección comercial” para el país y que dependían de sus pares “brasileños y de los granjeros franceses” más que de los funcionarios macristas (Simonoff 2018).

La indefensión del sector industrial explicaba la posición de la Unión Industrial Argentina, expresada en varias oportunidades y que aquí reflejamos en la nota que se envió a Miguel Braun (secretario de Comercio), donde se reconoció que:

comparte y apoya el objetivo de profundizar la inserción argentina en la economía mundial, que implique simultáneamente una creciente participación de nuestros bienes y servicios en los flujos globales del comercio y un cada vez mayor contenido de valor agregado en nuestras exportaciones (Informe Industrial 2018).

Pero se apuntó a la necesidad de llegar “un acuerdo equilibrado entre las partes” y que “es responsabilidad de las autoridades gubernamentales fundamentar objetivamente porqué el acuerdo resultaría beneficioso para la industria” (Informe Industrial 2018). El Grupo Fénix, principal *Think Tank* económico de las universidades públicas, hizo una declaración oficial sobre el tratado donde siguió reclamando paridad en las negociaciones; de hecho, lo calificó como “desequilibrado”, ya que:

Mientras se exige que América Latina reduzca aranceles en forma amplia, la Unión Europea solo ofrece otorgar cuotas de importación en bienes sin elaborar que no afecten gravemente a ningún país o sector productivo interno. Estas cuotas, a su vez, no estarán libres de pagar aranceles (Grupo Fénix 2018).

Las ventajas que esgrimió la UE y que podrían generar inequidades con las economías conosureñas fueron:

1) Propiedad intelectual (impacto fuertemente negativo sobre la industria de medicamentos); 2) denominación de origen; 3) compras gubernamentales: participación para europeos en igualdad de condiciones a nivel nacional, provincial y municipal; 4) *e-commerce*; 5) resolución de controversias en un tribunal multilateral; 6) exportación de lácteos a América del Sur; 7) trato nacional a las empresas de servicios europeos; 8) libre navegación por los ríos y mares de países del Mercosur; 9) trabas al movimiento de profesionales sudamericanos hacia la Unión Europea; 10) exclusión de los servicios audiovisuales de las cláusulas de liberalización del tratado; 11) liberalización automática de cualquier nuevo servicio que aparezca (lo que desprotege la actividad innovativa en nuestra región) (Grupo Fénix 2018).

64

Para revertir estos efectos señalados por el Grupo Fénix, la Unión Industrial Argentina hizo las siguientes sugerencias y recomendaciones para el proceso negociador: exigió un trato especial y diferenciado a favor del Mercosur, mayor acceso al mercado europeo de bienes agrícolas y alimentos procesados, eliminación de los subsidios europeos agrícolas, suspender temporalmente las preferencias arancelarias, control a fin de evitar triangulación de productos de otro origen (fundamentalmente desde China), flexibilidad arancelaria con la finalidad de proteger “industrias nacientes”, mantener los esquemas de devolución de impuestos y tarifas a los exportadores, limitar tanto el acceso al mercado de compras y contrataciones públicas, como la protección bajo indicaciones geográficas (IGs) a vinos y bebidas espirituosas (Informe Industrial 2018).

El economista y ex secretario de Relaciones Económicas Internacionales, Carlos Bianco, señaló en el mismo sentido que las manufacturas nacionales serían las grandes perjudicadas por una mayor afluencia de las europeas e incluso por cuestiones de propiedad intelectual que perjudicarían al sector farmacéutico, y que el único beneficio sería “un incremento de la cantidad de carne a vender a la UE” (Stagnaro 2017).

Desde la Cancillería se dijo que el acuerdo ayudaría “a mejorar la competitividad” y generaría “pequeños beneficios para el crecimiento de la economía argentina” y con respecto a la falta de estudios, Carpintieri señaló:

Es difícil ver cómo impacta este acuerdo en la macroeconomía, en el sentido del efecto sobre las exportaciones y el empleo. No hay estimaciones sobre ello (en Stagnaro 2018).

Resultaba extraña la inexistencia de estudios oficiales con respecto al impacto sobre la economía. En esa misma dirección, el secretario Reyser señaló:

las economías de los países de ambos bloques son muy relevantes y van a generar oportunidades para los sectores industriales, para las pymes y para los sectores de alimentos [...] Les puedo garantizar que vamos a ser muy proactivos para llegar a un acuerdo (*Tiempo Argentino* 2018).

Desgraciadamente, el rumbo de la negociación y su secretismo hizo dudar de esa proactividad proclamada por el funcionario argentino teñida por una creencia más que en datos objetivos de la realidad. Como indicó en su momento Carlos Bianco:

Los análisis de impacto existente muestran que la eventual firma del acuerdo generará resultados comerciales positivos solo en el caso de la UE, mientras que el Mercosur se verá perjudicado por un mayor déficit comercial bilateral y por la reprimarización de su producción y su oferta exportable, allende la consabida inundación de productos industriales de media y alta tecnología provenientes de Europa (Bianco 2017).

En una lectura más general, podríamos decir junto a Rodrik:

Los defensores del libre comercio suelen conceder a menudo que algunas personas pueden resultar perjudicadas a corto plazo, pero a continuación argumentan que, a largo plazo todos (al menos la mayoría) van a salir mejor parados. En realidad, no hay nada en la teoría económica que garantice que esto sea así y sí, en cambio muchas cosas sugieren lo contrario. Un conocido resultado de Wolfgang Stolper y Paul Samuelson afirma que algunos grupos sufrirán necesariamente pérdidas de ingreso a largo plazo a causa del libre comercio (Rodrik 2011, 271).

No fue la primera vez que la Argentina frente a una depresión mundial se concentró en salvar a solo un sector de sus exportaciones a costa de toda su economía. En el escenario de la Gran Depresión, abandonó el patrón de relacionamiento con Gran Bretaña desde el Tratado de 1824 que se había basado en el libre cambio, por otro, el de reciprocidad en el Roca Runciman en 1933.⁷

A principios de diciembre de 2017, la negociación en Bruselas entre funcionarios del Mercosur y la UE estuvo trabada en la oferta europea de 70 000 toneladas de res con hueso, cuestión que los conosureños consideraron insuficiente. A pesar de estos inconvenientes el Gobierno argentino pidió que se firmara un “acuerdo político para mostrar algún avance en la Cumbre de la OMC y así mostrarse como un campeón del libre comercio” (Simonoff 2018). Finalmente, la negociadora europea señaló que

7 El temor de quedar excluidos del área económica británica por la existencia de la cláusula de “preferencia imperial” de la Conferencia de Ottawa de 1932, llevó a la firma del Acuerdo Roca-Runciman de 1933 que, como señalaron Fodor y O’Connell, no solo eran infundados, sino también pusieron en peligro a toda la economía, para defender un porcentaje mínimo (Fodor y O’Connell 1973).

no ampliaría la cuota de carne y biocombustibles, con lo cual se trabaron nuevamente las conversaciones e impidieron el anuncio del acuerdo en el cónclave, como pretendía el gobierno argentino (Naishtat 2017).

A inicios de 2018, la UE ofreció subir la cuota de 70 000 a 90 000 toneladas como forma de destrabar el acuerdo, aunque era una cifra muy lejana a las 150 000 que exigieron los sudamericanos. A las presiones de Francia, Irlanda y Polonia se sumó Bélgica, motivo por el cual la Comisión Europea admitió que “quedan por resolver asuntos difíciles” con el Mercosur, cediendo a la nueva presión de los productores europeos, sumando a ellas las denuncias contra el biodiesel argentino (Idafe 2018).

En la gira europea de 2018, Macri llegó a Francia con el objetivo de destrabar la resistencia al deseado tratado por las cuotas de carnes y otros productos agrícolas, sin ningún éxito.

Los tiempos electorales brasileños sumaron una nueva complicación que puso en suspenso nuevamente el proceso de negociación del tratado por la defensa de su industria automotriz (los europeos exigían un 45% de componentes locales), el azúcar y el etanol (de los cuales esperaban una mejora de la oferta). Mientras que los argentinos trataron de alcanzarlo, también se encontraban presionados por las economías regionales, los productores olivícolas y el sector lácteo ante la existencia de otras diferencias en torno a las indicaciones geográficas y de propiedad intelectual (Beldyk 2018).

A pesar de ello, tras la reunión entre los jefes de Itamaraty y del Palacio San Martín, Henrique Meirelles y Jorge Faurie, en marzo de 2018, este último declaró que el tratado “está más vivo que nunca” (Simonoff 2018).

Pero el entusiasmo de los gobiernos del Cono Sur tuvo un momento de incertidumbre cuando en la 52ª Cumbre del Mercosur de Asunción se evaluó que el proyecto estaba “al filo del naufragio” porque los europeos no resolvieron el tema agrícola y, ante esta situación, los gobiernos de Argentina y Uruguay “estarían interesados en avanzar por separado en tratados con China”, cosa que Brasil descartó (Gosman 2018a).

Esto fue reafirmado por el periodista Raúl Dellatorre, quien informó que, ante el fracaso de las negociaciones entre mercado argentino y la UE, el Gobierno argentino pidió la anulación de la Resolución 32/00 que prohíbe a los miembros negociaciones individuales por fuera del bloque para que cada uno pudiera llegar a un acuerdo con aquellos en soledad (Dellatorre 2018).

A pesar de que la UE siguió presionando para llegar a un acuerdo, el triunfo de Jair Bolsonaro en las presidenciales brasileñas generó inicialmente cierta tensión, ya que el futuro ministro de Economía Paulo Guedes declaró que ni Argentina ni el Mercosur eran la “prioridad” del nuevo Gobierno, cosa que causó conmoción en Buenos Aires. (*Página/12* 2018a).⁸ Aunque luego tuvo que disculparse (*Página/12*

8 Con respecto al Mercosur, quedó en “entredicho”, ya que, al modo de Trump, “se ha mostrado partidario de pactar acuerdos bilaterales con cada país y no tanto en bloque” (Marreiro y Lafuente 2018).

2018b) y el Gobierno argentino evaluó –tanto en palabras del Canciller, Jorge Faurie, como en las del Embajador argentino en Brasil, Carlos Magariños– que descartaban cambios profundos (Gosman 2018b), pero que existen fuertes presunciones de que se estaría asistiendo a un cambio de la estrategia de inserción regional brasileña que se había sostenido desde la década de 1980.

La Cumbre del G20 en Buenos Aires a finales de 2018 fue una nueva oportunidad perdida para el anuncio de acuerdo que seguía demorado por las reticencias europeas a aumentar las cuotas del etanol y carnes. Esto no amilanó al presidente argentino, quien señaló en la reunión del bloque regional realizada en Montevideo a fines de 2018 que “nunca se estuvo antes tan cerca de lograrlo” (Simonoff 2019).

En la primera reunión bilateral con Bolsonaro a mediados de enero de 2019 se acordó la “flexibilización” del Mercosur, es decir, la declaración de libertad de acción para los socios. Por otro lado, los medios argentinos destacaron la “luz verde” que el Gobierno brasileño le habría dado a Macri para avanzar en el acuerdo UE-Mercosur (Neibieskilwiat 2019a).

4. La tercera es la vencida

Luego de dos intentos de anuncios frustrados en las cumbres de Buenos Aires de la OMC y el G20, finalmente se realizó en Osaka en 2019 bajo el título “Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-Unión Europea”. Fue presentado como algo más que uno en materia comercial, ya que desde el Gobierno argentino se señaló que establece “un vínculo político, cultural y económico estratégico y permanente con la Unión Europea” (MRREEyC 2019a).

En esta oportunidad, la decisión del bloque conosureño se vio reforzada por la necesidad de anunciarlo antes de la campaña electoral argentina (Neibieskilwiat 2019b), y desde el lado europeo, la decisión del presidente del Gobierno español, el socialdemócrata Pedro Sánchez, junto a otros seis jefes de Estado (Merkel de Alemania; Costa de Portugal; Rutte de los Países Bajos; Babis de República Checa; Karins de Letonia; y Lofven de Suecia), quienes elevaron una nota al presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, donde señalaron que se “haga lo posible para culminar ya las negociaciones con el Mercosur” (Idafe 2019).

Los resultados concretos de la negociación han sido por lo menos desparejos, más allá de la proclamada adhesión a los principios del libre cambio, nos encontramos con que todos los puntos que los europeos buscaron en el acuerdo fueron logrados,⁹

9 En una información que la Comisión Europea difundió en 2016 para sus empresarios, se indicó como oportunidades para: un acceso fácil y privilegiado a un mercado grande y atractivo; la ventaja un acceso privilegiado al Mercosur; el ahorro de impuestos aduaneros; oportunidades para los sectores más competitivos de la Unión Europea; acceso a materias prima a precios competitivos; acceso preferencial a un mercado de servicios; y lograr igualdad de condiciones para las empresas europeas en compras públicas (European Commission 2016). Todos se lograron, salvo el último que tuvo un resultado parcial.

mientras que las cuotas reclamadas desde la Argentina para productos agrícolas fueron sensiblemente recordadas.¹⁰

Además, cabe recordar, como lo hizo Julieta Zelicovich en un reportaje de Javier Lewkowicz, que las cuotas no implican libertad de circulación para esos productos, sino que estos deben adecuarse a las normas productivas europeas (Lewkowicz 2019a). Los ganadores y perdedores se determinarán, como lo señalado por la investigadora rosarina, por los elementos que limitan la capacidad de desarrollo del país: la prohibición de retenciones,¹¹ la reducción arancelaria y las disposiciones fitosanitarias “y obstáculos técnicos a las importaciones que quedan muy limitados, así como también el rol de las empresas del Estado, que son otro elemento de política desarrollista” (Lewkowicz 2019a).¹²

Uno de los problemas más serios para solucionar las asimetrías es de dónde el Gobierno argentino conseguirá financiamiento para la “adaptación” de aquellos sectores afectados por el acuerdo, aunque se comprometió a hacerlo, las tasas elevadas que se pagan en Argentina son elevadas (Valli 2019). Tampoco está claro cómo con estos efectos de este acuerdo se logrará “promover el comercio” (Macri 2019); no existe ningún ejemplo de asociación entre los europeos y unidades políticas periféricas que haya sido beneficiosa para estas últimas. Como ha sostenido Vázquez del Faro:

[C]asi dos décadas de aplicación de este tipo de acuerdos comerciales asimétricos entre la UE y economías emergentes como las de Egipto, Chile, Sudáfrica, Marruecos, Argelia y México dejan un mensaje claro: son un negocio redondo para las empresas y los trabajadores europeos (Vázquez del Faro 2019).

Aunque en realidad hay un problema de fondo, como lo indicó Dani Rodrik hace casi una década, no solo son estos detalles –nada menores, por cierto–, sino aspectos más generales de una estrategia de inserción como esta:

centrada en acuerdos comerciales para abrir mercados, malgasta mucho capital político y negociador para obtener unas exiguas ganancias económicas. Y aún peor, descuida el principal defecto del sistema, que es la falta de un apoyo generalizado entre la gente corriente (Rodrik 2011, 271-272).

10 Como ha señalado Lucero, ha habido retroceso en el volumen ofrecido:

La oferta de Europa al Mercosur para el año 2004 fue de 100 000 toneladas de carne. Luego de varios años se había acordado que no habría propuestas menores a los niveles del año 2004, al tiempo que la propuesta en el 2010 del Mercosur fue de abrir el mercado a 400 000 toneladas. Lo acordado bajo la gestión de Cambiemos, sin embargo, fueron 99 000 toneladas de carne (Lucero 2019).

11 Las retenciones tienen claramente un doble fin económico, ya que permiten separar los precios internos de los externos y, obviamente, fiscal, pero también es un instrumento que permite diseñar una política de desarrollo e inserción internacional (Simonoff 2009).

12 Por ese motivo, existen resistencias de sectores industriales a la firma del tratado, pero con la excusa de la pérdida de competitividad ven una oportunidad para llevar adelante la reforma laboral (Stagnaro 2018).

Pero volviendo a las acciones vinculadas con el tratado, en su 54° Reunión del Consejo de Mercado Común realizada en Santa Fe en julio de 2019, más allá de la euforia reinante por el anuncio, se discutió un esquema de aplicación provisional del mismo:

[S]e requiere la aprobación de los cuatro parlamentos nacionales para la entrada en vigor definitiva, aunque en Santa Fe se acordó explorar una vía *ad hoc* apurar los efectos concretos del acuerdo. ‘Se está evaluando la posibilidad de entrada en vigor provisional de manera bilateral para los Estados parte que lo vayan ratificando. Nosotros somos favorables a eso y sabemos que otros países del bloque también’ (Barrio 2019).

Respecto a esta forma de aplicación anticipada, la especialista Julieta Zelicovich planteó:

Esto implica que una vez que el Parlamento Europeo ratifique la parte comercial, la ratificación en el Mercosur se realizaría por país. Es decir que, si ratifica Brasil, allí entraría en vigor. Esto implica un mecanismo de presión, porque el que no ratifica compete con importados europeos que ingresan al país vecino sin obtener beneficios del acuerdo en sus exportaciones (en Lewkowics 2019a).

La llegada de este acuerdo llevó a un entusiasmo exagerado por parte de la administración que casi inmediatamente anunció otro con el Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA, por sus siglas en inglés) (MRREEyC 2019b) y el inicio de negociaciones con Brasil para un TLC con Estados Unidos (Neibieskilwiat 2019c):¹³

Los gobiernos de Mauricio Macri y Jair Bolsonaro y sus contrapartes europeas y norteamericanas saben que la coyuntura política actual ofrece la oportunidad para que los países asuman compromiso de desregulación comercial que pueden ser determinantes para consolidar un perfil de especialización primaria para países de la región (Lewkowicz 2019b).

Incluso aquel sentimiento los llevó a subestimar las señales alarmantes que aparecen del otro lado del Atlántico, como el rechazo austríaco que fue reducido a una mera cuestión electoral (*Clarín* 2019), y la creciente tensión de Francia¹⁴ e Irlanda con Bolsonaro por la situación de los incendios en la zona amazónica, aunque que esto podría ser una excusa de otros motivos más profundos (Avignolo 2019).¹⁵

13 Como señaló el periodista Carlos Pagni, el acuerdo con Washington tiene como dificultad principal la competitividad de las economías mercosurianas con la norteamericana en materia agrícola, pero también otras como el régimen de patentes (Pagni 2019).

14 Fueron significativamente las declaraciones de la nueva embajadora francesa en Argentina, Claudia Scherer-Effosse, quien señaló que como ocurrió con otros acuerdos “hay que esperar, ahora no es el momento de firmarlo” (Neibieskilwiat 2019d).

15 Una de las condiciones por las cuales los países con mayores intereses agrícolas de Europa aceptaron fue sobre la base de condiciones ambientales que se deben cumplir en el Cono Sur.

5. Conclusiones

Mauricio Macri no fue el primer presidente argentino en sostener la naturalidad de nuestros vínculos con Europa; en alguna oportunidad Bartolomé Mitre lo hizo para fundamentar el rechazo a sostener alianzas con los países de región, diciendo que la complementariedad económica (o aceptación de la división internacional de trabajo), vinculaba a la Argentina más con los países industriales al otro lado del Atlántico que con sus vecinos.

Por mucho se parece a la situación de la década de 1930, cuando en el medio de otra transición de sistema global y con un liberalismo en crisis, la alianza conservadora gobernante en el país decidió atar toda la economía a la carne enfriada.

En algún sentido, la firma del TLC entre la UE y el Mercosur es asimilable a esos ejemplos históricos, ya que se acepta el rol de proveedor de manufacturas de los primeros (poniendo en jaque a las propias), pero el de exportadores de productos agropecuarios argentinos está sujeto a las políticas de subsidios, cuotas y reglamentación sanitaria que restringen esa función en rubros como lácteos, vinos, carnes, etc.

Además, la apuesta por la UE —claramente un actor secundario frente a Washington y Beijing— lleva a preguntarnos sobre la oportunidad de este acuerdo en el medio de una guerra comercial lanzada por Donald Trump contra China. Por si esto fuera poco, los aranceles impuestos afectarán la relación con la Unión Europea, ya que sus bienes sin las barreras encontrarán mercado en nuestras latitudes y podrán atemperar las restricciones impuestas por Washington.

Estas negociaciones junto al ingreso a la OCDE y diferenciándose del clima proteccionista imperante desde la asunción de Trump, fueron el mecanismo como la administración macrista supuso el “retorno” al mundo.

Para esa gestión, el Mercosur tuvo un valor de “puente” a los acuerdos OMC plus, la derecha conservadora argentina lo consideró como una atadura de la libertad de Argentina de vincularse con el “Primer Mundo”, por ello, sus referencias fueron considerarlo como parte del “aislamiento”, nunca se sintieron cómodos con él, prefieren la fuga hacia el Pacífico con Colombia, Chile, Perú y México.¹⁶

El mundo es un lugar complejo que debemos entender, no con fórmulas de *marketing* electoral, sino con un análisis riguroso que permita determinar nuestras capacidades para que este tipo de iniciativas sean una oportunidad para ambas partes y no solo para una de ellas.

Apoyos

El presente artículo fue realizado en el marco del proyecto “Pensar históricamente el tiempo reciente” (H 812), financiado por el Programa de Incentivos a Docentes

¹⁶ No es la primera vez que uno de los socios plantea esta cuestión, recuérdese que Uruguay, en el medio de la crisis de las Pasteras con Argentina, lo reclamó sin mayor suerte.

Investigadores de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación (Argentina), y ejecutado en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Plata (UNLP) / Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina).

Referencias

- Arrighi, Giovanni. 2007. *Adam Smith en Pekín. Orígenes y fundamentos del siglo XXI*. Madrid: Akal.
- Avignolo, María Laura. 2019. “Francia e Irlanda critican a Bolsonaro y peligran el Acuerdo UE-Mercosur”. *Clarín*, 24 de agosto.
- _____. 2018. “El campo francés, la principal traba en el acuerdo con el Mercosur”. *Clarín*, 5 de mayo.
- Barrio, Facundo. 2019. “Nuevo Mercosur: entre la apertura y cuentas pendientes”. *Perfil*, 20 de julio.
- Beldyk, Mariano. 2018. “El acuerdo UE-Mercosur entre en zona roja por los tiempos de Brasil”. *Perfil*, 4 de marzo.
- Bianco, Carlos. 2017. “Tragedia histórica”. *Página/12*, 4 de septiembre.
- Clarín*. 2019. “Austria vetó el acuerdo Mercosur-Unión EU, pero el Gobierno minimizó la decisión”, 20 septiembre.
- Cué, Carlos. 2017. “Malcorra: Latinoamérica no es más dura con Trump porque México no lo pide, busca un acercamiento”. *El País*, 6 de febrero.
- _____. 2016. “Argentina intenta salvar el pacto Europa-Mercosur”. *El País*, 22 de abril.
- Dellatorre, Raúl. 2018. “Si Mercosur no negocia, Macri lo regala”. *Página/12*, 23 de septiembre.
- _____. 2017. “Una región en oferta”. *Página/12*, 29 de octubre.
- European Commission. 2016. *Comprehensive free trade agreement with Mercosur. Potential gains for the EU*. Bruselas. Acceso el 31 de julio de 2018.
<https://bit.ly/3aaGGKc>
- El Cronista*. 2017. “Macri prometió que Argentina será el supermercado del mundo”, 17 mayo.
- Fodor, Jorge y Arturo O’Connell. 1973. “La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX”. *Desarrollo Económico* 49: 3-65.
- Gosman, Eleonora. 2018a. “El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur está al borde del naufragio”. *Clarín*, 18 de junio.
- Gosman, Eleonora. 2018b. “Argentina descarta cambios en la relación con el Brasil de Bolsonaro y en el Mercosur”. *Clarín*, 30 de octubre.
- _____. 2013. “Diferencias con Brasil por la negociación entre el Mercosur y la Unión Europea”. *Clarín*, 27 de agosto.
- Grupo Fénix. 2018. “Política exterior y negociaciones con la Unión Europea”. *Voces en el Fénix*. Buenos Aires, junio. Acceso el 1 de agosto. <https://bit.ly/2DUBka0>
- Idafe, Martín. 2019. “El Presidente español pide que se acelere el acuerdo entre la UE y el Mercosur”. *Clarín*, 22 de junio.
- _____. 2018. “La UE mejora la oferta de carne al Mercosur, pero presiona con el biodiesel argentino”. *Clarín*, 1 de febrero.

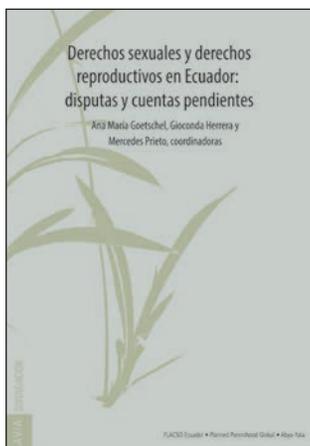
- Informe Industrial. 2018. "Acuerdo UE-Mercosur: la UIA tiene mucho que decir". Acceso el 1 de agosto. <https://bit.ly/2V9bwfK>
- Lewkowicz, Javier. 2019a. "El Estado va a perder margen de maniobra". *Página/12*, 25 de julio.
- _____. 2019b. "Estados Unidos ajusta las riendas". *Página/12*, 2 de agosto.
- Lucero, Juan. 2019. "Integración desequilibrada". *Página/12*, 29 de julio.
- Macri, Mauricio. 2019. *Mensaje del presidente Mauricio Macri en la 74° Sesión de la Asamblea General de la ONU*. Nueva York, 24 de septiembre. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/2zXNcGp>
- Malcorra, Susana. 2016. "Argentinian foreign policy under Mauricio Macri. The future of Argentina. A conversation with...". *Council on Foreign Relations Events*. Washington. Acceso el 2 de diciembre. <https://on.cfr.org/2BuZ4Ai>
- _____. 2015. "Hay que lograr una política que represente la potencialidad de Argentina". *Infobae*, 1 de diciembre. Acceso el 2 de diciembre. <https://bit.ly/2Nqi6dQ>
- Marreiro, Flávia y Javier Lafuente. 2018. "El 'Brasil primero' del ganador abre incertidumbres en la política exterior". *El País*, 29 de octubre.
- Mearsheimer, John. 2009. "Reckles and realism". *International Relations* 23: 241-255.
- Merino, Gabriel. 2018. "El Mercosur en tiempos de retorno neoliberal". En *Geografías del presente para construir el mañana: miradas geográficas que contribuyen a leer*, compilado por Claudia Mikkelsen y Natasha Picone, 1055-1067. Tandil, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- MRREyC (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto). 2019a. *Acuerdo de Asociación Estratégica Mercosur-UE. Resumen informativo elaborado por el Gobierno argentino*. Buenos Aires. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/2Z6bYg0>
- _____. 2019b. "Comunicado conjunto: cierre de las negociaciones Mercosur EFTA". *Información para la Prensa* 334/19. Buenos Aires, 23 de agosto. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/3fKQn3s>
- Montesa, Ferran y Blanca Azcárate. 2015. "Una OTAN de la economía". *Le Monde Diplomatique en español* 240, octubre. Madrid. Acceso el 3 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2YqPPKa>
- Musacchio, Andrés. 2017. "Defensa de la autonomía nacional". *Cash, Suplemento Económico de Página/12*, 2 de abril.
- Naishat, Silvia. 2017. "Mercosur-UE: Europa avisó que no ampliará compra de alimentos". *Clarín*, 7 de diciembre.
- Neibieskilwiat, Natasha. 2019a. "Acuerdo UE-Mercosur: Bolsonaro le dio luz verde a Macri para avanzar". *Clarín*, 20 de enero.
- _____. 2019b. "Mercosur-UE: quieren firmar el acuerdo antes de las elecciones de octubre". *Clarín*, 7 de junio.
- _____. 2019c. "Tras el pacto con Europa, Macri y Bolsonaro buscan avanzar en un acuerdo comercial con EEUU". *Clarín*, 5 de julio.
- _____. 2019d. "La embajadora de Francia sobre el acuerdo Mercosur-Europa: 'Hay que esperar, ahora no es el momento de firmarlo'". *Clarín*, 24 septiembre.
- Página/12*. 2018a. "La prioridad no es el Mercosur", 30 de octubre.
- _____. 2018b. "Se arrepintió mucho, poquito, nada", 31 de octubre.
- Pagni, Carlos. 2019. "Mercosur y la euforia del comercio libre". *El País*, 9 de julio.
- Rodrik, Dani. 2011. *La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.

- Sanahuja, José A. y Nicolás Comini. 2018. “Las nuevas derechas frente a una globalización en crisis”. *Nueva Sociedad* 275: 32-46.
- Segura, Jimena. 2013. “Presionan a Dilma para profundizar los rasgos neoliberales del modelo actual”. *Tiempo Argentino, Economía*, 25 de agosto.
- Simonoff, Alejandro. 2019. “Los Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina”. Ponencia presentada en el Primer encuentro de reflexión sobre relaciones internacionales “Construyendo comunidad: un balance de las relaciones internacionales desde Argentina”. Buenos Aires, 23 y 24 de mayo.
- _____. 2018. “El choque con la realidad y los cambios en el Palacio San Martín (marzo 2017-marzo 2018)”. *Anuario 2018*. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2YoYr42>
- _____. 2017. “Presentación del vigesimoséptimo informe semestral sobre política exterior del Gobierno argentino (marzo 2017-septiembre 2017). Cambio en el mejor equipo de los últimos cincuenta años”. *Revista Relaciones Internacionales* 53. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3eFsP01>
- _____. 2014. “Informe anual de la política exterior del Gobierno argentino (marzo 2013-marzo 2014)”. *Anuario 2014*. La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/318JbKs>
- _____. 2009. “Retenciones y política exterior”. *Relaciones Internacionales* 18 (37): 187-210. Acceso el 1 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3kyPY7F>
- Stagnaro, Randy. 2018. “Duras críticas a las negociaciones con la UE”. *Tiempo Argentino*, 6 de mayo.
- _____. 2017. “Presentarán el acuerdo con la UE en la cumbre de la OMC”. *Tiempo Argentino*, 12 de noviembre.
- Tiempo Argentino*. 2018. “Avanzan las discusiones para un acuerdo con otro bloque europeo”, 6 de mayo.
- Valli, Patricia. 2019. “El financiamiento, talón de Aquiles de la ‘adaptación’ para competir con Europa”. *Perfil*, 7 de julio.
- Vázquez, Federico. 2016. “La nostalgia por un mundo que ya no es”. *Le Monde Diplomatique* 18: 206, agosto. Buenos Aires.
- Vázquez del Faro. 2019. “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: la negativa experiencia de otras economías emergentes”. *Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior*. Acceso el 3 de diciembre. <https://bit.ly/3hO6qPQ>
- Venegas Loaiza, Andrés. 2018. “Hoy se firmará el nuevo Tratado Transpacífico sin la participación de Estados Unidos”. *La República*, 8 de marzo. Bogotá.
- Zelicovich, Julieta. 2017. “China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI”. *Estudios Internacionais* 4 (3): 113-129. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4n3p113>

Cómo citar este artículo:

Simonoff, Alejandro. 2020. “Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva de la política exterior Argentina”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 57-73. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4276>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Coediciones

Derechos sexuales y derechos reproductivos en Ecuador: disputas y cuentas pendientes

Ana María Goetschel, Gioconda Herrera
y Mercedes Prieto, coordinadoras

FLACSO Ecuador /

Planned Parenthood Global / Abya-Yala

Edición PDF, 302 páginas

Porque persisten las disputas y no se saldan las cuentas sobre los derechos sexuales y los derechos reproductivos en Ecuador, esta obra es ineludible. Porque necesitamos saber cómo hemos avanzado, nos hemos estancado o hemos retrocedido en este ámbito. Porque detrás de estos derechos y sus disputas hay mujeres y hombres, niñas, niños y jóvenes con historias estremecedoras, vidas truncadas, cuerpos violentados...

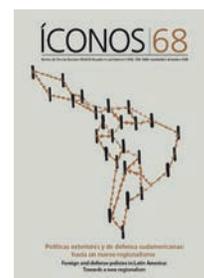
Un libro como este, que compila los debates en torno a tales derechos frente al aborto, la maternidad, la violencia sexual, el incesto, nos permite interpelar tanto al Estado como a las instituciones y actores cómplices en los silencios y los retrocesos. Esta obra es una invitación a reposicionar los derechos sexuales y los derechos reproductivos en la esfera pública desde la academia, pero también desde las experiencias de las mujeres.

La construcción social de los cuerpos y la sexualidad, epicentro de este libro, nos conduce, indefectiblemente, a la reflexión sobre las viejas y nuevas nociones de ciudadanía.

Disponible en www.flacso.edu.ec

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

National Defense as fiscal policy during the Mauricio Macri administration (2015-2019)



 Dr. Sergio Gabriel Eissa. Profesor-Investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Argentina). (seissa@yahoo.com) (<https://orcid.org/0000-0001-7530-8753>)

Recibido: 23/12/2019 • Revisado: 30/03/2020
Aceptado: 13/07/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

El objetivo de este artículo es estudiar la política de Defensa implementada durante la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), argumentando que ésta se subordinó a la política fiscal de ajuste neoliberal del Gobierno. Para ello, se examina el discurso de las autoridades; los principales documentos aprobados en este período de estudio; y finalmente, los recursos asignados a la política de Defensa. A partir de este análisis, se observa una pugna entre tres sectores al interior del Gobierno: i) quienes buscaban involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico siguiendo las orientaciones de los Estados Unidos; ii) aquellos que visualizaban a las Fuerzas Armadas como una estructura que ocasionaba un excesivo gasto en el presupuesto; y iii) quienes aducían cuestiones de índole criminal como forma de aumentar el presupuesto y sostener las capacidades para la misión principal. Se concluye que, si bien el discurso securitista fue predominante, el gasto efectivamente realizado muestra que la lógica del ajuste se impuso sobre el resto de las propuestas. En este sentido, la priorización del ajuste económico produjo que, a finales de 2019, las capacidades de las Fuerzas Armadas argentinas estuvieran más degradadas que a finales de 2015.

Descriptores: Argentina; Defensa; Fuerzas Armadas; Mauricio Macri; narcotráfico; presupuesto.

Abstract

This article argues that the Defense policies implemented by the Mauricio Macri administration (2015-2019) were subordinated to the priorities defined by the neo-liberal fiscal adjustment programs executed during its tenure. In order to show this, the discourse of major policy makers is surveyed, the main policy documents published during the period are examined, and finally, the resources actually allocated to carry out Defense policies are tallied. The materials reviewed disclose a three-way dispute inside the administration. The conflict opposed those who i) Wanted to involve the military in the war against drugs, following US preferences, ii) Those who saw the military as a bloated and expensive organization that weighed excessively on the Government's budget, and iii) and those who advocated redeploying the military as an anti-crime outfit, as a means to safeguard its budget, preserve a socially legitimate role for it and indirectly fund its main traditional national defense role. The article establishes that, although the security-oriented discourse was apparently predominant, in the end, a fiscal adjustment rationale prevailed over all the other proposals. In consequence, economic priorities resulted that, at the end of the Macri administration, the capabilities of the Argentinean armed forces were further degraded from their 2015 level.

Keywords: Argentina; Defense; Armed Forces; Mauricio Macri; drug traffic; budget.

1. Introducción

El triunfo del presidente Mauricio Macri (2015-2019) en las elecciones de 2015 generó expectativas positivas entre la mayoría de las Fuerzas Armadas. Un indicador que es utilizado en todas las elecciones para analizar cómo votó la “familia militar” es observar los resultados electorales en las Bases Militares argentinas en la Antártida (Infobae 2015).¹ Sin embargo, la política de Defensa del presidente argentino no cumplió con dichas aspiraciones de los militares y terminó por subordinar a ésta a la política de ajuste neoliberal, como resultado de una puja entre diferentes sectores del Gobierno, respondiendo solo en lo discursivo al alineamiento con la política exterior de los Estados Unidos en América Latina.

Asimismo, este trabajo se entronca con los de Anzelini (2018 y 2019) que señala las contradicciones en la política de Defensa de del presidente argentino Mauricio Macri (2015-2019) entre el plano discursivo y el plano estratégico militar y operacional; y se aparta de los desarrollados por Sampó (2019) y Flores (2018) que sostienen que durante la gestión del citado gobernante se pasó de una política tradicional a una modernización de las Fuerzas Armadas y/o que ese cambio era necesario para que el Sistema de Defensa Nacional hiciera frente al crimen organizado, al narcotráfico, en general, a las nuevas amenazas, lo cual respondía –a nuestro criterio y en coincidencia con Calderón (2018) y Anzelini (2018)– al alineamiento de la política exterior con los Estados Unidos. Asimismo, nos apartamos parcialmente de aquellos artículos que sostienen que hubo continuidad entre la política de Defensa de los presidentes Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019) en el involucramiento de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico (Calderón 2017 y 2019; Rovetto 2018; Saín 2018). Si bien esto es palpable en el plano discursivo –y aunque coincidimos en que las primeras medidas se tomaron en 2013 durante la gestión anterior–, sostenemos que el discurso y los documentos del nivel estratégico nacional no se tradujeron en medidas en el nivel estratégico operacional ni en el plano presupuestario por resistencias del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y porque la lógica del ajuste neoliberal se impuso también sobre el Sistema de Defensa Nacional.

Para ello, el presente artículo recurre a la *Glass Onion Theory* (Eissa 2015) en tres aspectos fundamentales. En primer lugar, cuando una cuestión ingresa a la agenda pública y posteriormente a la agenda de Gobierno es debatida y convertida en problema. La formulación del mismo tiene implícita su solución. Por ello, los actores que logran imponer su definición sesgan las alternativas de políticas públicas que se les presentan al decisor, revelando la estructura de poder en torno a dicha cuestión. En segundo lugar, cuando una cuestión es securitizada, esto es, su definición es aceptada en la agenda pública, ésta es definida como una amenaza existencial y la formulación de política ad-

1 El candidato Mauricio Macri obtuvo el 60% de los votos, mientras que Sergio Massa, el 21,29% del total de los sufragios emitidos.

quiere un carácter de urgencia que se aparta del ciclo de políticas públicas. Ahora bien, ¿cuál era la cuestión en la agenda? A nuestro criterio, el debate confluye en torno a dos cuestiones: ¿qué hacer con las Fuerzas Armadas? y ¿cómo hacer frente al narcotráfico en Argentina? Como la disputa por la definición, y consecuentemente la imposición de una política, no termina en la agenda pública y gubernamental, sino que se extiende incluso durante la implementación de la política, resulta necesario analizar también los recursos asignados a la misma porque el gasto ejecutado devela que política de la Defensa se implementó durante el período bajo estudio.

Para ello, se analizará el debate público; los documentos aprobados por el Ministerio de Defensa, puntualmente la reforma al Decreto Reglamentario de la Ley de Defensa 727/2006 (Decreto 683/2018) y la Directiva de Política de Defensa 2018 (Decreto 703/2018), donde se plasmó la disputa por la definición sobre qué hacer con las Fuerzas Armadas; y el gasto en Defensa entre 2015 y 2019 mediante el estudio del presupuesto y las cuentas de inversión.

2. Los ejes del debate en materia de Defensa nacional y Fuerzas Armadas

El análisis del debate en torno a la Defensa nacional y las Fuerzas Armadas refleja la estructura de poder (Eissa 2015) y, en consecuencia, la puja en torno a la visión sobre las Fuerzas Armadas. Durante el Gobierno de Mauricio Macri, dos ejes se entrelazaron constantemente en el debate: el problema fiscal que acarrea el tamaño de las Fuerzas Armadas y su involucramiento en la lucha contra el narcotráfico. Puntualmente, se sostuvo que el ingreso de la droga al país por vía aérea requería autorizar a las Fuerzas Armadas a derribar a aquellas aeronaves que supuestamente transportaran drogas.

Los decisores de políticas públicas se enfrentan a los problemas no solo con sus sistemas de creencias e intereses, sino también en un contexto de incertidumbre, ambigüedad y escasez de tiempo (Eissa 2015). Esto hace que la disputa por la definición resulte más relevante cuando la ambigüedad –¿qué hacer?– es mayor.

A los pocos días de haber asumido la Presidencia, Mauricio Macri se comunicó con un Gral. retirado y le preguntó: “¿Y qué hago con estas 80 000 personas que no hacen nada?” (Juan, militar retirado, 12 de mayo de 2018). Este exabrupto dicho en privado también fue expresado de manera pública. En efecto, aún dos años después, el presidente sostenía que “estamos llenos de problemas y no podemos pagar 70 000 militares asignados a conflictos que ya no existen” (Lejtman 2018).

Así, por un lado, el presidente Macri, por medio de su ministro de Defensa, Julio Martínez, ordenaba el repliegue de las tropas del Ejército en enero de 2016 porque consideraba que se violaba la Ley de Defensa Nacional; porque la coordinación entre el Ejército argentino y la Gendarmería Nacional no había sido efectiva; y porque solo

había servido para “viaticar”, es decir, gastar. Y, por el otro, se continuaba el proceso de securitización de la problemática del tráfico de drogas iniciado en 2013 (Vitelli 2018) –aunque sus antecedentes se remontan a la década de 1990 (Eissa 2015)–. Un ejemplo de esto último fue la aprobación del Decreto 228 del 22 de enero de 2016, que en sus artículos 9 y 10 autorizaban el derribo de aeronaves en el marco del Operativo Fronteras, aprobado en el artículo 3 de la citada norma.²

Como se señaló *ut supra*, el debate sobre los “narcovuelos” en los medios de comunicación, que se había iniciado durante el Gobierno de Cristina Kirchner (2011-2015), continuó con la misma intensidad. En efecto, el periodista Eduardo Aguilera (2016a) insistía en que la frontera con Paraguay y Bolivia era una “zona liberada y que no había aviones en el norte para perseguir al narcotráfico”.

Esta cita, que es una pequeña muestra del debate, tuvo su reflejo durante la primera Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas donde el Presidente sostuvo, claramente, que “no hay más lugar para divisiones y destacó que el desafío estará relacionado a participar del control de frontera, la lucha contra el narcotráfico y la colaboración en situaciones de emergencias climáticas” (La Nación 2016).

En consonancia con esta afirmación, un mes después, en agosto de 2016, el Gobierno nacional fundamentaba la compra de los aviones Texan T6-C con el argumento de que estos serían usados en la lucha contra el narcotráfico (Gallo 2016). Apenas un mes después, Eduardo Aguilera (2016b) insistía en que:

la recurrente actividad de “narcovuelos” convenció a las autoridades de la Secretaría de Fronteras, encargada de “coordinar estratégicamente con todas las áreas y organizaciones responsables para poder realizar un eficiente trabajo interministerial e intergeneracional” de que tanto la Gendarmería como la Prefectura necesitan contar con medios aéreos aptos para la vigilancia y obtención de inteligencia criminal (Aguilera 2016b).

En consonancia con el debate público, durante la segunda Cena de Camaradería realizada en 2017, el presidente destacó “el rol de las instituciones castrenses, tanto en la inserción de Argentina en el mundo como en el apoyo a la ciudadanía en situaciones de catástrofes climáticas y en el combate al narcotráfico” (*La Nación*, 13 de julio de 2017).

Sin embargo, el peso fiscal de la estructura militar continuó presente en el discurso oficial, aunque siempre entrelazado con el rol de apoyo a la seguridad interior en lo que respecta al narcotráfico. En 2017, una fuente gubernamental sostuvo que “había 70 000 militares que no tenían un rol asignado”. Por ello, “la reforma que permitirá a los efectivos militares colaborar con la seguridad interior, particularmente en lucha contra el narcotráfico a través del apoyo logístico” (De Vedia 2018b). El nuevo ministro de Defensa Oscar Agüad (2017-2019) sostuvo que las Fuerzas Armadas:

2 Coincidimos con Calderón (2019, 486) cuando sostiene que “la instauración del Plan Escudo Norte durante el Gobierno de Cristina Fernández en 2011, mediante el Decreto 1091, suele ser señalada como el hito de inicio de la intervención de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico en Argentina. Ver también Calderón (2017), Saín (2018) y Rovetto (2018).

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

no van a intervenir en conflictos sociales ni van a patrullar las calles [...] Es importante que puedan colaborar con la seguridad interior, brindando apoyo logístico en la frontera e interviniendo frente a eventos de carácter estratégico. Por su parte, el Jefe de Gabinete, Marcos Peña, consideró en el mismo medio que “los militares no sustituirán a la Gendarmería en la frontera norte, sino que evitarán que “grupos vinculados al narcotráfico y al terrorismo internacional se asienten en territorio argentino [...] Lo que tiene que ver con seguridad interior está prohibido por ley y no vamos a modificarlo. Lo que cambia son directivas, no leyes. Y se refieren al apoyo logístico a tareas relacionadas con amenazas nuevas, como el narcotráfico y el terrorismo. De ninguna manera es un cambio en la doctrina legal de nuestro país” (De Vedia 2018b).

Pese a ello, Mauricio Macri ordenó, en junio de 2018:

el envío de tropas militares a la frontera norte para acompañar con tareas logísticas el combate al narcotráfico [...] [Este comprenderá] en esta primera etapa a 1000 efectivos del Ejército y llegará a 4000 en el resto del año, en momentos en que el Gobierno trabaja en un plan de reestructuración de las Fuerzas Armadas, que incluiría la reubicación geográfica de bases y unidades militares y la participación de efectivos militares ante eventuales agresiones externas (De Vedia 2018a).

Esto representaba una marcha atrás con la decisión adoptada en 2016, se alineaba con la política implementada al respecto por el Gobierno anterior en 2013 y significaba una violación de la Ley de Seguridad Interior, que prohibía tales medidas.

En el ínterin, se modificó el Decreto 727 de Reglamentación de la Ley 23 554 de Defensa Nacional y se aprobó la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 que avanzaban sobre la separación orgánico y funcional entre la Defensa nacional y la seguridad interior, pero sin modificar las leyes.

Contradictoriamente, el presidente afirmó durante la Cena de Camaradería del 31 de julio de 2018, que la nueva Directiva que dispuso el Gobierno en materia de Defensa nacional va a “sentar las bases para avanzar hacia un sistema militar moderno, profesional y flexible. Necesitamos trabajar juntos en este proceso de reconversión pensando en el presente, pero sobre todo en el futuro de nuestras Fuerzas Armadas” (Casa Rosada 2018). El vocablo reconversión –a diferencia de los anteriores reestructuración y reforma– sería el elegido para llevar adelante el ajuste fiscal en las Fuerzas Armadas (entrevista a Mario, militar retirado, 20 de mayo de 2018).

La medida anunciada en junio fue puesta en marcha desde La Quiaca, provincia de Jujuy, el 17 de agosto de este mismo año. Durante el acto, el presidente sostuvo que “son las Fuerzas Armadas y las fuerzas de seguridad de la democracia. Están para cuidarnos” (Dapelo 2018). Pese a la claridad de sus palabras, el presidente argumentó, días después en Sudáfrica, que “las Fuerzas Armadas no van a participar en la seguridad interior” (*Página 12*, 27 de julio de 2018). En este sentido, el ministro

de Defensa, Oscar Aguad, agregó que “la Gendarmería va a controlar la frontera. Nosotros vamos a controlar el espacio aéreo. Van a ir a drones, aviones, helicópteros: vamos a colaborar más para luchar contra el narcotráfico” (Bonelli 2018).

En línea con los contradictorios discursos gubernamentales, algunos periodistas repetían los mismos argumentos. Solo a modo de ejemplo, Eduardo Van der Kooy sostuvo que el “Gobierno imagina a los militares como un complemento de gendarmes y prefectos. El 60% de estos agentes se ocupan ahora de vigilar objetivos estratégicos en grandes ciudades” (Van der Kooy 2018). Por su parte, Martín Dinatale (2018) señaló que con “la protección de objetivos estratégicos por parte de las Fuerzas Armadas se liberarán unos 300 gendarmes que hoy cuidan las hidroeléctricas, radares y edificios claves del Estado. Pero las centrales nucleares seguirán estando bajo custodia de un equipo especial de la Gendarmería Nacional en coordinación con el Ministerio de Energía”. De otro lado, Pablo Sirven (2018) sostuvo que “el actual Gobierno pretende reducir a 50 000, al tiempo de llevar adelante un cambio profundo de paradigma, en una tarea que por lo menos demandará tres años, para volverlos eficaces frente a los nuevos peligros foráneos (ciberterrorismo, narcotráfico, terrorismo islámico, pesca pirata, etcétera)”.

Finalmente, en la última Cena de Camaradería, el 30 de julio de 2019, el presidente sostuvo que

en estos tres años y medio logramos avances significativos para los argentinos, revertimos años de desinversión y juntos estamos construyendo el futuro de una política de Defensa de largo plazo [...] Pese a admitir que el sector militar está transitando un camino largo [...] el hecho de haber encarado esos cambios con todo el equipo de las fuerzas confirma que vamos por el camino correcto, y vamos a seguir avanzando hacia unas Fuerzas Armadas modernas y profesionales (*Telam*, 30 de julio de 2019).

En síntesis, el eje del ajuste sobre la estructura de las Fuerzas Armadas y la securitización del narcotráfico –proceso iniciado en la década de 1990, que resurgió con fuerza hacia 2010 y que llevó al despliegue de tropas del Ejército argentino en 2013– se entrelazaron como una escalera de ADN donde cada uno se interrelacionaba con el otro.

En el siguiente apartado se verá cómo se plasmó este debate en algunos de los documentos de la política de Defensa.

3. El Decreto 683/2018 y la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 (Decreto 703/2018)

Entre 1985 y 2006 se desarrolló un debate, principalmente en el Congreso de la Nación, el cual se plasmó en tres leyes principales: la Ley 23 554 de Defensa Nacional (1988); la Ley 24 059 de Seguridad Interior (1992) y la Ley 25 520 (2001)

y sus modificatorias. Este proceso de construcción normativa culminó en 2006 con la aprobación del Decreto 727/2006 que reglamentaba, después de 18 años, la Ley de Defensa Nacional. Esta norma resulta relevante en este marco normativo porque su artículo 2 solo establece que “la Defensa nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas [...] para enfrentar agresiones de origen externo”. Esta última expresión –origen externo– permitió que durante la década de 1990 se originara un debate sobre si las “nuevas amenazas”,³ que algunos consideraban de origen externo, debían convertirse en hipótesis de empleo de las Fuerzas Armadas (Eissa 2015). Por ello, en 2006 se intentó dar por clausurado este debate con el Decreto citado, en donde se estableció, siguiendo la voluntad del legislador,⁴ que debía entenderse por “agresión externa” a las Agresiones Estatales Militares Externas (AEME).

Si bien hubo otros hitos (Ugarte 2018) en este proceso que abarcó a cuatro gobiernos, peronistas y radicales, académicos e intelectuales, este conjunto de normas fue tan relevante que Marcelo Saín (2010) lo bautizó como el “consenso básico”.⁵ A nuestro criterio, este conjunto de normas constituye un constructo sistémico (Eissa 2018), que deben ser leído de manera conjunta y cuyos principios liminares son la supresión de las hipótesis de conflicto con los países de la región; la conducción civil de la política de Defensa; y la separación orgánico-funcional entre el Sistema de Defensa Nacional y el Sistema de Seguridad Interior.⁶ Este último punto significa que la separación no es tajante, sino que el Estado, en tanto reclama para sí con éxito el monopolio de la fuerza legítima en un territorio determinado (Weber 2012), se reserva en situaciones extraordinarias el uso de las Fuerzas Armadas para restablecer la seguridad interior, tal como lo dicta la Ley 24 059 de Seguridad Interior en los artículos 31 y 32.

Luego del cambio de gobierno el 10 de diciembre de 2015, el presidente Mauricio Macri designó como ministro de Defensa al ex diputado radical, Julio Martínez, quien ocupó el cargo hasta 2017, siendo sucedido por el también dirigente radical Oscar Agüad, quien continuó como ministro hasta 2019. Sin embargo, las figuras clave en la redacción de los decretos 683/2018 que reformaba el Decreto 727/2006

3 Las problemáticas que integraban las nuevas amenazas variaban, pero básicamente incluían terrorismo, narcotráfico, tráfico de armas, tráfico de personas, inmigración ilegal, secesionismo indígena, HIV/SIDA, entre otras.

4 De acuerdo al miembro informante de la Unión Cívica Radical, Antonio Berhongaray, debe entenderse por agresión externa: El ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra el territorio de otro Estado; el bombardeo de las Fuerzas Armadas terrestres, navales o aéreas contra el territorio de otro Estado, o el empleo de cualquier arma por un Estado contra el territorio de otro Estado; el bloqueo de los puertos y de las costas de un Estado por las Fuerzas Armadas de otro; el ataque de las Fuerzas Armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, contra su flota mercante o aérea; la utilización de las Fuerzas Armadas de un Estado que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor en violación a las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio desde que ha terminado el acuerdo (HSN 1986, 3518-3519).

5 Luciano Anzelini (2017, 11) sostiene que el “consenso básico” supuso el abandono de la doctrina de seguridad nacional y el retorno de la doctrina de Defensa nacional.

6 Para un mayor análisis de las normas de manera sistemática, ver Eissa (2013) y Ugarte (2018).

y la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 (Decreto 703/2018) fueron el subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, Cnel. (r) Hugo Pierri, y el Director Nacional de Planeamiento y Estrategia, Cnel. (r) Jorge García Mantel. Ambos provenían de la Fundación Pensar y respondían políticamente, dentro del PRO,⁷ al ex carapintada⁸ Juan José Gómez Centurión. Esta última Dirección fue vaciada de recursos humanos porque tanto que el subsecretario como el director decidieron trabajar los temas estratégicos, y particularmente estas reformas, con tres militares retirados de su confianza. Durante dos años, estos cinco militares trabajaron en dichos documentos con intercambios frecuentes con el Secretario de Asuntos Estratégicos,⁹ Fulvio Pompeo, que dependía directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Esta Secretaría tuvo un rol sumamente importante, de mano de la subsecretaría, Paola Di Chiaro y sus asesores, en la redacción y versión final de estos decretos. En la puja por la redacción final también intervino el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, conducido por el Tte. Gral. Bari del Valle Sosa. Los tres sectores coincidían en modificar el Decreto 727/2006 y eliminar lo que consideraban una limitación para el accionar de las Fuerzas Armadas, la expresión “agresor estatal militar externo”, manteniendo la redacción ambigua de la Ley de Defensa Nacional. Sin embargo, disentían en el grado de involucramiento que debían tener las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. Mientras el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas consideraba que la inclusión del narcotráfico era solo funcional para obtener más recursos porque no querían involucrar directamente a los militares dado que podían corromperse y porque no existía una debida protección legal dado que solo se buscaba modificar un decreto y no se modificaban las leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior (Frederick 2019); el Ministerio de Defensa, de la mano de Pierri y García Mantel pensaban lo contrario, y en línea con el Comando Sur de los Estados Unidos, buscaban involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico. De esta manera, la subsecretaria Paola Di Chiaro junto con sus asesores tuvieron que corregir y pulir ambos decretos, proceso que demandó dos años, en un contexto en que el Ministerio de Economía también presionaba para ajustar la estructura militar. De esta manera, fueron eliminados de ambos decretos referencias a amenazas, tales como la escisión de la Patagonia provocada por los pueblos originarios financiados por ONG extranjeras y a Venezuela, en tanto que podría adquirir armas nucleares de manos iraníes (entrevista a Manuel, funcionario del Ministerio de Defensa, 17 de agosto de 2019), pero se mantuvo la posibilidad de utilizar el instrumento militar contra el narcotráfico.

7 El PRO era uno de los partidos que, junto con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, integraba la alianza Cambiemos.

8 Entre 1987 y 1990, un grupo de militares, principalmente del Ejército argentino, se alzaron contra la democracia y recibieron el mote de “carapintadas”. Se considera que en 1990 se alcanzó el control civil de las Fuerzas Armadas en Argentina cuando el presidente Carlos Menem (1989-1999) reprimió con éxito el último alzamiento en 1990 (Estévez 1991).

9 El rol de esta Secretaría era coordinar las acciones entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad y la Cancillería argentina.

Si bien se considera aquí que ambos decretos –el modificatorio de la Reglamentación de la Ley de Defensa 683/2018 y la Directiva de Política de Defensa Nacional 2018 (Decreto 703/2018)– conforman una misma línea argumental, se los analizará, a los fines académicos, de manera separada.

En primer lugar, el Decreto 683/2018 modifica parcialmente la Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional 23 554, aprobada por el Decreto 727/2006. Ya en sus considerandos afirma que las agresiones externas “no solo son de carácter estatal militar, sino que en ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior, se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él, afectando intereses que la Defensa nacional puede y debe contribuir a preservar”. Su artículo 1 establece que las Fuerzas Armadas serán utilizadas frente a cualquier tipo de agresión externa, de acuerdo con lo que establece la Carta de Naciones Unidas.

Sin embargo, el artículo 2 del Decreto modifica sutilmente la misión principal de las Fuerzas Armadas, al alterar lo dispuesto por la Ley 24 948¹⁰ porque cambia la expresión “operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la nación” por “operaciones en defensa de los intereses vitales de la nación”. De esta manera, se permite a las Fuerzas Armadas realizar operaciones tales como contra-insurgencia o contraterrorismo u operaciones híbridas. También altera dicha Ley al ampliar la gama de operaciones internacionales, antes limitadas a aquellas bajo mandato de Naciones Unidas y, ahora, extendidas a “otros organismos internacionales” (por ejemplo, la OTAN). Esto es reforzado por la derogación del Decreto 1691/2006¹¹ que efectúa también este Decreto 683/2018, que establecía que la misión principal de las Fuerzas Armadas, conjurar y repeler las amenazas estatales militares externas, era la única para la cual debía diseñarse el instrumento militar; aunque teniendo en cuenta también el factor de interoperabilidad en los casos de las misiones bajo mandato de Naciones Unidas y en la construcción de un mecanismo de Defensa subregional.

Por otro lado, el nuevo artículo 3 resulta ambiguo. De una parte, mantiene los límites de la Ley de Seguridad Interior, en cuanto a que el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior; pero en el segundo párrafo habilita “la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las Fuerzas de Seguridad.”

Asimismo, se debilita el accionar militar conjunto al derogar el Decreto 1691/2006 y al modificar el artículo 24 del Decreto 727/2006 que establecía que

10 Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas aprobada en 1998 que a la fecha (22 de mayo de 2020), continúa sin reglamentar.

11 Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

las Fuerzas Armadas se dedicarán exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición y que el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas sería el responsable de determinar los medios humanos y materiales en el marco del diseño militar.

También el Decreto 683/2018 asigna una nueva función a las Fuerzas Armadas, alterando lo establecido en la Ley de Defensa Nacional al disponer que las Fuerzas Armadas puedan custodiar los objetivos estratégicos que la citada Ley reservaba a las Fuerzas de Seguridad Federales: Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, la Policía de Seguridad Aeroportuaria y la Policía Federal Argentina.

Ya hemos mencionado dos consecuencias de la derogación del Decreto 1691, pero los efectos de dicha decisión también alcanzaban a: i) la obligación de diseñar el instrumento militar de manera conjunta y que su accionar también debe ser conjunto; independientemente del espacio que predomine; ii) las funciones y roles asignados al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y su Comando Operacional, en cuanto que éste era el encargado del adiestramiento conjunto y de conducir las operaciones conjuntas; iii) las indicaciones en lo que respecta al posicionamiento estratégico defensivo; iv) el diseño del instrumento militar por medio del método de la planificación por capacidades militares; y los criterios en lo que respecta al despliegue y la adquisición, reparación y/o modernización de sistemas de armas; v) la priorización del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la nación, y en las áreas de frontera para incrementar la cooperación con las naciones vecinas; y vi) la generación de organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en todos los ambientes geográficos registrados del país.

La Directiva de Política de Defensa Nacional 2018, aprobada por el Decreto 703/2018, incorpora, como apreciación internacional, a los conflictos asimétricos y al ciberespacio como un quinto dominio, a diferencia de lo que hacía la Directiva de Política de Defensa Nacional 2014 que definía al mismo como un espacio transversal a los dominios terrestre, aéreo, marítimo y espacial.

En lo que respecta al escenario regional, se alinea —obviamente— con las prioridades políticas del Gobierno del presidente Mauricio Macri en materia de política exterior. Esto se observa cuando se hace referencia a la convergencia entre el MERCOSUR y la Alianza del Pacífico, y no se hace mención a la UNASUR, considerando que el Consejo de Defensa Suramericano tuvo un rol relevante en dicha organización hasta 2015. Asimismo, se sostiene que el flujo migratorio de Venezuela favorece el crimen organizado y el narcotráfico. La continuidad solo queda plasmada con la apreciación que América del Sur es una zona de paz, con un gasto militar bajo y donde existe una tendencia a recurrir al derecho internacional para la resolución de los conflictos.

La vieja novedad radica en la incorporación de las nuevas amenazas en esta apreciación, recurriendo a hechos del pasado y a situaciones que no son uniformes en el

ámbito regional. El anacronismo de traspolar los trágicos atentados de la AMIA y la Embajada de Israel al presente sugiere que el terrorismo constituye una amenaza que debe tomarse en cuenta para la Defensa nacional.¹²

Además, en la apreciación de este escenario regional, el conflicto por las Islas Malvinas está ausente; así como las recurrentes crisis democráticas que se han sucedido en el siglo XXI, perpetradas por actores externos y domésticos que sin recurrir a los tradicionales golpes de Estado, alteraron la voluntad popular.

El capítulo II se entronca claramente con la modificación introducida por el Decreto 683/2018. En efecto, si bien mantiene el posicionamiento estratégico defensivo y se sostiene que no se perciben amenazas convencionales directas, se sostiene que existen riesgos y desafíos. Los primeros abarcan la competencia por recursos estratégicos; los ataques externos a objetivos estratégicos; la utilización del ciberespacio con fines militares; y, sin decirlo, las nuevas amenazas porque argumenta que las “Fuerzas Armadas cuentan con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra” la “criminalidad transnacional”. En cuanto a los desafíos percibidos se hace hincapié en la utilización militar del espacio exterior; en el debilitamiento del multilateralismo; en que “el Atlántico Sur” es un área de valor estratégico para la república argentina; y en mantener el reclamo por las Islas Malvinas, Georgias y Sandwiches del Sur, cuya soberanía podrá ser recuperada gracias al mejoramiento de la cooperación y el mejoramiento de las relaciones con Gran Bretaña.

El capítulo III de la DPDN 2018 establece “los parámetros que orientarán la reforma militar”, ordena que el instrumento militar deberá ser diseñado para asegurar la Defensa nacional frente a “agresiones de origen externo”, priorizando en tiempos de paz el desarrollo de las operaciones de vigilancia y control de los espacios soberanos; la protección de objetivos estratégicos; apoyo a la política exterior (recién aquí aparece la Antártida); apoyo al sistema de seguridad interior; apoyo a la comunidad; y apoyo a la generación de conocimiento científico.

Finalmente, se incorpora al diseño de las Fuerzas Armadas la necesidad de generar doctrina para poder interactuar con los organismos dependientes del Sistema de Seguridad Interior avanzando sobre las limitaciones dispuestas en la Ley de Seguridad Interior y se incorpora como criterio la política de ajuste fiscal al ordenar el achicamiento de la estructura, el abandono del criterio de ocupación territorial y la venta de instalaciones que no se utilicen.

12 Cabe destacar que la Directiva de Defensa de los Estados Unidos relegó, por primera vez en 17 años, al terrorismo islámico y al narcotráfico como problemas para su sistema de Defensa, siendo reemplazados por China, Rusia, Irán y Corea del Norte. Recién entonces se menciona al terrorismo (*Clarín*, 19 de enero de 2018, 23).

4. El presupuesto habla

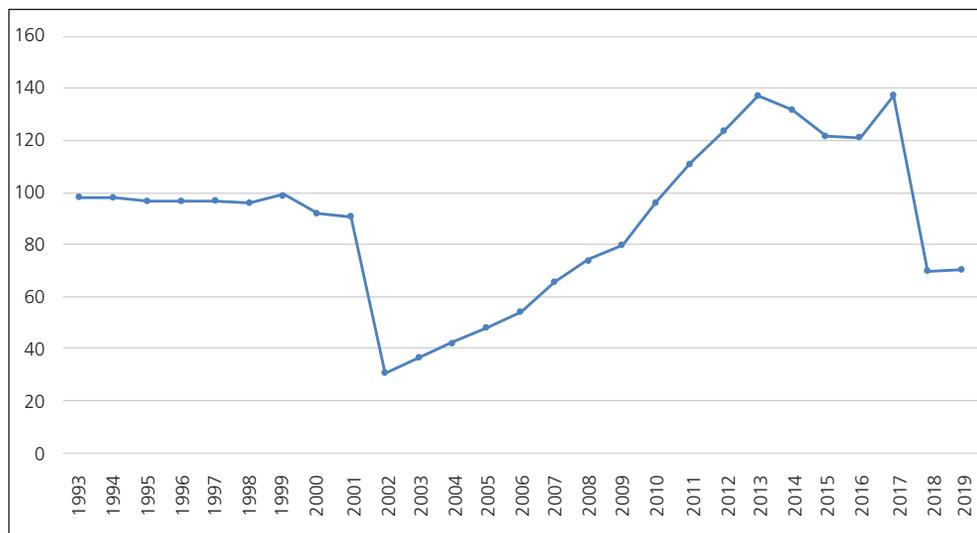
El presupuesto “muestra la orientación que ha tenido el gasto a lo largo de los años” (Pesce et al. 1999). Por tal motivo, resulta relevante analizar los presupuestos y principalmente las cuentas de inversión que reflejan el gasto devengado o, dicho de otra manera, lo efectivamente gastado.

El presupuesto de la “función Defensa”¹³ para 2019 fue de 71 042’483 247 millones de pesos argentinos, mientras que el del Ministerio de Defensa ascendió a 102 838’290 570 millones de pesos. Esto significa en términos nominales un aumento del 24,98% y del 25,83%, respectivamente entre 2018 y 2019. Tomando como base USD 1 dólar a 40 pesos para 2018 y a 49,25 pesos para 2019,¹⁴ el presupuesto de la “función Defensa” ascendería a USD 1442’486 969,48 de dólares entre los años mencionados; es decir, un aumento del 1,51%. En cuanto al gasto del Ministerio de Defensa, pasaría a USD 2088’087 118; es decir, un aumento de apenas 2,20% entre 2018 y 2019.

Estos datos indican una caída del presupuesto del -41,64% para el Ministerio de Defensa entre 2015 y 2019 y del -42,18% si se mide la “función Defensa” en dólares en el mismo período.

86

Gráfico 1. Gasto en la función Defensa, base 100 = 1993



Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

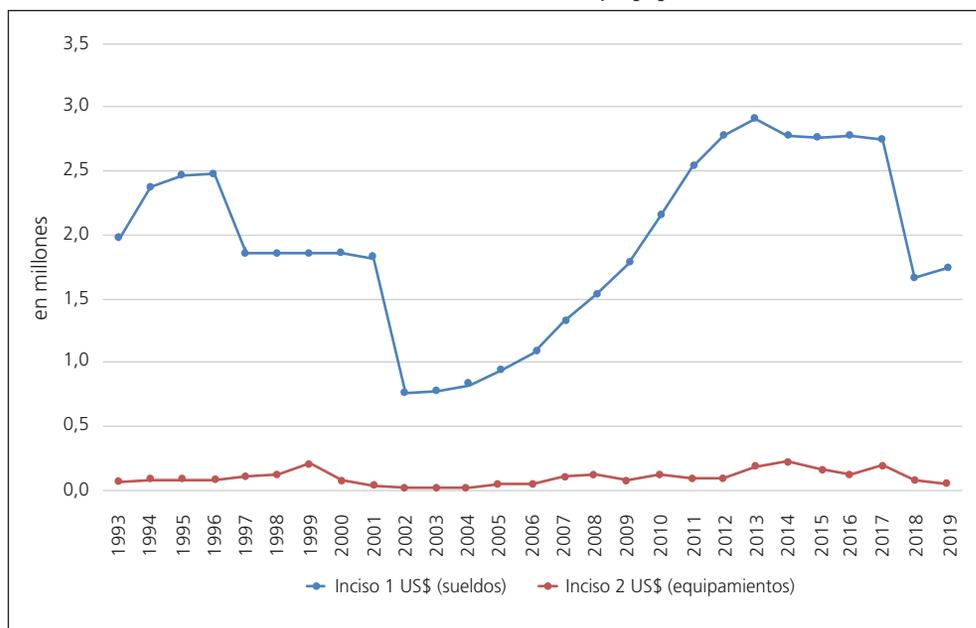
13 Los datos de la función de Defensa agrupan aquellos programas destinados específicamente a la Defensa, mientras que los correspondientes a la jurisdicción Ministerio de Defensa incluyen recursos destinados a las funciones Educación y Salud, por ejemplo, el pago de salarios docentes y de servicios de los liceos militares.

14 Dólar estimado en el presupuesto 2019. Cabe aclarar que al 23 de diciembre de 2019, el valor del dólar había alcanzado la cifra de pesos argentinos 63.

Si se toma como referencia el peor año del Gobierno de Raúl Alfonsín (base 100 = 1989) se puede observar cómo el presupuesto destinado a la Defensa nacional desciende durante la década de 1990, se recupera durante el kirchnerismo y vuelve a descender durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019). Es decir, mientras que los gobiernos argentinos de centroderecha utilizan un discurso de valorización de las Fuerzas Armadas, los presupuestos y las cuentas de inversión reflejan exactamente lo contrario.

También sucede esto con el presupuesto por “objeto del gasto”, es decir, a qué se destinan los recursos. Mientras que el inciso 1 corresponde a sueldos y pensiones, el inciso 4 corresponde a bienes de uso: es en este último donde se imputa la adquisición (compra o fabricación propia de sistemas de armas).

Gráfico 2. Gasto en Defensa: sueldos y equipamiento



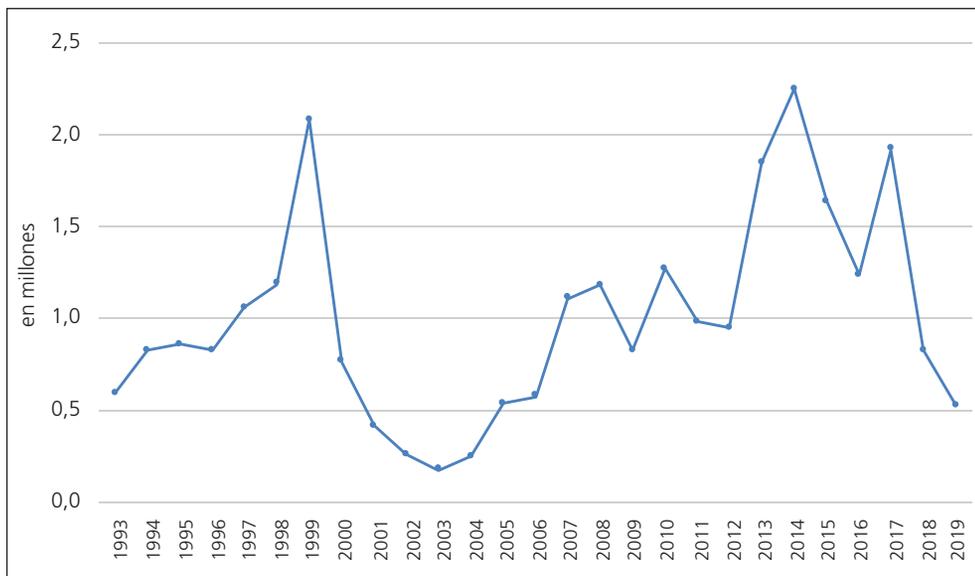
Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

Se podría sostener “casi” con justeza que la Defensa nacional no ha sido prioridad de los gobiernos desde que se alcanzara el control civil en 1990 (Eissa 2019).¹⁵ Sin embargo, pueden observarse matices.

15 Ver también López (1994); Pesce et al. (1999); y fundamentalmente Scheetz et al. (2015). Thomas Scheetz publicó numerosos artículos sobre el presupuesto de la Defensa nacional. Citamos solamente su libro donde plasma el trabajo de muchos años.

Sergio Gabriel Eissa

Gráfico 3. Gasto en Defensa destinado a equipamiento (USD)



Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

88

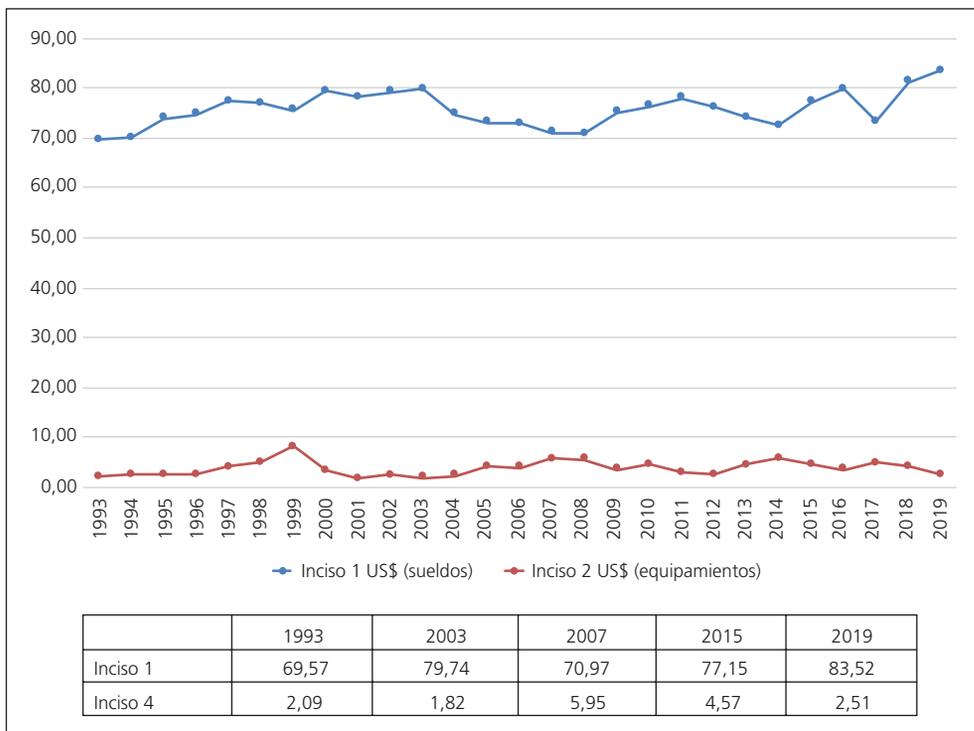
Los picos muestran las principales adquisiciones que se han realizado durante los últimos años. Aquí no se efectúa una valoración cualitativa sobre lo que se compró, pero se puede señalar brevemente que, a finales de la década de 1990, se incorporó el sistema de armas A4 AR sin que se garantizara la cadena logística. En 2018, empezaron a llegar los Texan T-6 que, pese a las declaraciones del Gobierno, no sirven para la lucha contra el narcotráfico, porque no tienen armas, sino que sirven simplemente para cumplir el rol de adiestramiento; también se dio la compra de las patrulleras oceánicas no aptas para el mar argentino y de las Súper Etendard, ambas a Francia, que por poseer repuestos británicos, aún no han logrado ser puestas en servicio.¹⁶ Igualmente se observa lo destinado a proyectos de inversión, tales como el avión de transporte Hércules, el entrenador avanzado Pampa III, la modernización de los motores del avión Pucará y la reparación y modernización del rompehielos ARA Irizar, entre 2006 y 2017.

Por último, la relación entre sueldos e inversiones también empeoró. Mientras que en 2015 el inciso 1 (sueldos y pensiones) representaba el 77,15% del total, en 2019 esa cifra ascendió al 83,52%. Por su parte el inciso 4 (equipamiento) pasó del 4,57% al 2,51%.

¹⁶ Información a mayo de 2020.

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

Gráfico 4. Gasto en sueldos y equipamiento: Ministerio de Defensa*



* Incluye a las Fuerzas Armadas.

Elaboración propia con base en las cuentas de inversión, presupuesto nacional y proyecto de ley de presupuesto (Ministerio de Economía 2019).

Finalmente, y como se señaló, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas se opuso a involucrar al Ejército en la lucha contra el narcotráfico. Por tal motivo, los efectivos no fueron movilizados porque ya tenían asiento en el norte y nunca superaron los 300 militares (Frederick 2019).

5. Reflexión final

La política de Defensa de la Presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) terminó subordinada al ajuste neoliberal. El análisis de los discursos, de los dos principales documentos que fueron aprobados en este período y del presupuesto de la Defensa nacional argentina reflejan la puja entre tres sectores al interior del Estado: a) convertir a las Fuerzas Armadas en Guardias Nacionales,¹⁷ involucrándolas en la lucha

¹⁷ Se entiende por Guardia Nacional aquella organización militar en donde su: a) componente aéreo cuenta predominantemente con capacidades de control de vigilancia y control del espacio aéreo, con aeronaves de baja velocidad aptas para el derribo del tráfico aéreo irregular y para el apoyo al fuego, a diferencia de lo que significaría contar con una Fuerza Aérea estratégica o defensiva; b) componente naval cumple funciones de guardia costera frente a la de una Armada Oceánica o Territorial; y c) un componente terrestre sin capacidad para realizar operaciones de combate básicas ofensivas y defensivas; es decir, un Ejército que no está organizado, equipado

contra el narcotráfico siguiendo las orientaciones de los Estados Unidos;¹⁸ b) quienes consideraban que dicha misión era una oportunidad para aumentar el presupuesto; y c) aquellos que querían achicar la estructura de las Fuerzas Armadas en el marco de la política de ajuste neoliberal.

El primer sector fue encabezado, principalmente, por el subsecretario de Planeamiento Estratégico y Política Militar, Hugo Pierri, y el Director General de Planeamiento y Estrategia, Jorge García Mantel, y parcialmente por la Secretaría de Coordinación Estratégica. El segundo involucró al Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas. Finalmente, se terminó por imponer el sector del gobierno para el cual la Defensa nacional y las Fuerzas Armadas les resultaba un costo. El propio presidente, el Ministerio de Economía y el ministro de Defensa, Oscar Agüad (2017-2019), fueron artífices de esta lógica. La Defensa nacional no interesaba, solo fue un elemento discursivo en el alineamiento de la política exterior con los Estados Unidos.

No hay que subestimar esta posverdad, como sostiene Luciano Anzelini (2019, 22). Este discurso performativo logró crear una conciencia en la mayoría de los militares de que el peronismo es de izquierda y quiere destruir las Fuerzas Armadas y eso se refleja en los votos de la “familia militar”, cuando el presupuesto muestra lo contrario. En la creación de sentido, el relato caló hondo en las Fuerzas Armadas argentinas, las cuales, cuatro años después del Gobierno de Mauricio Macri, se encuentran por debajo de su nivel de adiestramiento, alistamiento y sostenimiento de sus medios humanos y materiales.

Referencias

- Aguilera, Eduardo. 2016a. “Zona liberada: no hay aviones en el norte para perseguir el narcotráfico”. *Ámbito Financiero*, 19 de abril. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/31rxmiB>
- _____. 2016b. “Seguridad: por narcovuelos apuran equipamiento aéreo”. *Ámbito Financiero*, 21 de septiembre. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2Blmf06>
- Anzelini, Luciano. 2019. “Defensa en tiempos de posverdad. Macri se jactó de una inversión que no existe: el presupuesto de Defensa es 42% del que era en 2015”. *El Cobete a la Luna*, 4 de agosto. Acceso 22 de diciembre. <https://bit.ly/2Zkv6Hd>
- _____. 2018. “Entre la militarización discursiva y la desmilitarización efectiva: las contradicciones de la política de Defensa de Mauricio Macri (2015-2017). Ponencia presentada en el 36 International Congress of Latin American Studies Association. Barcelona, 23-26 de mayo.
- Aguilera, Eduardo. 2017. “El Gobierno de Macri y la (re)militarización de la seguridad pública (2015-2017): algunos apuntes para la discusión”. *UMET Series de Documentos de Trabajo* 7. Buenos Aires: UMET.

y adiestrado para conquistar o controlar el terreno, destruir al enemigo y proyectar su poder de combate mediante el desarrollo de operaciones militares (ofensivas y defensivas), con el propósito primario de ganar la batalla en el ambiente terrestre y proporcionar opciones para su empleo efectivo en todas las fases del conflicto.

18 Al respecto, se sugiere ver Calderón (2018) y Anzelini (2018).

- Bonelli, Marcelo. 2018. "Agüad y la reforma de las FFAA: de ninguna manera actuará en seguridad interior". *Radio Mitre*, 25 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2Vw0UrD>
- Calderón, Emilse. 2019. "Argentina, ¿bastión regional de la separación entre seguridad y Defensa? La lucha contra el narcotráfico en la frontera norte". *Revista Científica General José María Córdova* 17 (27): 483-501. <http://doi.org/10.21830/19006586.444>
- _____. 2018. "La Defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo". *Revista Política y Estrategia* 131: 57-79.
- _____. 2017. "El perfil doméstico de la política de Defensa macrista: más continuidades que cambios. Algunas notas sobre su impacto en términos de inserción". *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)* 125: 18-28.
- Casa Rosada. 2018. "El Presidente habló en la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas". *Casa Rosada*, 31 de julio. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2Zjue5U>
- Clarín. 2018. "Informe oficial del Pentágono. La nueva estrategia de Defensa de los EEUU apunta a Rusia y China". *Clarín*, 19 de enero. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3ifhPsk>
- Dapelo, Santiago. 2018. "Macri desplegó al Ejército en la frontera para luchas contra el narcotráfico". *La Nación*, 17 de agosto. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2BldJhD>
- De Vedia, Mariano. 2018a. "Envían tropas a la frontera norte para colaborar en el combate al narcotráfico". *La Nación*, 13 de junio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3ibVewL>
- _____. 2018b. "La modernización de las FFAA llevará por lo menos tres años". *La Nación*, 25 de julio. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/2AfkKz>
- Dinatale, Martín. 2018. "Reforma de las FFAA: recorte de estructuras, nuevo rol de los militares, protección del Atlántico Sur y despliegue en las fronteras". *Infobae*, 23 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/2ZiWWDL>
- Eissa, Sergio. 2019. "¿Adiós a las armas? Una aproximación a la defensa nacional argentina (1963-2019) a partir de su política de armamentos". *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales* 4 (7): 28-67. Acceso el 11 de julio de 2020. <https://bit.ly/31EQLuX>
- _____. 2018. "La relación entre la política de Defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 5 (2): 137-164. Acceso el 11 de julio de 2020. <https://bit.ly/2PIHUTn>
- Eissa, Sergio. 2015. *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de Defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.
- _____. 2013. "Redefiniendo la Defensa. Posicionamiento estratégico defensivo regional". *Revista SAAP* 7 (1): 41-64.
- Estévez, Eduardo. 1991. "Relaciones civiles-militares y política en la Argentina: de Alfonsín a Menem". Ponencia presentada en el seminario Las Fuerzas Armadas y la democracia, organizado por Academia Libertad y Desarrollo / Fundación Friedrich Naumann Stiftung. Sintra, Portugal.
- Flores, Héctor. 2018. "La necesaria actualización de la política de Defensa nacional: el Decreto 683 y la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) 2018". *Boletín del ISIAE-CARI* 70: 1-8.
- Frederick, Sabina. 2019. "Rol de las Fuerzas Armadas". *Futurock FM*, 12 de julio. Acceso el 23 de diciembre. <https://bit.ly/2XP696R>

- Gallo, Daniel. 2016. "Comprarán 24 aviones para frenar a los narcos". *La Nación*, 9 de agosto. Acceso el 9 de marzo de 2019. <https://bit.ly/2BUjm6b>
- HSN (Honorable Senado de la Nación). 1986. "Diario de Sesiones". Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación.
- Infobae*. 2015. "Elecciones 2015: Mauricio Macri arrasó en la Antártida con más del 60%". *Infobae*, 26 de octubre. Acceso 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3ikz1wH>
- La Nación*. 2017. "Mauricio Macri encabezó la Cena Anual de Camaradería de las Fuerzas Armadas". *La Nación*, 13 de julio. Acceso el 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3dEbIu0>
- _____. 2016. "Mauricio Macri llamó a las Fuerzas Armadas a cumplir un rol preponderante en esta nueva etapa". *La Nación*, 1 de agosto. Acceso el 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3eLVbWd>
- Lejtman, Roman. 2018. "Mauricio Macri defiende a las Fuerzas Armadas, busca un peronismo moderno y reivindica su programa económico". *Infobae*, 25 de julio. Acceso el 22 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/3idN3A1>
- López, Ernesto. 1994. *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.
- Ministerio de Economía. 2019. "Cuentas de inversión 2003-2015, presupuestos 2016, 2017 y 2018 y proyecto de presupuesto 2019". Buenos Aires: Ministerio de Economía.
- Página 12*. 2018. "Ni él se pone de acuerdo". *Página 12*, 27 de julio de 2018. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/31sLN6f>
- Pesce, Miguel, Eduardo Estévez, Sergio Eissa y Analía Minteguiaga. 1999. *El gasto en Defensa del Gobierno nacional*. Buenos Aires: Fundación para el Estudio de los Temas Nacionales Dr. Sergio Karakachoff / Cuaderno Cauce.
- Rovetto, Agustina. 2018. "Las Fuerzas Armadas y la lucha contra el narcotráfico durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri: ¿se vulnera la separación entre Defensa y seguridad?" Tesina para Licenciatura, Universidad Nacional de Rosario.
- Saín, Marcelo. 2018. "¿Los militares como policías? Cambios en la seguridad pública en Argentina, 2003-2018". *Nueva Sociedad* 278: 36-47.
- _____. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la Defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sampó, Carolina. 2019. "¿Entre la tradición y la modernización? El avance del crimen organizado y las Fuerzas Armadas argentinas (2008-2018)". En *La transformación de las Fuerzas Armadas en América Latina ante el crimen organizado*, editado por Carolina Sampó y Sonia Alda. Madrid: Real Instituto Elcano / Centro de Estudios Estratégicos del Ejército del Perú.
- Scheetz, Thomas, Ariel Silvio Pfurr y Miguel Ansorena Gratacos. 2015. *Manual de teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Sirven, Pablo. 2018. "La obsesión eterna con los militares". *La Nación*, 29 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/3eKsYiF>
- Telam*. 2019. "Macri afirmó que las Fuerzas Armadas hoy son reconocidas y valoradas". *Telam*, 30 de julio. Acceso el 23 de diciembre de 2019. <https://bit.ly/31ulVqC>
- Ugarte, José. 2018. "La política de Defensa argentina". *Estudios en Seguridad y Defensa* 13 (26): 59-83.
- Van der Kooy, Eduardo. 2018. "¿Para qué tiene el país las Fuerzas Armadas?" *Clarín*, 24 de julio. Acceso el 18 de mayo de 2020. <https://bit.ly/31wyFNh>

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)

Vitelli, Mariana. 2018. "Civil-military relations and military missions in contemporary Latin America: Argentina's sinuous path towards a semocratic defense policy (2011-2016)". *Brazilian Science Political Review* 12 (3): 1-24.

Weber, Max. 2012. *Economía y sociedad*. México DF: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Entrevistas

Entrevista reservada con Juan, militar retirado, 12 de mayo de 2018.

Entrevista reservada con Mario, militar retirado, 20 de mayo de 2018.

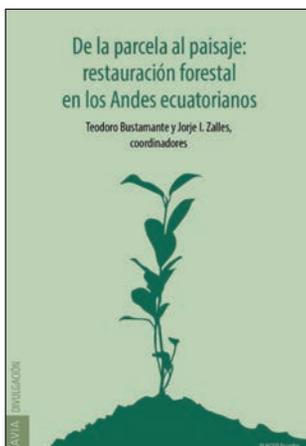
Entrevista a Manuel, funcionario del Ministerio de Defensa, 17 de agosto de 2019.

Cómo citar este artículo:

Eissa, Sergio Gabriel. 2020. "La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015-2019)". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 75-93.

<https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4291>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Savia

De la parcela al paisaje: restauración forestal en los Andes ecuatorianos

Teodoro Bustamante y Jorge I. Zalles,
coordinadores

Editorial FLACSO Ecuador

Edición PDF, 232 páginas

Nuestro planeta enfrenta uno de los más grandes retos ambientales: la continua pérdida del hábitat natural en estado silvestre, flagelo que empobrece la diversidad biológica y restringe la oferta de servicios ecosistémicos. No obstante, existen también esfuerzos de la comunidad académica, los sectores público y privado y la sociedad civil para recuperar los bosques andinos en Ecuador. En este libro se han recogido algunos casos para ilustrar los frutos ambientales, socioeconómicos y culturales de esos esfuerzos.

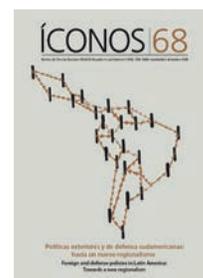
Restauración forestal es el concepto que abarca las acciones de recuperación de los bosques degradados o que han sufrido tala masiva. Los casos en este libro muestran dos facetas de esta labor: la ambiental, en la que se discute la viabilidad ecológica y biológica de la restauración, y la social, que está relacionada con las decisiones encaminadas a fortalecer esos esfuerzos.

Desde Pichincha a Zamora Chinchipe, esta obra ofrece una visión panorámica contemporánea de la lucha por restaurar los bosques en los Andes del Ecuador.

Disponible en www.flacso.edu.ec

La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones y acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990

Amazonia in Brazilian military thought: Army and Navy conceptual frameworks and strategic actions in the 90s



-  Dilceu Roberto Pivatto-Junior. Doctorante en Ciencias Políticas, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) (Brasil). (dilceu.pivatto@hotmail.com) (<https://orcid.org/0000-0002-7834-2890>)
-  Raul Cavedon-Nunes. Doctorante en Ciencias Políticas, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS) (Brasil). (rcavedonnunes@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-1301-5976>)

Recibido: 19/01/2020 • Revisado: 25/03/2020
Aceptado: 08/06/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

La defensa de la Amazonía es uno de los temas prioritarios para las Fuerzas Armadas brasileñas. Desde las décadas de 1980 y 1990, las presiones externas e internas sobre la política del país para la región han provocado nuevas iniciativas gubernamentales como el Proyecto Calha Norte de 1985 y el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) de 1990. Debido a las restricciones presupuestarias, fue necesaria una reorientación de las tropas y unidades militares hacia el norte y noroeste de Brasil, además de la elaboración de nuevas estrategias y doctrinas, un proceso poco estudiado en la literatura académica. Así, este artículo analiza los principales enfoques estratégicos del Ejército y la Armada brasileños hacia la Amazonía durante la década de 1990. Desde la perspectiva teórica del institucionalismo discursivo, se utilizaron como fuentes documentos oficiales, revistas militares especializadas y entrevistas a oficiales que ocuparon cargos importantes durante el período examinado, entre ellos ex ministros y ex comandantes de las Fuerzas. Los resultados del estudio muestran una confluencia de pensamiento y planificación de las Fuerzas terrestres y navales para aumentar la presencia militar en la región. El fin de la guerra fría y la aparición de nuevos temas en la agenda de seguridad regional, como el narcotráfico y el medio ambiente, llevaron a los militares brasileños a repensar su estrategia de Defensa, conformando nuevas hipótesis de conflicto regional con la posible participación de potencias fuera del continente.

Descriptores: Amazonia; Armada; Brasil; Ejército; estrategia; Fuerzas Armadas.

Abstract

Defending Amazonia is one of the main priorities of the Brazilian Armed Forces. Since the 1980's and 1990's national policies for this region have been subject to increasing pressures, both domestic and external. These have prompted new government strategic initiatives such as the Calha Norte Project (1985) and the SIVAM (1990). Due to budgetary restrictions, a redeployment of troops and military units towards the north and northwest of Brazil was necessary, in addition to the development of new strategies and doctrines. This reorganization has not been sufficiently studied in the available academic literature. This article attempts to address this neglect and analyses the main strategic approaches adopted by the Brazilian Army and Navy towards Amazonia during the 1990s. The research has applied a discursive institutionalist perspective, using official documents and specialized military magazines as its main sources, in addition to interviews with officers who held important positions in the period under review, including former ministers and force commanders. The article concludes that, throughout the investigated period, the thinking of the army and of the navy tended to converge into the need to increase overall military presence in the region. The end of the Cold War and the rise of new issues in the regional security agenda such as drug trafficking and the environment, led the Brazilian military to rethink its defense strategy, developing new hypotheses of regional conflict which included the potential participation of extra-continental powers.

Keywords: Amazonia; army; Brazil; navy; strategy; armed forces.

1. Introducción

La región amazónica constituye uno de los temas de seguridad brasileños recurrentes. Mientras que a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX el principal desafío estuvo relacionado con el mantenimiento y la expansión de la frontera norte y oeste del país,¹ desde las décadas de 1930 y 1940 se elaboraron proyectos para la reorganización del territorio brasileño, incluyendo la subdivisión de la Amazonía desde sus principales ríos (Mattos 1980). Además de mantener fronteras, la defensa de la Amazonía está estrictamente relacionada con los cambios políticos, económicos y estratégicos del Sistema Internacional. En el período de la Segunda Guerra Mundial, un acuerdo con los Estados Unidos de América trajo un nuevo impulso en la producción de caucho brasileño, lo que se conoció como la “Batalla del Caucho” (Mattos 1980, 94). En el contexto de la guerra fría, el pensamiento geopolítico liderado por Mário Travassos, Golbery do Couto e Silva, Carlos de Meira Mattos y Mário César Flores, añadido a la Doctrina de la Guerra Revolucionaria,² apoyó las iniciativas económicas,³ militares⁴ y diplomáticas⁵ brasileñas para la región amazónica.

Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1970, hubo una percepción de mayor inestabilidad política en la región norte del país, principalmente debido a los problemas fronterizos entre Venezuela y Guyana, y a las diferencias de posicionamiento entre los militares brasileños y las misiones religiosas que operaban en esos territorios (Marques 2007). En el mismo período, las presiones sobre Brasil se incrementaron con el Gobierno de Carter en los Estados Unidos, cuya política exterior para la región sudamericana se centró en los derechos humanos y en la no proliferación militar (Marques 2007). Este proceso continuó durante las décadas de 1980 y 1990, dando lugar a nuevas acciones brasileñas como el Proyecto Calha Norte (1985) y el Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM) a partir de 1990 y una parte integral del Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM) (Lourenção 2003). En los últimos años,⁶ la Amazonía ha vuelto a ocupar el centro de atención internacional tanto de forma directa –aumento de la intensidad de los incendios en la región– como indirectamente debido a la intensificación de la crisis política en Venezuela (Walt 2019, Daniels et al. 2019).

1 El gran desafío fue preservar y ampliar las fronteras establecidas por los tratados de Utrecht (1713) y Madrid (1750), destacando la conquista de Guyana (1809) y su regreso a Francia en 1817 (Tratado de París), la cuestión del oro en Amapá (1895-1900) y del caucho en Acre (1894-1903) (Mattos 1980).

2 Para una descripción y análisis de la Doctrina de la Guerra Revolucionaria en el Ejército brasileño, ver Martins Filho (2008).

3 Ejemplos son la construcción de infraestructura vial (la autopista Belém-Brasília, terminada en 1960, y la autopista Transamazónica iniciada en 1970) y la ampliación de la frontera agrícola y ganadera (Pieranti e Silva 2007).

4 En 1956 se creó el Comando Militar del Amazonas y en 1969 su sede se trasladó a Manaus (AM).

5 En 1978 se firmó el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) entre Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

6 Ha continuado la producción académica sobre la importancia estratégica de la región para Brasil, que abarca temas como las propuestas de internacionalización de la región, las interacciones regionales, las presiones internacionales, la política exterior brasileña, los escenarios de conflicto, la soberanía cibernética y geopolítica (Nunes 2015; Gheller et al. 2015; Fuccille 2015; Silva y Ribeiro 2016).

En términos teóricos, el trabajo parte de los supuestos del institucionalismo discursivo, indirectamente utilizado por autores como Jensen (2016), Marques (2007) y Martins Filho y Zirker (2000). Este enfoque supone que los cambios estratégicos y doctrinales se originan en las comunidades epistémicas y en los espacios discursivos (Schmidt 2008; Jensen 2016). A partir de una crisis interna o externa, las ideas serían responsables de organizar la acción colectiva y construir coaliciones. Luego sigue una disputa política sobre el espacio, cuyas armas incluyen la producción y propagación de ideas. Con la deslegitimación de las instituciones existentes, el nuevo cuerpo de ideas comienza a apoyar nuevas instituciones o directrices. Por lo tanto, la metodología utilizada es cualitativa e inductiva, utilizando análisis documentales y entrevistas con el objetivo de identificar el pensamiento militar brasileño sobre la región amazónica y entender sus formulaciones estratégicas.

El concepto de pensamiento militar comprende producciones de ideación en los debates dentro de las organizaciones militares y en las formulaciones estratégicas delimitadas por las autoridades militares. En cuanto a las fuentes, se eligió utilizar: i) entrevistas con oficiales que ocupaban importantes cargos militares, ex ministros y ex comandantes; ii) revistas especializadas de circulación dentro de organizaciones militares brasileñas; y iii) producciones bibliográficas producidas por los propios militares. Las entrevistas permiten una mejor profundización del pensamiento de aquellos que fueron los protagonistas en la toma de decisiones. En cuanto a las revistas militares y otras producciones bibliográficas, es posible identificar el debate producido y publicado durante este período.

Se entiende que existe una complementariedad de la formulación estratégica de las autoridades militares con la circulación de ideas publicadas en las revistas y libros utilizados en este artículo. En la medida en que los comandantes militares formularon la estrategia brasileña a adoptar en la Amazonía, las producciones de ideación publicadas en revistas y libros contribuyen a aumentar los debates, formando espacios discursivos y comunidades epistémicas. Entre estos espacios, cabe destacar los clubes militares –Club Militar y Club Naval– y las escuelas de altos estudios militares donde se forma el oficial brasileño, como la Escola de Comando e Estado Maior do Exército (ECEME), la Escola Superior de Guerra (ESG) y la Escola de Guerra Naval (EGN). Sobre la Armada brasileña no hay muchos estudios académicos, a diferencia del Ejército, sobre el que existe una producción literaria relevante. Esto se traduce en un mayor uso de entrevistas a oficiales de la Fuerza Naval, mientras que la Fuerza Terrestre se basa principalmente en documentos y revisión bibliográfica, así como entrevistas realizadas y publicadas durante la década de 1990.

Los resultados de la investigación indicaron que en el Ejército las principales formulaciones en la posguerra fría se centraron en la Estrategia de Resistencia y la Estrategia de Presencia para obtener disuasión contra posibles intervenciones externas en la Amazonía. Para esto fue necesario utilizar los ríos interiores con la Armada y

la coordinación con el SIVAM de la Fuerza Aérea. En 1997, la Doctrina Gama fue aprobada, consolidando dos hipótesis de uso de la fuerza: Convencional (Doctrina GAMA-C), para regiones de vegetación abierta como Roraima, y de Resistencia (Doctrina GAMA-R), para una guerra prolongada y de fricción en la selva contra una fuerza innegablemente superior a la brasileña.

En la Armada se puede percibir una preocupación por la posibilidad de conflictos en la región amazónica, regulares e irregulares en los accesos fluviales y en situaciones fronterizas; percepción integrada en ciertos aspectos con la estrategia de presencia del Ejército. Por lo tanto, el apoyo táctico y logístico se convertirían en factores determinantes, con el uso de buques más pequeños y de alta velocidad para transportar suministros y tropas. El Cuerpo de Marines ha llegado a desempeñar un papel importante en este entorno de la selva, dada la necesidad de su formato para operar en áreas ribereñas y su preparación para las operaciones terrestres y de selva. En 1994 se creó el Comando Naval de la Amazonía Occidental –el actual 9º Distrito Naval, creado en 2005– que, además del uso de un grupo de infantes de marina, tenía buques de patrulla y helicópteros en sus ejercicios en el canal del río Amazonas y en sus principales afluentes.

2. Perspectivas estratégicas del Ejército brasileño: desde el Proyecto Calha Norte hasta la Doctrina GAMA (1985-1997)

En el período entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de las Malvinas, el Ejército brasileño trabajó en su Estrategia y Doctrina a partir de las siguientes hipótesis de guerra: i) guerra convencional⁷ o revolucionaria en América del Sur; ii) guerra convencional o nuclear entre los bloques occidental y soviético; y iii) guerra general con un enemigo interno que actúa como agente del bloque soviético (Marques 2001). Sin embargo, desde finales de la década de 1970, la percepción de los militares brasileños sobre la congelación de las esferas de influencia de los Estados Unidos y la ex URSS, y sobre la caída de la importancia estratégica de América del Sur para el bloque occidental, llevó a un cambio en la dirección de la política exterior y de Defensa de Brasil, en particular en la gestión de Ernesto Geisel (1974-1979) y João Figueiredo (1979-1984). Además, la Guerra de las Malvinas (1982) reforzó el acercamiento diplomático y militar entre Brasil y Argentina, ya en marcha desde la firma del Acuerdo Tripartito Itaipú-Corpus (1979).

En relación con la Amazonía, hasta la década de 1990, tuvieron lugar las principales acciones del Ejército, con el fin de ampliar su presencia e influencia en la región. A los resultados positivos del Proyecto Radar Amazónico (RADAM)⁸ –iniciado en

7 Se puede destacar aquí una posible conflagración con Argentina, hipótesis que perdería fuerza sobre todo durante la década de 1980.

8 El objetivo del Proyecto RADAM era llevar a cabo la detección por radar para la investigación de los recursos naturales en la Amazonía, ampliándose posteriormente a las demás regiones del país (Serviço Geológico do Brasil 2020).

1970 en el marco del Programa de Integración Nacional (PIN)– y al comienzo de la construcción de la carretera Transamazónica en el mismo año, siguió la creación por la Conferencia Nacional de Obispos Brasileños (CNBB) del Consejo Misionero Indígena (CIM), con el objetivo de trabajar con las comunidades indígenas principalmente en el Amazonas (Marques 2007). En la década de 1980, el Proyecto Calha Norte representó la mayor acción del Estado brasileño para la Amazonía, coordinado por un Grupo de Trabajo Interministerial (GTI) compuesto por el Ministerio del Ejército, de la Armada y de la Aeronáutica, y otros ministerios. Temiendo la posibilidad de desbordar los conflictos de los países vecinos o el tráfico de drogas en territorio brasileño, las principales propuestas del proyecto se pueden resumir en lo siguiente: i) el aumento de las relaciones bilaterales con los países de la región; ii) el incremento de la presencia militar; iii) la intensificación de las campañas de recuperación de las fronteras; y iv) la definición de una política indígena apropiada para la región (Diniz 1994).

En agosto de 1988, la difusión internacional de imágenes de incendios en la selva amazónica, sumada, cuatro meses después, al asesinato del cauchero Chico Mendes (que tenía contactos con autoridades gubernamentales, parlamentarios y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– en los Estados Unidos), reavivó las críticas a Brasil, añadiendo la cuestión ambiental a la cuestión indígena. Este proceso provocó reacciones de militares y políticos del país, como un documento de la ESG sobre el tema en 1990 y una Comisión Parlamentaria de Investigación sobre la Internacionalización de la Amazonía en 1991 (Diniz 1994). Los principales destinatarios de estas iniciativas fueron organizaciones no gubernamentales (ONG), iglesias, empresas multinacionales y ecologistas. De esta manera, una crisis política internacional⁹ se sumó a la crisis económica interna. En septiembre de 1990, la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (SAE) presentó el proyecto del Sistema de Vigilancia de la Amazonía (SIVAM), parte integrante del Sistema de Protección de la Amazonía (SIPAM) (Lourenção 2003).

Otro hecho que impulsó las acciones del Ejército brasileño en la región amazónica fue el ataque, el 26 de febrero de 1991, de las Fuerzas Armadas Revolucionarias Comunistas (FARC) a un destacamento del Ejército brasileño estacionado a orillas del río Traíra (Nobre 2013). La reacción brasileña se llamó Operación Traíra, que eliminó 12 guerrilleros y recuperó gran parte del material capturado (Nobre 2013). A partir de entonces, se puede observar una serie de transferencias de unidades del Ejército brasileño a la región amazónica, sistematizadas en el cuadro 1.¹⁰

Así, para los oficiales del Ejército brasileño, el final de la guerra fría no representó el advenimiento de una “era de paz”, sino la necesidad de cambiar sus posibilidades

9 Curiosamente, 1987 y 1988 fueron los años en que Brasil sufrió las represalias del Gobierno de Ronald Reagan por su Política Nacional de Informática (1984), y en los que compitió con los Estados Unidos en el mercado de los principales carros de combate en Arabia Saudita con el EE-T1 Osório (Hurrell 2013; Farnsworth 1987).

10 La información sobre estas transferencias se ha tomado de los sitios web de las respectivas unidades.

de guerra. Por un lado, el General Benedito Onofre Bezerra Leonel (jefe del Estado Mayor del Ejército entre 1993 y 1994) vio la llegada de la “era de la información”, a partir de la cual sería necesario reevaluar los principios de la guerra gestados en la era napoleónica y en la era industrial. Por otro lado, como Meira Mattos (1993), el General consideró indispensable que las Fuerzas Armadas tuvieran un poder disuasorio tal que desalentara cualquier tipo de “aventura” contra la soberanía brasileña (Leonel 1996, 25). Esto se debió a que existían muchas incertidumbres sobre las demandas de preparación militar derivadas de “la combinación de las causas o razones de la guerra tradicional, con la incidencia de conflictos internos violentos” (Leonel 1996, 11). En un artículo del año siguiente, indicó que la agenda de las “nuevas amenazas” traía consigo escenarios estratégicos de conformación difusa, la rápida y continua evolución de la doctrina, la permanente mutabilidad tecnológica y la descentralización de las operaciones militares (Leonel 1997).

Cuadro 1. Transferencias de unidades del Ejército brasileño

Variable	Brasil	Argentina
Relación de las Fuerzas entre sí.	Autonomía, pues el relacionamiento de las Fuerzas entre sí es ceremonial.	Subordinación, pues a pesar de que no hayan alcanzado la complementariedad, existe cooperación especialmente promovida por el Ministerio de Defensa.
Sistema educativo.	Autónomo, pues existen cuatro sistemas educativos singulares y no dialógicos.	Subordinado, pues es único para civiles y militares, definido y gerenciado por los civiles.
Enseñanza militar versus Gobierno.	Autónomo, pues la educación militar es independiente en relación con las políticas gubernamentales.	Subordinado, visto que es reglamentado y controlado por el Gobierno.
Función constitucional versus papel social.	Complementariedad, pues la Constitución prevé el uso interno de las Fuerzas Armadas.	Complementariedad, pues la sociedad civil atribuye papel social de Defensa exclusivamente externa a sus Fuerzas Armadas.

Fuente: páginas web de las respectivas unidades.¹¹

En 1996, el entonces jefe del Estado Mayor del Ejército, el General Délio de Assis Monteiro, concedió una entrevista publicada en la *Revista do Exército Brasileiro*. En su discurso destacó, entre los objetivos de la política militar de tierra de Brasil, la necesidad de adaptar la Doctrina Militar del Ejército a los diversos ambientes operacionales en consonancia con las hipótesis de conflicto admitidas y la realidad brasileña y sudamericana (Monteiro 1996, 6). Al preguntársele cómo compatibilizar la reducción del presupuesto del Ejército brasileño con la necesidad de garantizar la operatividad y la presencia en todo el territorio nacional, el General Monteiro destacó la “prioridad de la defensa estratégica de la Amazonía” y la inversión en un

11 1ª Brigada de Infantería de Selva: <http://www.1bdainfsl.eb.mil.br/>; 16ª Brigada de Infantería de Selva: <http://www.16bdainfsl.eb.mil.br/>; 2ª Brigada de Infantería de Selva: <http://www.2bdainfsl.eb.mil.br/>

“núcleo de fuerza” para constituir núcleos de modernidad capaces de desempeñar las funciones de Fuerza de Despliegue Rápido y de Núcleo de Tropas de Paz (Monteiro 1996, 10). En el ámbito estratégico, la Fuerza Terrestre “priorizaría las estrategias de disuasión, presencia y proyección de poder”, de acuerdo con la política de defensa nacional de 1996.

2.1. El Sistema de Planificación del Ejército (SIPLEx) (1985) y la Doctrina Gama (1997)

La Guerra de las Malvinas fue un punto de inflexión tanto en la esfera estratégica como en la estructura y la doctrina del Ejército brasileño. En junio de 1982, el entonces ministro del Ejército, General Walter Pires de Carvalho e Albuquerque, emitió la Nota Ministerial 009 al Estado Mayor del Ejército, indicando la necesidad de reevaluar, basándose en las lecciones de la reciente guerra, el entonces Plan de Organización y Articulación de la Fuerza. Según el General, era necesario un núcleo poderoso, esencialmente profesional, con características de fuerza de intervención, esencial para la estrategia de disuasión deseada (Albuquerque 1982 en Campos 2011, 143). Así, el Jefe de Estado Mayor del Ejército, General Leonidas Pires Gonçalves, publicó el llamado “Estudio histórico-doctrinal de la Guerra del Atlántico Sur” (Campos 2011, 144).

En junio de 1985, el ministro Leonidas presentó al presidente de la República, José Sarney, un memorando explicativo en el que se solicitaron recursos extrapresupuestarios para iniciar un programa de reestructuración de la Fuerza Terrestre (Campos 2011). En diciembre del mismo año, se aprobó el Sistema de Planificación del Ejército (SIPLEx, Ordenanza 077-EME), que contenía varios planes básicos, entre ellos, el Plan de Estructuración del Ejército, que constaba de tres horizontes de planificación: FT 90, FT 2000 y FT-21 (Campos 2011). Según Campos, el FT-90 introdujo innovaciones doctrinales relacionadas con la potencia de fuego, la defensa antiaérea, el mando y control y la aeromovilidad (helicópteros), contemplando gran parte de las enseñanzas del conflicto Malvinas/Falklands (Campos 2011, 161).

El FT-90 tuvo como principio la reorientación de la preparación militar del Ejército brasileño hacia la región amazónica, en la confluencia del Proyecto Calha Norte de 1985 (Kuhlmann 2007). En los años siguientes, las brigadas de selva pasaron de dos a cinco, mientras que fueron suprimidas la artillería costera y antiaérea, y solo se creó una brigada antiaérea ubicada en el estado de São Paulo (Kuhlmann 2007). En los años 2000, se puede mencionar el traslado de las brigadas de operaciones especiales de Río de Janeiro a Goiás en 2003, y en 2004 la 2ª Brigada de Infantería Motorizada de Niterói (RJ) a São Gabriel da Cachoeira, en el Amazonas. En el mismo año (2004), se creó la 8ª División del Ejército, con cuartel general en Belém (PA) (Kuhlmann 2007).

Inicialmente no se preveía una disminución del personal cerca de la costa, lo que indica que el Ejército brasileño mantuvo la estrategia de “presencia” en todo el territorio y de “masa” para contrarrestar con “cantidad” las posibles amenazas cualitativamente superiores (Kuhlmann 2007). Los recursos extrapresupuestarios solicitados al presidente José Sarney se utilizaron principalmente en la región del Amazonas, además de la creación de la Aviación del Ejército y las inversiones en guerra electrónica (Kuhlmann 2007). El acontecimiento central en este sentido fue la creación del 4º Batallón de Aviación del Ejército en Manaus (AM), en 1992, en el mismo año en que se activó el Centro de Instrucción de Aviación del Ejército en Taubaté (SP) (Kuhlmann 2007).

Otra característica del FT 90 fue la creación de pelotones para proteger la frontera con Colombia (cinco nuevas unidades entre 1988 y 2003) y Venezuela (una unidad en 1994), además de una en Río Branco (1993) (Kuhlmann 2007). La creación de las Brigadas de Respuesta Rápida –también conocidas como “empleo inmediato” o “Fuerzas de Acción Rápida”– tuvo en la aviación del Ejército su eje principal, apuntando a la movilidad táctica y estratégica (Campos 2011). En términos estratégicos y doctrinales, la creación de un “núcleo de intervención” de preparación para el empleo se asoció con el concepto de disuasión, como se ve en la Nota Ministerial 009 de 1982.

Sin embargo, en el decenio de 1990, las restricciones presupuestarias y la intensificación de la Amazonía como prioridad condujeron a la extinción de la primera brigada de artillería costera (1992), situada en Niterói (RJ), y al traslado de varias unidades de la costa al interior del país. La necesidad de modernización tecnológica junto con la propuesta de SIPLEx de ampliar el personal del Ejército brasileño sobre la base del principio de “masa” y la Estrategia de Presencia hizo que sus costos fueran demasiado altos para el contexto económico de la posguerra fría.

La Doctrina Gama (IP 100-3, 1997),¹² creada bajo el comando del General Germano Arnoldi Pedrozo,¹³ representa la adopción de una estrategia híbrida por parte de la Fuerza Terrestre brasileña para la región del Amazonas, en sus variantes “C” (Convencional) y “R” (Resistencia) (entrevista al General Roberto Jugurtha Câmara Senna, mayo de 2020). En términos estratégicos, el objetivo de la Doctrina Gama era preparar al país para dos escenarios: en el caso de un enemigo con poder militar equivalente o inferior al brasileño, el uso de fuerzas y tácticas convencionales y la ejecución de operaciones de corto plazo (Doctrina Gama C). En el caso de una potencia militar indiscutiblemente superior a la brasileña, se adoptarían acciones no convencionales en un combate prolongado, evitando el compromiso directo con el enemigo (Doctrina Gama R) (Rocha 2000).

12 El documento “IP 100-3 bases para la modernización de la doctrina del empleo de la Fuerza Terrestre en la Amazonía (Doctrina Gama) - Puerto 054-EME-Res, de 18 de julio de 1997 (1ª ed./1997)” no está disponible para su consulta pública. Sin embargo, sus hipótesis y directrices pueden inferirse de documentos y estudios adyacentes elaborados sobre el tema en el período siguiente, en particular del ECEME.

13 Ex comandante del Comando Militar de la Amazonía (1994-1998).

Según el entonces comandante de comunicaciones Mauro Raimundo Marques da Silva (2000), tanto la guerra del Golfo (1991) como la de Kosovo (1999) son ejemplos de casos en los que hubo una coalición con un país con una fuerza innegablemente superior. En este sentido, el autor llama la atención sobre la necesidad de acciones conjuntas entre el Ejército, la Armada y la Aeronáutica, en particular debido a la importancia de controlar las vías fluviales y las bases aéreas, medios esenciales para mantener la logística de las operaciones. Además, para hacer frente a una fuerza externa superior, la Estrategia de Resistencia (Doctrina Gama R) se ejecutaría en cuatro fases: i) preparación del área de resistencia; ii) resistencia inicial a la invasión e internamiento (operaciones convencionales); iii) combate de resistencia (operaciones no convencionales); y iv) expulsión del invasor (Silva 2000).

En términos estratégicos, el entonces ministro del Ejército, General Zenildo Gonzaga de Lucena, destacó la importancia de la Amazonía:

El Amazonas ha sido objeto de mucha controversia en la prensa mundial y muchos hablan de ello, incluso de falsedades. [...] Todo esto deja claro que la Amazonía ha sido durante mucho tiempo una zona estratégica de gran interés para los brasileños. Se impone la urgente necesidad de integrarla en el entorno nacional y articularla con nuestros vecinos, que también son depositarios de este patrimonio. Esta es la principal razón de la prioridad nacional que se le da a nuestra Amazonía hoy en día. Para ella se orienta el destino manifiesto de Brasil (Lucena 1996, 11).

A finales de la década de 1990, el entonces jefe del Estado Mayor del Ejército, General Gleuber Vieira, asumió el cargo del Ministerio del Ejército con el objetivo de continuar modernizando la Fuerza Terrestre mediante la estructuración de las Fuerzas de Acción Rápida y de las Fuerzas de Listo Empleo. En una entrevista concedida a la *Revista Verde Oliva* en 1998 y publicada por la *Revista del Ejército Brasileño* en 1999, el General Gleuber destacó que la zona amazónica seguía siendo una prioridad para el Ejército en cooperación con otros organismos gubernamentales, citando acciones como el Proyecto Calha Norte y el Programa de Prevención y Control de Quemaduras e Incendios Forestales en la Amazonía Legal (PROARCO) (Vieira 1999). Además, destacó la importancia de la cooperación regional por medio de la IV Conferencia Logística de los Ejércitos Americanos (IV CLEA), celebrada en julio de 1998 en Brasilia.

3. Perspectivas estratégicas de la Armada brasileña: control de ríos interiores y apoyo logístico

Desde el período colonial, la Armada brasileña hizo las primeras incursiones en el Amazonas. Según el ex ministro de la Armada, Almirante Mauro Cesar, estas iniciativas se intensificaron con el Brasil independiente y la creación de una pequeña fuerza para actuar en la región. Siempre ha habido, por parte de los gobiernos brasileños, la intención de mantener abiertas las vías fluviales, dadas las limitaciones de infraestructura de las carreteras en el Amazonas –considerar, por ejemplo, la necesidad de construir la carretera Transamazônica que tomaría décadas para su expansión–. Lo que realmente funciona son los ríos: incluso se dice que una vía fluvial bien construida puede ser un medio de transporte menos contaminante que cualquier otro (entrevista al ex ministro de la Armada de Brasil (1995-1998), Almirante-de-Esquadra Mauro Cesar Rodrigues Pereira, 20 de junio de 2019).

Las Fuerzas Armadas son grandes representantes de la presencia del Estado brasileño en la Amazonía. Sin embargo, las mayores vulnerabilidades se producen en la Amazonía occidental, compuesta por los estados de Amazonas, Acre, Rondônia y Roraima, siendo el eje estratégico principal de la región los ríos Solimões y Amazonas. Además del acceso a las fronteras con Colombia y Perú, tales vías fluviales unifican las dos subregiones amazónicas: la occidental, centrada en Manaus, y la oriental, con sede en Belém, con las dos capitales distantes 1500 kilómetros. También cabe destacar los principales afluentes del río Amazonas, como los ríos Negro, Juruá, Purus y Madeira –este último se acerca a la frontera brasileña con Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela–. Perú y Colombia utilizan los ríos Solimões y Amazon para acceder al océano Atlántico. Los barcos peruanos a menudo patrullan el río Javari y constantemente necesitan cruzar las aguas brasileñas para llegar a puntos en su país (Elia 2000, 69-72). Estos factores contribuyen a una mejor comprensión de la importancia estratégica de la Armada para mantener la presencia del Estado brasileño en esta región de fronteras de difícil acceso y control.

Es importante resaltar que existe una diferencia considerable dentro de la región cuando se compara la Amazonía oriental con la Amazonía occidental, y esto se refleja en las vulnerabilidades del país para proteger estas regiones. La Armada enfatiza que el este de la Amazonía está más desarrollado y articulado desde sus carreteras, y el acceso al océano estimula el crecimiento de la región. Por otro lado, se considera que la Amazonía occidental es la región más vulnerable del país en la que el único punto de apoyo logístico sería Manaus, lo que enfatiza la necesidad de pensar en el desarrollo de otros puntos de apoyo en la región. Otro aspecto estratégico que se destaca es la existencia constante de grupos guerrilleros –asociados con el narcotráfico– activos en la Triple Frontera Brasil-Perú-Colombia. De esta manera, las operaciones ribereñas satisfarían las necesidades de mantener el control

de las vías fluviales y sus respectivos márgenes mediante el uso de medios navales, anfibios y aéreos, incluidos los helicópteros a bordo. Para esto, la flotilla amazónica –con sede en Manaus– tendría un grupo de infantería de la Armada y un escuadrón de helicópteros (Elia 2000, 72-83).

Existe una continuidad del pensamiento estratégico de la Armada con respecto a la Amazonía, ya que los almirantes brasileños apoyan la presencia de la Armada en la región, aunque con algunas consideraciones. Para el ex comandante de la Armada, Almirante Moura Neto, la Armada es responsable del apoyo logístico, el transporte de tropas y el desempeño de los Marines con un Batallón de Operaciones Ribereñas. La importancia de este batallón es la posibilidad de su participación en acciones de combate terrestre, conjuntas o no, con el Ejército brasileño. A diferencia del Ejército, la Armada ve el Atlántico Sur como un área prioritaria para sus operaciones, otorgándole una mayor importancia estratégica (entrevista a ex comandante de la Armada de Brasil (2007-2015), Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto, 16 de julio de 2019).

Sobre la base de los elementos destacados anteriormente, la preparación naval brasileña durante la década de 1990 se produjo con fines defensivos que apuntaban, sobre todo, a la integridad terrestre y marítima nacional en un escenario en el que no había amenazas bien caracterizadas (hipótesis de conflicto). Con esto, la Armada pensó en su estrategia desde cuatro escenarios diferentes: i) disputas con las principales potencias, que podrían actuar unilateralmente con temas de protección ambiental como justificación, lo que sería una forma de acceder a los recursos naturales del país; ii) conflictos regionales, que requerirían la capacidad de proyectar poder naval/aéreo y anfibio con cooperación internacional, lo que significaba que la Armada preparó sus capacidades de movilidad y flexibilidad junto con la Fuerza Terrestre, así como su capacidad para transportar y desembarcar rápidamente para brindar apoyo; iii) conflictos fronterizos irregulares en los cuales Brasil se vería amenazado por acciones irregulares originadas en países vecinos debido a conflictos internos o actividades ilegales –guerrillas, producción y tráfico de drogas, contrabando–; y iv) para problemas internos, como el Amazonas, en la lucha contra posibles focos de guerrilla, y en la necesidad de transporte hidrográfico en regiones fluviales navegables que actúan en cooperación con el Ejército (Flores 1990, 13-20).

De acuerdo con las características del escenario amazónico, patrulleros –con helicópteros a bordo– serían el medio más eficiente para servir al sistema de apoyo logístico a lo largo de las canaletas de los ríos principales. Para el Almirante Vidigal (1997), la Armada debería estar preparada para operar con las fuerzas terrestres del Ejército en especial, y con la Fuerza Aérea bajo mando único. Con el objetivo de una mayor extensión del área de operación de los barcos, la Armada debería tener embarcaciones más pequeñas, de alta velocidad y de tiro pequeño para garantizar el desplazamiento dentro de los ríos pequeños. Esta mayor presencia de la Armada

en el Amazonas contribuye como un factor disuasorio en el que el desempeño de los Marines sería fundamental para un posible teatro de guerra en la selva (Vidigal 1997).

La región fronteriza brasileña, que se refiere especialmente al Amazonas, se entiende como una región de amenazas de baja intensidad. Los conflictos fronterizos irregulares, en opinión del Almirante Mario Cesar Flores, afectarían más al Ejército y a la Fuerza Aérea. Esto implicaría la necesidad de que la Armada se prepare para operar aisladamente o en cooperación con el Ejército, la Fuerza Aérea y las fuerzas policiales en las regiones fronterizas cuya configuración fluvial permitiría el uso de barcos/embarcaciones y tácticas que requieren tripulaciones navales profesionales. El Amazonas –y sus accesos fluviales– es una región de preocupación y esto se puede ver en la orientación básica de la Armada cuando se trata de controlar las aguas continentales del país. La seguridad de las instalaciones y los medios relacionados con el transporte por vías fluviales sería parte de la participación de la Armada en cuestiones de seguridad interna, además de la capacidad de llevar a cabo operaciones contra la guerrilla en áreas fluviales (Flores 1990, 19-22).

Con respecto a la necesidad de controlar los ríos en el Amazonas, el ex comandante de la Armada, Almirante Guimarães Carvalho, declaró que hay una frase que a la Armada le gusta citar: “Quien controla el río, controla el margen”. Para cualquier actividad que se desarrolle en la Amazonía, el uso de los ríos es indispensable, y en este caso, la Armada debe cumplir este papel (entrevista al ex comandante de la Armada de Brasil (2003-2006), Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, 18 de julio de 2019).

Ese pensamiento ha estado presente durante los últimos 50 años, como lo señaló el Almirante Mario Cesar Flores, quien manifestó que la Armada estaba preocupada por su presencia en el Amazonas mucho antes de que fuera ministro de Fuerza durante el Gobierno de Collor. Cuando fue ministro de la Armada, Flores prestó atención a lo que llamó “acción para-policial para controlar las vías fluviales de la región”. Dado que la Armada no había tenido ningún problema realmente militar en la región, según el Almirante, el patrullaje naval debería ser constante para satisfacer las necesidades de seguridad de esa región (entrevista al ex ministro de la Armada de Brasil (1990-1992), Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores, 15 de julio de 2019).

Un aspecto que destacar es la forma en que la Armada brasileña piensa en su estrategia y forma de operar en la región amazónica con el uso de Marines. El Almirante Flores, cuando había tomado el curso de Comando y Estado Mayor en la Armada de los Estados Unidos, en el *Naval War College* en 1969, escuchó con cierta frecuencia en conferencias y por algunos oficiales estadounidenses –con la experiencia de la guerra de Vietnam– un fuerte debate sobre los conflictos fluviales. El militar estadounidense mostró que el conflicto del río ya no era entre barcos, sobre todo porque

el Vietcong en ese momento no los tenía. Durante la Guerra de Vietnam, se notó que, en escenarios de conflicto fluvial, el uso de barcos se centró en el transporte de pequeñas tropas terrestres que fueron desembarcadas y, desde entonces, se llevaron a cabo operaciones en tierra. Este pensamiento estratégico-operacional influyó en la Armada brasileña en la creación de operaciones fluviales. En la actualidad, cuando hablamos de entrenamiento en la Flotilla del Amazonas, hablamos de las operaciones fluviales, y estas operaciones se pueden hacer con los Marines y/o con las fuerzas del Ejército. Las operaciones de guerra en sí mismas solo tienen lugar en tierra, los barcos se utilizan para el transporte y la garantía de apoyo logístico, por lo tanto, no hay hipótesis de conflicto directo entre barcos para controlar los ríos.

La década de 1990 se puede considerar como un período de paz reforzado por el final de la guerra fría, que hizo que las Fuerzas Armadas reconsideraran su estrategia de Defensa nacional. Además del uso de embarcaciones de diferentes tamaños en cantidades suficientes para patrullar los ríos y actuar en situaciones críticas, la Armada no estaría restringida a las patrullas fluviales, proporcionando el uso de helicópteros para ampliar las capacidades de operación en áreas más restringidas y de difícil acceso. En cuanto a la protección de las vías fluviales y los medios de transporte, junto con la neutralización de cualquier acción guerrillera en las zonas fluviales, la preparación militar incluyó el uso del Cuerpo de Marines en operaciones anfibia, de acuerdo con la idoneidad operativa y capacidad de contribuir a las operaciones del Ejército. Por lo tanto, la capacidad anfibia de la Armada estaría asociada con su capacidad logística y de movilidad dentro de las necesidades características de la Amazonía (Flores 1990, 22).

Sin embargo, en 1998, parte de los activos flotantes de la Armada se consideraron obsoletos y en pequeñas cantidades para satisfacer las necesidades de Defensa de la región; ello se expandió después de la implementación de SIPAM, en el que la Armada tendría una mayor contribución a la vigilancia y protección de la región amazónica. Ese mismo año, la Armada tenía los siguientes medios navales para operar en la región: i) tres corbetas *Clase Imperial Marinheiro* con 40 años de servicio; ii) dos barcos de patrulla fluvial *Clase Pedro Teixeira* con aproximadamente 25 años de servicio; iii) tres barcos de patrulla fluvial *Clase Roraima* con aproximadamente 20 años de servicio; iv) cuatro patrulleros de *Clase Piratini* con más de 25 años de servicio. Estos medios tendrían apoyo aéreo –cinco helicópteros *Esquilo*– y el apoyo terrestre de dos grupos de Marines. En la región amazónica, la Armada tendría que actuar en patrullas fluviales y costeras, así como en la Policía naval en un área que corresponde a aproximadamente 11 000 millas de vías fluviales y fronteras con siete países –Bolivia, Perú, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam y Guayana Francesa– (Obino 1998, 117).

La necesidad de desarrollar capacidades de proyección de potencia naval considera la importancia de crear fuerzas especializadas para operar en cuencas fluviales; por lo tanto, las condiciones para llevar a cabo el patrullaje naval fluvial deberían propor-

cionar apoyo táctico y logístico para las fuerzas que operarían en tierra y en pequeñas operaciones fluviales –singular o combinadas– en el Amazonas. Los buques y embarcaciones tendrían que atender el control de rutina de las cuencas antes mencionadas en sus actividades fluviales. Los activos flotantes y sus respectivas tripulaciones navales serían indispensables, pero la Armada solo desempeñaría excepcionalmente un papel importante en las operaciones y el Ejército tendría la mayor responsabilidad. Esta preocupación muy específica sobre la creación de una Fuerza para operar en cuencas fluviales refuerza la declaración anterior sobre el Amazonas y su papel secundario en la estrategia de la Armada. Es posible comprender este pensamiento estratégico de acuerdo con la máxima prioridad de la Armada para el Atlántico Sur, una prioridad basada en la necesidad de proteger las rutas de transporte marítimo y apoyar la proyección de poder en posibles conflictos de baja intensidad en otras regiones (Flores 1990, 25-32).

Para poder responder a las amenazas del escenario amazónico, las operaciones deben basarse en pequeños medios y proyectos navales, lo que permitiría a la Armada actuar en los límites del territorio brasileño. Según el vicealmirante José Obino (1998), las dificultades para actuar en la región se acentuaron debido al pequeño número de unidades y la precariedad de los armamentos. Para aumentar las capacidades operativas en las vías fluviales de la Amazonía, en 1994 se creó el Comando Naval de la Amazonía Occidental, subordinado al 4º Distrito Naval con sede en Belém. Asociado con esto, en las preocupaciones en la *Política de la Armada* con respecto a la adquisición de nuevos medios de apoyo logístico flotante, aéreo, terrestre, móvil y de soporte, se destacó la necesidad de que las patrullas operaran con helicópteros orgánicos integrados y barcos rotativos para vigilar. Los demás buques podrían actuar independientemente con los Marines o en conjunto con los buques patrulla (Obino 1998, 121-131).

Además de su importancia económica, el Amazonas es una región estratégica que permite el tránsito entre los principales canales fluviales del país en esa región, lo que posibilita satisfacer las solicitudes logísticas de SIPAM. Para que esto sea factible, se buscó la modernización de los talleres y la capacidad de atraque simultáneo, así como un aumento en el número de personal para actividades industriales. Se prestó especial atención a los siguientes puntos fijos: i) la Estación Naval de Río Negro, que debe transformarse en una base fluvial con un dique flotante para reparación, mantenimiento y capacitación; ii) la Base Naval de Val-de-Cão, que necesitaba ser modernizada en su parque industrial; y iii) la Estación Naval en Tabatinga para el eventual estacionamiento de barcos, que también sirve para la capacitación de medios en tránsito. La importancia de estos puntos fijos se ve reforzada debido a las limitaciones de operar en la región, considerando la precariedad de los medios para controlar las vías fluviales –en una región atípica para la Armada– donde las carreteras y ferrocarriles son casi inexistentes (Obino 1998, 131).

En general, el dimensionamiento de estas fuerzas en la Amazonía no necesitaría ser grande. La movilidad naval permite el refuerzo con unidades de otros distritos navales con barcos y embarcaciones y, si es necesario, con helicópteros. Las lanchas rápidas de varios tamaños se usarían para ejercicios de vigilancia y patrullaje en aguas cercanas a puertos e interiores de ríos. Por lo tanto, esto justificaría la necesidad de proporcionar una fuerza fluvial en el Amazonas compuesta por patrulleros de la Flotilla del Amazonas. Se entiende, por supuesto, la importancia de utilizar embarcaciones civiles en las regiones fluviales para el transporte de personal y material –suministros de combustible y alimentos–, y embarcaciones más pequeñas para patrullaje y desplazamiento táctico de fracciones de tropas. En logística, los oficiales de la Armada también destacan la importancia de usar botes para las instalaciones de reparación y un pequeño dique flotante. Es esencial garantizar el control y el acceso a los ríos para movilizar tropas y suministros de transporte, teniendo en cuenta que hay pocas carreteras y casi ninguna en la región amazónica (Flores 1990, 33).

4. Conclusión

Con base en el análisis de las principales perspectivas estratégicas del Ejército y la Armada de Brasil en relación con la región amazónica en el período posterior a la guerra fría, las conclusiones se pueden dividir en dos niveles: estratégico y operativo. En el ámbito estratégico (objetivos políticos de la Defensa nacional), existe una percepción conjunta de que el fin de la guerra fría no significó el advenimiento de una “era de paz” en la humanidad, sino el cambio en las hipótesis del uso de la fuerza. La creciente inseguridad de los militares brasileños con respecto a la soberanía del país sobre la región amazónica llevó a la expansión de sus operaciones en esa región, incluso en un contexto de recursos presupuestarios limitados.

Las causas de la intensificación de las acciones estratégicas en la Amazonía son de origen externo e interno. A escala internacional, la década de 1980 fue desfavorable para los países en desarrollo como Brasil, que buscaban un mayor protagonismo como potencias regionales e interregionales, tanto económica como política y diplomáticamente. Las presiones sufridas por los gobiernos militares brasileños en relación con el tema de los derechos humanos, sumadas a las crecientes tensiones que involucran actividades económicas y militares en la región amazónica (ONG, iglesias, narcotráfico y disputas fronterizas) condujo a iniciativas como la transferencia de brigadas del Ejército brasileño a la región y la creación del Comando Naval de la Amazonía Occidental (1994) para integrar el SIPAM/SIVAM junto con la Fuerza Aérea.

En el ámbito operativo, la Doctrina Gama del Ejército, en sus variantes Convencionales y de Resistencia, abogó por la sinergia con el concepto de proyección

de poder de la Armada de los ríos del interior. Ambas fuerzas vieron la necesidad de combinar una estrategia defensiva con operaciones defensivas y ofensivas, que varían según las capacidades del enemigo: mayor ofensividad si el invasor era de un nivel igual o menor que el brasileño, y la priorización de las operaciones defensivas si el enemigo tenía indudablemente mayor poder.

Las mayores inversiones realizadas se hicieron para permitir la logística en la región con el fin de garantizar el control de la tierra, el aire y, principalmente, el río. De ahí la importancia de la sinergia con la Fuerza Aérea dentro del alcance de SIVAM y el uso de buques de tiro más pequeños para transportar tropas, combustible, alimentos y municiones. Como se analizó en el artículo, las lecciones de la Guerra de Malvinas (1982) impulsaron las inversiones para satisfacer las necesidades logísticas y de Comando y Control de las Fuerzas Armadas de Brasil: los helicópteros, radares, Defensa antiaérea y sistemas de comunicación se convirtieron en una prioridad para obtener mínimo poder disuasorio en el ámbito de operaciones amazónicas. Por ende, tanto el Ejército como la Armada, durante la década de 1990, pensaron sus estrategias con propósitos esencialmente defensivos. Dentro de las hipótesis de conflicto, se percibe una mayor atención a las amenazas de baja intensidad y los conflictos fronterizos irregulares, sin descartar la posibilidad de un conflicto regular contra la presencia militar de otros países de la región.

Mantener la presencia del Estado brasileño en el Amazonas se ha convertido, cada vez más, en una necesidad en la que la Armada entendió la importancia del papel del Ejército en la región y por eso su apoyo logístico patrullando los ríos, con la posibilidad de emplear al Cuerpo de Marines en operaciones ribereñas. Además de los recursos económicos, el Amazonas tiene un gran valor estratégico para Brasil, especialmente su capacidad de moverse desde los principales ríos y sus afluentes. El control de los ríos permite la movilización de tropas y el transporte de suministros; esta importancia se intensifica ya que prácticamente no hay carreteras en la región, por lo que es posible comprender la preocupación de la Armada por garantizar un fuerte apoyo logístico en los lugares con mayor dificultad en el acceso a la tierra. En términos generales, cada una de las Fuerzas Armadas ha desempeñado su papel en la protección de la región. El Ejército y la Armada tienen visiones estratégicas que se unen de acuerdo con el pensamiento de cada Fuerza, que se complementa con una estrategia dirigida a la defensa del territorio brasileño.

Apoyos

El presente trabajo se llevó a cabo con el apoyo de la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* (CAPES), Brasil - Código de Financiación 001. Es resultado de la investigación doctoral de los autores vinculados al pro-

yecto “Pensamiento militar brasileño: estrategia, política y estructura de fuerza en los siglos XX y XXI”, coordinado por Eduardo Munhoz Svartman (PPG-CP-UFRGS).

Referencias

- Campos, Márcio Teixeira de. 2011. “A Guerra das Falklands/Malvinas e suas repercussões no Exército brasileiro”. Tese de Doutorado, Universidade Federal Fluminense.
- Daniels, Joe Parkin, Mariana Zuñiga y Julian Borger. 2019. “Trump says ‘all options on table’ as Venezuela crisis deepens”. *The Guardian*, 24 de enero. <https://bit.ly/38Dpr3v>
- Diniz, Eugênio. 1994. “O Projeto Calha Norte: antecedentes políticos”. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo.
- Elia, Rui da Fonseca. 2000. “A Marinha na Amazônia ocidental”. *Revista Marítima Brasileira* 120 (7/9): 69-86.
- Farnsworth, Clyde. 1987. “Reagan imposes punitive tariffs against Brazil”. *The New York Times*, 14 de noviembre. <https://nyti.ms/2ZQClaf>
- Flores, Mario Cesar. 1990. “O preparo da Marinha nos anos 90”. *Revista Marítima Brasileira* 110 (1/3): 13-42.
- Fuccille, Alexandre. 2015. “Amazônia e Defesa nacional: um olhar a partir da perspectiva brasileira”. *Paiaguás* 1 (2): 131-150.
- Gheller, Gilberto F, Selma L. Gonzales y Laerte P. Melo. 2015. *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a Defesa no Brasil*. Brasília: IPEA.
- Hurrell, Andrew James. 2013. *The quest for autonomy: The evolution of Brazil's role in the international system 1964-1985*. Brasília: FUNAG.
- Jensen, Benjamin. 2016. *Forging the sword: Doctrinal change in the US Army*. California: Stanford University Press.
- Kuhlmann, Paulo Roberto Loyola. 2007. “Exército brasileiro: estrutura militar e ordenamento político 1984-2007”. Tesis para Doctorado, Universidade de São Paulo.
- Leonel, Benedito. 1997. “As Forças Armadas brasileiras”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 34: 7-28.
- _____. 1996. “Segurança e Defesa no século XXI”. *Revista da Escola Superior de Guerra* 32: 7-26.
- Lourenção, Humberto José. 2003. “A Defesa nacional e a Amazônia: o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM)”. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas.
- Lucena, Zenildo Gonzaga de. 1996. “Exército brasileiro: retrato de uma nação”. *Revista do Exército Brasileiro* 133: 5-12, tercer trimestre.
- Marques, Adriana A. 2007. “Amazônia: pensamento e presença militar”. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo.
- _____. 2001. “Concepções de Defesa nacional no Brasil: 1950-1996”. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, UNICAMP.

- Martins Filho, João. 2008. "A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (23): 39-50.
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092008000200004>
- Martins Filho, João y Daniel Zirker. 2000. "The Brazilian Military under Cardoso: Overcoming the identity crisis". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 42 (3): 143-170.
<https://doi.org/10.2307/166441>
- Mattos, Carlos de Meira. 1993. "A Amazônia e a dissuasão estratégica". *Revista da Escola Superior de Guerra* 26: 85-88.
- _____. 1980. *Uma geopolítica pan-Amazônica*. Río de Janeiro: Biblioteca do Exército.
- Monteiro, Délio de Assis. 1996. "Estado-Maior do Exército: eficiência operacional, modernização e racionalização". *Revista do Exército Brasileiro* 133: 5-10, cuarto trimestre.
- Nobre, Fábio. 2013. "O processo de securitização no subcomplexo amazônico de segurança - explicando as reações do Brasil frente à militarização da Colômbia". Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco.
- Nunes, Paulo Henrique Faria. 2015. "Internacionalização da Amazônia: agentes e perspectivas". *Textos & Debates* 1 (27): 161-176.
<http://doi.org/10.18227/2217-1448ted.v1i27.2845>
- Obino, José Luiz Feio. 1998. "A Amazônia e a Marinha –suas necessidades de meios para o terceiro milênio– uma reflexão". *Revista Marítima Brasileira* 118 (4/6): 117-132.
- Pieranti, Ocatvio Penna y Luiz Henrique R. da Silva. 2007. "A questão amazônica e a Defesa nacional". *Cadernos EBAPE.BR* 5 (1): 1-11.
<https://doi.org/10.1590/S1679-39512007000100012>
- Rocha, Antônio. 2000. *O apoio de engenharia na Doutrina GAMA R: uma proposta*. Río de Janeiro: ECEME.
- Schmidt, Vivien. 2008. "Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse". *Annual Review of Political Science* 11: 303-326.
<https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- Serviço Geológico do Brasil. 2020. *RADAM-D*. <https://bit.ly/2BUva8V>
- Silva, Mauro. 2000. *Providências necessárias para incrementar a aeromobilidade no contexto da Doutrina Gama-R*. Río de Janeiro: ECEME.
- Silva, Tiago Luedy y Daniel Santiago Chaves Ribeiro. 2016. "Defesa, desenvolvimento e securitização na fronteira setentrional da Amazônia brasileira: preocupações, atores e conexões regionais". *PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá* 9 (3): 225-238. <http://doi.org/10.18468/pracs.2016v9n3.p225-238>
- Vidigal, Armando Amorim Ferreira. 1997. "Uma estratégia naval para o século XXI". *Revista Marítima Brasileira* 117 (7/9): 87-120.
- Vieira, Gleuber. 1999. "Uma grande evolução". *Revista do Exército Brasileiro* 136: 4-8 primer cuatrimestre.
- Walt, Stephen M. 2019. "Who will save the Amazon (and how)?" *Foreign Policy*, 5 de agosto. Acceso el 23 de julio de 2020. <https://bit.ly/320zM8m>

Entrevistas

Entrevista con el ex ministro de la Armada de Brasil (1990-1992), Almirante-de-Esquadra Mario Cesar Flores, Río de Janeiro, 15 de julio de 2019.

Entrevista con el ex ministro de la Armada de Brasil (1995-1998), Almirante-de-Esquadra Mauro Cesar Rodrigues Pereira, Río de Janeiro, 20 de junio de 2019.

Entrevista con el ex comandante de la Armada de Brasil (2003-2006), Almirante-de-Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, Río de Janeiro, 18 de julio de 2019.

Entrevista con el ex comandante de la Armada de Brasil (2007-2015), Almirante-de-Esquadra Julio Soares de Moura Neto, Río de Janeiro, 16 de julio de 2019.

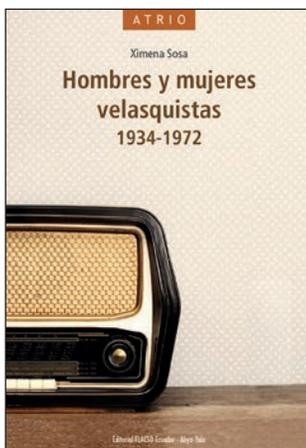
Entrevista con el ex comandante de Operaciones Terrestres del Ejército de Brasil (2005-2006) y ex Jefe de Doctrina (Tercer Subcomando del Estado-Mayor del Ejército) entre 1995 y 1998, General Roberto Jugurtha Câmara Senna, mayo de 2020.

Cómo citar este artículo:

Pivatto-Junior, Dilceu Roberto y Raul Cavedon Nunes. 2020. "La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones y acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 95-113.

<https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4310>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Hombres y mujeres velasquistas

1934-1972

Ximena Sosa

Editorial FLACSO Ecuador

Edición PDF, 293 páginas

Este libro de Ximena Sosa es una contribución importante y original al estudio del período velasquista que transcurrió entre 1930 y 1970 en Ecuador. La obra es el resultado de una investigación de largo aliento basada en la revisión de periódicos, hojas volantes, discursos, la obra escrita del presidente José María Velasco Ibarra y también entrevistas a mujeres y hombres de esa época. La autora combina creativamente aportes de los estudios sobre género y populismo, memoria y cultura política, con textos escritos a partir de las experiencias y rememoración de seguidores del presidente, así como de las élites, para analizar las complejidades y ambigüedades del velasquismo.

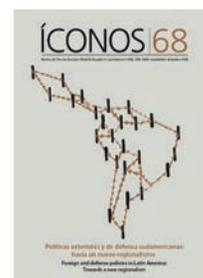
Carlos de la Torre
PhD en Sociología
Director del Centro de Estudios de América Latina,
Universidad de Florida.

Disponible en www.flacso.edu.ec

t
temas

La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú

Human trafficking in the Andean region: Socio-spatial dynamics in the Peruvian borders



-  Dr. Manuel Dammert-Guardia. Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú. (mdammert@pucp.edu.pe) (<https://orcid.org/0000-0001-7583-1878>)
-  Dra. Lucía Dammert. Profesora titular de la Facultad de Humanidades de la Universidad de Santiago de Chile. (lucia.dammert@usach.cl) (<https://orcid.org/0000-0003-1239-4425>)
-  Lcda. Katherine Sarmiento. Investigadora en Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Perú. (katherine.sarmientov@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0001-7251-1019>).

Recibido: 24/06/2019 • Revisado: 29/09/2019
Aceptado: 12/05/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

La trata de personas es una actividad ilegal que afecta la dignidad y libertad de miles de personas, especialmente mujeres, sin embargo, es poco analizada y aún marginal en el debate público. El presente artículo explora las dinámicas socio-espaciales de la trata de personas en las fronteras del Perú con Ecuador y Bolivia en el período 2000-2014, para aportar en el análisis de la complejidad en la relación de la actividad ilegal y el territorio. El estudio se sustenta en revisión de prensa escrita, información estadística de instituciones estatales competentes en la materia y fuentes secundarias de organismos internacionales. Los principales hallazgos se presentan en dos niveles. Primero, se identifica tres tipos de trata de personas, en ambos espacios de frontera, con diferencias por el nivel de complejidad, desplazamiento y características de la actividad. Segundo, se muestra la frontera como lugar de porosidad más que de solidez convirtiéndose en sitio estratégico para la trata, dado que i) permite la configuración de circuitos, pasos y rutas; ii) incorpora la trata en la dinámica local; iii) incluye la migración como un eje de reproducción de la vulnerabilidad y iv) visibiliza las conexiones sistémicas del mercado ilegal a escala global.

Descriptores: fronteras; migración; países andinos; trata de personas; vulnerabilidad; Perú.

Abstract

Human trafficking is an illegal activity that harms the dignity and freedom of thousands of people, many of them women; but which is still not a priority in public debates and about which there is still little information. This article explores the socio-spatial dynamics of human trafficking on the national borders of Peru, as a contribution to the study of the complex relationships that exist between criminal activity and territory. The analysis of human trafficking in the borders between Peru and Ecuador and between Peru and Bolivia during the period 2000-2014 is based on a hemerographic review, statistical information generated by government sources competent in the matter and secondary data produced by international organizations. The article argues that borders constitute a strategic site for human trafficking in four different ways: i) they allow the formation of circuits, stages and itineraries that: ii) facilitate the incorporation of this criminal activity as a part of local life iii) they increase the dangers and vulnerabilities of cross-border migration and iv) they reveal the systemic connections of this illegal market to global processes.

Keywords: borders; migration; Andean countries; human trafficking; vulnerability; Peru.

1. Introducción

La trata de personas es considerada el tercer crimen más expandido en el mundo (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito 2016). Los estudios destacan cuatro características centrales. Primero, es un fenómeno poco analizado (Zhang, Pacheco y Campos 2011; Weitzer 2014) e incluso invisibilizado en diversas partes del mundo; a lo cual se suman las dificultades para contar con información precisa (Bernat y Winkler 2010; Montenegro y Santa Cruz 2014; Shelley 2010). Pese a lo anterior, ha recibido mayor atención en la agenda de seguridad durante la última década. Segundo, es un mercado ilegal¹ donde la mercancía es el control sobre un ser humano (Campana 2015). La trata —a diferencia de otros fenómenos como la migración irregular— siempre involucra explotación y es una violación de los derechos humanos (Pontón 2014). Tercero, como todo mercado ilegal, involucra distintos niveles de coordinación entre actores, múltiples escalas y formas de desplazamiento entre espacios inter e intra-países. Finalmente, la trata de personas se traslapa y refuerza —principalmente— con dimensiones de género y de vulnerabilidad. Es decir, expresa con claridad el carácter interseccional del régimen de desigualdad contemporáneo.

Un subtema en los estudios sobre trata es su articulación con la migración irregular y las áreas fronterizas. Las investigaciones señalan la necesidad de establecer una relación de ida y vuelta entre migración irregular y la trata.² La principal diferencia está en la explotación como elemento central de la trata. Pero, al mismo tiempo, la migración irregular puede constituir una condición de vulnerabilidad que posibilita situaciones de trata (Blanco y Marinelli 2017; Maria de Oliveira 2006; Mora 2003; Pontón 2014; Torres 2016). Además, las fronteras nacionales son relevantes para comprender las lógicas de la trata de personas por el propio carácter de las fronteras como espacios de acumulación de desventajas sociales y vulnerabilidades (Barvinsk 2014). Las fronteras cumplen un papel estratégico: articulan una serie de actividades legales, ilegales e informales que inciden en las dinámicas de trata de personas, al tiempo que estas modifican las características del área fronteriza (Van Schendel 2005).

Pese a estos estudios, existe la necesidad de ahondar en la comprensión de las dinámicas socioespaciales de la trata de personas en las fronteras. El presente artículo discute esta arista desde el tipo de trata de personas con explotación laboral y sexual en el Perú.³ La atención se centra en las dinámicas socioespaciales de la trata de personas

1 En este artículo se parte de la idea que lo legal, informal y criminal constituyen esferas asociadas con el cumplimiento de las normas, con distintos grados de legitimidad social y constituyen también reglas de intercambio de bienes específicos. Sin embargo, no son esferas desconectadas. Por el contrario, existen áreas donde se traslapan estos dominios y muchas veces dificultan su separación analítica. Se adopta una visión de *continuum* y superposición entre estas características y no como pares dicotómicos (legal/ilegal, formal/informal, etc.) claramente definidos.

2 Existe un debate importante sobre el efecto negativo de abordar el trabajo sexual y la migración irregular exclusivamente desde la perspectiva de la trata, perdiendo de vista la capacidad de agencia de las personas y las distintas maneras en que se articulan estos fenómenos. No es objeto de este artículo ahondar en este debate. Sin embargo, se toma como una precaución. Al respecto, ver: Maldonado 2020; Sánchez 2015; y Ruiz 2008.

3 Se ha concentrado el análisis en estas dos modalidades debido a la cantidad de información disponible.

para el período 2000-2014 en las áreas fronterizas de Perú-Ecuador y Perú-Bolivia. El texto aporta en el camino hacia el reconocimiento de la complejidad de la problemática, así como sus raíces estructurales en las sociedades andinas.

Los hallazgos presentados provienen de la revisión de información secundaria y de prensa (dos periódicos de circulación nacional) para el período señalado. Reconocemos la dificultad de trabajar con este tipo de material. Sin embargo, dados los problemas de la información oficial y la escasa información generada por otros organismos, se propone que el análisis de “casos” de trata en las fronteras nacionales permite identificar sus principales características y proponer un modelo de análisis que pueda ser utilizado para guiar futuras investigaciones.

El texto se organiza de la siguiente manera. Primero, se presenta la aproximación al tema de la trata a partir de la identificación de seis dimensiones centrales de análisis y la elaboración de tipos ideales. En la siguiente sección, se analizan las dinámicas socio-espaciales (circuitos y anclajes) para el caso de las fronteras de Perú-Ecuador y Perú-Bolivia. Finalmente, se presentan algunas conclusiones y líneas de discusión a futuro.

1. Definición y construcción de una tipología de la trata de personas

119

La trata de personas es posiblemente uno de los mercados ilegales globales más reconocidos y menos estudiados en el mundo. Debido a la compleja red de organizaciones vinculadas con su desarrollo, su estudio –pero también su control– ha sido una tarea llevada a cabo con evidente limitación (Capital Humano y Social Alternativo, 2014; Observatorio de la Criminalidad, 2015).

La trata resulta de la captación de personas cuya condición de vulnerabilidad permite que sean involucradas en un proceso de explotación sea de tipo sexual, laboral o en forma de mendicidad, servidumbre, entre otras. Posteriormente, se recurre al desplazamiento desde el lugar de captación y se aseguran las condiciones para la viabilidad de la actividad tales como la demanda de los bienes y/o servicios (según sea el tipo de explotación), la retención de las víctimas (mediante el uso de la violencia u otro tipo de cooptación), entre otras.⁴

A grandes rasgos, la trata de personas involucra cuatro momentos: captación, traslado, recepción y explotación. Durante ese proceso, intervienen diferentes actores (víctimas, victimarios, así como agentes estatales y miembros de grupos criminales), con distintas características, recursos y lógicas de acción. Las víctimas son aquellas personas que son involucradas en las dinámicas de trata de personas con fines de explotación por parte de los victimarios, aquellos que obtienen algún beneficio material

⁴ Basado en la definición de trata de personas dispuesta en el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional* (ONU 2000).

o de otra índole por permitir o facilitar dicha práctica. La interacción entre víctimas y victimarios ocurre en un determinado contexto político-institucional que condiciona sus decisiones. Dicho contexto está vinculado con la intervención del actor estatal, sea mediante políticas públicas o acciones puntuales.

Cuadro 1. Momentos de la trata de personas

Momento	Definición
Captación	Conjunto de estrategias utilizadas para involucrar a la víctima en la dinámica de la trata, sea mediante el consentimiento (sirviéndose del engaño), por medio de la fuerza o algún otro mecanismo de cooptación.
Traslado	Desplazamiento de la víctima hacia su centro de explotación. Puede haber trata de personas sin traslado: en el caso de que el lugar de explotación coincida con el lugar de captación de la víctima. Al funcionar como mecanismos de aislamiento, puede facilitar la retención de la víctima.
Recepción	Involucra desde el conjunto de acciones realizadas para recibir a las víctimas tras su traslado, hasta la distribución de las mismas hacia sus centros de explotación.
Explotación	Momento en que las víctimas son forzadas a realizar una serie de actividades contra su voluntad, de las cuales se obtienen ganancias para los victimarios y se ponen en práctica otros mecanismos de coacción como el chantaje, las amenazas, el enganche por deudas, el aislamiento, la retención de los documentos de identidad, entre otros, con el fin de retenerlas.

Fuente: OIM 2012.

La trata de personas ha experimentado una serie de cambios en sus dinámicas y alcances como parte del proceso globalizador. Por un lado, se ha incrementado la demanda y el abastecimiento de mano de obra barata vinculada con altos niveles de precariedad y vulnerabilidad de grupos importantes de la población, que terminan facilitando el despliegue de la trata de personas (Shelley 2010). Por otro, el proceso de globalización y la intensificación de los flujos de personas, bienes e información han logrado configurar un escenario de creciente interconexión e interdependencia, donde la movilidad humana hoy en día resulta una dinámica más cotidiana, en tanto las condiciones tecnológicas y sociales permiten los desplazamientos con mayor facilidad y fluidez (Grimson 2011).

Las dinámicas de la trata de personas dependen de la interacción entre actores con diferentes características, recursos y lógicas de acción, así como también del contexto económico, social y cultural donde se movilizan. Además, implican vínculos diferenciados con el territorio. Las lógicas de captación, desplazamiento y explotación involucran una disposición socioespacial que configura pasos, rutas y circuitos dispuestos a propósito de la actividad ilegal, además de anclajes socio-territoriales en tanto la actividad ilegal articula diversas dinámicas económicas, prácticas culturales, capacidad de control estatal, etcétera.

A partir de estos criterios y de la información sistematizada, se identifican seis dimensiones de análisis, las cuales están asociadas a las características de la víctima, así como al funcionamiento de la actividad (Dammert Guardia et al. 2017). Estas dimensiones permiten proponer tres tipos ideales sobre la trata de personas (cuadro 2). Es

decir, se generan estos tipos como herramienta heurística que luego servirá para caracterizar las dinámicas socioespaciales en algunas de las fronteras del Perú.

El primer nivel de complejidad se caracteriza por la ausencia de desplazamiento entre la captación y la explotación. Las víctimas, por lo general, son menores de edad captadas mediante el convencimiento de los padres o el secuestro, y retenidas por medio de amenazas en contra de sí mismas o de su entorno más inmediato (familia, amigos, entre otros). Dadas las facilidades para la captación y explotación de las víctimas, no se suele requerir la intervención de muchos actores para la viabilización de la actividad, por lo que el grado de especialización es bajo.

El segundo nivel de complejidad es aquel donde ocurre un desplazamiento que rompe con el entorno inmediato de la víctima, es decir, que la aísla de sus principales redes de soporte como pueden ser la familia, amigos o conocidos. El desplazamiento puede ocurrir al interior de una misma región o entre una región y otra. Este nivel de complejidad se desarrolla a partir de la diferencia en las demandas de mano de obra existentes entre una zona y otra. Ciertas actividades como la agricultura,⁵ el comercio⁶ o la minería se desarrollan con mayor intensidad en determinadas zonas que en otras, lo cual configura un foco de atracción de mano de obra para las regiones aledañas. En este contexto, personas en condición de vulnerabilidad por su posición socioeconómica y su situación laboral (desempleo, subempleo) se tornan susceptibles de ser captadas por tratantes. La complejidad de este nivel es más alta pues interviene un mayor número de actores, que además cumplen funciones más especializadas.

Cuadro 2. Tipología de la trata de personas

Nivel de complejidad	Condición de vulnerabilidad	Perfil de la víctima	Mecanismo de captación	Forma de desplazamiento*	Mecanismo de viabilización	Especialización del arreglo organizacional
1	Precariedad económica, dependencia de los padres	Menores de edad: niños y adolescentes	Convencimiento de los padres	No hay	Amenaza	Bajo nivel de especialización
2	Precariedad laboral	Adolescentes y jóvenes	Oferta laboral engañosa	O – D (involucra ruptura del entorno inmediato)	Retención de dinero y documentos	Nivel medio de especialización
3	Migración irregular	Adultos jóvenes (18-25 años)	Promesa de tráfico, oferta laboral engañosa	O – D1 – D2 (involucra cruce de fronteras nacionales)	Retención de documentos, uso de la violencia física	Alto nivel de especialización

* D = destino; D1 = primer destino; D2 = segundo destino.
Fuente: Dammert Guardia et al. 2017.

5 En este nivel de complejidad se encuentran los casos de adolescentes captados en Abancay (Apurímac) y trasladados hasta Echarati (La Convención, Cusco), donde fueron forzados a trabajar durante largas jornadas en zonas de cultivo.

6 Es el caso de menores de edad procedentes de Áncash y Cusco trasladados hasta Lima para ser explotados en venta callejera en distritos de la ciudad.

Se ha documentado la intervención de agencias de empleo que ofrecen puestos de trabajo y prometen altas remuneraciones. Las víctimas son retenidas por medio de amenazas, chantaje o, incluso, el uso de la violencia.

En el tercer nivel de complejidad, el desplazamiento de la víctima entre su lugar de captación y el de explotación involucra el cruce de una o más fronteras internacionales, potenciando así la condición de vulnerabilidad de las víctimas en tanto las coloca en una posición en la cual se suspenden ciertos derechos ciudadanos asociados con su pertenencia a un determinado Estado nación. En este nivel, la trata de personas se articula con el tráfico ilícito de migrantes, otro tipo de mercado ilegal ligado con la movilidad humana. Las víctimas suelen ser hombres y mujeres en condición de migración irregular que son captados mediante la promesa de ser traficados hacia un país distinto al de su residencia, donde podrían acceder a puestos de trabajo con altas remuneraciones para mejorar sus condiciones de vida. En estos casos, el traslado puede ocurrir en condiciones de hacinamiento e inseguridad. Una vez involucrada la víctima en la dinámica de la trata, puede ser trasladada entre diferentes centros de explotación, ubicados en diferentes regiones. Dado que este nivel de complejidad involucra la migración como un elemento que potencia la condición de vulnerabilidad de las víctimas, los mecanismos de retención suelen estar asociados con la confiscación de documentos y amenaza de denuncia y deportación.

3. Dinámicas socioespaciales de la trata de personas en las fronteras

Las actividades ilegales requieren de mecanismos alternativos a los regulares (Andreas y Wallman 2009). En el aspecto socioespacial, esto significa el uso de determinados lugares clave con condiciones favorables para asegurar el despliegue de la actividad ilegal sin posibilidad de interdicción. Estos lugares son entendidos como pasos, es decir, puntos del territorio utilizados por los actores que intervienen en la actividad ilegal. Los arreglos organizacionales de la actividad ilegal utilizan diversos pasos, dando pie a una articulación entre ellos y la configuración de lo que, en este estudio, se entenderá como una ruta. De esta manera, el desarrollo de la actividad puede involucrar varias rutas. A partir de la estabilidad de condiciones, ciertas rutas resultan más frecuentes que otras y se terminan institucionalizando en el tiempo. Con esto, las diversas rutas que forman parte de la dinámica de la actividad ilegal configuran un circuito.

Las fronteras experimentan una serie de transformaciones en términos de su configuración socioespacial, su rol en los flujos y dinámicas de movilidad de bienes, servicios y personas (Bradshaw y Linares 1999; Anderson 2001). También han adquirido mayor relevancia en el funcionamiento de los principales mercados ilegales,

a la vez que estos han modificado las dinámicas fronterizas en términos económicos, sociales, culturales, entre otros (Van Schendel 2005).

La trata de personas se articula con las áreas fronterizas en cuatro sentidos: i) como un punto importante en términos de la configuración de circuitos, rutas y pasos propios del mercado ilegal de la trata (y con distintos grados de articulación con otros mercados ilegales); ii) como configuraciones socioespaciales en las que las particularidades de las áreas fronterizas adquieren importancia como espacio de reproducción y desarrollo de actividades vinculadas con la trata; iii) como espacios que modifican la situación de vulnerabilidad de las víctimas en tanto incorpora la migración como nuevo eje de reproducción de la vulnerabilidad; y iv) dado que otorga visibilidad a arreglos institucionales y organizativos propios del subsistema fronterizo en el que se articula y que no dependen únicamente de la particularidad nacional o del ámbito local.

Para discutir las dinámicas socioespaciales de la trata de personas y el lugar de las fronteras nacionales, se trabajó con áreas fronterizas diferenciadas por el país con el cual comparte frontera. Dos criterios sustentan esta decisión. Por un lado, el conjunto de transformaciones en las fronteras a escala global deja clara la necesidad de no abordarlas como casos aislados, sino que se requiere un análisis que ponga atención en las dinámicas del sistema fronterizo, esto es, las interconexiones que unifican las fronteras en su diversidad. Por otro lado, las zonas fronterizas son espacios heterogéneos. Existen particularidades que las diferencian en términos de la presencia y capacidad de control estatal; dinámicas y actividad de actores económicos, legales e ilegales; prácticas culturales; características topográficas y de accesibilidad; entre otros aspectos. Dichas características están influenciadas –en parte– por la gestión estatal del territorio en cuestión, por lo que un criterio válido para el análisis es el país con el cual se comparte la frontera. Para fines de los objetivos del artículo, el análisis se ha concentrado en dos áreas fronterizas: la frontera Perú-Ecuador y la frontera Perú-Bolivia, las cuales se desarrollan a continuación.

4. Frontera Perú-Ecuador

El área fronteriza Perú-Ecuador se dispone a lo largo de 1528 kilómetros de límite fronterizo. Abarca los departamentos peruanos de Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas y Loreto, y las provincias ecuatorianas de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Pastaza, Francisco de Orellana y Sucumbíos. El área fronteriza cuenta con siete puestos de control de la movilidad humana en territorio peruano: CEBAF-Tumbes; Aguas Verdes (Tumbes); PCF La Tina (Piura); El Alamor (Piura); Espíndola (Piura); La Balsa (Cajamarca); Cabo Pantoja (Loreto).

La frontera Perú-Ecuador es heterogénea. En términos demográficos, los distritos fronterizos del lado peruano pertenecientes a las regiones de Tumbes, Piura y Cajamarca

se diferencian de los de las regiones de Amazonas y Loreto por su mayor concentración poblacional y mayor presencia de población urbana (INEI 2007). Dichas regiones, además, involucran las provincias con los más altos niveles de desarrollo humano (IDH) y densidad del Estado (IDE) entre las que componen el área fronteriza (PNUD 2013). Asimismo, existen diferencias en términos de la intensidad de la movilidad humana. Como prueba, para 2014, dos de los puestos de control (CEBAF-Tumbes y PCF La Tina-Piura) concentraron el 94% del flujo de movimientos registrados, entre ingresos y salidas (Superintendencia Nacional de Migraciones 2014).

Entre las transformaciones más recientes del área fronteriza, está la intensificación de la movilidad humana y de la actividad comercial. Cambios, en buena parte, se han visto acicateados por la intervención de los actores estatales. Como parte de lo suscrito en el Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad entre Perú y Ecuador en 1998 –tras la firma de paz entre ambos países–, se incluyó el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Perú-Ecuador (Hocquenghem y Durt 2002), el cual incorpora una serie de proyectos orientados a potenciar la infraestructura productiva, social y cultural de la región fronteriza, de la mano de la promoción de la inversión pública y privada.

El área fronteriza que se acaba de describir tiene un lugar en el despliegue de diversas actividades ilegales,⁷ entre ellas, la trata de personas. Resultado del análisis de información disponible, se han identificado cinco circuitos de trata de personas, los cuales se presentan en el siguiente mapa.

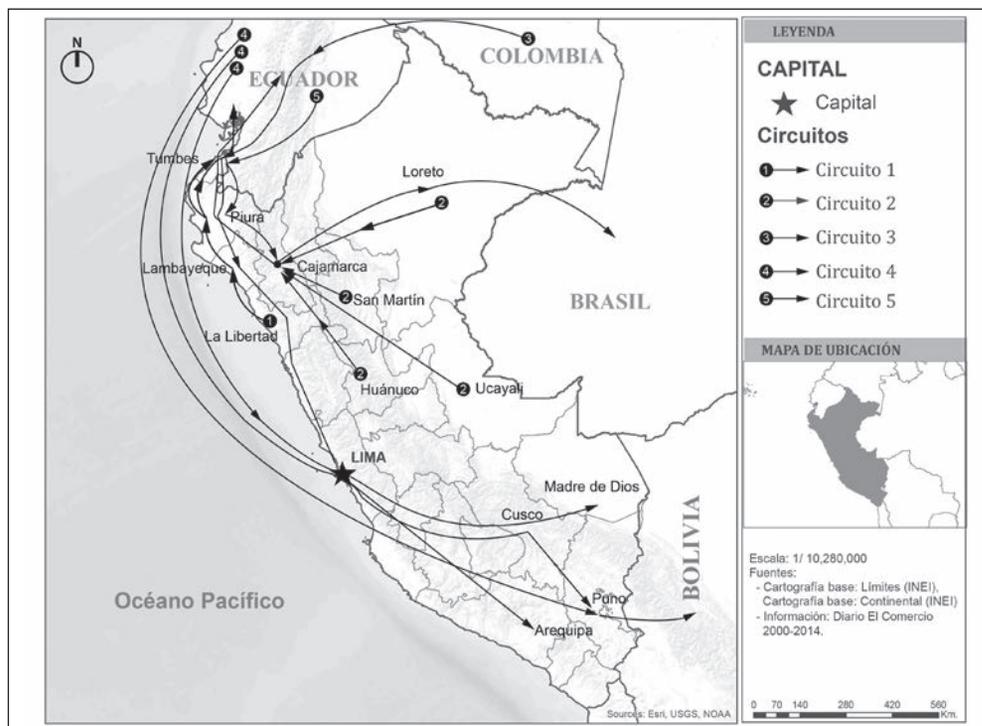
El primer circuito se configura a partir de la captación de víctimas peruanas con el fin de trasladarlas a centros de explotación sexual y laboral en el lado ecuatoriano del área fronteriza. Se trata principalmente de menores de edad captadas en centros poblados de la frontera o en otras regiones de la costa para ser explotadas en centros nocturnos como meseras y/o “damas de compañía” (en diversas oportunidades, orilladas a ejercer trabajo sexual) o en cultivos y canteras como peones en las localidades de Machala, Huaquillas, Quito (Ecuador). Las modalidades de trata de personas pueden variar desde la captación de las víctimas menores de edad mediante el consentimiento de sus padres,⁸ hasta el uso de mecanismos más organizados de captación como la oferta laboral engañosa o el secuestro, lo cual a su vez implica mayor complejidad para la retención.

Lo que unifica a este circuito son las condiciones que hacen posibles las dinámicas de trata, así como la relación que entablan con el área fronteriza. En estos casos, la

7 Diversas aproximaciones han dado cuenta de la incidencia de contrabando en el área fronteriza, especialmente de combustible (Hocquenghem y Durt 2002; Prado 2012). Asimismo, aunque ha sido poco documentada, existe información periodística sobre la incidencia de minería ilegal (*El Comercio* (Perú), 7 de septiembre de 2013); tala ilegal (*El Comercio* (Perú), 19 de septiembre de 2011; 1 de febrero de 2014); y tráfico ilícito de drogas (*El Comercio* (Perú), 12 de octubre de 2010).

8 Se observa el caso de las adolescentes cuyas edades oscilaban entre 14 y 16 años, que eran captadas por una mujer que se encargaba de obtener el convencimiento de los padres mediante de la promesa de incrementar sus ingresos, ya que al otro lado del límite fronterizo ganarían salarios en dólares (*El Comercio* (Perú), 6 de febrero de 2011). También está el caso de los menores de edad que son captados con fines de explotación laboral, sea en comercio o en cultivos de langostinos en Ecuador o de las adolescentes mujeres que son captadas con engaños en ciudades como Talara, Sullana o Piura (Piura), y que resultan explotadas en prostíbulos y clubes nocturnos al otro lado de la frontera (*El Comercio* (Perú), 30 de julio de 2010).

Mapa 1. Circuitos de trata de personas en la frontera Perú-Ecuador

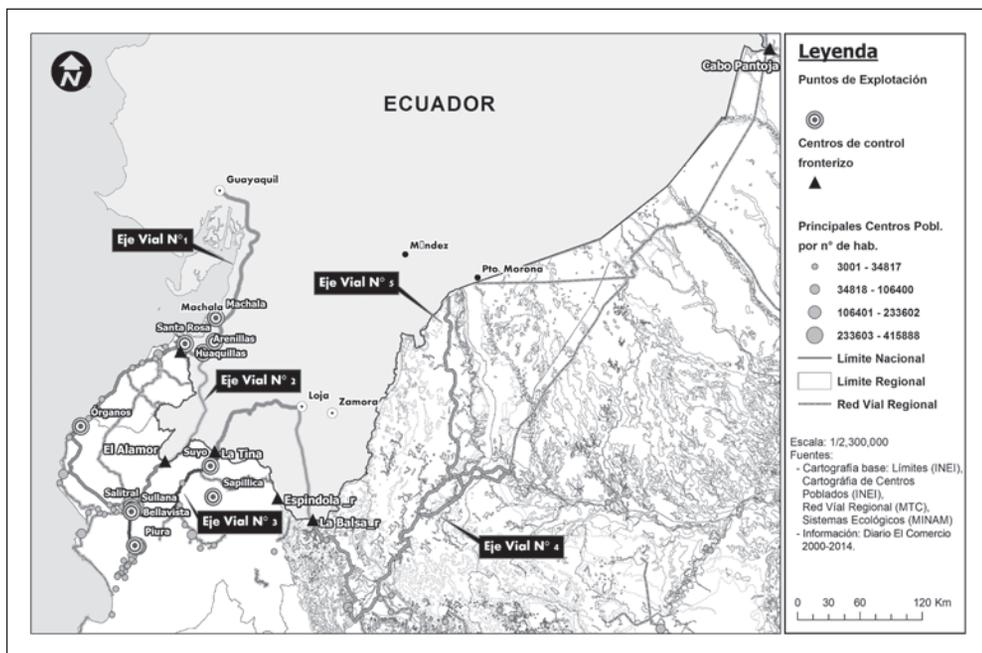


Fuente: Dammert Guardia et al. 2017.

trata de personas se sostiene en la vulnerabilidad que supone ser habitante de frontera, de manera transversal a los diferentes perfiles de las víctimas. Las dinámicas dependen de las características locales del área fronteriza, las cuales permiten asegurar el desplazamiento y la explotación, como por ejemplo las vías de comunicación terrestre o la demanda de servicios sexuales. La disposición de rutas de trata de personas que involucran centros de explotación a lo largo del área fronteriza hace que el límite nacional no solo funcione como punto de paso, sino como un anclaje socio-territorial.

El siguiente mapa presenta la disposición espacial de los centros de explotación que han sido identificados en el área fronteriza. Como se observa, estos centros de explotación se disponen sobre todo a lo largo de los principales ejes viales (aquellos cuya construcción ya está avanzada y presentan mayor flujo de movilidad de bienes y personas) y próximos a las aglomeraciones urbanas. Una hipótesis para explicar esta disposición socioespacial es que las mejoras en infraestructura vial y los avances en materia comercial de las últimas dos décadas constituyen un incentivo al ofrecimiento de diversos servicios y desarrollo de actividades comerciales orientadas a aprovechar el tránsito fluido de personas. Entre ellos, se encuentra el ofrecimiento de servicios sexuales, el cual puede involucrar la mediación de trata de personas para captar a las mujeres que desempeñan trabajo sexual.

Mapa 2. Centros de explotación sexual y laboral en el área fronteriza Perú-Ecuador



Fuente: Dammert Guardia et al. 2017.

El segundo circuito se inicia con la captación de mujeres en departamentos de la selva peruana como Loreto, Ucayali, San Martín. Posteriormente, son trasladadas a través de Piura, Tumbes, atravesando la frontera por el paso Aguas Verdes-Huaquillas hasta las regiones ecuatorianas de Huaquillas, Machala, Guayaquil o Quito, donde son explotadas sexualmente. En estos casos, las dinámicas de trata de personas se sostienen en la vulnerabilidad dada por la posición socioeconómica, el género y origen étnico, y dispone sus puntos de explotación alrededor del anclaje socioterritorial configurado en torno al área fronteriza.

El tercer circuito involucra la captación de ciudadanas colombianas, venezolanas y ecuatorianas que son trasladadas para su explotación en ciudades peruanas como Lima, Lurín, Ica, Pisco, Arequipa. Mediante operativos policiales en estas ciudades, se pudo identificar a víctimas mujeres extranjeras de las nacionalidades mencionadas cuyas edades oscilaban entre 18 y 19 años. Algunas habían sido captadas por medio de ofertas laborales engañosas, mientras otras habían sido secuestradas en Ecuador. Se supo que las víctimas utilizaron el paso de Huaquillas-Aguas Verdes para ingresar a territorio peruano en calidad de turistas (*El Comercio* (Perú), 20 de septiembre de 2014). En este caso, el circuito se configura alrededor de una demanda dispuesta en ciudades de la costa y utiliza el área fronteriza como paso en las rutas de las víctimas.

El cuarto circuito parte con la captación de víctimas ecuatorianas desplazadas hasta centros de explotación en regiones de la sierra peruana como Ayacucho, Puno, Madre de Dios, que forman parte del anclaje socio-territorial del área fronteriza Perú-Bolivia y que utilizan la frontera Perú-Ecuador como punto de paso. Las víctimas son mujeres ecuatorianas que se desplazan a través de regiones de la costa hacia sus centros de explotación en zonas mineras de la sierra sur del Perú. En estos casos, las víctimas son trasladadas en situación de alto riesgo y retenidas por medio de la amenaza de denuncia y/o deportación.

Muestra de este caso es el de la niña ecuatoriana que fue captada en Pichincha (Ecuador) y era trasladada hacia Ayacucho con fines de trata sexual. La niña viajaba con un hombre que decía ser familiar suyo y portaba documentación falsa. Ambos atravesaron los diferentes controles del área fronteriza Perú-Ecuador sin problemas y sin que nadie detectara la situación vulnerable de la niña. El caso llamó la atención cuando la niña denunció frente a funcionarios de la empresa de transportes que el chofer del bus había abusado sexualmente de ella. Este la había llevado a la cabina del bus con el pretexto de esconderla de un operativo de control durante el viaje y la amenazó con entregarla a las autoridades (*El Comercio* (Perú), 17 de noviembre de 2014).

Finalmente, un quinto circuito es el de los ciudadanos migrantes que utilizan la frontera Perú-Ecuador como paso en su desplazamiento hacia Brasil. Este es el caso de los ciudadanos haitianos, muchos de ellos estafados por traficantes que, aprovechando su intención de paso por el área fronteriza Perú-Ecuador, les venden documentos falsos o les prometen contactos que les podrían apoyar a lo largo de su desplazamiento. Los múltiples riesgos y engaños a lo largo del traslado los coloca en una situación de vulnerabilidad que los vuelve potenciales víctimas de trata de personas. Así, se han reportado casos de migrantes haitianos que resultan víctimas de trata de personas al ser captados mediante el enganche por deudas. Las víctimas se endeudan con los traficantes a fin de que los apoyen en el cruce del límite fronterizo y estos incrementan la deuda hasta montos que las víctimas no pueden pagar, por lo que los traficantes los trasladan hacia centros de explotación sexual o laboral (*El Comercio* (Perú), 18 de agosto de 2012). En este caso, las dinámicas de trata de personas se sostienen en la vulnerabilidad que supone desplazarse entre los anclajes socio-territoriales de las áreas fronterizas de Perú-Ecuador y Perú-Brasil.

En el tercer, cuarto y quinto circuitos, la frontera se vincula con las dinámicas de trata de personas no solo como paso y configuración socio-territorial, sino también en tanto potencia la situación de vulnerabilidad de las víctimas migrantes. Por un lado, los riesgos de la migración irregular facilitan el involucramiento de víctimas en arreglos de trata de personas. Los obstáculos al paso de ciudadanos en movimiento, así como la selectividad de los controles fronterizos sientan las condiciones para la búsqueda de estrategias alternas a la regular, lo cual facilita el despliegue

de arreglos organizacionales que viabilizan la captación y posterior explotación de estos ciudadanos. Por otro lado, la condición de irregularidad migratoria facilita la retención de las víctimas en los centros de explotación. La constante criminalización de la migración irregular traba la confianza por parte de las víctimas y dificulta su búsqueda de soporte en instituciones estatales con competencias en lucha contra la trata de personas.

Por su parte, el cuarto y el quinto circuito dan cuenta de las conexiones sistémicas del mercado ilegal. En el caso del cuarto circuito, el área fronteriza Perú-Bolivia configura un anclaje socio-territorial que funciona como foco de atracción para las redes de comercio sexual e involucra el paso de víctimas de trata a través del área fronteriza Perú-Ecuador. En el caso del quinto circuito, la dinámica se sostiene en la vulnerabilidad migratoria de los ciudadanos en movimiento que se desplazan entre las áreas fronterizas de Perú-Ecuador y Perú-Brasil. En ambos circuitos, se trata de dinámicas en las que las áreas fronterizas se conectan en tanto lugares estratégicos para el despliegue de la actividad ilegal, pero cumplen papeles diferenciados.

5. Frontera Perú-Bolivia

128

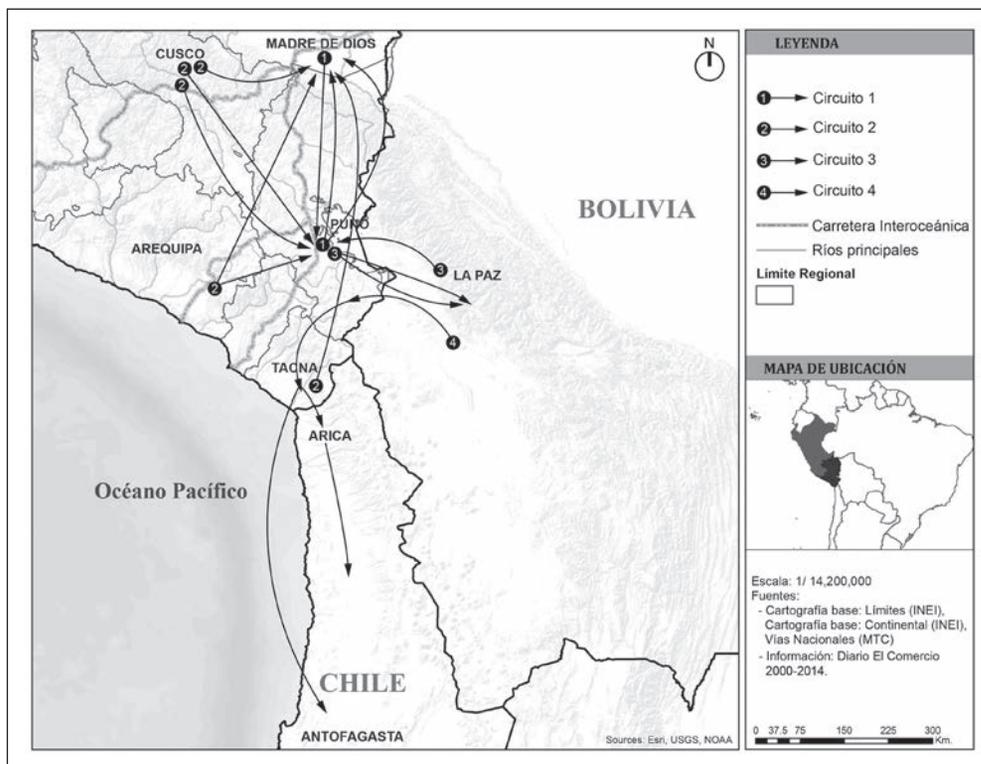
La frontera Perú-Bolivia involucra un límite fronterizo de 1047 kilómetros y se compone por los departamentos peruanos de Madre de Dios y Puno, así como por los departamentos bolivianos de Pando, La Paz, Oruro, Potosí.⁹ El área fronteriza cuenta con cinco puestos de control: Desaguadero (Puno); Kasani (Puno); Tilali (Puno); Collpa (Puno); Inápari (Madre de Dios). De los cinco, el último es también compartido por Brasil.

Esta frontera es una de las más heterogéneas del subsistema peruano. De los 44 distritos fronterizos que involucra, apenas dos (Puno en la región Puno y Tambopata en la región Madre de Dios) concentran el 29% de la población total y el 55,1% de la población urbana.

Asimismo, hay evidencia de que, en ciertas zonas del área fronteriza, operan diversas organizaciones dedicadas a actividades como la minería ilegal o la tala ilegal de madera, que –facilitadas por la limitada capacidad de control estatal– logran mantenerse operando impunemente. Las dinámicas ilegales coexisten con las dinámicas legales, se articulan a ellas y configuran así la dinámica fronteriza. En este contexto, la trata de personas forma parte de la dinámica local fronteriza. Resultado del análisis de la información disponible, se han identificado cuatro circuitos de trata de personas, los cuales se presentan en el siguiente mapa.

⁹ La Zona de Integración Fronteriza Perú-Bolivia, creada en 2003, involucra además las regiones peruanas de Cusco, Puno, Arequipa y Tacna, y el departamento boliviano de Beni.

Mapa 3. Circuitos de trata de personas en la frontera Perú-Bolivia



Fuente: Dammert Guardia et al. 2017.

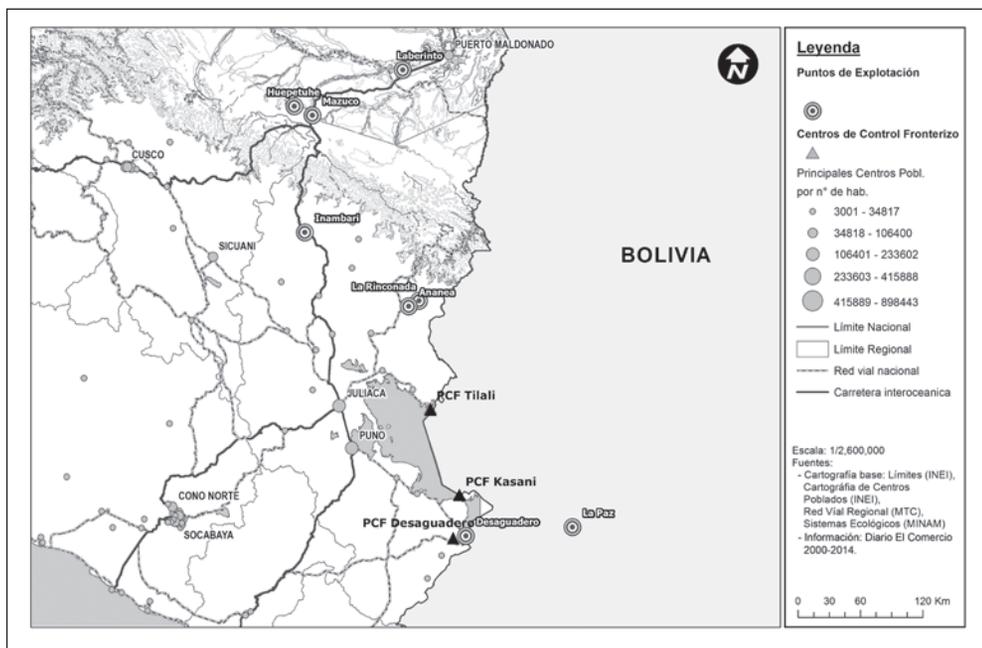
El primer circuito consiste en la captación de ciudadanos peruanos y bolivianos que habitan el área fronteriza con fines de explotación sexual y laboral en campamentos mineros y de tala ilegal en Madre de Dios y Puno.

El siguiente mapa presenta los centros de explotación sexual y laboral identificados en el área fronteriza. Como se observa, estos se disponen en tres zonas. La primera se dispone a lo largo de la carretera interoceánica en la región de Madre de Dios. La segunda, en la zona norte de la región Puno. La tercera, en la zona sur del Lago Titicaca.

Una hipótesis que podría ayudar a explicar esta disposición socioespacial es que las zonas que hacen uso constante e intensivo de mano de obra funcionan como focos de atracción para el comercio sexual. A diferencia de la frontera peruano-ecuatoriana, donde los centros de explotación se disponían a lo largo de los principales ejes viales y se dinamizaban a partir de la intensificación de movilidad humana, en la frontera peruano-boliviana los centros de explotación se disponen sobre todo en zonas que presentan fuerte incidencia de minería o tala ilegales.

Esto convierte al área fronteriza en un anclaje socio-territorial que incorpora las dinámicas de la actividad ilegal a la dinámica local. Hay evidencia de la existencia

Mapa 4. Centros de explotación sexual y laboral en el área fronteriza Perú-Bolivia



Fuente: Dammert Guardia et al. 2017.

de estos centros de explotación desde la década de 1990. No obstante, las dinámicas de la actividad ilegal se han complejizado por medio de la captación de ciudadanas extranjeras (sobre todo bolivianas) y la expansión de los centros de explotación.

El segundo circuito de trata de personas involucra la captación de víctimas en situación de pobreza en diversas regiones del país como Ucayali, Huánuco, Cusco, Arequipa, Tacna, Piura, que luego son trasladadas hacia centros de explotación en el área fronteriza (Puno, Madre de Dios). Este circuito suele involucrar a agencias de empleo formales que captan a las víctimas mediante ofertas laborales engañosas, para luego entregarlas a los centros de explotación sexual o laboral ubicados principalmente en campamentos mineros o de tala ilegal en Madre de Dios. Estas agencias reciben una comisión por parte de las organizaciones o compañías dedicadas a la explotación. Los tratantes utilizan la amenaza, así como la violencia tanto física como psicológica para retener a las víctimas.

El tercer circuito de trata de personas resulta de la captación de ciudadanos peruanos con fines de explotación laboral en calles, fábricas y negocios en ciudades bolivianas como Sucre o La Paz. En 2009, se encontró evidencia de que ciudadanos peruanos venían siendo explotados en cebicherías y calles de Cochabamba (*El Comercio*, (Perú), 10 de mayo de 2009). Posteriormente, en 2011, fueron rescatados nueve ciudadanos peruanos que eran explotados en fábricas textiles de La Paz (*El Comercio* (Perú), 15 de junio de 2011). Las víctimas eran retenidas mediante amenazas de

ser denunciadas por la condición irregular de su desplazamiento. En estos casos, la condición migratoria funcionó como un elemento clave para la reproducción de la vulnerabilidad de las víctimas.

Finalmente, el cuarto circuito parte de la captación de ciudadanas bolivianas que son trasladadas hacia Chile con fines de explotación sexual. Este circuito involucra el área fronteriza Perú-Bolivia como punto de paso. De esta forma, otorga visibilidad a la vinculación de las dinámicas de trata de personas a nivel del sistema global fronterizo en tanto conecta las áreas fronterizas Perú-Bolivia y Perú-Chile como parte de una misma dinámica, aunque con papeles diferenciados.

6. A modo de conclusión

La trata de personas involucra diferentes niveles de complejidad definidos por la condición de vulnerabilidad y el perfil de las víctimas, así como por los mecanismos utilizados para captarlas, trasladarlas o explotarlas. El análisis de la información disponible permitió proponer una tipología de análisis de tres niveles según su complejidad.

Un primer nivel poco complejo involucra la captación de víctimas en condición de vulnerabilidad, dada por la posición socioeconómica, de género u origen étnico, para ser explotadas por victimarios organizados en arreglos de baja especialización, en zonas generalmente aledañas al lugar de captación. Un segundo nivel que se diferencia del primero en la medida que involucra desplazamiento y ruptura de las redes de soporte inmediato para las víctimas, así como un mayor nivel de especialización por parte de los victimarios. Finalmente, un tercer nivel altamente complejo, con alta especialización, involucra la ruptura del soporte que supone la pertenencia a un Estado nación al incorporar la migración como eje de reproducción de la vulnerabilidad, facilitando la captación, así como la retención de las víctimas. En este nivel de complejidad, el vínculo de la trata de personas con el tráfico ilícito de migrantes adquiere mayor centralidad.

El despliegue de la actividad supone dinámicas socioespaciales en la medida en que configura pasos, rutas, circuitos y vínculos diferenciados con el territorio. En estas dinámicas, las fronteras cumplen un rol estratégico en cuatro sentidos. En primer lugar, las áreas fronterizas resultan un lugar estratégico para los diferentes momentos de la trata de personas. Pueden resultar funcionales a la captación de víctimas por la vulnerabilidad que supone habitar un área fronteriza; puede funcionar como punto de paso en las rutas de las víctimas; y puede resultar un espacio propicio para disponer centros de explotación sexual o laboral, dependiendo de la complejidad propia del área fronteriza en términos de capacidad de control estatal, dinámicas económicas, prácticas culturales, etcétera.

En segundo lugar, la configuración de rutas, pasos y circuitos de trata de personas en torno a las áreas fronterizas permite la configuración de anclajes socio-territoriales

en la medida que articulan la actividad ilegal a las dinámicas económicas y sociales locales, dando forma a las dinámicas fronterizas, a la vez que estas inciden en los arreglos de la actividad ilegal. En el caso de la frontera Perú-Ecuador, asociadas a la intensificación de la movilidad de bienes y personas y al incremento de la actividad comercial; y en el caso de la frontera Perú-Bolivia, a la intensificación de la minería y tala ilegales en puntos estratégicos de la zona.

Así, para el caso del área fronteriza Perú-Ecuador, existen indicios que permiten suponer que la intensificación de la movilidad humana y el incremento de la actividad comercial en determinadas zonas (ejes viales), de la mano con la limitada capacidad de control estatal y su articulación a otras actividades ilegales, ha permitido un escenario propicio para el despliegue de la trata de personas y la configuración de circuitos de explotación sexual y laboral de alcance local, nacional y regional. Del mismo modo, en el caso del área fronteriza Perú-Bolivia, la articulación que logra la trata de personas con las dinámicas económicas locales (como los eslabonamientos a propósito de la minería y tala ilegales) facilita su despliegue, al tiempo que complejiza las dinámicas fronterizas.

En tercer lugar, las fronteras modifican la vulnerabilidad de las víctimas al incorporar la migración como eje de reproducción de la misma. La vulnerabilidad que supone la migración puede ser uno de los determinantes para la captación de las víctimas como también puede resultar funcional a la retención forzosa de las mismas en la dinámica de explotación. Los circuitos que involucran el área fronteriza Perú-Ecuador dan cuenta de cómo la vulnerabilidad propia de ser un ciudadano en movimiento constituye un factor facilitador para la captación de víctimas. Del mismo modo, los circuitos que involucran el área fronteriza Perú-Bolivia muestran cómo es que dicha vulnerabilidad puede ser aprovechada por los victimarios como mecanismo de retención de las víctimas.

En cuarto lugar, las dinámicas de trata de personas visibilizan las conexiones a nivel del sistema fronterizo global en la medida en que pueden involucrar distintas áreas fronterizas en un mismo circuito, con papeles similares o diferenciados. Los casos analizados evidencian cómo es que un circuito puede involucrar una o más áreas fronterizas como pasos o como anclajes socio-territoriales funcionales a su despliegue.

Apoyos

Este artículo forma parte de los resultados del proyecto “Explorando la economía política de la violencia en las regiones fronterizas de América Latina” realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Ecuador) y coordinado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) por medio del Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA-PUCP).

Referencias

- Anderson, Bridget. 2001. "Why madam has so many bathrobes?: Demand for migrant domestic workers in the EU". *Economic and Social Geography* 92 (1): 18-26. <https://doi.org/10.1111/1467-9663.00136>
- Andreas, Peter y Joel Wallman. 2009. "Illicit markets and violence: What is the relationship?" *Crime, Law and Social Change* 52 (3): 225-229. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9200-6>
- Blanco, Cristina y Chiara Marinelli. 2017. "Víctimas de trata de personas versus migrantes en situación irregular. Retos y lineamientos para la atención y protección de las víctimas de trata de personas extranjeras en el Perú". *Derecho* 78: 173-198. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201701.007>
- Bradshaw, Roy y Rosalba Linares. 1999. "Fronteras: una visión teórica en el período contemporáneo". *Aldea Mundo* 7: 14-19.
- Barvinsk, Georgina María. 2014. "La trata de mujeres con fines de explotación sexual en la región de la triple frontera". *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 14: 68-78. <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1344>
- Bernat, Frances y Heather Winkler. 2010. "Human trafficking: The local becomes global". *Women & Criminal Justice* 20: 186-192. <https://doi.org/10.1080/08974451003641545>
- Campana, Paolo. 2015. "The structure of human trafficking: Lifting the bonnet on a Nigerian transnational network". *British Journal of Criminology* 56 (1): 68-86. <https://doi.org/10.1093/bjc/azv027>
- Capital Humano y Social Alternativo. 2014. *Trata de personas: ¿qué pasa en las regiones del Perú? Similitudes y divergencias*. Lima: CHS Alternativo.
- Dammert Guardia, Manuel, Víktor Bensús Talavera, Katherine Sarmiento Viena y Guillermo Prieto Espinoza. 2017. *Una aproximación a las fronteras desde los mercados ilegales en el Perú*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Grimson, Alejandro. 2011. "Doce equívocos sobre las migraciones". *Nueva Sociedad* 233, mayo-junio.
- Hocquenghem, Anne Marie y Étienne Durt. 2002. "Integración y desarrollo de la región fronteriza peruano-ecuatoriana: entre el discurso y la realidad, una visión local". *Bulletin de l'Institut Français de Études Andines* 1 (31). <https://doi.org/10.4000/bifea.6926>
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2007. *Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda*. Lima: INEI.
- María de Oliveira, Marcia. 2016. "A mobilidade humana na tríplice fronteira: Peru, Brasil e Colômbia". *Estudos Avancados* 20 (57).
- Maldonado, Juliana. 2020. "Being a sex worker and migrant in times of trafficking: Experiences from the Mexico (Chiapas)-Guatemala Border". *Victims & Offenders* 15 (3): 313-329. <https://doi.org/10.1080/15564886.2019.1697979>
- Montenegro, Adriana y Argentina Santacruz. 2014. "Haciendo camino al andar: la construcción local de política pública contra la trata de personas en Ecuador". *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 14: 79-92. <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1345>
- Mora, Luis. 2003. "Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos sexuales y reproductivos". *Conferencia hemisférica sobre migración internacional: derechos humanos y trata de personas en las Américas*. Santiago de Chile: Fondo de Población de las Naciones Unidas / CEPAL.
- Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público. 2015. *Cifras estadísticas: trata de personas 2009-2014*. Lima: Ministerio Público / Fiscalía de la Nación.

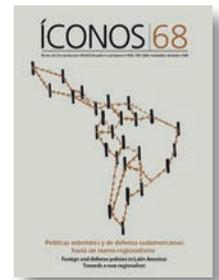
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2016. *Global report on trafficking in persons*. Viena: ONU.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2012. “Módulo 4. Trata de personas”. En *Gestión fronteriza integral en la subregión andina*. Lima: OIM.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 2000. *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Viena: ONU.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2013. Cambio climático y territorio: desafíos y respuestas para un futuro sostenible*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- Pontón, Jenny. 2014. “La trata de personas en América Latina: una problemática de asistencia e identificación. Entrevista a Rosilyne Borland”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 14: 135-138. <https://doi.org/10.17141/urvio.14.2014.1349>
- Prado, Francisco. 2012. “Los culebrones de la noche: estudio antropológico del comercio informal de combustible en Tumbes”. *Ciencia y Desarrollo* 15 (2).
- Ruiz, Martha Cecilia. 2008. “Migración transfronteriza y comercio sexual en Ecuador: condiciones de trabajo y las percepciones de las mujeres migrantes”. En: *América Latina migrante: Estado, familias, identidades*, editado por Gioconda Herrera y Jacques Ramírez. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Sánchez, Gabriella. 2015. *Human smuggling and border crossings*. Nueva York: Routledge.
- Shelley, Louise. 2010. *Human trafficking: A global perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Superintendencia Nacional de Migraciones. 2014. *Movimientos migratorios de entrada y salida, ciudadanos peruanos y extranjeros, según país de procedencia y destino, periodo 2014*. Lima: Superintendencia Nacional de Migraciones.
- Torres, Marta. 2016. “El nuevo rostro de un viejo fenómeno: la trata de personas con fines de explotación sexual y los derechos humanos”. *Sociologica* 31 (89): 95-129.
- Van Schendel, Willem. 2005. “Spaces of engagement: How borderlands, illicit flows and territorial states interlock”. En *Illicit flows and criminal things: States, borders and the other side of globalization*, editado por Willem Van Schendel e Itty Abraham. Ámsterdam: Indiana University Press.
- Weitzer, Ronald. 2014. “New directions in research on human trafficking”. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 653: 6-24. <https://doi.org/10.1177%2F0002716214521562>
- Zhang, Sheldon, Rodrigo Pacheco y Roxanna Campos. 2011. “Sex trafficking in Latin America: Dominant discourse, empirical paucity, and promising research”. *Global Crimen* 13 (1): 22-41. <https://doi.org/10.1080/17440572.2011.632504>

Cómo citar este artículo:

Dammert Guardia, Manuel, Lucía Dammert y Katherine Sarmiento. “La trata de personas en los Andes: dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 117-134. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4043>

Buen vivir y agricultura familiar en el Totonacapan poblano, México

Good living and family farming in the Totonacapan of Puebla, Mexico



-  Dr. Mauricio Torres-Solis. Consultor independiente (Canadá). (mtorres.region7@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4233-2356>)
-  Dr. Benito Ramírez-Valverde. Profesor investigador titular, Colegio de Postgraduados (México). (bramirez@colpos.mx) (<https://orcid.org/0000-0003-2482-5667>)
-  Dr. José Pedro Juárez-Sánchez. Profesor investigador titular, Colegio de Postgraduados (México). (pjuarez@colpos.mx) (<https://orcid.org/0000-0001-8417-1752>)
-  Dr. Mario Aliphath-Fernández. Profesor investigador titular, Colegio de Postgraduados (México). (marioaliphath@yahoo.com) (<https://orcid.org/0000-0001-8957-2192>)
-  Dr. Gustavo Ramírez-Valverde. Profesor investigador titular, Colegio de Postgraduados (México). (gramirez@colpos.mx) (<https://orcid.org/0000-0003-3466-991X>)

Recibido: 26/07/2019 • Revisado: 10/10/2019
Aceptado: 17/04/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

Frente a la crisis civilizatoria que vive la humanidad, es indispensable volver la mirada hacia las propuestas amerindias de la última década que procuran el buen vivir y la responsabilidad social a partir de su relación con la naturaleza. En este contexto, el documento, muestra parte de las estructuras tradicionales del grupo mexicano indígena Totonaca del municipio de Huehuetla, Puebla, resaltando su ciencia holística relacionada con la producción de alimentos, incluyendo las relaciones de complementariedad entre familias y de reciprocidad frente a entes extrahumanos, como elementos de armonía que posibilitan el mantenimiento del hábitat productivo y de convivencia comunal. Para abordar los simbolismos socioculturales con los cuales los huehuetecas interpretan el mundo conocido, el trabajo articuló en campo una serie de estrategias metodológicas donde se destacan la observación-participante y la sistematización de entrevistas y encuestas. Se describe entonces a *Tapaxuwán Latamat* (Vida en Felicidad) o modo de vida Totonaca huehueteca sustentado a partir de la experiencia de convivir, trabajar, y festejar la ritualidad que existe en la naturaleza, permitiéndonos recordar la existencia de un territorio vivo y sagrado, donde incluso las prácticas agrícolas y ganaderas se procuran bajo relaciones de respeto y convivencia, que tejen lazos entre las entidades que habitan y cuidan el medio junto con los seres humanos, en aras de asegurar la subsistencia.

Descriptores: agricultura tradicional; bienestar; cosmovisión; ritualidad; territorio; vida plena.

Abstract

The search for an answer to the contemporary civilizational crisis, makes it necessary to examine recent proposals originated in Native American ideas about Good Living and forms of social responsibility based on an adequate relationship between human societies and nature. This document describes part of the traditional practices of the Mexican indigenous Totonac group in the municipality of Huehuetla, Puebla. Their holistic scientific approach to food production is highlighted, together with established complementarity relations between families and reciprocity towards spiritual entities. These are seen as crucial in maintaining harmony between a productive habitat and communal existence. Participant observation, systematical interviews and surveys were employed as the main methods which allowed the recognition of the sociocultural symbolisms with which the people of Huehuetla interpret their known world. Thus, *Tapaxuwán Latamat* (Life in Happiness), -the central notion of the Totonac life-, is described and is shown to be buttressed by the experience of coexisting, working, and celebrating the rituality inherent in Nature. This allows them to remain aware of the existence of a living and sacred territory, where even agricultural and livestock practices are exercised as relationships of coexistence and respect of humans with the entities that inhabit and care for the environment and safeguard their sustenance.

Keywords: traditional farming; welfare; worldview; rituality; territory; fulfilling life.

1. Introducción

Las propuestas indígenas y campesinas de la última década compiladas bajo la plataforma política de “buenos vivires” compartidos (Gudynas 2014, 43) han provocado amplios debates en el campo académico de la economía política del desarrollo, no solo por formar parte de las estructuras constitucionales del Ecuador y Bolivia (Hidalgo-Capitán et al. 2014, 30), sino por plantear cambios renovadores en la forma de entender los valores que guían las relaciones existentes entre la sociedad y la naturaleza.

Toda esta antología, rebosante de formas de vida como el *sumak kawsay* del pueblo kichwa ecuatoriano (buen vivir) o el *suma qamaña* del grupo aymara boliviano (vivir bien), se lía con una multitud de realidades agrarias repletas de identidades étnicas, míticas y simbólicas (Bartra 2011, 144) que muestran la satisfacción de vivir en una comunidad nutrida de forma física por medio del trabajo de la tierra, pero también de manera anímica gracias a la compenetración ritual con las fuerzas inmersas en una naturaleza de tipo sagrada, capaz de retirar el sustento que los pueblos requieren si es tratada de forma inadecuada. En estos modos de vida ancestral yacen las distintas formas de agricultura familiar que procuran el equilibrio del hábitat productivo y, con ello, el progreso de la comunidad.

Actualmente existe un amplio acuerdo sobre la importancia de la agricultura familiar. La discusión sobre el concepto puede rastrearse hasta el siglo XIX, a partir de los trabajos de Chayanov (1974), quien reconoce la lógica particular en la organización de la unidad económica campesina que la hace distinta de la agricultura empresarial. Posteriormente, como antecedente para Latinoamérica y desde un contexto normativo, el concepto se forje, desde mediados del siglo XX, bajo el nombre de unidad económica familiar (Maletta 2011, 9), y se utiliza para asignar tierras a los campesinos beneficiarios de las reformas agrarias de la época.

Sin embargo, no fue sino hasta 2000 que el término agricultura familiar comenzó a utilizarse de forma más generalizada, ya que, pese a los impactos del sistema económico global, este estrato seguía existiendo (Barril 2007, 3), permitiendo así tanto su caracterización como una forma de organizar la agricultura y la ganadería bajo la administración de hombres o mujeres que conforman una familia (Garner y De la O. Campos 2014, 17), como su reconocimiento como sector importante para las agendas gubernamentales a escala mundial, pues se veía en ella una dimensión socio-cultural caracterizada por la generación de vínculos intergeneracionales y por estar integrada a la vida comunitaria bajo una red de relaciones y estrategias reforzadas por los valores de solidaridad y fraternidad (Van der Ploeg 2013, 7).

Desde este marco, tomando buen vivir y agricultura familiar como conceptos marcados por principios de convivencia, complementariedad, reciprocidad, y desenvueltos a partir de racionalidades distintas a la lógica del capital, este artículo muestra

parte del conocimiento y estructuras tradicionales del grupo indígena mexicano totonaca del estado de Puebla, resaltando su ciencia holística relacionada con la producción de alimentos, incluyendo las relaciones de complementariedad entre familias y de reciprocidad frente a entes extrahumanos, como elementos de armonía que posibilitan el mantenimiento del hábitat productivo y de convivencia comunal.

2. Metodología

A la llegada de Hernán Cortés, el pueblo totonaca habitaba las zonas costeras y montañosas del este de México (Kelly y Palerm 1952, 3). Hoy en día su población se encuentra principalmente en los estados de Puebla, Hidalgo y Veracruz, configurando la región cultural conocida como Totonacapan (Troiani 2007, 7).

El *Censo de población y vivienda* de 2005 proporcionó una idea sobre su número, mostrando un aproximado de 230 930 individuos (INEGI 2005). La cifra posiciona a los totonacas en octavo lugar de entre los 68 grupos étnicos reconocidos en México por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI 2008), convirtiéndolos, por su número, en uno de los conglomerados etnolingüísticos más importantes del país.

El sitio de estudio fue el municipio de Huehuetla, parte del Totonacapan poblano. Su territorio, dividido en dos, se ubica entre los paralelos 20°02', 20°10' de latitud norte y los meridianos 97°35', 97°40' de longitud oeste de la Sierra Nororiental de Puebla, albergando alrededor de 15 689 habitantes (INEGI 2010).

Al igual que todos, los huehuetecas experimentan perturbaciones sociales, como la inseguridad económica, el alcoholismo o la transformación de valores, a consecuencia de la creciente subordinación a las demandas de la economía nacional. Sin embargo, también poseen un amplio conocimiento agrícola tradicional, además de mantener su lengua materna, pues según reporta Ellison (2017, párr. 7), el 89% de los pobladores del municipio habla el idioma, principalmente la variante dialectal conocida como totonaca de la Sierra (Mackay y Trechsel 2015, 122).

Para abordar los simbolismos socioculturales con los cuales los totonacas de Huehuetla interpretan la realidad y el mundo conocido, la investigación tomó ontológicamente partido por los postulados del idealismo y axiológicamente por los procesos reflexivos. De este modo, sumido en un enfoque epistemológico de tipo vivencialista e interpretativo, el trabajo, metodológicamente, articuló en campo los lineamientos propuestos por el método de estudio de caso. Este diseño pudo consolidarse gracias a la estancia domiciliaria que se realizó en el municipio, bajo convivencia directa con totonacos y totonacas durante 2017.

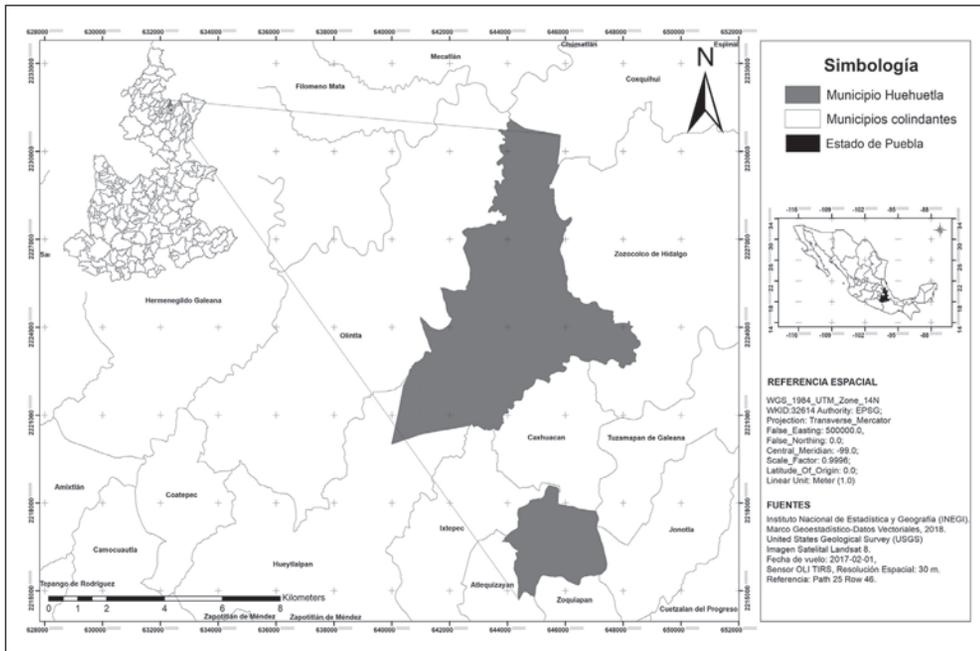
La observación participante, como técnica relevante, posibilitó la estrecha familiarización de los aspectos productivo y reproductivo, relacionados con el ciclo de vida totonaco. Además de consolidar la redacción de un diario de campo, donde se

reconstruyeron los patrones de comportamiento internos y externos de los actores evaluados, más algunos detalles sobre los encuentros previos con los entrevistados, varias acotaciones hechas por los dos intérpretes al instante de los recorridos de campo y algunas actas levantadas gracias a la participación en asambleas comunitarias.

Parte del estudio consistió en la implementación de entrevistas a profundidad, mismas que se sistematizaron inmediatamente después de su realización. Para esta labor, se consideraron las recomendaciones de Flick (2007, 97-99), sobre todo al momento de construir la teoría subjetiva que sustentaba la idea de un buen vivir huehueteca. El espectro de informantes fue variado; en total 25 totonacos de entre los cuales figuraron dos ex presidentes del gobierno indígena, tres danzantes (voladores y quetzal), tres médicos tradicionales, una partera, tres amas de casa, dos estudiantes universitarios, tres profesionistas, una misionera carmelita, un catequista, tres agricultores, un fiscal de turno, el juez indígena y el mediador de paz huehueteca.

Las descripciones que se presentan también se apoyan en una serie de datos cuantitativos sistematizados a partir de una encuesta. La aplicación de esta herramienta consolidó la triangulación de los resultados, evidenciando los patrones socioculturales encontrados y la persistencia del modo de vida totonaco. Para determinar el número de encuestas a realizar, se utilizó un muestreo cualitativo con varianza máxima, precisión del 8% y confiabilidad del 95%, tomando como marco los datos expuestos en el catálogo de localidades de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos

Figura 1. Ubicación espacial del municipio de Huehuetla, Puebla



Fuente: INEGI (2018) y elaboración propia.

Indígenas de México (CDI 2010). Se encuestó a un total de 144 familias totonacas repartidas en las 12 localidades que conforman la municipalidad. Cabe mencionar que cada consultado fue mayor de edad, 50% fueron mujeres, y todos los participantes hablaban la lengua materna.

3. El modo de vida indígena en el territorio huehueteca

Con el paso del tiempo, el territorio y paisaje de Huehuetla ha sido modificado. Estos procesos de cambio (políticos, como la privatización de tierras comunales iniciada en el siglo XIX; sociales, donde el incremento demográfico resulta en la expansión de la frontera agrícola; productivos, orientados a la producción de café; y climáticos, como la helada de 1989 que afectó a miles de hectáreas cultivadas) hoy se reflejan en la alta parcelación y deforestación del monte o *kakiwin* huehueteca (Lemus y Hernández 2017, 48).

Pese a las configuraciones, en el municipio aún suscitan comprensiones sobre un espacio territorial animado, poseído por entidades¹ extraordinarias y poderosas con capacidad de acción. En Huehuetla, el espacio territorial se muestra al cuidado de seres divinos como *Kimpaxkatsikan* (Virgen de Guadalupe o Madre Tierra); *Kimpuchinakan* (San Salvador o Padre Sol); *Aktsini'* (San Miguel, San Juan o representante divino del Agua); *Kiwikgolo'* (dueño del monte); *Xmalana Tiyat* (dueño de la tierra cultivable); San Antonio; San Martín o San José (dueños de los animales domésticos). Y aunque actualmente estas entidades son incorporadas de una manera poco uniforme –pues en el municipio conviven personas de diferente credo (católicos, pentecostales, evangélicos)–, su culto se refleja en algunas prácticas cotidianas que dejan clara la idea de una tierra viva, centro vital energético y punto nodal del pensamiento totonaca huehueteca:

Fuimos a peregrinación hacia el cerro y llevaron las ofrendas [...] una parte lo fueron a dejar ahí y la otra parte fueron a comer, a convivir con la gente. Llevaron danzas, músicos, cuetes [...] la gente fue a danzar los sones de *tapaxuwan* que son casi igual como se baila los huapangos, pero sones de *tapaxuwan* son más sagrados [...] todo eso lo fueron a ofrecer, para que estén contentos los dueños de los cerros, porque van a proteger el pueblo [...] Los animalitos que vemos aquí en la tierra [...] no es de nosotros, fue prestado por Dios. Si los queremos nos van a seguir dando, si lo maltratamos nos pueden quitar (entrevista a Rafael, localidad Xonalpu, 2017).

Esta forma de entender el territorio puede explicarse a partir de los conceptos “etno-territorialidad” y “ética del don” que sugiere Barabas (2006, 52-54), pues queda claro que, en Huehuetla, el espacio territorial se ha construido bajo fronteras simbólicas de-

1 El trabajo pionero de Ichon (1990, 104) o la investigación reciente de Enríquez (2013, 131-135) muestran la estructura compleja de dioses creadores y dueños, indivisibles, anclados a principios de la naturaleza con quienes los totonacas coexisten e interaccionan mediante la entrega de ofrendas y prácticas rituales que regulan las relaciones de reciprocidad.

limitadas a partir de la cosmovisión, más las experiencias históricas locales, generando, incluso, un sistema religioso que considera representaciones propias. Los párrafos siguientes abordan las relaciones de respeto y convivencia que se tejen entre los individuos humanos y extrahumanos presentes en esta geografía sagrada, y que procuran asegurar la subsistencia.

En Huehuetla, territorio se entiende como *pulataman*, que significa “lugar que sirve para la vida”. En *pulataman*, *laktatajni* y *laknanajni* (primeros abuelos y abuelas huehuetecas) cimentaron *kachikin* (pueblo), enseñando, entre otras cosas, una moral marcada por el principio mesoamericano de tonalismo que evidencia la presencia de fuerzas anímicas que comparten todos los elementos que conforman el mundo natural, con ello, el vínculo espiritual que los seres humanos presentan con plantas y animales durante toda su vida, incluso, como lo manifiesta Stresser-Péan (2011, 487), atándolos hasta en la muerte.

Desde esta racionalidad, surge la existencia de *listakni'*, primera fuerza anímica a la que haremos referencia. El término puede ser entendido como corazón y latido, similar a lo expuesto por Rodríguez (2000, 58). Sin embargo, para los huehuetecas, *listakni'* también puede ser interpretado como vida, y a la vez, como algo que permite el sostén de esa vida. *Listakni'* es parte de lo animado: plantas, animales, ser humano, como lo constató Ichon (1990, 206); pero también de lo inanimado, incluso cargos y servicios son *listakni'* de *kachikin*, pues tienen vida y con su ejecución sostienen la vida del pueblo.

La reflexión totonaca huehueteca sobre *listakni'*, donde todo tiene vida, todo tiene corazón y latido, sea animado o inanimado, abre las puertas hacia una comprensión del ser humano-sociedad y una naturaleza como realidades que interactúan, no separadas, en un proceso de unión permanente que pudiera ser llamado, citando a Guillemot (2005, 40), “sistema de vida”.

En Huehuetla, la vida se presenta como una red holística entrelazada mediante vínculos llamados *kuxta*, que permiten el traspaso de los “espíritus” por los reinos mineral, vegetal y animal. Esta segunda fuerza anímica posibilita a los seres humanos conectarse con el resto de organismos de *tiyat* (tierra). Se dice que cada huehueteca tiene 12² *kuxta*, sin embargo, ninguno conoce cuáles son, pudiendo tener la unión mística con plantas o animales diferentes.

Este conocimiento local sobre el vínculo del cuerpo material con sus partes anímicas (*listakni'* y *kuxta*) permite la comprensión de un bienestar totonaca huehueteca (por llamarlo así), donde el cuidado del entorno natural (animales, agua, entre otros) y social familiar (hermanos, padres, etc.) se vuelven fundamentales si se quiere mantener una vida con gusto y felicidad, recreando con este hecho una sensación denominada por los comuneros como *kpaxuwa*.

2 Las declaraciones sobre su número coinciden con los hallazgos que presentan Kelly (1966, 403) y Govers (2013, 199) al momento de describir el fenómeno de tonalismo que suscita en la Sierra de Puebla.

Este estado de satisfacción y tranquilidad se aleja de la concepción de su homólogo occidental, pues no parte de la idea introspectiva de un florecimiento personal para desarrollar las capacidades propias de los individuos (Aguado et al. 2012, 52), evidenciando una práctica hierática no monástica, ya que trae consigo una carga moral que antepone primero al “otro” (piedra, planta, animal, ser humano) para lograr alcanzar la felicidad y sublimarse con el trabajo (no con el ocio), con la convivencia extra familiar (compadres, etc.) y la actividad comunal, bajo el “nosotros” al que se refiere Lenkersdorf (2012, 78-95), detonando una idea de alegría colectiva conocida como *tapaxuwan* o felicidad, armonía o gusto de la comunidad.

Desde esta comprensión de felicidad que involucra a la colectividad, surge *tapaxuwan latamat* como un sentimiento que se forja gracias a la experiencia de una forma de vida sustentada en prácticas de trabajo, de convivencia y de ritualidad, que guían, incluso, los horizontes ético y político en los que se desenvuelve la comunidad.

Tapaxuwan latamat yace en otra racionalidad, empero, a partir de los términos totonacas que lo describen, puede ser interpretado como vida a gusto, vida en felicidad, vivir en armonía o vida alegre.

Siguiendo a Farah y Vasapollo (2011, 22) y la metáfora utilizada al momento de describir las propuestas amerindias insertas bajo la plataforma de buenos vivires, se puede mencionar que, en *tapaxuwan latamat* la vida (*latamat*) se conjuga de forma plena bajo un sentido biológico, humano y espiritual, donde su disfrute, su gozo, su felicidad (*tapaxuwan*) estaría asociada con el trabajo creativo, litúrgico y recreativo que fluye gracias al diálogo constante entre la comunidad, lo divino y lo natural.

Entonces, *tapaxuwan latamat* como camino totonaca huehueteca para llegar a la felicidad es proceso de aprendizaje y toma de conciencia que se experimenta a partir de vivir la espiritualidad de la tierra mediante la entrega de ofrendas dirigidas a principios vitales del mundo natural. Pero también, gracias al cumplimiento de cargos (*litay*) y servicios (*talakgachixkuwin*) a favor de la colectividad, los cuales, además de proporcionar a los individuos el gozo de vivir la libertad (*li akstu tapakgsit*) gracias al *tapaxuwan* que brinda el hecho de servir a la comunidad, promueven una forma distinta de gobernabilidad y democracia participativa, resumida en el mandar-obediendo al que se refiere Grosfoguel (2007, 74), y que resulta incomparable con sus homólogas de derecha o izquierda vigentes en la actualidad.

En México, a diferencia de los países del Cono Sur de América, poco o nada se han teorizado los modos de vida indígena como alternativas al modelo de desarrollo occidental. Sin embargo, de las incursiones sobre el tema resaltan las reflexiones del antropólogo mixe Floriberto Díaz (2003, 96), quien en la década de 1990 acuñó el término “comunalidad”, como un concepto fundamental para entender la realidad indígena y hacer frente a las pretensiones capitalistas del México moderno y actual. Recientemente, José Paoli (2003, 71) analizó la “vida buena” del pueblo indígena

mexicano *tzeltal* bajo el término *lekil kuxlejal*, mostrándolo como un modo de vida que existió y, que hoy, pese a su degradación, es posible recuperar.

En este punto, cabe mencionar que *tapaxuwan latamat* mantiene similitudes con sus homólogos sudamericanos y mexicanos, pues sin olvidar sus particularidades, en el modo de vida totonaca huehueteca también se evidencia y se goza del acuerdo entre sociedad y naturaleza como partes de un todo integral. Siendo esta fusión visible todavía en prácticas comunitarias y cotidianas como el desarrollo de asambleas (*tamakxtumit*); la ejecución de faenas (*taskujut xalimakatum*); los trabajos de mano vuelta (*talamakatlaja*); la celebración de las fiestas del pueblo (*paskwa* o *tapaxuwan*); la ejecución de la agricultura (*tachanan*) y la ganadería (*takgalhin*) con aquellos que, además de manejar lo biológico y material, consideran su dimensión espiritual como un componente necesario en el manejo de los recursos naturales que suministra la Madre Tierra.

4. El conteo del tiempo huehueteca en la agricultura familiar

Una de las prácticas culturales más importantes de los pueblos mesoamericanos recae en el uso de calendarios contruidos a partir de observaciones solares, las cuentas de las revoluciones sinódicas de la Luna, constelaciones como las Pléyades y planetas como Venus y Marte. La investigación de Guy Stresser-Péan (2011, 369-401) da luces sobre el conteo del tiempo totonaca, acercándonos a un calendario que se inicia el 17 de noviembre bajo la combinación de dos ciclos: uno referido a 20 días y al carácter valorativo adivinatorio de sus 13 numerales, y otro anclado a los 18 meses de 20 días más cinco días complementarios.

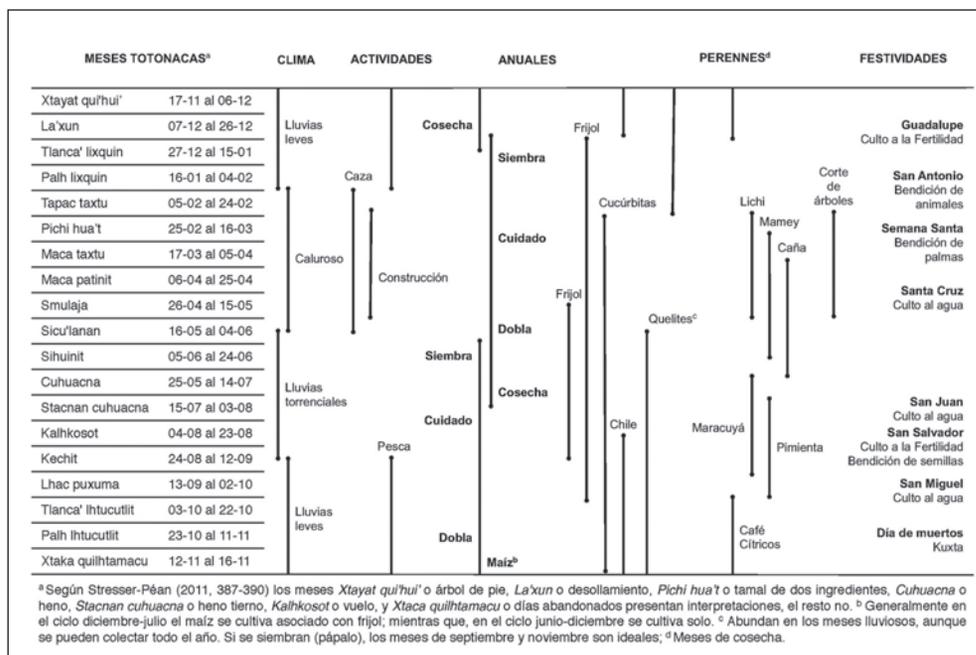
En Huehuetla, tiempo se entiende como *kilhtamaku*. Este término local yace en una racionalidad propia donde el pensamiento cíclico descrito por Gavilán (2012, 17-20) se hace notar. *Kilhtamaku* tiene una concepción multidireccional basada en las experiencias vivenciales del presente, como algo que se hace en el hecho puro de vivir aquí y ahora; por eso es común escuchar decir a los huehuetecas que todo tiene su tiempo, el cual debes vivirlo con *tapaxuwan*. Este documento no ahonda en su dimensión filosófica, más bien centra el análisis en los recuentos agrícolas como parte del conocimiento totonaca huehueteca para medir el tiempo y sus acontecimientos.

Desde este contexto y como lo muestra la figura 2, presentamos una primera división de *kilhtamaku*, seccionado por el clima en tres momentos: tiempo de lluvias leves, nublado, con presencia de vientos fríos y heladas; tiempo caluroso, seco y de vientos cálidos; y tiempo de lluvias torrenciales, nublado de vientos fuertes y granizadas ocasionales. Sobre clima y tiempo, el conocimiento es amplio, por ejemplo, una forma de predecir cosechas radica en la observación de los vientos, pues si se registran vientos cálidos a inicios de año (atípicos), se pronostican sequías y la consecuente baja productividad de milpas y cafetales.

Buen vivir y agricultura familiar en el Totonacapan poblano, México

Una segunda división de *kilhtamaku* refleja el quehacer totonaca distinguiéndose: tiempos de siembra y cosecha; tiempos para hacer viviendas (meses cálidos); tiempos de pesca (meses de lluvias leves); tiempos de caza (meses cálidos); tiempos para realizar cargos, y tiempos de fiestas. Este último *kilhtamaku*, tiempo de fiestas o *tapaxuwan*, muestra una amplia gama de manifestaciones relacionadas con las actividades agroproductivas, incluso con el ciclo ritual agrícola de tradición mesoamericana al que se refiere Gámez (2003, 39).

Figura 2. Calendario agrícola de Huehuetla, Puebla



Elaboración propia.

Un convivio totonaca resulta el 12 de diciembre: *tapaxuwan* dedicado a *Kimpaxkatsikan*. Esta celebración de tres días se realiza bajo dos vertientes. La primera es organizada por el Consejo de Ancianos del pueblo: el evento se desarrolla en el atrio de la parroquia, donde se levantan las “casitas” y donde día y noche son dedicados al diálogo, la reflexión, la oración y la entrega de ofrendas en aras de favorecer la productividad de la tierra. La segunda versión tiene un tinte similar, sin embargo, el festejo queda a cargo de los mestizos bajo la denominada “feria del café”.

Otra celebración se da el 3 de mayo. Este *tapaxuwan* dedicado al agua está velado por la ceremonia católica de la Santa Cruz. El festejo, que pide lluvias, no se desarrolla en iglesias, sino en la cima de los cerros, cajas de agua y manantiales, de forma colectiva a lo largo y ancho de la municipalidad. Tradicionalmente la divinidad totonaca relacionada con el agua ha sido *Aktsini'* (Ichon 1990, 104), siendo San Juan

Bautista su metáfora actual. Sin embargo, en Huehuetla, San Miguel también es visto como representante divino del agua. De forma que el festejo de sus mayordomías, San Juan 24 de junio y San Miguel 29 de septiembre, también reflejan parte del culto al agua huehueteca:

El Sol y el agua siempre deben estar presentes para que se dé la siembra, cuando van a traer la cera a San Salvador se llevan a San Miguel [...] San Salvador es el dueño de las semillas [...] Pero para que nazcan todas las semillas necesitamos el agua, y el agua va a surgir desde San Miguel, entonces es para que riegue nuestras semillas, por eso ellos siempre van juntos, por eso mi ofrenda y mi oración va para los dos (entrevista a Emilio, localidad Cinco de Mayo, 2017).

Otro *tapaxuwan* agrícola que procura la bendición de semillas, siembras y el agradecimiento de cosechas corresponde a la mayordomía de carácter doble dedicada al patrono de la municipalidad (*Kimpuchinakan*). Esta mayordomía se celebra el 6 de agosto, con réplica el 6 de septiembre, bajo una serie de ritos y danzas que muestran la relación entre *Kimpuchinakan* (San Salvador) y *Aktsini'* (San Miguel) como deidades creadoras de vida y garantes de su fertilidad.

Todas estas fiestas y rituales que implican una activa participación grupal materializan los conceptos abstractos de la cosmovisión huehueteca. Los eventos, además de acarrear cambios de posición social para los ejecutores y asegurar beneficios espirituales para la comunidad, consolidan sus esquemas organizativos (cargos y servicios, asambleas, faenas), reflejando con ello el trabajo colectivo y la toma de decisiones compartidas por la familia y la comunidad.

5. El sistema económico familiar de Huehuetla

La familia totonaca huehueteca, generalmente compuesta por cinco miembros, se desenvuelve en un territorio altamente parcelado. Las encuestas revelaron que el tamaño de las propiedades familiares es de 0,99 hectáreas en promedio y que operan bajo el sistema productivo milpa-cafetal-monte (Beaucage 2012, 119). Aunque desde la desaparición del Instituto Mexicano del Café, más la helada de 1989, las unidades de producción familiar han limitado el cultivo del aromático para consolidar la producción de autoconsumo, con ello, el maíz (Ellison 2017, párr. 35) como cultivo base de su alimentación y de las normas culturales que rigen la división del trabajo.

La complementariedad laboral se inicia en la niñez. Por un lado, el padre lleva a su hijo al campo desde los siete u ocho años de edad para que pueda familiarizarse con el trabajo agrícola. Y por otro, la madre enseña a las hijas las labores del hogar, lavar ropa y hacer tortillas.

Además de los quehaceres domésticos, las encuestas mostraron que las mujeres participan de actividades remuneradas como: empleadas en casas ajenas; elaboración de artesanías; atendiendo pequeñas tiendas de abarrotes, o incluso en actividades agrícolas como el mantenimiento de huertos de traspatio ricos en plantas medicinales, la selección de la semilla de maíz, la pizca de la gramínea, el corte de café y el cuidado de los animales domésticos (pollos, guajolotes, patos y ocasionalmente cerdo) destinados al autoconsumo o al mercado local.

En Huehuetla aún quedan los remanentes de las prácticas rituales relacionadas con la cría de animales. Al respecto, el 49% de las encuestadas reconoció que bendicen gallineros y chiqueros con oraciones, regando la bebida sagrada o *kuchu* (alcohol de caña) en forma de cruz en cada una de las esquinas de las estructuras, o a su vez en la parte central de las instalaciones. Incluso un 51% mencionó realizar oraciones de agradecimiento al momento de sacrificar los animales, además de poner ofrendas en el altar familiar como actos de reciprocidad ante las divinidades.

El trabajo de los hombres incluye actividades como cultivar la tierra, cortar y traer leña, desbrozar los cafetales, cortar y cargar el café, cortar y moler caña. Sin embargo, de forma alternativa a la agricultura, y según las encuestas, muchos trabajan como: jornaleros, en la construcción, como músicos o carpinteros. Incluso algunos totonacos se desplazan para cortar café o pimienta a municipios aledaños y a las plantaciones de cítricos de la costa de Veracruz. Aunque el flujo migratorio no distingue género, siendo hombres y mujeres (mínimo de 11 y máximo de 32 años) los que parten a las grandes ciudades como Puebla y México.

La unidad de producción familiar se mantiene gracias al trabajo de toda la familia. Sin contar todos los satisfactores que generan las prácticas agrícolas y ganaderas, desde su dimensión económica diremos que estas constituyen el 29% de los ingresos monetarios, con un promedio de 74,85 dólares estadounidenses por mes (SEGOB 2018, 1 dólar estadounidense igual a 18,72 pesos mexicanos). A esto se suman las actividades agrícolas indirectas (jornales), las cuales componen el 16% de los ingresos totales con un promedio de 35,86 dólares estadounidenses. En el seno familiar también se desarrollan actividades no agrícolas, mismas que constituyen el 30% de los ingresos con un promedio de 98,79 dólares estadounidenses.

Otro componente de la economía familiar yace en los apoyos gubernamentales bajo desembolsos de dinero que realizan programas de tipo productivos y de inclusión social implementados en el sector, integrando el 20% de los ingresos totales, con un promedio 37,25 dólares estadounidenses. La unidad de producción familiar también percibe remesas, conformando el 5% de los ingresos familiares con un promedio de 11,65 dólares estadounidenses al mes.

De lo anterior se desprenden varios aspectos. Primero, se confirman las estadísticas oficiales, pues al comparar la suma de ingresos económicos frente a la línea de pobreza establecida por CONEVAL (corte a enero 2018), se demuestra, desde el punto

de vista cuantitativo, que un 83% de los hogares totonacas mantienen condiciones de pobreza material. Asimismo, se expone a la pluriactividad como estrategia para enfrentar la carencia material, destacándose el incremento de actividades no agrícolas y el número de personas que trabajan por jornal como alternativas para generar recursos económicos.

Se constata también que un componente fuerte de la economía familiar reposa en los desembolsos que hacen los programas gubernamentales; al respecto, diremos que estas propuestas no se consolidan como verdaderas ayudas pues, como lo menciona Torrez (2012, 21), confunden la idea de bienestar local con su homólogo occidental, promoviendo con ello la razón de “primero el dinero”, luego la comida, lo demás, y en nuestro caso, dejando a un lado el sopesar sobre la vida comunitaria o el pensamiento sobre *tapaxuwan*. Además, es bien sabido que las propuestas gubernamentales, así planteadas, generan dependencia, ya que su paternalismo olvida los valores no convencionales presentes en los pueblos indígenas, mermando la satisfacción de otras necesidades (libertad, identidad), tal y como lo aclaran Max-Neef et al. (1998, 62).

Finalmente, los procesos migratorios aparecen como otra alternativa para afrontar la difícil situación económica. Esta perturbación social se vuelve importante pues afecta directamente al modo de vida huehueteca, pues con su hecho se suprimen las pláticas entre abuelas, abuelos y los jóvenes del pueblo, alejando a las nuevas generaciones de sus prácticas y creencias, volviéndolos, en muchos de los casos, desconocidos de la forma de vida en comunidad.

Esta realidad despierta un sentimiento contrario al que se vive desde *tapaxuwan*, una emoción comparada con un tipo de infelicidad o *talipuwán*, que hasta cierto punto puede ser entendida como una desarmonía que se vive en la comunidad y que fomenta una forma de vida desequilibrada conocida como *talipuwán latamat*. El escenario donde se presenta *talipuwán latamat* (vida en desarmonía) empieza a generalizarse debido a la superposición del paradigma dominante occidental que atenta contra las diversas estrategias de convivencia, trabajo y espiritualidad que nacen a partir del paradigma indígena ancestral.

6. El cultivo del maíz sagrado en Huehuetla

En Huehuetla, la tenencia de la tierra obedece al esquema de pequeña propiedad privada. Esta particularidad ha llevado a que algunos indígenas campesinos opten por rentar tierras para producir maíz. La alta parcelación ha obligado a cultivar de forma repetida la tierra, forzando a adaptar nuevas técnicas de cultivo, incluso suprimiendo la denominada roza-tumba-quema, salvo cuando se siembran las variedades locales de ciclo largo de frijol (blanco o *xuyumit* y gordo o *tlankastapu*), pues son útiles en zonas pedregosas y de ladera.

La ubicación geográfica de Huehuetla permite que el maíz sea cultivado dos veces al año. Las siembras consideran las fases lunares (se prefiere sembrar en luna llena o *katla papa*), los días de la semana (martes o viernes) y los días católicos de fiesta como el 12 de diciembre (Virgen de Guadalupe), 28 de diciembre (Santos Inocentes), 6 de enero (Santos Reyes), 2 de febrero (Candelaria) y 24 de junio (San Juan).

De acuerdo con Espinoza y García (2017, 97-98), los tiempos para sembrar maíz son conocidos como *putamakgmulh* (diciembre-enero), *puskakan* (enero-febrero) y *pustakgna* (junio-agosto), todos desarrollados bajo diferentes sistemas de siembra (cuadro 1).

Cuadro 1. Descripción de los sistemas de siembra utilizados en Huehuetla, Puebla

Detalle	<i>Tawilin</i> Sencillo	<i>Taskgetni</i> Con estaca	<i>Lichankan kgatsasa</i> Con estiércol
Materiales	Coa y morral.	Más estacas.	Más abono.
Técnicas	Limpieza del terreno anticipada. Se mantiene cobertura vegetal. Distancia entre surcos y plantas variada (1,0 a 1,2 por 0,5 a 0,3 metros). Número de semillas variado (tres a cinco granos por punto de siembra). Estas características son similares para el resto de sistemas.	Estacas de maíz o <i>xkijit</i> (<i>renealmia alpinia</i>) con forma de media luna, grosor de cuatro centímetros y largo de 15 centímetros. Al sembrar, la estaca va en el hoyo, con su lado convexo en dirección a la pendiente del terreno. Para tapar el hoyo, la coa se posiciona adelante cinco centímetros del punto de siembra, se entierra y se presiona a fin de cerrar el agujero.	Antes de sembrar se preparan socavones donde se deposita alrededor de ½ kilogramo de abono (dos manos). La siembra sigue los puntos fertilizados, pudiendo utilizarse la técnica sencilla o de estaca.
Ambientales	Para suelos de buena calidad (rojos polvosos, negros polvosos, negros blandos, negros pedregosos, o negros lodosos). En tiempo de <i>pustagna</i> , y en terrenos no pronunciados, el maíz se siembra con calabaza o frijol. ^b	Útil en terrenos con presencia de plagas mayores. El agujero extra permite la siembra simultánea de frijol, calabaza (<i>nipxi</i>) o chayotes (<i>maklhtukun</i>).	Para suelos de baja calidad (grises polvosos, amarillos pegajosos, amarillos pedregosos, amarillos secos y amarillos lodosos).
Económicas ^a	1/4 de hectárea, tres personas.	1/4 de hectárea, cinco personas.	1/4 de hectárea, ocho personas.

^a Un jornal de trabajo oscila entre 4 y 7 dólares estadounidenses por día. ^b Frijol negro o *patsitstapu*, frijol enredador o *makgyaw*, frijol cuerno o *lukut stapu*, todos de ciclo corto.

Fuentes: García (2013, 41-50); Espinoza y García (2017, 89) y elaboración propia.

La semilla

En Huehuetla se producen cinco tipos de maíz criollo. Las preferencias varían, el amarillo (*smukuku*) gusta por su ciclo más corto (cuatro a cinco meses), comparado con los otros (cinco a seis meses). Los maíces azul (*spupuku*) y pinto (*spilili*) son preferidos porque tienden a desarrollarse mejor en suelos poco fértiles. Por su sabor, se prefiere el maíz blanco (*saqaq*), aunque no se siembra solo, ya que va acompañado por el maíz rojo (*tsutsoq*). Según los entrevistados, este último es el favorito de *kuxiluwa* (serpiente del maíz), animal representante de *Chihini*-Sol en la tierra y protector de las milpas. El maíz rojo proporciona cuidados de índole espiritual al sembrío, de manera que, cuando se siembra el maíz blanco, el rojo lo acompaña en una relación aproximada 1:4 (rojo-blanco). Estos hechos, por un lado, refuerzan la idea de cultivos con esencia (*listakni* y *kuxta*) y, por otro, ratifican el vasto conocimiento con relación al policultivo que manejan los individuos de Huehuetla al momento de trabajar su milpa biodiversa.

Tiempo atrás, sobre todo para las siembras de maíz, se utilizaban esquemas de trabajo colectivos y de colaboración como la mano vuelta;³ sin embargo, este tipo de actividad ha perdido peso. Los datos de campo revelaron que solo el 40% de las familias practica mano vuelta al momento de cultivar maíz. Otra actividad que desaparece es el intercambio de semillas, aquí solo el 31% de los encuestados reconoció mantener esta actividad bajo modalidades como maíz para siembra por maíz para consumo y viceversa. Las causas para su pérdida son múltiples, empero, parece que la razón principal yace en los procesos migratorios, pues el 51% de los encuestados señaló que las nuevas generaciones no contemplan a la agricultura o a la ganadería dentro de sus opciones de vida.

Finalmente, la cosecha por lo general se realiza luego de luna llena. Esta actividad es ejecutada por hombres y mujeres, en ocasiones bajo esquemas mano vuelta. Una vez cosechadas las mazorcas, son apiladas de forma ordenada en un lugar específico del hogar, casi siempre en la cocina. El sitio de almacenaje es bendecido con *kucho*; además, junto a las mazorcas se deposita un adorno en forma de cruz confeccionado con *tepejilote* (*chamaedorea tepejilote*) y acompañado por veladoras y sahumerios. Algunas familias amarran las mazorcas a partir de sus brácteas, generalmente de a dos, tres o cuatro, para luego colgarlas en maderas sujetas a los techos de la casa. Se debe señalar que en este tipo de arreglo una mazorca o atado de maíz rojo irá en el extremo de las hileras, pues según la creencia, fertilizará al resto de granos además de otorgar protección espiritual al maíz almacenado. Las mazorcas de granos grandes y con menor daño mecánico o fitosanitario se seleccionan como semillas para luego ser depositadas en lugares frescos y secos, preferentemente cerca del altar familiar.

3 Actividad de colaboración mutua que no debe ser mayor o menor a la acordada; aparece principalmente en labores relacionadas con la preparación de tierras agrícolas y la recolección de cosechas, suplantando al pago de jornales.

Manejo agronómico del cultivo

El hombre organiza las actividades agronómicas y la mujer sostiene la alimentación de las personas que trabajan. Las actividades son a triple sentido: trabajo, alimentación y espiritualidad, dejando comprender la relación entre comer y trabajar bien, ya que en la siembra se ofrece un pequeño banquete con carne de guajolote o gallina (mole de siembra), que también es utilizado como ofrenda, pues si no se proporciona, tanto a la divinidad como a los individuos que colaboran, la cosecha del cultivo será mínima, incluso con la posibilidad de pérdidas.

Producir maíz es un ritual, un acto donde participa toda la familia, compadres y comadres; es una actividad que involucra a la comunidad, una fiesta, un *tapaxuwan*. Con 15 días de anticipación, se limpia el terreno. El trabajo es manual, sin embargo, el 11,8% de los encuestados mencionó usar herbicidas.

Preparar las semillas requiere mucho conocimiento; las mujeres las seleccionan para luego remojarlas con al menos un día de anticipación, validando así el potencial germinativo de los granos, además de mejorar su establecimiento en campo. Ambas actividades, participación de la mujer en los procesos agrícolas y pregerminado de la semilla, han generado grandes interrogantes entre antropólogos e historiadores sobre los orígenes del pueblo totonaca, pues según Kelly (1952-53, 185-186), dichas prácticas no corresponden a los pueblos mesoamericanos sino más bien a los asentamientos humanos del circum-caribeño. Así, la hipótesis de Kelly se integra a las propuestas que relacionan a los totonacas con los teotihuacanos y olmecas (Morales 2008, 206-209).

Actualmente se han introducido prácticas y tecnologías agrícolas; al respecto, el 11% de los encuestados mencionó usar abonos orgánicos y un 54%, fertilizantes químicos principalmente urea (34% divide en dos la aplicación). Por otro lado, un 12,5% utiliza insecticidas químicos bajo uno y cuatro momentos de uso. Las dificultades sobre el empleo de estas dos tecnologías yacen en sus momentos y dosis de aplicación, pues los recorridos de campo permitieron detectar, en algunos sembríos de maíz, la presencia de costras salinas en el suelo y fitotoxicidad debido a la excesiva utilización de estos insumos agrícolas. Si ha de corregirse esta problemática, se deberá considerar en el proceso las comprensiones anímicas sobre la tierra, ya que en Huehuetla la productividad de los cultivos no se basa solo en asuntos técnicos, sino también en visiones espirituales.

Finalmente, la dobla del maíz.⁴ Esta actividad se realiza en los meses de mayo u octubre, dependiendo del temporal, justo cuando los elotes han alcanzado su madurez óptima, la cual es comprobada por el oscurecimiento (punto negro) que aparece en el pedicelo del grano. La dobla del maíz permite conservar las mazorcas por más

⁴ Consiste en doblar el tallo del maíz por debajo de la mazorca a mano o con una horqueta, de manera que el maíz quede con la punta hacia abajo.

tiempo en campo, gracias a que quedan boca abajo se disminuye la pudrición del grano por excesos de humedad, además de mejorar el control con respecto al ataque de aves y el consecuente daño mecánico.

Los procesos de reciprocidad

Tan solo el 10% de los encuestados piensa que el maíz no tiene un dueño, una fuerza anímica sobrenatural que lo tutela. Estas modificaciones son ocasionadas por la introducción de nuevas formas de pensar sobre la tierra, atadas a prácticas agroproductivas modernas y a los procesos de evangelización que se suscitan en el lugar. Con aquellos que creen en los procesos espirituales de la tierra, la producción de maíz está marcada por actos rituales que se inician con la bendición de las semillas, justo en la mayordomía de San Salvador.

Al momento de la siembra, una porción de los alimentos siempre se deposita en el altar familiar. La ofrenda va acompañada de aguardiente, veladoras y el sahúmador que previamente ha sido encendido por el jefe de hogar bajo oraciones que invocan a *Kimpuchinakan* y *Xamalana Tiyat*.

La semilla de maíz se traslada al terreno bendecido; en algunos casos, se traza una cruz con aguardiente en el centro; otras veces se trazan cruces con la bebida sagrada en cuatro puntos del lote (rumbos cardinales norte, sur, este y oeste); en otra variante, con las palmas de Semana Santa se confecciona una cruz, la cual es plantada en el centro del terreno y bendecida con *kucho*, haciendo una cruz en la tierra con el licor.

La siembra la empieza el dueño de la milpa: con la ayuda de la coa traza los surcos y los puntos donde se colocan las semillas. Los trabajos siempre paran a las 12 del día, tiempo de *Chihini* (Padre Sol). Es en este momento donde se consumen los alimentos y en donde el mole de siembra se vuelve fundamental.

Una vez alimentadas las personas, se retoman las actividades hasta terminar la faena. Culminada, los participantes se dirigen a la vivienda de los anfitriones, donde se realiza un convivio. En este *tapaxuwan*, cada participante toma el trago sagrado y come parte de la ofrenda depositada inicialmente en el altar.

7. Conclusiones

A primera vista, la racionalidad huehueteca revela una forma de comprensión sobre la tierra que no se limita a la visión de territorio geográfico o medio de producción como generalmente se la considera; más bien, es reconocida como lugar de antepasados y como sitio para desarrollar celebraciones y fiestas, pues constituye un espacio religioso con el que los totonacas de Huehuetla mantienen relaciones místicas.

Los datos dejan ver cómo la diversificación productiva y de sus actividades mantiene la economía familiar y comunitaria, considerando que dicha diversificación se enlaza con las zonas agroecológicas presentes en el territorio, las cuales permiten la obtención de varios cultivos usados tanto para el autoconsumo como para la venta. A esta diversificación se suman la cría de animales domésticos y las relaciones sociales recreadas con el tiempo, donde el parentesco sanguíneo y espiritual se vuelven fundamentales, sobre todo en los esquemas de trabajo comunitario y colectivo.

La agricultura y la cría de animales constituyen un espejo por medio del cual los entes espirituales hacen saber a los humanos su juicio sobre el trato experimentado por ellos. Desde la óptica de los totonacas huehuetecas, las prácticas agroproductivas también se entienden como la creación de las condiciones óptimas para el despliegue de los entes con los que están vinculados.

El manejo que le dan los huehuetecas a los recursos naturales no solo contempla el plano material-biológico, sino también un ámbito social de trabajos colectivos y compartidos, incluyendo una dimensión religiosa-espiritual que representa la base en la construcción de su conocimiento. Con ello, la acción y comportamiento (correcto) se replica en las unidades de producción familiar y la comunidad, permitiendo el desarrollo del modo de vida totonaca huehueteca denominado como *tapaxuwan latamat*.

Surge entonces *tapaxuwan latamat* o vida en felicidad, como una forma de vivir, un sentimiento donde el gusto por la existencia humana nace a partir de la experiencia de convivir, trabajar y festejar la ritualidad, bajo el cumplimiento de cargos, servicios, faenas, mano vueltas, etc., a favor de la comunidad. Todo esto a partir de un momento ideal, no improvisado ni puesto al azar, ya que para los totonacas de Huehuetla la ejecución de estas y otras prácticas solo se pueden realizar bajo la idea de *kilhtamaku*, como tiempo oportuno, tiempo exacto, tiempo ideal, que se debe saber aprovechar, como un tiempo que da la vida, donde se vive el aquí y el ahora, presentes y conscientes.

Por otro lado, también se muestra cómo la imposición de la visión capitalista global desplaza al conocimiento local, las prácticas agroproductivas y comunitarias, haciendo evidente el despertar de un sentimiento contrario al que se vive desde *tapaxuwan tatamat*. Aparece entonces *talipuwán latamat* como una forma de vida desequilibrada y que hace referencia a un tipo de infelicidad que se apodera de la comunidad.

Revalorar esta forma de vida comunitaria, los diálogos entre comunidad, lo divino y lo natural, quizá no haga la tarea más fácil, pero permitirá incorporar una visión más plural sobre las distintas formas de interpretar a la naturaleza, la agricultura, el trabajo o la espiritualidad, impulsando “nuevos” caminos de convivencia, diferentes de los hasta ahora expuestos por la razón occidental.

Referencias

- Aguado, Mateo, Diana Calvo, Candela Dessal, Jorge Riechmann, José González y Carlos Montes. 2012. "La necesidad de repensar el bienestar humano en un mundo cambiante". *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global* 119: 49-76.
- Barabas, Alicia. 2006. *Dones, dueños y santos. Ensayo sobre religiones en Oaxaca*. México DF: INAH / Miguel Ángel Porrúa.
- Barril, Álex. 2007. "Introducción". En *La agricultura familiar en los países del Cono Sur*, de Álex Barril y Fátima Almada, 1-6. Asunción: IICA.
- Bartra, Armando. 2011. *Tiempos de mitos y carnaval. Indios, campesinos y revoluciones de Felipe Carrillo Puerto a Evo Morales*. México DF: ITACA / PRD-DF.
- Beaucage, Pierre. 2012. *Cuerpo, cosmos y medio ambiente entre los nahuas de la Sierra Norte de Puebla. Una aventura en antropología*. México DF: UNAM.
- Chayanov, Alexander. 1974. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas). 2010. *Catálogo de localidades indígenas 2010*. México DF: CDI.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). 2018. *Medición de la pobreza*. Acceso el 30 de enero. <https://bit.ly/2XOPTmr>
- Díaz, Floriberto. 2003. "Comunidad y comunalidad". En *La comunalidad: modo de vida en los pueblos indios*, compilado por Juan Rendón, 91-107. México: CONACULTA.
- Ellison, Nicolás. 2017. "Cambios agro-ecológicos y percepción ambiental en la región Totonaca de Huehuetla, Pue (Kgoyom)". *Nuevo Mundo - Mundos Nuevos, CERMA*. Acceso el 2 de noviembre de 2018. <https://bit.ly/30LMOVW>
- Enríquez, Héctor. 2013. *La jerarquía de los dioses totonacos*. México DF: INAH.
- Espinoza Pérez, José y Héctor García. 2017. "Los recursos naturales y su relación con la comunidad". En *El territorio de San Juan Ozelonacaxtla. Uso y cuidado desde la cosmovisión Totonaca*, coordinado por Sergio Hernández y Genaro Lemus, 83-114. Puebla: UIEP.
- Farah, Ivonne y Luciano Vasapollo. 2011. "Introducción". *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?*, coordinado por Ivonne Farah y Luciano Vasapollo, 11-35. La Paz: CIDES-UMSA / SAPIENZA / OXFAM.
- Flick, Uwe. 2007. *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata / Fundación PAIDEIA GALIZA.
- Gámez, Alejandra. 2003. "El ciclo agrícola ritual en una comunidad popoloca del sur de Puebla". *Graffylia* 1 (2): 39-53.
- García, Héctor. 2013. "Conocimiento tradicional sobre la siembra de maíz en San Juan Ozelonacaxtla, Huehuetla, Puebla". Tesis de Licenciatura en Universidad Intercultural del Estado de Puebla, México.
- Garner, Elizabeth y Ana de la O. Campos. 2014. *Identifying the 'family farm': An informal discussion of the concepts and definitions*. Roma: FAO.
- Gavilán, Víctor. 2012. *El pensamiento en espiral. El paradigma de los pueblos indígenas*. Santiago de Chile: Ñuke Mapufölaget.

- Govers, Cora. 2013. *La práctica de la comunidad. Representación, ritual y reciprocidad en la Sierra Totonaca de México*. México DF: INAH.
- Gudynas, Eduardo. 2014. “Buen vivir: sobre secuestros, domesticaciones, rescates y alternativas”. En *Bifurcación del buen vivir y el sumak kawsay*, compilado por Atawallpa Oviedo, 23-45. Quito: Ediciones SUMAK.
- Guillemot, Yves. 2005. “Para leer el *Qhapaq kuna*: ¿un nuevo paradigma?” En *Qhapaq ñan: la ruta inka de sabiduría*, de Javier Lajo, 27-63. Lima: CENES.
- Grosfoguel, Ramón. 2007. “Descolonizando los universalismos occidentales: el pluri-versalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los Zapatistas”. En *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*, editado por Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel, 63-77. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Hidalgo-Capitán, Antonio, Alexander Arias y Javier Ávila. 2014. “El pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el *sumak kawsay*”. En *Antología del pensamiento indigenista ecuatoriano sobre el sumak kawsay*, editado por Antonio Hidalgo-Capitán, Alejandro Guillén y Nancy Deleg, 29-73. Huelva y Cuenca: CIM / PYDLOS / FIUCUHU.
- Ichon, Alain. 1990. *La religión de los Totonacas de la Sierra*. México: Instituto Nacional Indigenista.
- INALI (Instituto Nacional de Lenguas Indígenas). 2008. *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: variantes lingüísticas de México con sus auto denominaciones y referencias geo estadísticas*. México: INALI.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). 2018. *Marco geoestadístico*. Acceso el 12 de agosto. <https://bit.ly/31HILub>
- _____. 2010. *Compendio de información geográfica municipal*. México: INEGI.
- _____. 2005. *II Censo de población y vivienda 2005*. México: INEGI.
- Kelly, Isabel. 1952-53. “The modern Totonac”. *Revista Mexicana de Estudios Antropológicos* 3 (2-3): 175-186.
- _____. 1966. “World view of a highland Totonac Pueblo”. En *Summa antropológica en homenaje a Roberto J. Weitlaner*, editado por INAH y SEP, 395-411. México DF: INAH / SEP.
- Kelly, Isabel y Ángel Palerm. 1952. *The Tajin Totonac. Part 1. History, subsistence, shelter and technology*. Washington DC: Smithsonian Institution / Institute of Social Anthropology.
- Lemus, Genaro y Sergio Hernández. 2017. “Transformaciones y reconfiguraciones del territorio”. En *El territorio de San Juan Ozelonacaxtla. Uso y cuidado desde la cosmovisión Totonaca*, coordinado por Sergio Hernández y Genaro Lemus, 33-83. Puebla: UIEP.
- Lenkersdorf, Carlos. 2012. *Los hombres verdaderos. Voces y testimonios tojolabales*. México DF: Siglo XXI.
- Mackay, Carolyn y Frank Trechsel. 2015. “Totonac-Tepehua genetic relationships”. *Amerindia* 32 (2): 121-158.
- Maletta, Héctor. 2011. *Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina*. Buenos Aires: RIMISP.
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn. 1998. *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo: Editorial Nordan-Comunidad.
- Morales, Saúl. 2008. “Estudios lingüísticos del Totonacapan”. *Anales de Antropología* 42: 201-225.

Mauricio Torres-Solis, Benito Ramírez-Valverde, José Pedro Juárez-Sánchez,
Mario Aliphat-Fernández y Gustavo Ramírez-Valverde

- Paoli, José. 2003. *Educación, autonomía y lekil kuxlejal: aproximaciones sociolingüísticas a la sabiduría de los Tzeltales*. México DF: UAM.
- Rodríguez, Enrique. 2000. “La cosmovisión de la muerte entre los indígenas totonacos del municipio de Coxquihui”. Tesis de Licenciatura en Universidad Autónoma Metropolitana de México.
- SEGOB (Secretaría de Gobierno). 2018. *Diario Oficial de la Federación*. Acceso el 30 de enero. <http://dof.gob.mx/>
- Stresser-Péan, Guy. 2011. *El Sol-Dios y Cristo. La cristianización de los indios de México vista desde la Sierra de Puebla*. México DF: FCE / CONACULTA.
- Torrez, Mario. 2012. *Suma Qamaña y desarrollo. El t'inkhu necesario*. La Paz: Programa Nacional Biocultura.
- Troiani, Duna. 2007. *Fonología y morfosintaxis de la lengua totonaca. Municipio de Huehuetla, Sierra Norte de Puebla*. México DF: INAH.
- Van der Ploeg, Jan. 2013. “Diez cualidades de la agricultura familiar”. *LEISA* 29 (4): 6-8.

Entrevistas

Entrevista a Rafael, localidad Xonalpu, 28 de julio de 2017.

Entrevista a Emilio, localidad Cinco de Mayo, 24 de junio de 2017.

154

Cómo citar este artículo:

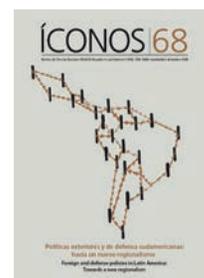
Torres-Solis, Mauricio, Benito Ramírez-Valverde, José Pedro Juárez-Sánchez, Mario Aliphat-Fernández y Gustavo Ramírez-Valverde. 2020. “Buen vivir y agricultura familiar en el Totonacapan poblano, México”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 135-154.
<https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4065>

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

The representation of Quito's southern neighborhoods in the last mayoral election. Isotropy deficit or shortage of respect?

 Dr. Alfredo Santillán. Profesor investigador, Departamento de Antropología, Historia y Humanidades. FLACSO Ecuador. (asantillan@flacso.edu.ec) (<https://orcid.org/0001-9823-7396>)

Recibido: 02/09/2019 • Revisado: 25/11/2019
Aceptado: 03/03/2020 • Publicado: 01/09/2020



Resumen

La elección del actual alcalde de Quito (período 2019-2023) arrojó un resultado imprevisto para las lógicas comunes de vaticinio político basadas en encuestas de intención de voto. La primera explicación ciudadana fue que se trató del “voto del Sur” de la ciudad el que definió el resultado, aunque los especialistas desmintieron tal hipótesis y desde entonces la reflexión política local se ha enfocado en las coyunturas posteriores. Este artículo se propone reflexionar sobre el significado de una posible “alcaldía del Sur” desde el paradigma del reconocimiento como horizonte de interpretación de la práctica política. Esta entrada analítica permite ampliar el campo de estudio de la segregación subjetiva, en tanto refuerza la dimensión simbólica de las desigualdades sociales. Así, con base en información cualitativa de las formas cotidianas de disputar la significación del Sur de Quito, se evidencia que la segregación es vivida no tanto como carencia material sino como “escasez de respeto”. Este proceso de creación de nuevas significaciones positivas del espacio habitado constituye el soporte invisible de la expansión del horizonte de las organizaciones políticas de este sector de la ciudad, que creen en la posibilidad de definir la máxima autoridad de la ciudad, antes de que esta idea aparezca en la escena pública como consecuencia del resultado electoral.

Descriptores: imaginario urbano; isotropía; política local; Quito; reconocimiento; segregación urbana.

Abstract

The last mayoral election in Quito produced a totally unexpected outcome, which contradicted all polls published before the election. Early attempts to explain the results centered on the voting patterns of the city's southern neighborhoods, which concentrate a massive lower-income population. Further analysis by specialists has tended to reject this hypothesis and privileged other potential accounts. This article draws from the “Paradigm of Recognition”, in an effort to understand the political practices that could provide meaning to the expression “The South's Administration” when referring to the recently inaugurated city government. Based on information on the various everyday forms of dispute over the meaning of the “The South” in Quito, this article suggests that a sense of territorial belonging constitutes the main platform for the building of political sense among the dwellers of this part of the city. This confirms what was already mentioned by several political organizations in the Southern districts of Quito as a possible explanation of the observed outcome, even prior to the election itself.

Keywords: urban imaginary; local politics; Quito; recognition; urban segregation; isotropy.

1. ¿Un alcalde del Sur? Geografía imaginaria del voto en Quito

Los comicios para alcalde de Quito en marzo de 2019 trajeron consigo un momento extraordinario de conmoción social. Al cierre de la jornada electoral siguieron largas horas de incertidumbre por la falta de información oficial sobre los resultados, pues a diferencia del resto de ciudades del Ecuador, el caso de Quito se caracterizó por una lentitud inusual en el procesamiento y difusión de los datos. En este contexto, se produjo un ambiente desbordado de elucubraciones, más aún al conocerse las primeras tendencias que mostraban a Jorge Yunda en primer lugar, contradiciendo los pronósticos de las encuestas previas, que aseguraban el triunfo del ex alcalde Paco Moncayo (*El Comercio* 2019a; 2019b; 2019c; Vaca 2019). Así, durante el dilatado tiempo en que se iba confirmando la tendencia, se produjo un desborde de emociones colectivas que desembocó en una reacción de rechazo inicial al candidato que se erigía como triunfador. Este rechazo, expresado principalmente en la viralización de “memes” en las redes sociales, estuvo marcado por un potente contenido clasista y racista que descalificaba al nuevo alcalde por su origen popular y su fenotipo racial.

En esta coyuntura, la primera reacción ciudadana para explicar este resultado fue la idea de que el triunfo del nuevo alcalde tenía asidero en la votación de la población del Sur de la ciudad. No obstante, en los días siguientes a la oficialización del resultado, los analistas políticos se preocuparon en comprobar si esta idea tenía asidero objetivo en la territorialización de los votos. Mediante la georreferenciación y la elaboración de mapas, desmitificaron esta hipótesis llegando a la conclusión de que el triunfo de Yunda no obedecía a un clivaje particular en el Sur de la ciudad, sino a una votación constante, aunque baja, pero en todo el territorio del Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) (Rodríguez 2019; Viteri 2019). Descartada esta primera elucubración, aparecieron nuevos temas explicativos que tomaban como base las características atípicas de esta elección como la gran cantidad de candidatos: 18 candidaturas inscritas, 11 más que en la elección de 2014; y la gran dispersión en el voto, pues el triunfo se estableció con un porcentaje cercano al 22%, frente a una tradición de alcaldías anteriores que lograban el voto de al menos la mitad del electorado (Vaca 2019).

De esta forma, poco a poco, el acontecimiento inesperado se volvió inteligible por medio de explicaciones fundamentadas y la información verificable se impuso fácilmente a la especulación ciudadana, vista como producto de la conmoción sucedida en las horas de incertidumbre postelectoral. De cierta manera, se conjuró lo que la imaginación puede inventar mediante la veracidad fáctica de los datos objetivos. Sin embargo, si las coyunturas políticas resultan eventos excepcionales en los que afloran las tensiones latentes, cabe preguntarse: ¿por qué apareció el Sur como explicación del triunfo de un alcalde identificado como distinto a las élites y clases medias?, ¿qué emociones movilizaron los contenidos racistas-clasistas de rechazo hacia el nuevo

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

alcalde? Desde los estudios de imaginarios urbanos, dedicados a tomar en serio las fantasías, invenciones y censuras que surgen de las subjetividades ciudadanas, estas preguntas cobran sentido.

Este artículo toma como pretexto la trama de significaciones que se activaron en la coyuntura política para reflexionar sobre los procesos de politización de la segregación socioespacial en Quito. Partimos de que la referencia al Sur como responsable del triunfo del alcalde Yunda resulta sintomática de cómo se representan simbólicamente las demandas de mayor isotropía, entendida como distribución equitativa de servicios urbanos, en una ciudad marcada por las desigualdades sociales. Pero introducimos el paradigma del reconocimiento como marco conceptual útil para comprender el sentido político que se ha gestado en la zona Sur de la capital ecuatoriana, a partir de la reivindicación de la pertenencia territorial.

2. La isotropía urbana en el debate político quiteño

Desde la implementación de la Constitución de 2008, la representación política en el DMQ ha tenido cambios trascendentales. Este nuevo marco normativo introdujo el principio general de “acercar las autoridades a los territorios”, lo que se tradujo en la creación de los actuales “distritos electorales”. Así la capital ecuatoriana pasó de ser un territorio único en términos electorales, a componerse de tres distritos urbanos correspondientes a las zonas Sur, Centro y Norte; además de un cuarto distrito que abarca toda el área rural. El espacio institucional en el cual este cambio ha tenido efectos directos es la conformación del Concejo Metropolitano que antes estaba constituido por 15 integrantes de las distintas fuerzas políticas y que ahora se constituye con 21 concejales en donde cada distrito pone una cuota determinada de representantes.

En el nuevo modelo, las organizaciones políticas de minoría pierden representación y la gran innovación política se produce en la representación territorial gracias a las circunscripciones, aunque estas no se corresponden con las administraciones zonales que son la institucionalidad descentralizada para la ejecución de la política municipal. El punto central de este cambio radica en que la representatividad territorial puede generar una mayor y mejor expresión de demandas localizadas, dada la inequidad territorial en la distribución de infraestructuras y servicios característica del DMQ. Así, el principio de cercanía de las autoridades a los territorios permite una nueva praxis política en la que los problemas puntuales de las circunscripciones se anteponen a los problemas comunes de toda la ciudad.

Esta conformación del Concejo Metropolitano acerca a las autoridades al territorio y, por ende, logra un mayor nivel de representación de las demandas. El concejal tiene una adscripción territorial más o menos referencial, pues se trata de zonas amplias.

Sin embargo, esto ha tenido consecuencias colaterales. Por un lado, conforme más pequeño es el distrito, los mecanismos de asignación de escaños producen un resultado favorable a las mayorías o, en el mejor de los casos, a la primera minoría, lo que establece de facto un modelo casi bipartidario. Por otro lado, la representación local ha provocado un cierto debilitamiento del debate de las problemáticas globales de la ciudad en la medida en que los intereses y expresiones están más cerca de las reivindicaciones específicas (Barrera y Novillo 2017, 156).

Este nuevo contexto resulta indispensable para entender la manera en que se ha posicionado “el Sur” en las contiendas electorales más recientes. Durante el trabajo de campo en esta zona de la ciudad, fue posible dar cuenta de tres procesos electorales, aunque el interés investigativo no estuviera enfocado en la política local. En la campaña política para las elecciones municipales de 2014, varias organizaciones sociales y culturales de la capital ecuatoriana apelaron al eslogan: “El Sur también es Quito”, para comprometer a los candidatos a la alcaldía a reforzar la atención a esta zona. Este eslogan resultó una forma de politizar la inequidad que históricamente ha caracterizado a este sector de la ciudad.

Pocos años después, en la campaña para las elecciones de representantes provinciales a la Asamblea Nacional en 2017, varias de estas organizaciones sugerían que quienes aspiraban al cargo por el distrito electoral Sur de Quito debían residir en ella y no únicamente “conocer las necesidades”, para representar adecuadamente las demandas de la población de esta zona. Desde su perspectiva, consideraban una impostura pedir votos a los residentes del Sur y vivir en zonas consideradas de mejores servicios y de mayor estatus.¹

Para la elección a la alcaldía en 2019, estas organizaciones orientaron su quehacer político hacia el reto de unificar figuras políticas para impulsar “una candidatura del Sur” capaz de llegar a la alcaldía desde esta plataforma. En sus cálculos consideraban que la densidad de la zona más poblada de la ciudad, especialmente los sectores de Quitumbe, Turubamba y Solanda, podría garantizar un triunfo electoral. Sin embargo, la fragmentación política que caracterizó a la elección en general influyó para que esta propuesta no se concretara en un liderazgo único.

Lo que resulta notorio en esta síntesis de un proceso de varios años es el crecimiento del horizonte político de las organizaciones del Sur. La demanda inicial, limitada a recibir más atención, se ha ampliado hacia la posibilidad de incidir decisivamente en la definición de la máxima autoridad de la ciudad. Aunque no se trata de una relación causal, es necesario considerar el paralelismo entre el nuevo marco normativo que promueve una mayor filiación territorial de la representación política mediante los distritos electorales, y el crecimiento del panorama de incidencia del Sur en la política local, que imagina la posibilidad de “poner alcalde”.

1 Precisamente como resultado de esa elección Jorge Yunda integró la Asamblea Nacional como representante del Distrito Sur de Quito.

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

Pero lo paradójico de la elección de 2019 es que, a pesar de que en el campo de la práctica política la idea de una alcaldía del Sur resultó un intento fallido, el primer significado que se dio al resultado es precisamente que esto había ocurrido. Esta paradoja se vuelve más profunda si se considera dos procesos: por un lado, la heterogeneidad social del Sur actual en la que coexisten clases populares y clases medias con un importante poder adquisitivo que hace difícil una visión única de las demandas de este territorio. Por otro lado, el declive de las organizaciones barriales que estaría en un momento de reducida capacidad de incidencia en la política local.

Respecto a la diversidad de intereses al interior del Sur, una manera sintomática de constatarla es precisamente poner atención al voto. Uno de los pocos análisis que existen acerca del resultado electoral es el propuesto por Unda (2019). Su explicación de las preferencias del electorado entre los cuatro candidatos con mayor puntaje se guía por una visión socioespacial de los territorios. Mediante la desagregación del voto al interior de las parroquias que componen cada circunscripción electoral del DMQ, muestra la similitud de las preferencias electorales entre las periferias tanto del Norte como del Sur, y a su vez ciertas similitudes entre las zonas más consolidadas de ambas circunscripciones. A una menor escala, la “territorialidad” del voto se vuelve más notoria y esto sería el reflejo de las condiciones sociales mayoritarias de cada localidad.

En sus palabras, “el voto en Quito tuvo un sello social inequívoco, y los distintos grupos sociales actuaron guiados por su instinto de clase, resultando en una votación relativamente homogénea socialmente” (Unda 2019, 41). Esta lógica es clara al analizar la votación de la circunscripción Sur en la cual las parroquias con mayor población correspondiente a clases populares se inclinaron por las candidaturas de Yunda y Maldonado, y en los barrios de clases medias se incrementó la aceptación de las candidaturas de Moncayo y Montúfar.² Por ahora este dato sirve para pensar que la diversidad social del Sur tiene su correlato en las preferencias políticas y que la idea de un Sur como bastión de “lo popular” es precisamente una representación mitificada.

Sobre el declive del movimiento barrial, existe mucha más información. Un punto en común de la bibliografía disponible señala que, en lo que va del presente siglo, el llamado “movimiento barrial” se encontraría en un momento de crisis. (Torres 2016; Unda 2004; Barrera 2004). Estos autores señalan que el movimiento barrial habría tenido una suerte de “edad de oro” durante la década de 1980 con el despliegue de la movilización a fin de conseguir la atención municipal en la implementación de servicios básicos. Incluso según Torres, en este momento de alta politicidad, las organizaciones barriales lograron cierto nivel de asociación entre ellas, lo que llevó a plantearse temas que sobrepasan la atención inmediata de los déficits de infraestructura y servicios:

2 Luisa Maldonado fue concejala por el Sur de Quito en varios períodos desde 2009 hasta 2018, obtuvo el 18,42% de los votos totales; Paco Moncayo fue alcalde de Quito en dos períodos consecutivos (2000-2004 y 2004-2009); y obtuvo el 17,78% de los votos. César Montúfar fue asambleísta nacional en el período 2009-2013 y obtuvo el 16,93% de votos.

Algo inédito ocurrió en el movimiento poblacional quiteño con la formación de las organizaciones barriales de nivel federativo, organizaciones de segundo grado, que bajo la denominación de federaciones, cooperativas y uniones buscaban representar zonalmente a los barrios con agendas que iban más allá de las demandas inmediatistas de infraestructura urbana, interpelando la política urbana concertada con una agenda de reivindicaciones urbanas [...], y protagonizaron numerosas luchas contra la cota de altura urbanizable, emplazamientos inadecuados de plantas industriales en los contornos de los barrios periféricos, el hospital del sur, la defensa de los mayores espacios verdes ahora constituidos como parques metropolitanos, entre otras (Torres 2016, 76).

Por su parte, Novillo sostiene que la vitalidad del movimiento urbano quiteño tiene un marco temporal más amplio, en tanto abarca la década de 1990 y se extiende hasta el primer quinquenio del siglo XXI. Su lectura se sustenta al introducir la relación de las luchas sociales locales con los movimientos sociales globales mediante instancias como el Foro Social Mundial y su aterrizaje en los problemas urbanos. En sus palabras, “el movimiento popular urbano de Ecuador tuvo un desarrollo destacado desde los años 90 y respondió a un escenario particular de consolidación de una agenda regional de lucha por el derecho a la ciudad; sin embargo, en la última década, no ha encontrado asideros sobre los cuales anclarse” (Novillo 2015, 32).

Si bien estos y otros estudios sobre la política local coinciden en el declive del movimiento barrial quiteño a inicios del presente siglo, también presentan diferencias respecto al alcance de distintos factores de este debilitamiento. Así aparecen elementos de análisis como 1) las sucesivas iniciativas de institucionalización de la participación ciudadana desde la Municipalidad; 2) el fortalecimiento de las lógicas clientelistas de gestión de demandas y lealtades políticas; 3) el posicionamiento de Quito como escenario privilegiado de la contienda política nacional; 4) la hegemonía cultural de las élites para definir la identidad de la ciudad, entre los más importantes (Burbano de Lara 2009; Unda 2004; Barrera 2004; Torres 2018). A estos factores se pueden añadir temas más recientes como la profundización del tutelaje de los movimientos sociales durante el Gobierno correísta, en el cual según Novillo las organizaciones sociales fueron instrumentalizadas como la contraparte social que defiende la actuación gubernamental, restándoles autonomía en trazar objetivos propios (Novillo 2015).

Entonces, si en términos socioeconómicos el Sur alberga distintos estratos sociales que no necesariamente comulgan en demandas e intereses únicos, y en términos políticos la organización barrial estaría en declive y sin el tiempo necesario para recomponerse después de un período de mayor tutelaje, ¿tiene sentido pensar en un crecimiento en el horizonte político de las organizaciones del Sur? Creemos que esta lectura tiene cabida, si en lugar de atender a las prácticas de las organizaciones

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

políticas formales, volcamos la mirada hacia los procesos cotidianos de politización de la tradicional desvalorización simbólica del Sur de Quito. Para tejer esta lectura, se desarrolla brevemente algunas ideas centrales del paradigma del reconocimiento aplicado al tema de la segregación urbana.

3. La segregación como problema de reconocimiento

En los últimos 20 años, el Sur de Quito ha experimentado un importante proceso de consolidación urbana, no solo por la dotación de servicios básicos como agua, luz eléctrica y alcantarillado, sino también por el desarrollo de centros de comercio y abastecimiento masivo como los centros comerciales, y más recientemente por la implantación de infraestructuras de salud, educación y de administración pública significativas en este territorio. Este mejoramiento no significa que los desequilibrios territoriales se hayan resuelto completamente, pues los análisis especializados señalan una estructura o matriz segregativa que resulta muy difícil de desmontar. Es claro que si bien Quito es actualmente una ciudad más isotrópica que hace 20 años, persiste una estructura de desigualdad territorial en la cual, sobre la histórica división norte-sur, se ha superpuesto un modelo centro-periferia en el que los extremos de la ciudad presentan menores condiciones de vida que los núcleos centrales (Godard y Andrade 2017; Unda 2019).

En trabajos anteriores hemos argumentado que lo particular del caso de Quito es una situación de “segregación imaginaria”, en tanto se mantiene activo el discurso del Sur como lugar subalterno, a pesar de la reducción del déficit de equipamientos logrado en las últimas décadas (Santillán 2019b). El imaginario es capaz de imponerse a la realidad fáctica precisamente porque se nutre de los deseos colectivos y la energía de la creatividad ciudadana; como sostiene Silva, una situación “es real porque es imaginada” (Vera 2017, 335). De esta manera, el concepto de imaginario permite ampliar la comprensión simbólica de la segregación, pues muestra que la estigmatización de un lugar puede permanecer vigente pese a las transformaciones de sus condiciones materiales. Esto implica que el orden simbólico tiene una independencia relativa física de la ciudad y que los procesos de significación del lugar son en sí mismos una arena de disputas territoriales al igual que sus problemáticas materiales (Santillán 2019a).

El trabajo de Wacquant ha sido un referente en el estudio de los estigmas territoriales; la noción de “topografía de desprestigio” (Wacquant et al. 2014, 226) permite comprender que la ciudad se puede analizar no solo como una cartografía de las desigualdades materiales, sino una cartografía de la desigualdad en el acceso al capital simbólico. También Sabatini aporta la noción de “segregación subjetiva” (Sabatini 2006, 20) para dar cuenta de los efectos simbólicos negativos de los barrios de menor

prestigio. Para los pobres urbanos, “los estigmas territoriales recaen sobre sus espaldas como desaprobación social, limitando significativamente sus oportunidades laborales y de integración funcional y simbólica a la comunidad mayor de la ciudad” (Sabatini 2015, 32). Otros trabajos coinciden en la profundización de este efecto negativo de confinamiento de las poblaciones vulnerables; es el caso de la noción de “segregación agravada” que proponen Carman et al. (2013, 23) para enfatizar la diferencia entre quienes están atados a un territorio porque no tienen otra opción, frente a quienes optan voluntariamente por la autosegregación, como es el caso de los grupos poseedores de mayores capitales.

Estos aportes han ampliado profundamente la comprensión de la segregación urbana, pero queda aún pendiente la representación en el debate político de los conflictos que conlleva la segregación subjetiva. Este planteamiento invita a pensar que, en este énfasis en el estudio de la política urbana como expresión de conflictos económico-territoriales, quedan relegadas a un segundo plano problemáticas relacionadas con el trabajo de significación que dota de sentido a los espacios marginales. Entonces vale preguntarse no únicamente por las desigualdades objetivas de las ciudades, sino también por las narrativas que se tejen sobre determinados lugares calificados como “carentes”, “desatendidos”, “marginados”, etc., ya sea desde las instituciones públicas, los medios de comunicación o la conversación cotidiana. Así, aunque esta línea de trabajo no es la predominante, en la región existen investigaciones muy significativas que apuntan a problematizar la estigmatización desde las sensibilidades y los puntos de vista de las poblaciones segregadas (Segura 2013; Cervio 2008; Márquez 2013; Elorza 2019).

Sin embargo, queda pendiente dar una perspectiva política a la dimensión subjetiva y simbólica de la segregación, capaz de hacerla existir en el lenguaje del debate político. La reflexión crítica sobre las desigualdades se ha fortalecido ampliamente en la región y cuenta con una comunidad académica y un espectro de movimientos sociales urbanos que trabajan en torno a conceptos como “justicia espacial” o “derecho a la ciudad”, como categorías útiles para politizar la exclusión socioespacial que representa para los pobres urbanos la segregación. Pero bajo esta mirada, el campo de disputa por las significaciones y el orden simbólico parece un problema secundario, cuya resolución se desvanecería al conquistar una ciudad más isotrópica. Como bien señala Melé:

La situación actual y reaparición de las teorías marxistas en los estudios urbanos bajo la influencia de la geografía radical plantea una paradoja. Por una parte, genera un nuevo interés por el estudio de los conflictos urbanos pero, al mismo tiempo, limita el análisis de las dimensiones políticas de estas situaciones, ya que se enfoca en las dimensiones económicas y los vínculos entre conflictualidad y recomposición neoliberal del capitalismo (Melé 2016, 131).

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

Con miras a fortalecer la proyección política de la segregación subjetiva, proponemos introducir como matriz teórica el paradigma del reconocimiento. Aunque sean muy escasos los trabajos sobre conflictos urbanos que han acogido las preocupaciones por el reconocimiento, esta entrada ha sido uno de los pilares conceptuales en el campo de los movimientos sociales, pues permite comprender el sentimiento de desvalorización como uno de los principales motores que alimenta las reivindicaciones sociales. Una noción sugerente en este campo es la de “escasez de respeto”:

Quando la sociedad [...] solo destaca a un pequeño número de individuos como objeto de reconocimiento, la consecuencia es la escasez de respeto, como si no hubiera suficiente cantidad de esta preciosa sustancia para todos. Al igual que muchas hambrunas, esta escasez es obra humana; a diferencia del alimento, el respeto no cuesta nada. Entonces ¿por qué habría de escasear? (Sennett 2009, 18).

Esta reflexión apunta a que el respeto es un elemento sustantivo en los vínculos sociales, sin embargo, su asignación depende de complejos mecanismos mediante los cuales solo determinadas formas de vida son consideradas valiosas. A diferencia de términos sociológicos como “estatus” o “prestigio” que permiten captar las jerarquías de valoración social, el problema del reconocimiento presenta un componente de reciprocidad, y de ahí su valor como categoría para entender la trama de las interacciones sociales. En una línea similar se destaca el trabajo teórico de Honneth (2011; 2009); para problematizar la asignación de reconocimiento, el autor utiliza la manifestación de su contrario, el desprecio, y así logra captar el problema no como la ausencia de algo, la “falta de reconocimiento”, sino la forma activa de su negación: la asignación de menosprecio. Su argumento se inscribe en la tradición de la teoría crítica y propone que el desprecio constituye un estado de alienación social que impide reconocer la valía de determinados sujetos y/o prácticas.

Siguiendo los lineamientos de debate teórico acerca de las especificidades y conexiones entre las demandas de redistribución y las de reconocimiento (Fraser 1997; Honneth 2010; Sennett 2009), consideramos que el problema de los efectos de los estigmas territoriales sobrepasa el plano de las carencias materiales, y por lo tanto su visibilidad política no basta con abogar por el mejoramiento de la isotropía urbana, aunque esto sin duda es importante. Como se muestra a continuación, en el caso de Quito el paradigma del reconocimiento resulta un insumo apropiado para desarrollar una lectura alterna de la proyección política de la disputa por la asignación de capital simbólico.

4. Los repertorios de significación del espacio estigmatizado y su proyección política

El estudio de los estigmas territoriales ha generado importantes trabajos que muestran el punto de vista de los sujetos que habitan lugares sistemáticamente desprestigiados. Lo común en estas situaciones es que el desprestigio del lugar se traslada a sus habitantes, otorgándoles atributos negativos tales como pobreza, criminalidad, vicios, etc. Aunque cada contexto es diferente, los estudios hablan de un repertorio de estrategias que van desde el ocultamiento hasta la reivindicación que se establece de acuerdo a lo que se espera lograr de la interacción con diversas instancias como instituciones de gobierno, medios de comunicación, el mercado laboral, entre otros (Wacquant et al. 2014, 220). En este panorama, las estrategias más referidas se ubican precisamente en los extremos; por un lado, están documentadas estrategias de negación del lugar de residencia como dar direcciones falsas o evitar recibir visitas. Por otro lado, las formas de activismo que disputan la presencia en los lugares también han sido investigadas en casos como organizaciones que demandan servicios, que impiden acciones de desalojo o intervienen estéticamente el barrio para darle una contraimagen positiva.

Este repertorio es pertinente para describir distintas formas de disputar la significación del Sur de Quito, pero si se considera la situación de “segregación imaginaria” mencionada, el escenario de disputa cambia. La desvalorización sistemática del Sur deviene menos de una situación objetiva de carencias en la dotación de servicios, cuanto de la reproducción de una narrativa de menosprecio. Esta narrativa muchas veces se enuncia con consciencia de su sentido contra-fáctico, pues a pesar de que se tiene cierto conocimiento de que la situación real no es como se la representa, esto no impide el ritual de humillación que se expresa en la interacción comunicativa.

En este contexto, durante las dos últimas décadas y a la par de la consolidación urbana se ha producido una contraimagen afirmativa del lugar. Frente a la imagen negativa clásica del Sur basada en asociaciones con la carencia económica, la delincuencia e inseguridad y la falta de servicios que lo hacían “pobre”, “feo”, “sucio” e “inseguro”, se puede apreciar en la actualidad una autorrepresentación afirmativa que otorga al Sur virtudes morales que se anteponen a las cualidades del llamado Norte como “ser más alegres y divertidos”, “ser más sociables y solidarios” o “pagar las cuentas en efectivo” (Santillán 2019b). No obstante, esta autorrepresentación positiva está focalizada en la misma población del Sur y no necesariamente es compartida por el resto de la población de la ciudad. Es decir que no se produce la situación de reciprocidad que Honneth plantea como necesaria para el ejercicio efectivo del reconocimiento.

Por eso en Quito la pregunta ¿dónde vives? implica necesariamente ubicarse en una geografía simbólica en la que la adscripción al Sur conlleva el conflicto potencial o latente de la desvalorización. Por ello, cualquier respuesta que se declare ante la pregunta implica un posicionamiento consciente o inconsciente del campo semántico

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

que se deriva de la imagen estigmatizada. Es este escenario, el que provee el material para pensar una suerte de micropolítica cotidiana que disputa la significación del Sur. Esto no quiere decir que hayan desaparecido las estrategias de negación y ocultamiento que aún persisten de manera sutil en situaciones como evitar mencionar el barrio preciso y declarar que sencillamente se “vive en el Sur” como localización genérica, o modificar el lugar sustituyendo el barrio de residencia por otro dentro de la zona Sur pero con mejor reputación, como la “Villa Flora” o “El Recreo”,³ que son los más nombrados en esta estrategia. También se puede mencionar verazmente información precisa del barrio o sector, pero existen diferencias importantes en el posicionamiento de esta respuesta que se manifiestan en la entonación; así como puede expresarse en tono afirmativo y de orgullo, también hay ocasiones en que se expresa como disculpa por no ser la respuesta aprobable por quien pregunta.

No obstante, emergen también reacciones que muestran la inconformidad con la narrativa desvalorizante. Por ejemplo, se ha fortalecido mucho una actitud de *ignorar* los agravios, en la que los residentes del Sur optan por hacer caso omiso a las bromas bajo la certeza de que la realidad no es como la representan las injurias, y por ende afirman “no perder tiempo en dar explicaciones”. Si bien el sentido reivindicativo de esta opción es ambiguo en tanto oscila entre ser indiferente o condescendiente con el agravio, al menos se asienta en la certeza de que la situación desfavorable que se endilga termina por ser irreal o falsa. La agencia más notoria se expresa en la variedad de formas de *enfrentar* utilizando la imagen mítica del Norte como antagonista. Generalmente se apela a virtudes morales y la vida vecinal: “Acá somos más solidarios”, “acá hay más alegría”, “acá se mantienen las tradiciones culturales”, “allá viven encerrados”, “allá la calle es muerta, no hay vida”; a las ventajas de la consolidación urbana “acá tienes todo y más barato”; o cuestionando el sentido de superioridad del Norte como lugar de enunciación: “Porque tienen más se creen más”, “acá hay más dinero en efectivo, allá solo usan tarjetas”, “allá presumen el carro, pero no tienen para la gasolina”.

Finalmente se puede apreciar formas de *utilizar* a favor la localización en el Sur, que consiste en capitalizar simbólicamente la procedencia al Sur como carta de presentación que asigna ciertos atributos como rebeldía o tenacidad: “El rock del Sur es auténtico”, “el grafiti del Sur es mejor”. Incluso en ciertas ocasiones se refiere a una forma de ser respetado por ser temido, asumiendo en su favor los aprendizajes de la supuesta peligrosidad del lugar, “conmigo no te metas que yo soy del Sur”.

Este entramado de disputas que se despliega en torno a la pregunta por el lugar de residencia muestra que la isotropía no es el único punto en conflicto de una ciudad en la que conviven sujetos desiguales y diferentes. El énfasis de este repertorio que reivindica el Sur apunta a desestabilizar la geografía simbólica del desprestigio, lo que muestra la importancia de la sistemática falta de reconocimiento que caracteriza

3 Barrios del Sur.

a la capital ecuatoriana. Pero a diferencia de la politización de la isotropía, que históricamente ha sido el objeto de las demandas sociales a la autoridad municipal, la demanda de respeto no tiene una instancia claramente identificada frente a la cual expresarse.

Se trata de una micropolítica no institucionalizada ni organizada, con una narrativa teleológica de cambio social ni una estrategia programática que defina los medios oportunos para alcanzar los fines propuestos. Por eso es difícil de ser captada por el estudio formal de la política, en el cual la isotropía se mantiene como el objetivo de las luchas sociales urbanas. El repertorio expuesto muestra formas de orgullo y autoafirmación capaces de desafiar la jerarquía histórica entre ambas zonas, que no se dirigen a las autoridades municipales específicamente, sino a un campo de significaciones que puede encarnarse en los medios de comunicación, en el mercado laboral, en el sistema educativo, en los estudios de mercado, o estar presente en la conversación cotidiana.

Vemos entonces un paralelismo entre este proceso de significación afirmativa del Sur con el cambio en el horizonte de las elecciones locales mediante la idea de que es posible una “alcaldía del Sur”. Aunque en la retórica pública este cambio puede sustentarse en el déficit de isotropía, desde el análisis de la segregación subjetiva es claro que este naciente proyecto político conlleva una demanda oculta de reconocimiento. Con este insumo se puede captar la densidad simbólica de la transformación que propone: la “zona olvidada” históricamente que ahora es capaz de dirigir el futuro de la capital.

Queda aún mucho terreno por explorar, sobre todo las mediaciones y las acciones concretas de las organizaciones que pudieran capitalizar y proyectar este sentir emergente de disputa simbólica hacia la esfera electoral. Y la reacción de las élites acostumbradas a ejercer el rol directriz e imponer la narrativa hegemónica de Quito es aún incierta. Pero al menos por ahora y con base en la evidencia empírica del repertorio expuesto, creemos que es viable una lectura de una creciente politización de la segregación subjetiva. Aunque esta politización puede ser difusa en tanto no identifica un antagonista claro como es el Municipio frente a las demandas de mayor isotropía, es el respaldo para imaginar un nuevo orden posible.

5. Conclusión

La hipotética alcaldía del Sur que se discutió en Quito tras la elección del alcalde Yunda contiene una serie de elementos que ponen en juego las fracturas sociales de la ciudad contemporánea. Si bien esta idea irrumpió en la esfera pública a partir de la sorpresa de las élites quiteñas frente a un resultado que les causó rechazo, su origen puede rastrear en el fortalecimiento del ideario político de las organizaciones del Sur, que se ha fortalecido paulatinamente desde la implementación de los distritos electorales.

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

Los pocos estudios sobre la política local señalan que la capacidad de movilización de las organizaciones sociales para interpelar a las alcaldías de turno se encontraría en momento de retroceso frente a décadas pasadas. Este diagnóstico tiene soporte si se mira la política desde sus manifestaciones más institucionalizadas: organizaciones sólidas, agendas programáticas claras, capacidad de movilización, etc. Pero desde la comprensión de las sensibilidades ciudadanas se puede mirar el surgimiento de estrategias de resignificación que disputan el orden simbólico que asigna al Sur una cualidad de subalternidad.

La dinámica social de la capital ecuatoriana se caracteriza por la segregación que tensiona los vínculos sociales. En este sentido, la reducción de las desigualdades urbanas en las décadas recientes no necesariamente conlleva un trato cotidiano de reconocimiento recíproco. Por esto, para poder leer las tensiones de la segregación subjetiva, introducimos las categorías de respeto, reconocimiento y menosprecio para captar la proyección política de las formas de disputar la pertenencia al Sur que han surgido en lo que va de este siglo. Estas herramientas permitieron pensar que en estos años se haya producido una expansión silenciosa de la conciencia política, que se expresa no tanto en la movilización callejera sino en el cambio en el horizonte político.

Las demandas de redistribución se mantienen vigentes y se proyectan permanentemente hacia los objetivos de la agenda municipal desde las lógicas de participación institucionalizadas. Pero en la trama del orden simbólico, el deseo proyectado en la “alcaldía del Sur” expresa una demanda de reconocimiento que está latente y que se mimetiza detrás del lenguaje de la desigualdad material. De ahí que se pueda extender el ideario político, que ya no se reduce a la posibilidad de incidir en el gobierno de la ciudad, sino que emerge la posibilidad de definir la máxima autoridad de la ciudad, es decir, de gobernar la capital “desde el Sur”.

Aunque la discusión política de la ciudad siga una lógica reactiva a las diversas coyunturas, creemos que lo ocurrido en la reciente elección de alcalde da cuenta de cambios profundos en las dinámicas sociales de la ciudad. Temas recurrentes del debate público como la llamada “crisis de representación”, “falta de liderazgo”, “ausencia de proyecto de ciudad” o “el abandono de las élites” son expresiones que únicamente dan cuenta de los síntomas de cambios profundos que vienen ocurriendo en Quito, sin que hayan logrado ser comprendidos en su complejidad. Por esto hemos tomado el último proceso electoral como pretexto para poner sobre la mesa el campo de las significaciones como escenario en el que se expresan tanto los conflictos latentes como los horizontes y las expectativas de cambio.

Referencias

- Barrera, Augusto. 2004. "Innovación política y participación ciudadana. El sistema de gestión participativa del Distrito Metropolitano de Quito". En *El rostro urbano de América Latina*, compilado por Ana Torres Ribeiro, 33-57. Buenos Aires: CLACSO.
- Barrera, Augusto y Nathalia Novillo. 2017. "El gobierno de las grandes ciudades: gestión y modelo territorial. El caso del Distrito Metropolitano de Quito". En *El gobierno de las grandes ciudades. Gobernanza y descentralización en la metrópolis de América Latina*, editado por Eduardo José Grin, José Hernández Bonivento y Fernando Abrucio, 145-174. Santiago: CLAD / Universidad Autónoma de Chile.
- Burbano de Lara, Felipe. 2009. "Quito y la caída de Bucaram –discurso, identidad y representaciones–". En *Quito, desarrollo para la gente, tomo II. Metrópolis. Dinámicas. Actores. Indicadores*, 63-102. Quito: Instituto de la Ciudad.
- Carman, María, Neiva Viera da Cunha y Ramiro Segura. 2013. "Introducción. Antropología, diferencia y segregación urbana". En *Segregación y diferencia en la ciudad. Hacedores de ciudades* 4, 11-34. Quito: FLACSO / CLACSO / MIDUVI.
- Cervio, Ana Lucía. 2008. "Vecinos vs. Villeros": la lucha por la definición de los modos socialmente legítimos de vivir (en) la ciudad". *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 19 (3). Acceso el 17 de febrero de 2020. <https://bit.ly/30Sg8dQ>
- El Comercio*. 2019a. "Alcalde de Quito, Jorge Yunda, seguirá en la radio hasta el 13 de mayo del 2019", 28 de marzo. <https://bit.ly/3e6PAtd>
- _____. 2019b. "Jorge Yunda expresó su malestar por la demora en el proceso electoral", 24 de marzo. <https://bit.ly/30MgK4M>
- _____. 2019c. "Jorge Yunda obtiene el 21,3% de votos para la Alcaldía de Quito; Cynthia Viteri el 52,81% para la de Guayaquil", 24 de marzo. <https://bit.ly/2zznszV>
- Elorza, Ana. 2019. "Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados". *Eure* 45 (135): 91-110. Acceso el 17 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2MYoPLG>
- Fraser, Nancy. 1997. *Justitia interrupta: reflexiones críticas desde la posición 'postsocialista'*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Godard, Henri y Luis Andrade. 2017. "Mejoramiento de las infraestructuras y de la calidad de vida en el Distrito Metropolitano de Quito-DMQ pero... persistencia de las desigualdades socioespaciales (1983–2017)". Ponencia en Primer Congreso de Estudios Urbanos del Ecuador. Quito, 26 de noviembre.
- Honneth, Axel. 2011. *La sociedad del desprecio*. Madrid: Trotta.
- _____. 2010. *Reconocimiento y menosprecio. Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*. Madrid: Katz / CCCB.
- Honneth, Axel. 2009. *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Márquez, Francisca. 2013. "Habitar la ciudad desde sus fronteras. La Chimba, Santiago de Chile". En *Segregación y diferencia en la ciudad. Hacedores de ciudades* 4, 123-143. Quito: FLACSO / CLACSO / MIDUVI.
- Melé, Patrice. 2016. "¿Qué producen los conflictos urbanos?" En *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*, editado por Fernando Carrión y Jaime Erazo, 127-56. México

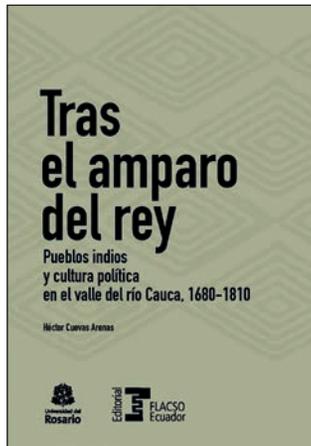
La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?

- DF: UNAM / Coordinación de Humanidades / Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad / Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe / IDRC / CLACSO.
- Novillo, Nathalia. 2015. *Estado actual del movimiento popular urbano en Ecuador*. Quito: FES-ILDIS.
- Rodríguez, Javier. 2019. "Elecciones 2019: que el mapa no nos engañe". *GK (blog)*. Acceso el 17 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2BdBibC>
- Sabatini, Francisco. 2015. "La ruptura del patrón de segregación y su significado teórico y práctico". En *Segregación urbana y espacios de exclusión*, coordinado por Adrián Aguilar e Irma Escamilla, 25-46. México DF: UNAM / Miguel Ángel Porrúa.
- _____. 2006. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Acceso el 17 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2BgfagL>
- Santillán, Alfredo. 2019a. *La construcción imaginaria del Sur de Quito*. Quito: FLACSO Ecuador.
- _____. 2019b. "Imaginar fronteras, reconstruir desigualdades". En *Ciudades (In)descifrables. Imaginarios y representaciones sociales de lo urbano*, editado por Paula Vera, Ariel Gravano y Felipe Aliaga, 107-121. Bogotá: Ediciones USTA.
- Segura, Ramiro. 2013. "Los pliegues en la experiencia urbana de la segregación socioespacial. Análisis comparativo de dos etnografías urbanas". En *Segregación y diferencia en la Ciudad. Hacedores de ciudades* 4, 143-172. Quito: FLACSO / CLACSO / MIDUVI.
- Sennett, Richard. 2009. *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Barcelona: Anagrama.
- Torres, Víctor. 2018. "Hegemonías y subalternidades en el Distrito Metropolitano de Quito". Tesis para Doctorado en Estudios Culturales Latinoamericanos en la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Ecuador. <https://bit.ly/3hu7t7r>
- _____. 2016. "Luchas sociales en la configuración del Distrito Metropolitano de Quito entre 1992-2010". *Universitas XIV* (24): 63-82. Acceso el 17 de febrero de 2020. <https://doi.org/10.17163/uni.n24.2016.03>
- Unda, Mario. 2019. "Quito en elecciones. El sello social del voto". *Sociología y Política Hoy* 1: 35-42.
- Unda, Mario. 2004. "El nuevo rostro de la conflictividad urbana en el Ecuador". En *El rostro urbano de América Latina*, compilado por Ana Torres Ribeiro, 59-73. Buenos Aires: CLACSO.
- Vaca, Fermín. 2019. "Jorge Yunda: la sorpresa en Quito". *Plan V*. Acceso el 17 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2YBadYc>
- Vera, Paula. 2017. "Es real porque es imaginado. Entrevista a Armando Silva". *Revista (In)mediaciones de la Comunicación* 12 (1): 335-359. <https://doi.org/10.18861/ic.2017.12.1.2679>
- Viteri, Ricardo. 2019. "Quién votó por Yunda: dónde fueron a parar los votos de Barrera y Rodas". *GK (blog)*. Acceso el 17 de febrero de 2020. <https://bit.ly/2AE7Hbx>
- Wacquant, Loïc, Tom Slater y Virgilio Borges. 2014. "Estigmatización territorial en acción". *Revista INVI* 29 (82): 219-240. <http://doi.org/10.4067/S0718-83582014000300008>

Cómo citar este artículo:

Santillán, Alfredo. 2020. "La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito. ¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?" *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 155-169. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4124>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Coediciones

Tras el amparo del rey. Pueblos indios y cultura política en el valle del río Cauca, 1680-1810

Héctor Cuevas Arenas

Editorial FLACSO Ecuador/ Universidad del Rosario

Edición impresa, 390 páginas

Un penetrante libro, en el cual Héctor Cuevas afronta el gran reto de captar los procesos identitarios y la cultura política de los indios del valle del río Cauca en la segunda mitad de la Colonia. Lo logra mediante una profunda investigación de archivo en la cual enfoca una región –actualmente suroccidente de Colombia– donde las lenguas e identificadores de las etnias se perdieron muy temprano en la mencionada época, al tiempo que prevalecía la categoría de “indios”. A partir de una consulta rigurosa de un amplio abanico de expedientes colombianos, ecuatorianos y españoles, construye un argumento elegante y convincente, con el cual reflexiona sobre los diversos significados que entonces tenía este término.

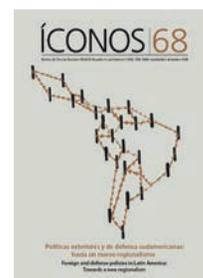
En su fluido texto, el autor indaga sobre la naturaleza del poder local en una región heterogénea. Con este propósito acuña la noción de “pacto tributario entre el rey y sus vasallos indígenas” y devela las prácticas que dicho pacto implicó. Rica en descripciones y novedosa en el campo de la historiografía, esta contribución de Héctor Cuevas problematiza la categoría de “indio” en los ámbitos legal y político de la vida cotidiana entre fines del siglo XVII e inicios del XIX.

Joanne Rappaport
Georgetown University

Disponible en www.flacso.edu.ec

Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción

Counterweight cities in South America as an answer to unitarian centralism: Santa Cruz, Guayaquil and Concepcion



 Dr. Esteban Valenzuela-Van Treek. Director del Programa CREASUR, Universidad de Concepción (Chile). (evalenzuelavt@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-1755-3309>)

 Mg. Claudia Vaca. Doctoranda en Educación, Universidad Católica de la Santísima Concepción (UCSC), (Chile). (cvaca@doctoradoedu.ucsc.cl) (<https://orcid.org/0000-0001-7237-5715>)

Recibido: 04/09/2019 • Revisado: 11/11/2019
Aceptado: 21/02/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

El artículo propone la categoría de ciudades contrapeso como aquellas que logran tanto dinamizar su desarrollo de manera endógena y a su vez impulsar un proceso de descentralización y devolución de poder en contextos de Estados tradicionalmente centralistas y con alta hegemonía de sus capitales. El contrapeso supone una visión federalista o autonomista que logra cambios desde la propia articulación regional con base en una fuerza política territorial de impacto nacional que moviliza dichas ciudades en pacto con sus regiones cercanas. Desde el punto de vista de resultados materiales, implica la capacidad de crecimiento económico y demográfico para ser polo alternativo a la capital, infraestructura de ciudad global con lazos internacionales y capital humano avanzado como polo cultural y universitario. Se concluye el éxito de Guayaquil en Ecuador y Santa Cruz de la Sierra en Bolivia con alianzas público-privadas, fuerza política influyente y alianzas interregionales para movilizarse y lograr procesos de mayor autonomía regional, a diferencia de Concepción en Chile, que muestra mayor dinamismo en lo universitario y en lo cultural. Dichas ciudades complejizan el sistema de ciudades permitiendo contener la macrocefalia del centralismo latinoamericano. Entrevistas en profundidad en los países permitieron comprender el contexto de lucha de estas ciudades contra el centralismo, sus hitos y desafíos en las diversas dimensiones del contrapeso.

Descriptores: América Latina; ciudades contrapeso; Concepción; descentralización; Guayaquil; Santa Cruz de la Sierra.

Abstract

This article introduces the concept of “counterweight cities” to describe towns that are able to generate an endogenous development process and promote decentralization in traditionally centralist states. This role is accompanied by the prevalence of federalist or autonomist thinking, supported in a local political organization able to inspire changes in the relationships between the different regions within the country. The political group that leads the process is also able to recruit backing in nearby areas. These initiatives have succeeded in consolidating their cities as alternate development poles, displaying dynamic economic and demographic growth, achieving expansion of a modern infrastructure, advanced human resources and cutting-edge cultural and academic assets. Guayaquil in Ecuador and Santa Cruz de la Sierra in Bolivia have benefited from strong ties between the public and the private sector, the presence of a robust locally-based political party and solid inter-regional alliances. These strengths have helped both cities achieve a higher degree of regional autonomy than Concepcion in Chile. The later, has instead concentrated in developing as an academic and cultural hub. The cities studied here, enhanced the complexity of the human settlement system in their countries, mitigating the macrocephalic tendencies inherent in the Latin American centralist urban structure. In-depth interviews performed in the three countries allow for a better understanding of the context in which the struggle against centralism took place and was able to overcome the challenges it encountered, in the process of generating substantial counterweights against metropolitan macrocephalism.

Keywords: Latin America; counterweight cities; Concepción; decentralization; Guayaquil; Santa Cruz de la Sierra.

1. Introducción

La investigación se aparta del debate centrado en el tamaño de las zonas urbanas o en el peso económico y la globalización de una urbe, con el objetivo de describir reflexivamente sobre la capacidad de una ciudad en tanto sociedad política para transformar el tipo de Estado nacional centralista hegemónico en América Latina (Véliz 1984), con una fuerte capital concentradora que inhibe procesos de fortalecimiento de gobiernos subnacionales (Eaton 2004) y en las cuales, como en el caso chileno, se asienta la élite oligárquica nacional tras derrotar las coaliciones liberales-federalistas (Ortiz y Valenzuela 2014).

El artículo es resultado de entrevistas –cinco en profundidad en cada país– y análisis desarrollado en torno a los estudios sobre descentralización económica, política y cultural en Latinoamérica. El artículo propone el concepto de ciudades contrapesos como aquellas que han logrado reformas pro descentralización en diferentes momentos de la historia de sus países (Rosales 2012) o han logrado, como comunidad sociopolítica, dinamizar su desarrollo para liderar en el caso de Guayaquil, equilibrar en el de Santa Cruz de la Sierra y moderar en el de Concepción. Son ciudades que han levantado demandas pro autonomía política, competencia y económico-fiscal en el contexto centralista latinoamericano de federalismo retórico –exceptuando Argentina y Brasil al ver el gasto subnacional– y Estados centrales que niegan niveles relevantes de autonomía. En Bolivia, Ecuador y Chile, han prevalecido modelos unitarios centrales, los que han derivado a modelos de mayor descentralización en la parte andina por el papel clave de ciudades contrapesos (Henríquez y Valenzuela 2020). Para la descripción y análisis de los procesos de descentralización del poder, el artículo propone la categoría de ciudades contrapeso con alto dinamismo político y económico respecto a la capital hegemónica, lo que permite construir niveles relevantes de autonomía política y económica, empujando procesos descentralizadores en pugna con las élites centralistas de los Estados nacionales afincadas en las capitales (Eaton 2004).

Se observan casos exitosos de ciudades contrapeso que muestran capacidad de construcción social inter-classes de ciudad y región en gobernanza activa entre actores plurales político-sociales y empresariales (Boisier 1992; Albuquerque y Cortés 2001; Prats 2005), así como construcción de fuerza política propia con influencia nacional que empuja la descentralización política (Falleti 2010), coalición regionalista al abrirse el sistema a elecciones del nivel intermedio (O’Neill 2005), o hegemonizando un partido nacional desde una macro-zona que aglutina varios territorios periféricos (Simison 2015).

El estudio sobre las ciudades se ha centrado en la “primordial” como las ciudades desproporcionadamente grandes para la época –de más de un millón de habitantes– que concentran ser nacionales y son al menos el doble en población e influencia de la ciudad que les sigue (Jefferson 1939, 227). El estudio sobre ciudades crece al ritmo de

la urbanización, con una serie de categorías que cobran significado polisémico en diversos países. El concepto de ciudad “primordial” devino en megalópolis (Gottmann 1961), ciudad área o súper como Los Ángeles (Lang 2003). Estas visiones centradas en el poderío nacional y el tamaño han sido desplazadas por los estudios de ciudades globales, acuñado por Saskia Sassen (1991) en relación con ciudades que por sí mismas son capaces de intercambiar con el mundo con fuerte influencia económica, política y cultural. Dichas son metrópolis con infraestructura para la inserción global (aeropuertos, trenes, megapuertos), poseen por sí mismas marca mundial, peso científico y cultural, centro de innovaciones, negocios y sede de megaempresas; en una categoría “gama”, globales con menor poder económico, estaría Guayaquil.

Otro aporte teórico es la categoría de ciudad mundial de Montoya (2009), que crece en países en desarrollo en la ola de inversiones globales, pero es desbordada por los cordones de pobreza de migrantes rurales y por la incapacidad de dar servicios al ver sobrepasada su capacidad fiscal y de infraestructura. El concepto de ciudades intermedias ha sido estandarizado mundialmente como urbes que varían entre 100 000 y medio millón de habitantes (ONU Hábitat 2007), con propuestas vinculadas al polo de servicios relevantes en países de menor población (Maturana y Rojas 2015). Desde América Latina, se han empujado definiciones novedosas como la del Banco Interamericano de Desarrollo (BID 2016) de ciudades emergentes y sostenibles caracterizadas por una población entre 100 000 y dos millones, dependiendo del tamaño de los países y por crecer rápido pero aún con un tamaño que permite planificar su sustentabilidad integral.

Las ciudades contrapeso se explican al igual que el caso europeo porque son un subsistema urbano que evoluciona históricamente, creciendo por su ubicación como nodo de transporte y mayor dinamismo en una red de pequeñas ciudades y pueblos que requieren de un centro urbano mayor que provee en una macro-zona conexiones y servicios (Bretagnolle et al. 1997). Así como Lyon y Berlín se desarrollaron en áreas diferentes a París y Munich, Guayaquil (en la costa), Santa Cruz (en el oriente) y Concepción (en el sur) son las ciudades de mayor jerarquía en una macro-región con sistema de ciudades.

Para Jefferson (1939), las grandes ciudades con jerarquía son producto de elementos políticos, coloniales o económicos que rompen la naturalidad de una red de ciudades intermedias por asentamientos espontáneos por sus características geográficas. Lo anterior es claro en el caso de los tres casos estudiados: Concepción es la tercera ciudad fundada en Chile tras Santiago y La Serena, allí se instala la Real Audiencia y por ser la zona de la larga guerra con los mapuches, se convierte en la plaza militar principal. A su vez, Guayaquil es el puerto principal del Ecuador y su conexión con el mundo, mientras Santa Cruz de la Sierra es la ciudad primordial del amplio territorio diferenciado entre Asunción y La Paz, teniendo obispado, delegación política, militar y tributaria propia.

2. Dimensiones de una ciudad contrapeso y estudio de casos en América Latina

El concepto de ciudad contrapeso apunta a la capacidad de transformación político-económico-cultural de un país con predominio del unitarismo centralista, con capital que hegemoniza la política y el control de las finanzas públicas. La ciudad contrapeso articula en su zona una fuerza política propia de raigambre federalista y/o autonomista y logra rivalizar en el liderazgo económico con la metrópolis evitando que la capital nacional triplique a la segunda ciudad como poderío económico, poblacional y liderazgo cultural.

La historia de América Latina está dominada de presidencias autocráticas con caudillos militares, populismos y partidos hegemónicos de derechas o izquierdas autoritarias (Véliz 1984; Krauze 1997; Laclau 2004), siendo ejemplares los casos de movimientos de diverso signo político afincados en gestiones municipales que luego logran la democratización de sus regiones e influyen en las aperturas políticas de sus países y la descentralización de estos con diferentes grados de efectividad. Es decir, logran el contrapeso cuando construyen alianzas amplias inter-clases, con alta identidad de un regionalismo intenso y proto-nacionalista como comunidad emancipadora (Hroch 2001), que se movilizan por la democracia, el poder territorial y logran redistribución nacional de renta y equilibrios.

En el caso sudamericano son evidentes los éxitos de Santa Cruz de la Sierra y Guayaquil respecto a La Paz y Quito, las cuales mantienen prácticamente el mismo poderío demográfico y poblacional que la ciudad capital. En los países federales, la anomalía ha sido siempre Buenos Aires versus las provincias, donde el sistema federal institucionalizado en la Constitución de 1853 ha permitido poder provincial y alta descentralización fiscal (Rosales 2012), pero Rosario y Córdoba perdieron peso económico versus Buenos Aires (Schteingart y Pírez 2015) y con sus poblaciones en torno al 1 300 000 son “solamente” el 10% del Gran Buenos Aires. En cambio, Río de Janeiro logró consolidarse como segundo polo fuerte de Brasil con 14 millones versus los 22 de São Paulo. Brasilia fue creada como capital en el desarrollismo de la década de 1950, no obstante São Paulo fue el polo hegemónico desde finales del siglo XIX (Toledo 2004).

En el caso de México, no se cumple la regla de lograr una ciudad contrapeso que sea al menos un tercio de la capital, ya que Guadalajara y Monterrey, con sus cinco millones de habitantes y alto nivel económico y cultural, equivalen a menos de un cuarto de la Ciudad de México con 22,3 millones. Venezuela sí logró un equilibrio de ciudades con Caracas con siete millones, Maracaibo con 5,3 y otras tres en torno a los tres millones (Valencia, Barquisimeto y Maracay). La fuerza de Medellín y su región de Antioquia le permiten ser casi la mitad de Bogotá (4,5 millones versus 10) y con las otras dos zonas del país con grandes ciudades de tres millones: Cali en el Valle hacia el Pacífico y Barranquilla en el Caribe.

Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción

Los países donde se impuso el centralismo sin contrapesos tras el fracaso de los federalistas en el siglo XIX, como Chile y Perú, muestran un gran rezago en ciudades que fueron contrapeso en el siglo XIX, con una alta concentración de la población en sus capitales (Lima 10,5 millones y Santiago 7,5 millones), relegando en sistemas centralizados a las restantes ciudades a menos de un sexto de las capitales primarias (Arequipa en relación a Lima y las zonas metropolitanas de Valparaíso y Concepción en Chile). No obstante, lo anterior, el mayor diferencial es Argentina en cuanto a la relación de las dos ciudades principales, ya que Córdoba tiene el 10% de la población del Gran Buenos Aires. Si se mide en el clásico peso de la ciudad primordial, Santiago es la peor con el 38% del país, Buenos Aires el 35% y Lima el 20%. La siguiente tabla difiere del indicador clásico de ciudad con primacía de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL 2020), que lo entiende como la porción de una ciudad principal como porcentaje de la población urbana total. La idea de contrapeso lleva a comparar la ciudad principal con la segunda y medir su peso demográfico.

Cuadro 1. Capitales primordiales versus ciudades contrapeso a nivel demográfico en América Latina

País	Ciudad capital o primordial		Ciudades contrapeso		% de la segunda ciudad respecto a la primordial
	(millones de habitantes)				
Ecuador	Quito	3	Guayaquil	3,5	1,16
Bolivia	La Paz	2,36	Santa Cruz de la Sierra	2,36	1
Venezuela	Caracas	7	Maracaibo	5,3	0,75
			Barquisimeto	3,5	
			Valencia	3,2	
Brasil	São Paulo	22	Rio de Janeiro	13,8	0,62
			Belo Horizonte	6	
Colombia	Bogotá	10,1	Medellín	4,5	0,44
			Cali	3	
			Barranquilla	2,4	
México	Ciudad de México	22,3	Guadalajara	5	0,22
			Monterrey	4,7	
Chile	Santiago	7,3	Valparaíso	1,1	0,15
			Concepción	1	
Perú	Lima	10,5	Arequipa	1,4	0,13
			Trujillo	1	
Argentina	Buenos Aires	16	Córdoba	1,6	0,10
			Rosario	1,3	

Elaboración propia con base en ONU (2019) y estadísticas nacionales.

Como se examinará, en el caso de Ecuador es clave el poder movilizador con influencia política nacional del Partido Social Cristiano con hegemonía hace medio siglo en Guayaquil. En el caso de Bolivia, los históricos movimientos federalistas y comités cívicos de Santa Cruz de la Sierra que articularon a la llamada Medialuna de departamentos del oriente bajo el predominio en la política regional del Partido Demócrata.

En Argentina, es notorio el papel histórico de Córdoba como ciudad modernizante desde su reforma universitaria pionera de 1917 y el rol de Rosario con un fuerte Partido Socialista adscrito a la provincia de Santa Fe. La acción de su federalismo logró niveles de autonomía, pero no detuvo la hiperconcentración en la capital (Scheuingart y Pírez 2015). Por otra parte, en Colombia, Medellín, con fuerte presencia de corrientes liberales y de izquierdas alternativas verdes (Fajardo 2017), la ciudad ha logrado regenerarse y mejorar su calidad de vida.

3. La larga historia de construcción de poder y autonomía de Santa Cruz de la Sierra: la “Nación Camba-Cruceña”

176

Santa Cruz es el motor económico de Bolivia y fue clave para lograr el fortalecimiento de la democracia regional. A finales del siglo XX, se consolidó el *boom* económico de Santa Cruz versus el rezago y conflictividad en La Paz-El Alto, con un crecimiento promedio del 5,5%; y entre 2011 y 2013, su crecimiento promedio subió al 7%, siendo el 30% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional (Vaca 2018). No obstante estos datos, el aporte económico y político de Santa Cruz de la Sierra es minimizado por la historiografía hegemónica paceña como la antología de documentos clave de la historia de Bolivia de Arze (2015), prologada por García Linera, donde no existen las múltiples demandas, comités cívicos y protestas lideradas por Santa Cruz desde el siglo XIX, desde la propuesta federal de Lucas Mendoza, el socialista Andrés Ibáñez, hasta el primer levantamiento de los patriotas federales en la década de 1890 (Sandoval 2011, 38-39).

Durante el siglo XX, Santa Cruz lideró todas las demandas de mayor poder regional y rompió con el Estado oligárquico sin pago de impuestos. Este hecho es importante porque el proyecto “cruceño” puja para que el Estado cobre impuestos a la explotación petrolera que comienza en una combinación región-nación para salir del aislamiento y tener tren hacia el Pacífico y a los grandes ríos con Brasil por el oriente (Roca 2001; Rojas 2015). Así se sucede el memorándum de 1904, el socialismo militar de 1936, el Partido Oriental Socialista de 1938, y en la década de 1950 destaca la demanda de tributos para la región el diputado socialista Valentín Vega, el dirigente del Comité Cívico Melchor Pinto y el reformista senador del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) Omar Chávez. La llamada “Ley Vega”

pedía que se cumpliera con cobrar los impuestos petroleros y mandar parte de estos a Santa Cruz, cuestión que estaba establecida en la ley, pero La Paz no cumplía (Rojas 2015, 188-189). Gracias a esta ley no se volvió a cuestionar legalmente el 11% de las regalías de la venta de hidrocarburos a Santa Cruz, no obstante, atrasados y con descuentos diversos.

Con anterioridad al período de Evo Morales, bajo gobiernos derechistas en Bolivia ya Santa Cruz había reactivado su demanda por autonomía y democracia federal con la activación de comités cívicos y textos emblemáticos como el memorándum de 2001 en que se pidió autodeterminación y nuevo Estado, donde su ala más radical levantó la idea de la “Nación Camba”, denominación a una macro-región independiente del oriente boliviano con sus banderas verdes y blancas, incluyendo una carta a Kofi Annan secretario de la ONU (Nación Camba 2005, 15-17). El periodista cruceño Pablo Ortiz reconoce que sectores de extrema derecha buscaron armarse contra Evo Morales, pero la represión estatal y la lógica más pactista de Rubén Costas facilitó el logro de elección de gobernadores y coparticipación en Ley de Hidrocarburos (entrevista a Pablo Ortiz, enero de 2018).

La ciudad se movilizó activamente en alianza con la zona norte de Pando y Beni, así como la sureña Tarija donde domina el ex presidente socialdemócrata Jaime Paz Zamora, logrando el acuerdo con el Movimiento al Socialismo (MAS), y niveles altos de democracia y autonomía en 2008. No obstante, el ala más secesionista del movimiento permanece promoviendo una salida confederal en que la nacionalidad camba-cruceña tenga el mismo poder que el altiplano “colla” dominado por quechuas y aymaras (Peralta 2008).

Otra diferencia marcada entre La Paz y Santa Cruz es su marcado cosmopolitismo, migración de zonas urbanas y rurales de los nueve departamentos de Bolivia y distintas partes del mundo, así como su vínculo activo con Brasil y Chile, a diferencia de la alianza histórica de La Paz con Lima desde finales de la Colonia (Audiencia de Charcas vinculada al Virreinato del Alto Perú) y el período de la Confederación Perú-Boliviana en el siglo XIX. Santa Cruz, desde su fundación en 1561, desempeñó frente a la naciente Audiencia de Charcas el papel de una ciudad de frontera de contención frente al creciente imperio portugués (Brasil) y también frontera interna frente las insumisas poblaciones indígenas de la llanura dominada por guaraníes, chiquitanos y chiriguano (Vaca 2018). Se mantuvo aislada y marginal frente al posterior auge de la plata de Potosí hacia el Pacífico. Santa Cruz estuvo más vinculada al norte argentino y a Paraguay desde donde se expandieron las misiones jesuíticas de Moxos y Chiquitos (Sandoval 2011, 7). Con Chile mantuvo activo intercambio con Iquique y su Universidad lleva el nombre Gabriel René Moreno, intelectual y político quien murió en Valparaíso y es “denostado en La Paz por ser parte de la negociación del tratado con Chile de 1904” (entrevista a R. Baldizón, enero de 2018).

El Comité Cívico Pro Santa Cruz (CPSC) se autoimpuso aislar a los grupos de extrema derecha y, con el discurso más integrador del gobernador Rubén Costa, aunque con firmeza en la demanda autonómica, se movilizó la comunidad y se negoció con la Asamblea Constituyente dominada por los partidarios del MAS.

El historiador Nelson Jordán plantea que las luchas y sus paros liderados por el Comité Pro Santa Cruz cuajaron un siglo de demanda descentralizadora de una ciudad contrapeso (Jordán 2009, 15-20). Los resultados de la movilización de Santa Cruz, en alianza con los departamentos de la medialuna oriental, fueron la elección de gobernadores regionales y la mayor autonomía fiscal, con la creación de impuestos y tasas no análogos a los del nivel central, agencias tributaria departamental y municipal, y la coparticipación por ley de la renta minera y de hidrocarburos, lo cual permite que tanto la ciudad contrapeso como sus ciudades circundantes dispongan de recursos para sus servicios (Molina et al. 2008).

4. Guayaquil y el camino público-privado de poder como la Singapur de Sudamérica

Guayaquil es el único caso de ciudad no capital dominante en Hispanoamérica –dejamos de lado el caso de Brasilia versus São Paulo–. Además de tener mayor población que Quito, en la costa con la provincia del Guayas y Guayaquil como epicentro se concentra la actividad agroindustrial, exportadora y los servicios financieros, comerciales y logísticos anexos. La ciudad portuaria levantada en el golfo del Guayas es el sistema hídrico más importante de la parte noroccidental de América del Sur. Su poderío proviene del siglo XIX en que siempre defendió su autonomía desde el municipio y se enfrentó a diversos regímenes autoritarios centralistas con el metarrelato de la emancipación guayaquileña y construir un país distinto al andino Ecuador de Quito (Fazio 1987).

La historia es más fuerte que las categorías y, aunque en la mayoría de los países el liberalismo se alió con las ideas federalistas, en el caso ecuatoriano los conservadores y social cristianos, ajenos al poder central, cobraron fuerza en Guayaquil haciéndose pro descentralización cuando se pierde el poder estatal (O'Neill 2005; Simison 2015). En Guayaquil se asentó el poder conservador que se tradujo en el siglo XX en el Partido Social Cristiano (PSC) que gobernó el país con León Febres Cordero en la década de 1980, quien luego se convirtió en el alcalde de Guayaquil (1992-2000), para luego pasar la Alcaldía a manos de Jaime Nebot, el cual ha estado en dos oportunidades en segundas vueltas presidenciales. El PSC es la fuerza hegemónica de la política de Guayaquil y su región de Guayas en la Alcaldía Metropolitana de Guayaquil y los municipios aledaños a la provincia. Aunque es partido nacional, su fuerza electoral está focalizada en la costa. No obstante, el PSC tuvo la Alcaldía de

Quito en la persona de Sixto Durán-Ballén en la década de 1970, quien fue presidente de la República (1992-1996) “impulsando una primera ola de mayor poder municipal, creando la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito que consolidó la Alcaldía mayor y le transfirió potestades” (entrevista a F. Carrión, marzo de 2017).

Por su parte, Quito ha sido gobernada principalmente por demócratas cristianos reformistas agrupados en el ex partido Democracia Popular (de 1988 a 2000 se sucedieron Rodrigo Paz, Jamil Mahuad y Roque Sevilla), y luego socialdemócratas izquierdistas aliados del ex presidente Rafael Correa (desde 2000 a 2014 Paco Moncayo, Andrés Vallejo y Augusto Barrera). El ex alcalde Barrera afirma que “desde la izquierda también se ha impulsado el proceso descentralizador, devolviendo salud y educación al Estado central por la necesaria equidad, pero permitiendo un sistema de transferencias negociadas de manera incremental que llamamos menú de proyectos” (entrevista a A. Barrera, marzo de 2017). Quito como sede del poder político central asocia descentralización con el neoliberalismo que llevó al colapso de la inestabilidad económica y política, que llevó al poder a Rafael Correa y una “revolución ciudadana” que, en una primera etapa logró estabilizar la economía y pactar obras con los entes subnacionales, pero luego en su hegemonismo personalista no logró articular alianzas y perdió las elecciones en las tres grandes ciudades de Guayaquil, Cuenca y Quito (Mantilla 2015).

Una visión crítica la presenta Burbano de Lara (2009) al ligar la fuerte oposición de Nebot y Guayaquil a las reformas constitucionales de Rafael Correa, con una pugna entre la costa más vinculada a las exportaciones del modelo neoliberal versus el proyecto nacional estatal de Alianza PAIS que fue derrotado por estrecho margen en 2008 por el PSC y su “No” a la nueva Constitución.

Guayaquil siempre ha tenido un discurso de ciudad conectada con el mundo que pretende ser la Singapur de América Latina por su eficiencia, medio ambiente, ambiente de negocios, visión empresarial con base en la cooperación público-privada de ciudad global (Paredes 2006). Guayas y la costa son grandes exportadores de camarón, banano y otros productos agroindustriales, lo cual es propio de las regiones ricas que quieren más descentralización, versus las “pobres” que demandan apoyo del Estado central porque están limitadas en recursos naturales que les permitan generar su locomotora interna de producción. Por otra parte, el auge económico implica compromiso privado en obras y niveles medianos de recolección de impuestos, lo que posibilita a Guayaquil lograr recrear un poder metropolitano fuerte, con gobernanza en expansión y mejoras sustanciales de políticas públicas, que le permiten generar empleo y capacidad administrativa en sus servicios (Torral 2017).

Al igual que Santa Cruz, hace una fuerte arremetida de discurso anticentralista, identidad territorial, genera demanda con sus vecinos y se moviliza con apoyo ciudadano transversal y popular por medio de “marchas” o bien sea a través de consultas

populares y/o manifiestos políticos. En este entorno y en ese clima de mediados de la década de 1990, cobró hegemonía el proyecto de fortalecimiento subnacional de Guayaquil, que se radicalizó con fuerte movilización de barrios populares afines mediante de paros cívicos de toda la ciudad, que forzaron equilibrios presupuestarios con Quito usando al PSC como pivote de la transformación (Toral 2017, 32).

5. La relevancia de Concepción en el siglo XIX, su minorización actual como contrapeso intermedio con fuerte poder cultural

Concepción fue muy activa desde la mayor estabilización de las relaciones con los mapuches tras la Guerra de Arauco y la firma de acuerdos desde la segunda mitad del siglo XVII, convirtiéndose en la práctica en el principal polo comercial, militar, agrícola y minero del Reino de Chile (Cartes 2010 y 2014) con conexiones con el mundo, el Río de la Plata y un rico comercio con los mapuches que la hizo zona de cultura autónoma y poder semiautónomo, lo que configuró las tres provincias clave en la fundación del Chile moderno: Coquimbo (desde La Serena hasta el desierto de Atacama), Santiago (con sus zonas agrícolas de Aconcagua, Rancagua y Colchagua, junto al puerto de Valparaíso) y Concepción (desde Talca en el río Maule hasta el Biobío y el territorio mapuche).

En la independencia “estuvo contra Chile” (Cartes 2010) en cuanto constructo centralista dominado por Santiago desde la centralización borbónica de fines del siglo XVIII, la que produjo una clase oligárquica, burocrática y autoritaria que quitaba poder a las otras dos provincias fundantes del país y se puso en el llamado régimen portaliano militarista (Salazar 2005), producto del propio quiebre de la sociedad de Concepción entre el liberal federalista Ramón Freire y el conservador José Joaquín Prieto que inauguró el ciclo de decenios conservadores entre 1830-1870.

Concepción fue, durante gran parte del siglo XIX, la ciudad rebelde y contrapeso a la aguda centralización en Santiago, lo que se tradujo en su papel clave en las guerras civiles federalistas (1830, 1851 y 1859), especialmente en 1851 en que actuaron unidos con las generaciones de liberales rojos y numerosos contingentes mapuches en búsqueda de recuperar autogobierno (Salazar 2005). Sin embargo, el fracaso del federalismo, la integración de la élite insurrecta a la apertura liberal que no se tradujo en descentralización sino en parlamentarismo (Ortiz y Valenzuela 2014), junto a la prioridad dada por la oligarquía al valle central en los sistemas de canales, el tren a Talca e incluso los ramales a la costa para la exportación de trigo, desplazó a Concepción de su protagonismo junto al norte (La Serena y Copiapó en Atacama).

Durante el siglo XX tuvo dos momentos de fuerza en el período desarrollista de 1930 a 1973: la capacidad endógena de crear la Universidad de Concepción por el liderazgo aglutinador de Enrique Molina Garmendia (tercera en los diversos indica-

dores del país tras las santiaguinas Universidades de Chile y Católica), y con apoyo de una fuerte inversión estatal se fortaleció como polo industrial, textil, siderúrgico y con el megapuerto San Vicente-Talcahuano para la industria pesquera, energética y forestal (Pacheco 1997).

A diferencia de Guayaquil y Santa Cruz, no construyó una fuerza política hegemónica desde la región, no obstante, ha habido fuerzas menores. Entre los movimientos endógenos con proyección nacional, se destaca el Movimiento de Izquierda Revolucionario incubado en 1965 en la Escuela de Medicina de la Universidad de Concepción, el cual creció en zonas urbanas pobres, entre estudiantes y campesinos radicalizados, pero se negó a la vida electoral optando por la lucha armada, con una relación conflictiva con la vía legal de Salvador Allende durante la Unidad Popular (1970-73), perseguido y diezmado por Augusto Pinochet. El Movimiento de Acción Popular Unitario (MAPU), católicos socialistas, tuvo su mayor peso electoral en 1973 en Concepción, fue clave en las redes autoritarias y dominó numerosas alcaldías en el regreso de la democracia. En 2008 se creó el Movimiento Amplio Social (MAS), que logró elegir al senador Alejandro Navarro, pero luego tuvo una baja votación presidencial y se fusionó con progresistas y regionalistas verdes.

En síntesis, Concepción explora partidos propios en la izquierda con sello regionalista, pero ellos no logran consolidarse por la carencia de articulación y pluralidad, a diferencia de los casos de Guayaquil y Santa Cruz donde se construyen partidos de centro derecha con pluralidad inter-generacional, combinando a empresarios, líderes sociales y profesionales de ideas liberales y ambientalistas. Más allá del perfil partidista, la ausencia de instancias de encuentro sociopolítico cohesivo (los Comités Cívicos de Guayaquil y Santa Cruz) hicieron a Concepción retrotraerse y, como paradigma de la falta de liderazgo político cohesivo, se produjo la fractura con la provincia de Ñuble, lo que se tradujo en un quiebre que llevó en 2017 a la aprobación de la una nueva región con Chillán como cabecera, perdiendo el Biobío (Silva y Valenzuela 2017). Es decir, el Gran Concepción no articuló a su propia región interior resentida con ciudades intermedias como “territorios olvidados” (Maturana y Rojas 2015). En el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU 2015), Concepción obtuvo el lugar 10 entre las urbes chilenas y sus zonas aledañas de Tomé y Talcahuano (21 y 27), mientras Chillán mediano en el puesto 36 y Chillán Viejo rezagado en el 69. Dichas dos ciudades encabezaron el proceso de recuperar poder frente al Gran Concepción, logrando convertirse en la Región de Ñuble con capital Chillán escindiéndose de la Región del Biobío, la que perdió el 24% de su población (450 000 de dos millones de habitantes) y un 37% tercio de su territorio (13 000 kilómetros cuadrados). El alcalde de Chillán reforzó la legitimidad de Ñuble como Región por la baja inversión regional en ellos: “No hemos tenido el plan de transporte e infraestructura del Gran Concepción” (entrevista a alcalde de Chillán, agosto de 2017).

En el plano económico, la refundación neoliberal en Chile que promovió las exportaciones de materias prima (minerales, fruta, pesca y forestales) quebró la mitad de su industria en el período 1982-1984, mientras el subsidio a las forestales le quitó poderío agrícola al llegar a ser la mitad del territorio y el 70% de sus exportaciones, ubicándose en las regiones medianas pobres en salarios promedio e indicadores multidimensionales (IDERE 2018). Biobío es una de las regiones más conflictivas/violentas, históricamente por las protestas de la zona del carbón al fin de sus faenas en la década de 1990, pesqueros por defensa de cuotas artesanales y pequeños productores hacia el 2000, con el alto protagonismo de Concepción en las protestas estudiantiles y universitarias (Cárdenas y Navarro 2013), conflictos ambientales desde la resistencia mapuche-pehuenche a la central hidroeléctrica de Ralco desde 1995 al rechazo de ampliación de la termoeléctrica Boca Mina en Coronel desde 2013. Pero sobre todo como la cuna de la intensificación del conflicto mapuche por tierras, siendo lugar de crecimiento de la Coordinadora Arauco-Malleco (CAM) en favor de la acción directa y el sabotaje a las forestales (Mariman, Valenzuela y Cortés 2015).

Académicos de la Universidad de Concepción y de la Universidad del Bío-Bío matizan que, junto con los conflictos (separación Ñuble, persistencia conflicto mapuche y ambientales), ha habido un mayor enlazamiento innovador en el sector industrial forestal:

Una política que de valor agregado a la madera, la haga obligatoria en las viviendas y construcciones del sur son claves y no antagónicas a la diversificación económica en otros polos, para este esfuerzo mayor conciencia de colaboración entre las universidades y buscar ventajas como consorcio a la usanza de franceses e ingleses (entrevista a Carlos Saavedra, rector de la UDEC, abril de 2017).

En los conflictos no hay soluciones políticas regionales como sí lo tuvo el gran Concepción como una de las tres provincias fundantes de la República; la separación de Ñuble no aportará nada, pero se construyó en la manipulación desde Santiago, el resentimiento por poco poder y cierta desidia de la élite penquista (entrevista a Armando Cartes, historiador, mayo de 2018).

Por su parte, Sergio Moffat de la Universidad del Bío-Bío culpa “al centralismo que hace débiles a las regiones y a su propia capital como Concepción. Todo se logra negociando con los ministerios en Santiago, por tanto, hay un incentivo estructural a crear nuevas regiones” (entrevista, abril de 2017).

Al rezago político-demográfico-económico, sobresale el liderazgo universitario del Gran Concepción. Durante dos décadas, la Universidad del Bío-Bío –fusión en 1981 de las sedes en Concepción de las estatales Universidad de Chile y Universidad Técnica del Estado– y la Universidad de Concepción han sido las principales aliadas en políticas públicas del gobierno regional (GORE).

La dimensión de mayor contrapeso político de Concepción se da en lo universitario, estando la Universidad de Concepción como la tercera más relevante de Chile. Creada en 1919, se ubica entre las mejores 15 universidades de América Latina (Ranking Quacquerelli 2018) y entre las mil mejores del mundo del Ranking CyD (2019). A diferencia de Guayaquil que logra ubicar en niveles intermedios solo a la Escuela Superior Politécnica del Litoral (69) versus cinco universidades de Quito bien posicionadas.

Por su parte, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno de Santa Cruz se ubica en el puesto 4547 del Ranking mundial CyD (2019), muy por detrás de universidades de La Paz y Cochabamba, y distante de las de Concepción y Guayaquil. Este peso universitario de Concepción es histórico, desde las jornadas culturales de la década de 1960, polo creador de teatro y música de vanguardia (desde Violeta Parra al rock).

Santa Cruz de la Sierra al igual que Guayaquil muestra debilidad en la calidad de su sistema de educación superior, a nivel de políticas presupuestarias en investigación y actualización docente, y en lo que respecta a las condiciones del sistema administrativo de educación superior en sí.

En el caso de Santa Cruz, en respuesta a la debilidad del sistema educativo nacen diversos movimientos educativos y culturales autogestionados. Es de resaltar el aporte de los movimientos culturales ciudadanos autogestionados y su red de 20 bibliotecas municipales en los distintos barrios de sus distritos. Así mismo en esta ciudad se realizan los dos festivales internacionales que mayor audiencia y artistas congregan en la región, de manera bianual, a cargo de la Asociación Pro Arte y Cultura (APAC): el Festival Internacional de Teatro y el Festival Internacional de Música Renacentista y Barroca.

El Gran Concepción también lidera por sobre Santiago en innovaciones en su área metropolitana (Valenzuela y Toledo 2017), siendo la intercomunalidad con mayor colaboración y proactividad en proteger humedales, contar con un plan maestro de transporte, política de movilidad y sistema de consultas ciudadanas (BID 2018). Lo anterior ha dado resultados, situándose como área metropolitana de mejor calidad de vida en Chile (Corporación Ciudades 2019).

A continuación, se entrega una tabla comparada de las tres ciudades contrapeso estudiadas y las dimensiones de su búsqueda de equilibrio con sus respectivas capitales nacionales con las que rivalizan y buscan persuadir al Estado central de medidas en favor de la descentralización y la autonomía territorial. Se integra los elementos clásicos de tamaño demográfico y poderío económico, infraestructura y logística, además de su peso cultural/universitario y capacidad de realizar relaciones diplomáticas propias en su inserción global. Para medir su peso político, se observa si logra influir en el sistema de partidos a nivel nacional con una fuerza política asentada en su territorio, y si es capaz de movilizarse de manera contenciosa a los poderes centrales, logrando articular a los gobiernos subnacionales y a los actores diversos de sus regiones de influencia.

Cuadro 2. Síntesis de los casos estudiados

Dimensión	Guayaquil	Santa Cruz	Concepción
Logros en descentralización	Municipios fuertes, ley de coparticipación, amplias competencias urbanas y de transporte, aunque perdieron educación.	Municipios y gobernador departamental fuertes y articulados entre departamentos para hacer frente al centralismo, coparticipación en rentas petroleras y agroindustriales.	Sin rentas regionales, activa en comisión que impulsó elección de gobernadores en 2020.
Poderío económico	Fuerte en lo pesquero, bananero, bancos y turismo.	Fuerte como polo empresarial, turístico-cultural, agroindustrial y petrolero.	Mediano como segunda zona industrial del país (celulosa, pesca, acero).
Demografía relevante	Superó a Quito.	Alta equiparada con La Paz-El Alto.	En declinación hasta ser un séptimo de Santiago.
Poder de movilización	Fuerte, diversos paros regionales forzaron leyes regionalistas.	Fuerte, las protestas intensificadas desde 2002 lograron la ley marco de autonomías y su Ministerio, la elección libre de gobernadores, cartas orgánicas municipales.	Mediano en lo regionalizador, fuerte en conflictos laborales y ambientales.
Fuerza política propia	Alta, Partido Social Cristiano dominante región y segunda fuerza nacional.	Alto, Demócratas Verdes dominante en Santa Cruz, Beni, Tarija y Cochabamba.	Mediano, MIR 1967-1980; MAPU 1997-2000; MAS 20010-2019; Presidencia UDI.
Polo cultural educacional	Mediano, alta en oferta universitaria pero solo una de calidad intermedia (69 en América Latina).	Mediano-bajo, tiene 20 universidades, pero mal ubicadas en <i>rankings</i> de calidad.	Fuerte con cinco universidades y la Universidad de Concepción entre la mil mejores del mundo, 15 en América Latina, polo cultural alto en lo literario y musical.
Infraestructura de ciudad global	Alta, puerto principal y tráfico aéreo global.	Mediana, mejora en carreteras y aeropuerto internacional con desarrollo mediano, desactualizada en trenes y vías fluviales.	Mediana-baja con red de puertos y carreteras, sin tren y aeropuerto con pocos vuelos internacionales.
Política exterior autónoma	Fuerte pro globalización.	Fuerte pro globalización y mejor relación con Chile, Brasil, Alemania, Japón; tiene su propia delegación en Santa Cruz.	Mediana en opción con Neuquén y con China por puerto en el sur.

Elaboración propia combinando datos e información de coloquio sobre “Ciudades contrapeso y sus dimensiones”.¹

1 El coloquio “Ciudades contrapeso y sus dimensiones” se realizó en la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, el 21 de junio de 2018. En el evento se organizó un panel de expertos en el que participaron académicos latinoamericanos como Osvaldo Henríquez, Armando Cartes, Fernando Carrión y Héctor Oyarce.

6. Conclusiones

Concepción se apagó en el siglo XX en su crecimiento demográfico y económico respecto a Santiago que es hoy siete veces mayor a la capital del sur de Chile, como resultado categórico de la derrota federalista en Chile en el siglo XIX y la naturalización de un Estado centralista que unió en Santiago tanto a la élite desarrollista como a la oligarquía agraria central. Durante el siglo XXI, Concepción destaca como polo universitario, pero no ha logrado retomar el liderazgo de la lucha territorial al no contar con fuerza política propia e incluso en su endogamia, perder parte de su territorio que se convirtió en otra región (Ñuble) y mantenerse silente ante el conflicto mapuche a diferencia de su protagonismo pactando con los mismos en 1925. En cambio, Santa Cruz de la Sierra y Guayaquil logran movilizar su macroterritorio en favor de la descentralización y recursos autónomos, basados en la fuerte identidad regional proto-nacionalista con etnificación diferenciada de otro (Hroch 2001) en lo que llaman indistintamente cultura cruceña (Peña 2003; Vaca 2018) o nacionalismo oriental cambia como colonos agroindustriales emprendedores de raigambre europea en el corazón de América (Nación Camba 2005), al igual que los costeños de Guayas que en su vitalidad blanca mestiza se diferencian de la cultura andina indígena de Quito y La Paz. Ambas ciudades se funden con sus regiones en un anticentralismo histórico que, en el caso de Concepción, perdió capacidad de articulación en su propia región.

En el caso de Guayaquil, desde su discurso autonómico emancipatorio de la dependencia a Quito (Fazio 1987), en la década de 1990 logró fortalecer la acción municipalista (O'Neill 2005), la recuperación costanera (Malecón) como ícono de modernidad y cooperación público-privada, igualándose a procesos similares en Barcelona y Buenos Aires, potenciando su liderazgo como ciudad global que mira el mundo y aparece en los mapas de las ciudades emergentes y protagonistas del mapa del emprendimiento sudamericano.

Como sostiene Burbano de Lara (2009) en su ensayo comparativo entre las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz, la globalización provocó al menos tres procesos clave para entender la emergencia de movimientos autonomistas: a) una revalorización y elogio de lo local costero y llanero que ha sido un continuo histórico en ambas ciudades que se diferencian de las capitales nacionales andinas; b) un debilitamiento o exacerbación de las identidades nacionales, lo que a su vez fragmenta o revitaliza las identidades territoriales y activa la necesidad de convivir en la diversidad; y c) el surgimiento de nuevos escenarios de oportunidades para las ciudades y regiones económicamente mejor posicionadas en los Estados nacionales que se ve empujada por la industria del camarón en Guayas y por los altos precios del petróleo y la soja en el caso de Santa Cruz. Ambas ciudades tienen una larga historia de vinculación con el mercado mundial (Guayaquil) o han especializado sus economías en la exportación (Santa Cruz de la Sierra). Concepción lidera la industria forestal y de la madera, su liderazgo de

segundo polo universitario resiste parte de su pasado industrial, aunque decae su peso económico, demográfico y político versus Santiago y los partidos nacionales.

De este modo, se corroboran los avances en Guayaquil y Santa Cruz de la Sierra que logran potestades y recursos por ley, versus la mayor minorización de Concepción, la cual tampoco logró la fuerte alianza público-privada y con los territorios aledaños que caracteriza los dos casos predominantes de Guayaquil y Santa Cruz, las cuales han ganado el liderazgo económico a la capital principal de su país con una alianza público-privada que contrarresta los intereses concentradores de la élite de la capital (Eaton 2004), alcanzando al menos el 50% del PIB de la ciudad hegemónica. Concepción y Biobío son solo un 15% del PIB de Santiago. Santa Cruz de la Sierra ejerce poder de movilización contestatario al centro político con paralización de la ciudad y alta organización de movimientos sociales, políticos, culturales, con capacidad de influencia en todas las regiones del país, generando una negociación con el Gobierno central porque tiene la capacidad de convertir las demandas locales en demandas nacionales, con argumentos históricos y datos económicos duros, que son generados, en el caso de Santa Cruz, por sus propias instituciones como el Museo de Historia y Archivos, y la Cámara de Exportadores (CADEX). Guayaquil y Santa Cruz de la Sierra han generado poder político propio desde su territorio en la representación política nacional (con partido propio o facción determinante de una nacional), así como propuesta política nacional. Después de protagonizar las presidencias en la primera mitad del siglo XIX, Concepción perdió su poderío político. Las tres ciudades contrapeso analizadas tienen la infraestructura básica de ciudad global, que en el caso de Concepción adolece tanto de aeropuerto internacional como de paso fronterizo con Argentina y conectividad vía tren con el resto de Chile. En el caso de Santa Cruz de la Sierra, es necesaria la actualización de su sistema ferroviario y fluvial, así como la ampliación de su aeropuerto. También han logrado inserción en la globalización con política exterior propia, fuertes lazos económicos con Asia, Europa y América, posicionándose Guayaquil como puente de América al Asia, Santa Cruz como el polo económico y cultural del corazón de Sudamérica rescatando su patrimonio cultural jesuítico y el teatro boliviano. En el caso de Concepción es más tenue, pero crece en acuerdos con China, coloca su mega festival de *rock* en agenda mundial, eventos deportivos con campeonato mundial de *rallies* y sobretodo, el liderazgo de la Universidad de Concepción en el sur de América.

En conclusión se puede colegir que hay una relación directa entre los niveles de descentralización con la existencia de ciudades que han sido contrapeso político-cultural-económico activo movilizándose en favor de la policentralidad. Donde ha habido mayor pugna fundacional en modelos federales o unitarios descentralizados como Colombia, y recientemente Ecuador y Bolivia por la tensión creada por Guayaquil y Santa Cruz, hay mayor contrapeso para el dinamismo de otros polos alternativos al centro con potestades y recursos autónomos (Valenzuela et al. 2019).

Apoyos

El estudio de “Ciudades contrapeso” está asociado al proyecto de investigación 012019 de Convergencias Regionalistas de Estudios Aplicados del Sur (CREASUR), de la Universidad de Concepción, Chile.

Referencias

- Albuquerque, Francisco y Pablo Cortés. 2001. *Desarrollo local y descentralización en América Latina*. Santiago: CEPAL / GTZ.
- Arze, Juan. 2015. *Antología de documentos fundamentales de la historia de Bolivia*. La Paz: CIS.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2018. *Construyendo gobernanza metropolitana: el caso de Chile*. Santiago: BID.
- _____. 2016. *Guía metodológica. Programa de ciudades emergentes*. Washington DC: BID.
- Boisier, Sergio. 1992. *El difícil arte de hacer región*. Lima: CERA.
- Bretagnolle, Anne, Denise Pumain y Céline Rozenblat. 1997. “Contracción del espacio-tiempo y la dinámica de los sistemas urbanos”. 10º Coloquio Europeo sobre Geografía Cuantitativa y Teórica. Rostock, Alemania.
- Burbano de Lara, Felipe. 2009. “La lucha por Guayaquil”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 33: 21-26. <https://doi.org/10.17141/iconos.33.2009.312>
- Cárdenas, Ana y Camilo Navarro. 2013. *El Movimiento Estudiantil en Chile*. Santiago: H. Böll.
- Cartes, Armando. 2014. *Un gobierno de los pueblos, relaciones provinciales en la independencia de Chile*. Valparaíso: UV.
- _____. 2010. *Concepción contra “Chile”. Consensos y tensiones regionales en la Patria Vieja (1808-1811)*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 2020. *Distribución espacial y urbana de la población de América Latina y el Caribe*. Acceso el 6 de febrero. <https://bit.ly/3kuOuLv>
- Corporación Ciudades. 2019. *Atlas del bienestar territorial*. Acceso 23 de junio 2020. <https://bit.ly/3iu6NhY>
- Eaton, Keaton. 2004. *Politics beyond the capital*. California: Stanford University Press.
- Fajardo, Sergio. 2017. *El poder de la decencia*. Bogotá: Ariel.
- Falleti, Tulia. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fazio, Mariano. 1987. *La ideología de la emancipación guayaquileña*. Quito: Banco Central del Ecuador.
- Gobierno Regional Biobío. 2015. *Estrategia Regional de Desarrollo (ERD) 2015-2030*. Concepción: Gobierno Regional.
- Gottmann, Jean. 1961. *Megalopolis*. Nueva York: The Twentieth Century.
- Hroch, Miroslav. 2001. *La naturaleza de la nación*. Valencia: Afers.
- Henríquez, Osvaldo y Esteban Valenzuela. 2020. “La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional”. *Revista Reforma y Democracia* 75: 137-174.

- ICVU (Índice de Calidad de Vida Urbana). 2015. Índice de Calidad de Vida Urbana. Santiago: ICVU / PUC.
- IDERE (Índice de Desarrollo Regional). 2018. Índice de Desarrollo Regional. Santiago: UA / ICHEM.
- Jefferson, Mark. 1939. "The law of the primate city". *Geographical Review* 29 (2): 226-232.
- Jordán, Nelson. 2009. *El poder cruceño en su laberinto*. Acceso 17 de abril 2019. <https://bit.ly/2VaRy4B>
- Krauze, Enrique. 1997. *La presidencia imperial*. México: Tusquets.
- Laclau, Ernesto. 2004. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Lang, Robert. 2003. *Edgeless cities: Exploring the elusive metropolis*. Washington DC: Brookings Institution.
- Mantilla, Sebastián. 2015. "Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador". En *El Giro a la izquierda: los gobiernos locales de América Latina*, editado por Fernando Carrión y Paúl Ponce, 129-151. Quito: FES-ILDIS.
- Marimán, José, Esteban Valenzuela y Francisco Cortés. 2015. "El nuevo ciclo de movilización mapuche en Chile: la emergencia de la CAM y el proyecto autonomista para una región plurinacional". *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades* 17 (34): 279-301.
- Maturana, Francisco y Andrés Rojas. 2015. *Ciudades intermedias en Chile, territorios olvidados*. Santiago: RIL.
- Molina, Carlos, Claudia Peña y Claudia Vaca. 2008. *El movimiento cívico frente al proceso de descentralización y autonomía del 1994 al 2006*. Santa Cruz: El País.
- Montoya, Jhon. 2009. "Globalización, dependencia y urbanización". *Norte Grande* 44: 5-27.
- Nación Camba. 2005. *Documento número dos*. Santa Cruz: Nación Camba.
- O'Neill, Kathlen. 2005. *Decentralizing the State. Election, parties and local power in the Andes*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ONU Hábitat. 2007. *Urban governance index*. Nairobi: ONU Hábitat.
- ONU. 2019. *World population dashboard*. Acceso 23 de junio 2020. <https://bit.ly/2PHRHcE>
- Ortiz, Edison y Esteban Valenzuela. 2014. "Infante y Matta: entre la disidencia y la cooptación. El fracaso del federalismo en el siglo XIX". *Cuadernos de Historia* 41: 7-32.
- Pacheco, Arnoldo. 1997. *Historia de Concepción, siglo XX*. Santiago: Logos.
- Paredes, Wilson. 2006. *Guayaquil, ciudad, sociedad, cultura, identidad y globalización*. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas.
- Peña, Paula. 2003. *La permanente construcción de lo cruceño*. La Paz: PIEB.
- Peralta, Raúl. 2008. *Bolivia y la nacionalidad camba-cruceña*. Santa Cruz: Peralta.
- Prats, Joan. 2005. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP / IIG.
- Roca, José. 2001. *Economía y sociedad en el oriente boliviano*. Santa Cruz: Cotas.
- Rojas, Víctor. 2015. *Región y poder central en Bolivia: Santa Cruz de la Sierra 1938-1971*. Santa Cruz: Museo de Santa Cruz.
- Rosales, Mario. 2012. *Finanzas subnacionales en América Latina*. Santiago: UB.
- Salazar, Gabriel. 2005. *Construcción de Estado en Chile (1800-1837). Democracia de los "pueblos". Militarismo ciudadano. Golpismo oligárquico*. Santiago: Editorial Sudamericana.

Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción

- Sandoval, Ángel. 2011. *450 años de Santa Cruz de la Sierra*. Santa Cruz: Terrazas.
- Sassen, Saskia. 1991. *The global city*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Schteingart, Martha y Pedro Pérez. 2015. *Dos grandes metrópolis latinoamericanas: Ciudad de México y Buenos Aires*. Ciudad de México: Colegio de México.
- Silva, Pablo y Valenzuela, Esteban. 2017. “La movilización por ser región en Chile: Rebelión provincial contra la Regionalización autoritaria. 2000-2015”. *Enfoques XV* (26):113-135.
- Simison, Emilia. 2015. “Descentralización y partidos políticos en América Latina”. *Ciencia Política* 10 (20): 243-265.
- Toledo, Benedito. 2004. *São Paulo: três cidades em um século*. São Paulo: Cosac.
- Toral, Francisco. 2017. “El discurso sobre descentralización y autonomía en la ciudad de Guayaquil”. Tesis para Doctorado en Ciencia Política, Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- Vaca, Claudia. 2018. “El metarrelato autonomista de Santa Cruz de la Sierra”. Tesis para Maestría en Ética Social y Desarrollo, Universidad Alberto Hurtado, Santiago.
- Valenzuela, Esteban, Ignacio Cienfuegos y Osvaldo Henríquez. 2019. “Los tres modelos de descentralización subnacional de Sud América”. *Revista RAP* 53 (3): 1-27.
- Valenzuela, Esteban y Claudia Toledo. 2017. “Pugna por gobernanza urbano-metropolitana en Chile: resistencia de agencias y reforma intergubernamental con poder regional”. *Urbano* 20 (35): 18-31. <https://doi.org/10.22320/07183607.2017.20.35.02>
- Véliz, Claudio. 1984. *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.

189

Entrevistas

- Entrevista a Pablo Ortiz, enero de 2018.
- Entrevista a R. Baldizón, enero de 2018.
- Entrevista a F. Carrión, marzo de 2017.
- Entrevista a alcalde de Chillán, agosto de 2017.
- Entrevista a Carlos Saavedra, rector de la UDEC, abril de 2017.
- Entrevista a Armando Cartes, historiador, mayo de 2018.
- Entrevista a Sergio Moffat, abril de 2017.

Cómo citar este artículo:

Valenzuela-Van Treek, Esteban y Claudia Vaca. 2020. “Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica: Santa Cruz, Guayaquil y Concepción”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 171-189. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4127>

Libros de FLACSO Ecuador



Serie Atrio

Mujeres en la publicidad del Ecuador: de las imágenes a los cuerpos

Jenny Pontón Cevallos

Editorial FLACSO Ecuador

290 páginas

El libro contiene un estudio crítico de la industria publicitaria en Ecuador desde una doble mirada: cómo la publicidad representa el cuerpo femenino y cómo las mujeres de distintas clases sociales aceptan o rechazan esas imágenes, que las inducen a disciplinar sus cuerpos en busca de una imposible perfección física.

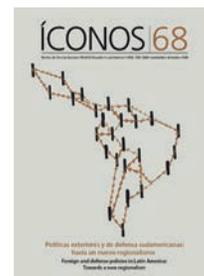
A través de un recorrido histórico de las figuras femeninas que aparecen en los anuncios comerciales se constata que, desde los años sesenta, los cuerpos fueron desnudándose paulatinamente hasta llegar a las imágenes artificiales del nuevo milenio, gracias al empleo del Photoshop y otras tecnologías. Así, esos “objetos de deseo” mostrados ahora en los anuncios comerciales proyectan una representación fragmentada y artificial de la identidad femenina.

Una lectura feminista del vínculo entre publicidad y subjetividades de las mujeres, un libro de cabecera para las ecuatorianas, una obra ineludible para las feministas que estudian nuevas formas de ejercicio del poder e impulsan los derechos sexuales y las transformaciones en la vida cotidiana.

Disponible en www.flacsoandes.edu.ec

Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinocciales: continuidades y cambios en la identidad cultural

Migrant family, school and community in the Equatorial Andes: Permanence and change of cultural identity



 Dra. Marta Rodríguez-Cruz. Investigadora posdoctoral, Instituto de Investigaciones Antropológicas de la UNAM, México. (marta.cruz.rodriguez@gmail.com) (<https://orcid.org/0000-0003-4035-4535>)

Recibido: 05/09/2019 • Revisado: 03/12/2019
Aceptado: 04/05/2020 • Publicado: 01/09/2020

Resumen

Cada vez más, las migraciones constituyen una estrategia de diversificación del riesgo de la población indígena debido a la constante pauperización de las economías campesinas. Esto tiene implicaciones sobre los tradicionales patrones familiares y la transmisión y reproducción de la identidad cultural por medio de las jóvenes generaciones. Reconociendo familia, escuela y comunidad como agencias fundamentales en la transmisión de esa identidad cultural, y partiendo de contextos en los que los referentes paternos están ausentes debido a la migración, esta investigación responde a un doble objetivo: qué consecuencias tiene la migración en la reproducción y conservación de la identidad cultural en las generaciones más jóvenes y cuál es el papel de la escuela y de la comunidad en esta reproducción y conservación identitaria. Se emplea una metodología cualitativa y técnicas de observación con y sin participación, grupos de discusión, entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales. Los hallazgos muestran que la comunidad tiene un importante rol como catalizador de la identidad cultural, pese a que la estructura familiar nuclear se ha visto afectada por la migración y la escuela no está enfocada en la transmisión y reproducción de la identidad cultural indígena. Esto nos lleva a concluir en la importancia no de dos, sino de tres instituciones principales en la transmisión de la identidad cultural en contextos indígenas: familia, escuela y comunidad.

Descriptor: comunidad; escuela; familia; identidad cultural; migración; pueblos indígenas.

Abstract

The relentless impoverishment of the peasant economy has led the indigenous population to resort to emigration as a way to diversify their survival-related risks. However, this has a serious impact in traditional family relationships and in the transmission and subsistence of cultural identity among the young in the communities. The importance of family, school and community as cultural identity transmission agents is taken for granted, but, on the other hand, migration tends to deprive the young from enjoying the benefit of a close father figure while they grow up. Given these facts, the present research aims at two main objectives: a) to find out the consequences of emigration for the reproduction and conservation of cultural patterns among the younger generations, and b) to highlight the role of school and community in preserving traditional forms of identity. Qualitative methods are used, including field observation (participatory and non-participatory), discussion groups, semi-structured interviews and informal conversations. Findings show that the community plays a very important part in preserving cultural identity, in spite of the weakening of the nuclear family and of the fact that the school system is not geared to preserving and protecting indigenous culture. The article concludes that there are not two, but three institutions that are crucial for the reproduction of indigenous ethnic identity: family, school and community.

Keywords: community; cultural identity; family; indigenous peoples; migration; school.

1. Introducción

A los pueblos indígenas habitualmente se les ha atribuido un pretendido estatismo por su condición étnica. La misma es asociada con diferentes elementos que supuestamente tenderían a hacer de ellos grupos con una baja intensidad migratoria, como los señalado por Rodríguez (2015, 9): “a) Alta valoración de la comunidad étnica; b) mayor apego a la tierra por su naturaleza de nicho ancestral; c) predominio de pautas culturales y normativas de tipo tradicional y por ello adversas al cambio; d) sanciones sociales asociadas al abandono de la tierra natal, lo que desincentivaría la emigración entre ellos”.

Sin embargo, diferentes estudios ponen de manifiesto que los pueblos indígenas son sujetos de muy diversos procesos de empobrecimiento en sus propios territorios y comunidades (Bretón 2018; Daza 2015; Rodríguez 2004), lo que los lleva, como a otros grupos humanos, a desplegar estrategias de supervivencia, entre las que la migración es una de las más importantes. No obstante, si bien estos pueblos experimentan presiones económicas similares a la generalidad de la población para migrar, en numerosas ocasiones “lo hacen en una situación de mayor vulnerabilidad debido a las condiciones de pobreza, exclusión y discriminación en las que viven” (Torres y Carrasco 2008, 11). Mucho tienen que ver con esta vulnerabilidad las reformas económicas (Bello 2004; Navarrete 2010) y agrarias (Bretón 2007 y 2018) desarrolladas durante las últimas décadas, que han agudizado la pauperización de las economías campesinas indígenas, fomentando la migración internacional e interna de estos pueblos.

En el caso ecuatoriano, las reformas agrarias de 1964 y 1973 respondieron a políticas económicas liberales que no satisficieron la demanda del derecho a la tierra, sino que incrementaron los procesos de exclusión y pobreza indígena mediante un reparto inequitativo de la misma en el que estos recibieron las más improductivas (Bretón 2007 y 2018). En la actualidad, la última *Ley orgánica de tierras rurales y territorios ancestrales*, vigente desde 2016, continúa sin resolver este problema estructural. En las comunidades, esto significa poner en riesgo la soberanía alimentaria y las posibilidades de vivir y permanecer en el campo, puesto que la tierra es el principal medio de vida y subsistencia familiar (Rubio 2010).

Casísticas como las anteriores han provocado un incremento de las migraciones indígenas internacionales e internas en América Latina (Rodríguez 2015) debido, justamente, a la distribución desigual de la tierra cultivable o/y a su pérdida (Albó et al. 1981; Coronel 2013; Llanos 2006). Esta es la problemática que viven las comunidades indígenas de Zumbagua y Rumipamba. Situadas en la provincia de Cotopaxi, en los Andes equinocciales, estas se enfrentan a un constante empobrecimiento del campo que ha generado un aumento de la migración interna, particularmente hacia Quito y Guayaquil, donde los indígenas llegan buscando las oportunidades que

ofrece el desarrollo industrial y urbano. Esta movilidad tiene repercusiones sobre la estructura familiar en las comunidades de origen. De hecho, en Ecuador, y centrándose en el caso de los progenitores que migran sin sus hijos, Herrera y Carrillo (2009) han señalado diferentes tipos de familias con gran variedad de situaciones y arreglos, a partir de su necesaria reorganización para el cuidado de los niños que permanecen en el lugar de origen y en función del miembro familiar que migra (el padre, la madre, ambos): “Algunos jóvenes han quedado con su madre o con su padre, otros con sus abuelas, otros con las tías, hay algunos niños que han quedado al cuidado de sus hermanos mayores y finalmente hemos encontrado casos de [...] menores de edad, que viven solos” (Herrera y Carrillo 2009, 110).

En el marco de nuestra investigación, en Zumbagua y Rumipamba los registros revelan la prevalencia de familias en las que los hijos permanecen en la comunidad, bien bajo el cuidado de sus abuelos o bien en completa soledad y a cargo de sus hermanos menores, debido a la migración conjunta de sus progenitores. Estas casuísticas registradas se corresponden con los llamados “hogares dona” (González de la Rocha 1999), que implican una pronunciada ausencia de la segunda generación en las familias, llevando a la existencia prácticamente exclusiva de los padres y los hijos de los migrantes en las comunidades. Lo anterior tiene repercusiones sobre la niñez, por cuanto esta crece y experimenta sus procesos de socialización y enculturación¹ en ausencia de ambos progenitores.

Como lo refieren Herrera y Carrillo (2009), muchas familias reaccionan ante las coyunturas socioeconómicas que se les presentan mediante la migración, fenómeno que tiene efectos sobre los comportamientos de cada uno de los miembros familiares y sobre las normas que rigen sus universos sociales y culturales, pues la movilidad ha alternado los tradicionales patrones familiares indígenas y, con ello, las funciones de sus miembros en los procesos de socialización, enculturación, transmisión y reproducción de la identidad cultural. En igual sentido, y como instituciones fundamentales en los mismos procesos, la escuela intercultural bilingüe y la comunidad indígena poseen funciones determinantes, las cuales también pueden verse afectadas por los patrones migratorios.

En términos generales, son todavía escasos los estudios dirigidos a la movilidad de los pueblos indígenas y, por lo tanto, es escasa la producción de conocimiento sobre esta temática en general y sobre las consecuencias de la migración en las comunidades de origen en particular. Al respecto, identificamos junto con Torres y Carrasco (2008, 12) tres aspectos importantes en los que los estudios sobre movilidad indígena pueden significar una contribución: las concepciones de territorialidad, las de comunidad y las de identidad. Este trabajo pretende ser una contribución respecto al último de estos elementos, pero desde una concepción no esencialista ni inmutable

¹ Proceso en que el sujeto adquiere el sistema de códigos, valores y significados sociales, culturales, lingüísticos, religiosos, políticos, económicos y otros cualesquiera del grupo étnico al que pertenece.

de identidad (Célleri 2018; Hall 2003; Vásquez 2014). La identidad es un elemento dinámico en constante transformación, por lo que no debemos caer en la concepción dicotómica de las comunidades indígenas rurales como espacios anclados a lo tradicional en los que la identidad es inmutable, frente a los espacios urbanos como espacios modernos en los que la identidad es cambiante y las tradiciones se pierden; esta dicotomía se fortalece con la migración campo-ciudad y limita la comprensión del carácter dinámico de la identidad (Célleri 2018, 19). Concordamos con los planteamientos de Vásquez (2014) en que la migración permite cuestionar el carácter estático atribuido a la concepción de identidad, de manera que “la relación identidad-migración demuestra cómo la identidad es una relación social, y la cultura una relación de diferencias que escapan a cualquier esencialismo que recayera sobre las comunidades indígenas” (2014, 14). En tanto que partimos de una concepción no esencialista ni inmutable de identidad, no la interpretamos como un elemento que desaparece por completo cuando es afectado por otro ni como un elemento que solo se transforma por la acción exclusiva de otro externo como la migración. Al contrario, entendemos que la identidad es dinámica y cambiante *per se*, lo cual no implica reconocer que la migración, entre otros elementos, también incide sobre esta y la transforma, mediante las conexiones e influencias extracomunitarias desarrolladas por sus miembros.

194

Con estos antecedentes, el siguiente trabajo presenta los resultados de una investigación etnográfica en la que se responde a un doble objetivo. Teniendo en cuenta que se trata de contextos en los que los referentes paternos de los niños están ausentes, estos son: qué consecuencias tiene la migración en la reproducción y conservación de la identidad cultural en las comunidades indígenas de Zumbagua y Rumipamba en las generaciones más jóvenes y cuál es el papel de la escuela y de la comunidad en esta reproducción y conservación identitaria.

A continuación, se expone la metodología de investigación, para luego analizar las categorías conceptuales sobre las que se ha basado la recogida de los datos en el terreno. Por último, se presentan los resultados de la investigación, discusión y conclusiones.

2. Notas metodológicas

Este trabajo se sustenta sobre una metodología cualitativa, etnográfica y descriptiva (Cisterna 2007), que ha buscado comprender a los sujetos sociales dentro de su propio marco de referencia (Taylor y Bodgan 1986, en Álvarez-Gayou 2004, 26). Dicha metodología ha implicado la revisión y análisis crítico de la producción bibliográfica especializada sobre el objeto de estudio, así como el desarrollo de un trabajo de campo durante 14 meses, distribuidos entre 2013, 2014 y 2015, con una vuelta al

terreno en 2018. Para la obtención de los datos etnográficos, se aplicaron las técnicas de observación participante y no participante, grupos de discusión, entrevistas semiestructuradas y conversaciones informales.

A excepción de las conversaciones informales, cuyo empleo ha respondido a la espontaneidad de la interacción con los sujetos sociales, el resto de las técnicas fueron previamente diseñadas a partir de la elaboración de guiones y cuestionarios específicos. En el caso de las observaciones, los guiones estuvieron dirigidos al registro de las formas de transmisión de la lengua y la cultura, así como de las posibles formas de permanencia y variación de estos elementos en tres espacios diferentes, pero íntimamente vinculados: la familia, la escuela y la comunidad. En el caso de grupos de discusión y de las entrevistas semiestructuradas, los cuestionarios se orientaron al registro de los discursos de los sujetos para estudiar cómo viven, interpretan y explican los procesos de transmisión y reproducción de la lengua y la cultura en el marco de estructuras familiares afectadas por la migración.

Se aplicaron cuatro grupos de discusión y 35 entrevistas semiestructuradas a los sujetos de investigación agrupados por categorías: docentes y niños. Respecto a los últimos, aquellos que han formado parte del estudio se sitúan en un rango de edad de entre cinco y 14 años, rango que corresponde a la Educación General Básica (niveles Elemental, Medio y Superior) en las correspondientes escuelas interculturales bilingües Cacique Tumbalá y Pacha Quilotoa de las comunidades de Zumbagua y Rumi-pamba, respectivamente. Sobre estas comunidades cabe señalar que la totalidad de su población es de nacionalidad indígena kichwa, el 99% es pobre y el 91,1% vive en condiciones de pobreza extrema (GAD Parroquial Guangaje 2015 y GAD Parroquial Zumbagua 2015). Ambas se ubican en los páramos de la provincia de Cotopaxi, una de las más pobres del Ecuador junto con la de Chimborazo.

Mapa 1. Ubicación geográfica de las comunidades indígenas y unidades educativas



Elaboración propia a partir de Google Maps.

3. Familia migrante, escuela intercultural bilingüe y comunidad indígena

Tanto el concepto como el modelo “clásico” de familia (Knallinsky 2010; Ruiz 2004) han evolucionado debido a las transformaciones sociales, políticas y económicas estructurales promovidas por el capitalismo global y las dinámicas migratorias derivadas de estas transformaciones, constituidas como estrategias familiares de diversificación del riesgo (Vargas 1998). Así, la migración ha alterado las formas tradicionales de organización familiar y comunitaria. En algunos casos, ha llevado a romper los vínculos con el lugar de origen, mientras que en otros estos han sido redefinidos y reestructurados, generándose una readaptación de la institución familiar y de su estructura a partir de la movilidad (Quecha 2014, 227). Las familias desarrollan respuestas y estrategias de reorganización interna ante estas alteraciones que la migración provoca en sus estructuras, muchas de las cuales estaban trastocadas antes de la migración de algunos de sus miembros. Por ejemplo, algunas de las familias de las comunidades de estudio ya registraban problemas de alcoholismo y violencia intrafamiliar que habían provocado su desestructuración antes de verse afectadas por la migración. En este sentido, es importante deconstruir los patrones que estigmatizan la migración y que construyen “formas de ver y de entender las dinámicas migratorias, tanto en la academia como en la sociedad, como procesos simplemente ‘destructivos o desarticuladores’” (Pérez y Pesántez 2017, 60), sin tener en cuenta las situaciones y contextos previos.

Señalan Martínez et al. (2010, 2) que “la familia es uno de los entornos más determinantes en el desarrollo del individuo. En la familia no solo nacemos y crecemos, también se transmiten modos de ser y estar en el mundo; en definitiva, el sistema familiar es la primera [...] instancia socializadora en nuestro transcurso vital”. Sin embargo, esta función socializadora de la institución familiar ha debido ser reorganizada a causa de los nuevos modelos familiares surgidos a tenor de las migraciones, ya que las familias no permanecen ajenas al entorno meso y macro-estructural en el que están inmersas.

En la medida en la que las migraciones han modificado las funciones tradicionalmente asumidas por la familia, han hecho que algunas de ellas, como la educación de los hijos y la transmisión de la identidad cultural, hayan sido traspasadas a otras instituciones como la escuela (Flaquer 1995; Priegue 2008). En comunidades indígenas afectadas por la migración de padres y madres de familia que se van sin sus hijos, la escuela intercultural bilingüe ha pasado a asumir mayor responsabilidad en estas funciones, aunque, como institución de socialización y enculturación, e independientemente de que sus alumnos sean o no hijos de migrantes, la escuela no solo debe desempeñar una tarea estrictamente académica, sino también la de transmitir la lengua materna y la cultura de pertenencia de quienes en ella se inscriben (Cortón 2011).

Si la socialización es el proceso mediante el que el sujeto aprende e interioriza los contenidos socioculturales de sus contextos más próximos y desarrolla y reafirma su identidad bajo la influencia de agencias socializadoras, familia y escuela son las dos principales agencias en este proceso (Satriano 2008; Serrano 2006). De aquí que ambas instituciones deban estar adecuadamente articuladas para favorecer por parte del sujeto la asunción y reproducción de los códigos y patrones culturales que conforman los marcos referenciales de sus mundos de vida (De León 2011; Riera 2001).

Sin embargo, y como lo señala Hecht (2006), investigaciones realizadas sobre procesos de socialización y enseñanza en familias y escuelas indígenas como las de Quadrelli (2000) y Sagastizábal (2000) (en Hecht 2006, 96) revelan que la socialización familiar y la escolar son incompatibles y opuestas debido a las diferencias en el lenguaje y en los procesos de conocimiento y socialización dados en ambas instituciones. Estas diferencias, se afirma, son las que favorecen el abandono y el fracaso escolar de los niños indígenas, puesto que, pese a su denominación de escuela intercultural bilingüe, en ella se reproducen modelos pedagógicos y sociales aculturativos.

A tono con lo anterior, Knallinsky (2010) apunta que, si bien la familia sigue siendo valorada como una de las instituciones principales en la transmisión de los valores y de la identidad cultural, la capacidad de la escuela para anular estos elementos transmitidos por la vía familiar en favor de los hegemónicos y dominantes es subestimada. La falta de correlación entre los valores culturales e identitarios transferidos desde la institución familiar y la educativa, además de poder derivar en una deficiente adaptación de la infancia a su entorno, así como en un bajo rendimiento académico, cuando no en fracaso escolar (Álvarez y Montaluisa 2012; Knallinsky 2010), también puede tener efectos sobre la identidad lingüística y cultural de la niñez en términos aculturativos, con repercusiones agudas en los hogares en los que se ausentan los referentes paterno y materno, conjuntamente, por motivos migratorios.

Sin embargo, en contextos indígenas en general y en contextos indígenas andinos en particular, debe considerarse el papel de la comunidad como agente educativo, socializador y de enculturación. El *ayllu*² es un espacio de socialización, representación y transmisión de valores y prácticas culturales. Como territorio vivido, es el ámbito de ejercicio de lo comunitario y lo cotidiano, y brinda la posibilidad de desarrollar una práctica vital en la que se involucran saberes y experiencias (Tapia 2004, 22-23). Como institución, es el eje y “la base fundamental de concentración y procesamiento cultural, político, social, histórico e ideológico” en el que “se desarrollan los valores y principios que guían y norman la acción de las personas” (Macas 2000, s/p). Como espacio, es el lugar en el que se despliega el complejo simbólico-cultural propio y permite, mediante la participación en la dinámica habitual, marcada por ritmos, haceres y saberes colectivos, la construcción del sentido de pertenencia por medio de la interiorización de los códigos, símbolos, valores y patrones socioculturales de referencia (Giménez 2000).

2 En kichwa: comunidad.

En el ámbito comunitario, las formas culturales compartidas actúan como arterias que vinculan a los sujetos y esa vinculación adopta la forma de “lealtad cultural” entre sus miembros (Chávez 2013). De acuerdo con Schieffelin y Ochs (1986), tanto el lenguaje como la interacción y la comunicación son conductas y conocimientos culturales que se adquieren y que son constitutivos del proceso de enculturación y socialización comunitaria con los que se identifican todos sus integrantes. De tal manera, si bien las relaciones paterno-filiares determinan valores, actitudes y modos de ser que la niñez asimila desde que nace (Knallinsky 2010), estos elementos también están presentes en el *ayllu* y adquieren un importante papel socializador y enculturador. En el mismo sentido, conviene destacar lo que Epstein (1978, en Chávez 2013, 134) llama “cultura íntima” en el ámbito comunitario, expresada sutilmente en la vida cotidiana de los sujetos y generada de manera inconsciente, no a través de discursos explícitos sino de coordenadas sociales y culturales que marcan una “etnicidad de acción” (Chávez 2013, 134).

4. Continuidades y cambios de la identidad cultural en Zumbagua y Rumipamba

198

Este acápite se centrará, en primer lugar, en las repercusiones de la migración sobre los procesos de transmisión de las prácticas culturales y de la lengua materna en las comunidades de Zumbagua y Rumipamba; luego se analizarán estos procesos mediante sus escuelas interculturales bilingües y, paralelamente, se estudiará qué consecuencias tienen estos elementos –migración, familia, escuela– sobre la reproducción de la identidad cultural en las generaciones más jóvenes y cuál es el papel de la comunidad al respecto.

4.1. La familia

El trabajo etnográfico permitió registrar una tendencia generalizada entre la población indígena de las comunidades de Zumbagua y Rumipamba que tiene que ver con la migración conjunta del padre y la madre de familia motivada por la precariedad productiva de la tierra y, derivada de esta, la pobreza: “Los papasitos son la mayoría que están de emigración, se van los dos [...] no hay producción, entonces [...] tienen que emigrar, aquí no pueden vivir porque no hay ni agua ni para consumo humano, peor para regadío” (entrevista a Roberto, rector de escuela, Zumbagua, 2018).

Cuando los hijos no forman parte del proyecto migratorio son dos las situaciones principales que se generan. En la primera, los hijos de los migrantes se quedan bajo el cuidado de sus abuelos, mientras que en la segunda se quedan solos debido a la inexistencia de abuelos o de otros familiares que puedan responsabilizarse de su cuidado.

En los casos estudiados, la situación migratoria de los progenitores repercute en

la identidad cultural de los niños por medio de la translocalidad, entendida en términos de un cambio en la relación entre territorio e identidad a partir de la migración (Appadurai 1999), pero también del contacto de los niños con núcleos urbanos próximos a las comunidades motivado por la cuestión de la tierra y la pobreza. De tal manera, teléfonos celulares, peinados, vestimentas y músicas occidentales representan la apropiación de nuevos elementos introducidos en las comunidades a partir de las migraciones de los progenitores y del contacto habitual de los niños con ciudades cercanas, principalmente con Latacunga y en menor medida con Pujilí, ambas situadas a varias horas de las comunidades.

Cabe señalar que, si bien en los casos estudiados se ha registrado el envío de remesas de los padres migrantes, estas son escasas. Lo anterior es debido a que las ganancias económicas obtenidas de la migración interna no son demasiado altas y, además, son necesarias para el propio sustento de los progenitores en los lugares de destino –Quito y Guayaquil–, donde principalmente se utilizan en vivienda, alimentación y transporte. En los casos en los que se envían remesas, estas son recibidas por los abuelos, quienes, si bien las invierten en alimentación, encuentran problemas para proporcionar a los niños todo el alimento que necesitan, ya que las remesas no son cuantiosas. Los niños que viven en soledad no perciben remesas de sus progenitores; estos regresan a la comunidad una vez cada dos o tres meses para llevar productos desde la ciudad a sus hijos con el fin de surtirlos hasta la próxima visita. Sin embargo, muchas veces estas visitas son demasiado espaciadas y los niños se quedan sin alimento, motivo por el que, junto a muchos de aquellos que viven con sus abuelos, deben desplazarse a Latacunga para trabajar en la fábrica de cemento del Barrio de San Felipe para proveerse por sí mismos de alimento, vestido y calzado. Ello favorece la incorporación de los elementos antes señalados y también ha dado lugar a una alteración de las costumbres alimenticias. La situación de la tierra y, derivado de ello, las migraciones, han llevado a una disminución de la producción propia –haba, papa, melloco– que ha impulsado el consumo de otros productos introducidos en las comunidades por los progenitores, pero que también son adquiridos en los mercados de las ciudades más cercanas por los comuneros –como arroz y fideos–.

Más bien es que yo ando trabajando en la bloquera,³ allá por Latacunga, porque acá ya no nos alcanza la tierra y mis papitos son que están de migración y no me pueden dar comprando... la comida, entonces... compro allá a los fideos, el arroz... también me dicen acá que les dé trayendo (entrevista a Luis, 11 años, Rumipamba, 2015).

También se registró que la comunicación entre hijos y padres migrantes es relativamente escasa y se establece mediante llamadas de telefonía celular. Una comunicación frecuente mediante aplicaciones que requieren internet –como WhatsApp–

3 Fábrica destinada a la producción de cemento.

no puede realizarse debido a la inexistencia de red en las comunidades. De hecho, se observó que, para poder realizar llamadas, los niños debían salir a la Panamericana –sistema de carreteras que conecta a casi todos los países de América–, situada a kilómetros de aquellas.

Las consecuencias de la migración parental sobre el proceso de enculturación mediante la familia se agudizan entre aquellos niños que, a diferencia de los que lo hacen con sus abuelos, viven en soledad, quedándose muchos de ellos a cargo de sus hermanos más pequeños desde muy temprana edad –entre los seis y los siete años de edad–. Al no existir un cauce filial directo de transmisión de los elementos culturales, la apropiación e incorporación de elementos externos –peinados, ropas, músicas occidentales, etc.– se torna más notable por medio del contacto de los niños con los núcleos urbanos y las visitas puntuales de los progenitores.

Sin embargo, pese a la alteración de los patrones familiares devenidos de la migración, la experiencia de vida en ausencia de sus referentes parentales y el mayor contacto con las ciudades, los registros etnográficos obtenidos muestran que la vivencia cotidiana de la comunidad favorece en estos niños –ya habiten con sus abuelos o en soledad– la asunción de valores, sentidos y significados insertos en la estructura cultural que el espacio comunitario vivido transmite. En definitiva, permite que la interacción social que se da en la vida cotidiana sea directa y personal, lo que favorece la integración de valores y elementos culturales por parte de los niños, como sujetos con acceso permanente al mundo social en el que están inmersos (Vygotsky 2010).

Las observaciones en la celebración de ritos de paso –bautizos, matrimonios, funerales– y fiestas tradicionales –*Pawkar Raymi*, *Inti Raymi*, *Kulla Raymi*, *Kapac Raymi*–⁴ revelan cómo los niños adquieren sentidos, valores y símbolos que permiten asumir y reproducir la identidad cultural mediante la participación y la experiencia vivida. Igualmente, la celebración de mingas –trabajos colectivos desarrollados para el bien de la comunidad– favorece la adquisición de los valores de solidaridad y reciprocidad característicos de las cosmovisiones indígenas andinas, lo que revela el papel de la comunidad en cuanto ente socializador y de enculturación, como se puede ver en sus discursos: “Acá hacemos las mingas. Por ejemplo, como hay el problema del agua, nos dijeron que ya teníamos que ayudar a traer el agua de allá del otro lado donde hay la quebrada de por allá, del... embalse ,pues, entre todos ayudamos” (entrevista a Marcela, 8 años, Zumbagua, 2015). Lo mismo ilustra el siguiente relato: “Hicimos una minga para ayudar a arreglar la escuela. Estaba todo hecho pedazos... algunos papases también ayudaron. De mañana todos íbamos a colaborar, [...] y así de a poquito fuimos arreglando” (entrevista a Evelin, 6 años, Rumipamba, 2018).

4 Respectivamente: festividad del florecimiento del campo (solsticio de primavera), de la terminación de la cosecha (solsticio de verano), de preparación de la tierra para una nueva siembra (solsticio de otoño) y de germinación de la tierra para una nueva siembra (solsticio de invierno).

Por lo demás, se observa una hibridación en la que los elementos apropiados se insertan en la estructura cultural propia, respecto a lo cual se registraron numerosos ejemplos, entre los que señalamos: la participación de los niños en los rituales festivos, funerales, matrimonios y mingas, a donde asisten con peinados y ropas occidentales, o bien combinando estas últimas con las propiamente indígenas; tanto en el día a día como en la celebración de los mencionados rituales y actividades, junto al maíz y la papa –alimentos propios de las dietas indígenas andinas–, la incorporación de nuevos alimentos como el arroz y la pasta; o el uso de celulares para reproducir no solo música occidental sino también música indígena de moda. Asimismo, se constató que los niños llaman a estos dispositivos *hampatu* –sapo– por la similitud entre su tamaño, su color, el sonido que emiten y las características de los sapos que viven en las reservas de agua.

Muchos de estos elementos pueden ser entendidos como marcadores culturales no indígenas por parte de algunos adultos y ancianos, quienes interpretan que su incorporación hace de los niños sujetos “menos indígenas” o “no indígenas”. Sin embargo, como demuestran los propios discursos de la niñez, esta se sigue identificando como indígena, lo que pone de manifiesto el carácter dinámico y cambiante de la identidad:

R: Yo me quise cortar [el pelo] pero mis papás no me dejaron. Mi mami sabía decirme ‘mija, vos runita [indígena] eres, tienes que llevar pelo en trenza, si no andas pareciendo *mishu* [mestiza]’. Pero mi mami se fue de migración... y ya me corté. Porque yo le veo a las guambras [muchachas] que llevan pelo cortado y algunitas así parado [empinado] así... y ya me corté.

B: ¿Entonces ya no eres runa porque no llevas el pelo recogido en una trenza?

R: Nooo, runita soy, pues, [...] nomás mi pelo no está en trenza (entrevista a Yessica, 9 años, Rumipamba, 2018).

Por otra parte, la interacción cada vez más constante con los núcleos urbanos, donde la mayoría de la población es blanco-mestiza y castellano-hablante, nos lleva señalar el uso y, sobre todo, desuso, de la lengua materna. Si bien la transmisión del kichwa está garantizada para los niños que viven con sus abuelos –siendo la práctica totalidad de estos monolingües en kichwa– su empleo queda restringido a ámbitos muy concretos como el hogar y algunas situaciones de interlocución con comuneros monolingües o bilingües –kichwa-castellano–. En las ciudades y sus mercados, en la fábrica y en la relación con el Estado y sus instituciones, el castellano es la única lengua de relación intercultural y, por lo tanto, el kichwa no es empleado. Lo anterior redundará en un desuso progresivo del mismo debido a la incorporación y naturalización del castellano como lengua principal de comunicación. Decía al respecto uno de los niños:

La verdad, al kichwa yo no es que le hablo mucho porque más hablo en castellano allá en Latacunga, si no, no hay modo de entender con otros compas. Más acá en la comunidad es que mis papitos no me hablaron en kichwa, se fueron de migración. Solo nos hablamos en kichwa con mi abuelito, él si nos ha sabido hablar en kichwa. Fuera de ahí... no le hablo al kichwa (entrevista a Carlos, 12 años, Rumipamba, 2018).

Especial mención merece la lengua indígena en el caso de los niños que crecen en absoluta soledad y de la que solo conocen algunas palabras adquiridas mediante la interacción con otros comuneros, dado que en el hogar no existen referentes filiales encargados de su transmisión. Entre esta niñez también se advierte el uso prácticamente exclusivo del castellano. Por ejemplo, una niña de Zumbagua señalaba que “del kichwa... poco sé, pues. Acá nadie me enseñó, nomás en castellano. Así le ando escuchando al abuelito, al papasito de algún amigo y por ahí digo ‘qué dirá’ y algo le aprendo” (entrevista a Nina, 7 años, Zumbagua, 2015).

Los registros apuntan a una situación de diglosia que es vivida y reproducida por las comunidades, en la que el castellano es la lengua de más prestigio y es empleada como lengua oficial, mientras el kichwa es relegado a situaciones de oralidad concretas y consideradas socialmente inferiores –familia, comunidad–. Esta misma situación de diglosia es la que se transmite a la niñez en el ámbito comunitario.

4.2. *La escuela intercultural bilingüe*

Partiendo de la modalidad educativa intercultural bilingüe que en Ecuador rige para la población indígena, a continuación, se muestran los datos obtenidos sobre el currículo y el tratamiento de la lengua materna como dos elementos clave para la reproducción y conservación de la identidad cultural, conforme a lo señalado por diversos especialistas (Álvarez y Montaluisa 2012; Fernández 2005; López 2007). Dichos datos fueron recogidos en las escuelas interculturales bilingües de las respectivas comunidades: la Escuela del Milenio Cacique Tumbalá, de la comunidad de Zumbagua, y la escuela Pacha Quilotoa, de la comunidad de Rumipamba.

Respecto al currículo –materializado en los libros de texto–, si bien este debe integrar de forma equilibrada los saberes y conocimientos indígenas, nacionales y universales, buscando su funcionalidad en la vida cotidiana y, a su vez, favoreciendo el interaprendizaje y el diálogo intercultural (Fernández 2005), el análisis desarrollado sobre los libros escolares revela importantes contrasentidos. Los registros señalan que los contenidos de estos materiales obedecen a patrones socioculturales hispano-occidentales centrados en modos de vida urbanos en los que el conocimiento indígena es tratado de manera marginal. Los propios alumnos comentan cuando se los interpela por esta cuestión: “Yo le veo más bien... que no *muestra* [muestra] las cosas de la comunidad... dice más bien

las cosas de los *guambras* [muchachos] de la ciudad, cómo le hacen allá... pero a mí me gusta porque se ven bien chéveres así con sus *chompas* [cazadoras] que saben llevar, no son de poncho” (entrevista a Inti, 11 años, Zumbagua, 2018).

Aunque en el ámbito educativo la perspectiva intercultural debe desarrollarse como un proceso de doble vía en el que cada grupo sociocultural se reafirma en lo propio, al tiempo que aprende sobre los elementos sociales y culturales de “los otros” (López 2007), en los casos estudiados el orden físico, histórico, cultural, simbólico y, en definitiva, cosmogónico de la comunidad no es parte sustancial del currículo escolar. Al respecto, si bien elementos como los alimentos, peinados, vestimentas y músicas occidentales se han incorporado a partir de la translocalidad resultante de la migración parental y del contacto de los niños con núcleos urbanos, la imitación de patrones blanco-mestizos en estos términos también es promovida por medio de las imágenes y contenidos recogidos en los libros de texto, impidiéndose el desarrollo de procesos de autoidentificación desde el ámbito educativo.

Al estar basados estos textos en modelos de vida hispano-occidentales y urbanos, no prestan funcionalidad a las comunidades indígenas: no se orientan hacia la satisfacción de sus necesidades sociales, culturales, lingüísticas, económicas ni productivas. El currículo escolar no transmite ni permite reproducir formas propias de artesanía, tecnologías, danzas, músicas, así como mitos, leyendas, historias locales y juegos que favorezcan el aprendizaje y la reproducción de valores como la solidaridad y la reciprocidad ni incorpora ni apoya la celebración de ritos de paso y festividades, elementos todos que integran la cosmovisión indígena y que sí están presentes en el ámbito comunitario. La escuela no toma como referencia el “currículo oculto” que se transmite y reproduce mediante la comunidad. En este sentido, y a excepción de las mingas, en la realidad observada se registró una limitada participación de la escuela en las actividades comunitarias.

En cuanto al tratamiento de la lengua materna como otro de los elementos fundamentales de la reproducción y conservación de la identidad cultural (López 2007), y en consonancia con el modelo educativo intercultural bilingüe, el kichwa debe recibir el tratamiento de lengua principal de instrucción como elemento estructurante de una concepción del mundo determinada que retroalimenta y es indisoluble de la identidad cultural. Sin embargo, los registros muestran que el castellano es el que recibe el tratamiento de lengua principal y prácticamente exclusiva de instrucción y no el tratamiento de lengua de relación intercultural.

Los análisis realizados sobre los libros escolares evidencian un uso predominante del castellano, incluso en aquellos libros supuestamente dirigidos al aprendizaje y refuerzo del kichwa: los *Kukayos pedagógicos*. Asimismo, el kichwa registrado en este material no se corresponde con los esquemas semánticos y sintácticos ni con el léxico de la propia lengua debido a que, como otras lenguas indígenas, se ha tratado de una lengua ágrafa, por lo que su escritura requiere todavía de la creación de neologismos y adaptaciones conceptuales (Gómez y Agualongo 2006), haciéndolo incomprensible para los docentes

indígenas. Por lo anterior, el kichwa escrito en estos textos es ininteligible para los docentes, quienes hacen un uso parcial de los mismos y recurren frecuentemente al castellano como lengua prácticamente exclusiva de instrucción, promovándose así la castellanización de los educandos. Uno de los docentes señalaba: “Yo no entiendo. El kichwa que viene para el *Kukayo* no responde al kichwa que yo manejo, no se entiende, no puedo decir a los *guagas* [niños] que me den trayendo la tarea porque ni siquiera yo sé” (entrevista a Vicente, Rumipamba, 2015).

En los procesos de aula también se registró un tratamiento deficiente de la lengua materna por parte de docentes mestizos e indígenas. Los docentes mestizos no pueden desarrollar la enseñanza en kichwa porque no han recibido la formación correspondiente, lo que los obliga a emplear el castellano como lengua exclusiva de instrucción. Mientras que los indígenas, pese a ser conocedores del kichwa, no lo emplean como lengua principal de instrucción en el aula y en pocas ocasiones lo utilizan como lengua de comunicación dentro y fuera de ella, bajo el alegato reiterativo de que “al kichwa los estudiantes ya le aprenden en la casa”. Ellos mismos han interiorizado el castellano como lengua principal de instrucción y comunicación.

La castellanización de los niños en la escuela se ve favorecida por la situación de diglosia que existe en las comunidades. En el caso de los niños que viven en soledad, la castellanización se torna más evidente por la ausencia de referentes paternos para la transmisión de la lengua madre.

5. Discusión y conclusiones

Apunta Iglesias (1994, 543) que la familia “no es únicamente el semillero donde se reproducen físicamente los miembros de la sociedad, sino también el caldo de cultivo donde proliferan los valores y se regenera el tejido social generación tras generación”. En la familia se aprenden los valores religiosos, políticos, de solidaridad y cooperación, los símbolos, sentidos, significados y prácticas socioculturales, etc. Pero debe tenerse en cuenta que, en el proceso de apropiación de la cultura, cuando el sujeto (receptor) recibe las pautas culturales las descodifica, de manera que en su descodificación estas pueden ser modificadas por la distancia generacional –en los casos de estudio, la distancia abuelos-nietos– y por factores políticos y socioeconómicos coyunturales –también en estos casos, la migración parental– (Harris 2009, 158).

En los hogares en los que conviven abuelos y nietos, si bien nuestras observaciones constatan la transmisión de elementos culturales indígenas de los primeros a los segundos, los registros indican que, en el salto generacional, los niños han modificado algunos de estos elementos incorporando otros –nuevos peinados, vestimentas, músicas, alimentos– a partir de la coyuntura socioeconómica en la que se desarrollan, misma que conduce a la incorporación de dichos elementos por parte de aquellos

niños que viven y crecen en soledad. Esta coyuntura socioeconómica en la que viven los niños está marcada tanto por su desplazamiento a las ciudades cercanas para trabajar debido a la situación de pobreza en las comunidades, como por la ausencia de sus progenitores debido a la migración. En este sentido, deben tenerse en cuenta los cambios introducidos en las comunidades a partir de la movilidad. Como lo señala Bastos (1999), los indígenas no permanecen inmunes a la creciente heterogeneidad sociocultural cuando migran y se desplazan a las ciudades. Una heterogeneidad que en el contexto de la globalización puede manifestarse como hibridación en el ámbito comunitario, implicando variaciones y adaptaciones de la identidad en el lugar de origen. En la migración no solo participan quienes se desplazan físicamente sino también quienes se quedan en la comunidad, que pueden transformar la identidad por influencia de las experiencias de movilidad de otros y por el mantenimiento de conexiones entre las comunidades y las ciudades a las que aquellos migran “a través de dinámicas de consumo de tecnologías, estéticas y otros bienes simbólicos” (Vásquez 2014, 24). Sin embargo, coincidimos con Célleri (2018, 13) en que la movilidad de los indígenas, y en los casos de estudio su impacto sobre quienes permanecen en las comunidades no debe entenderse como un “desestabilizador” de la identidad, sino como un proceso de diferenciación social.

Empero, debe subrayarse que, en la relación movilidad-identidad, los cambios identitarios no se deben a la migración *per se*, no se debe caer en este simplismo, haciendo a los migrantes “culpables” de estos cambios (Célleri 2018; Vásquez 2014). Por el contrario, debe abrirse la perspectiva hacia un análisis más amplio en el que atender las situaciones de pauperización de las economías campesinas indígenas a causa de las desigualdades en el reparto y tenencia de la tierra y su baja calidad, lo que ha propiciado la migración y el desarrollo de experiencias identitarias con impacto en las comunidades de origen, donde las generaciones más jóvenes construyen su identidad sobre algunos elementos nuevos como los señalados. En la misma línea, deben considerarse las circunstancias previas de las familias en términos de desestructuración y carencias comunicativas y afectivas (Pérez y Pesántez 2017, 71) para evitar caer en el estigma de la migración como causante de situaciones que, si bien pueden ser afectadas por la migración, eran precedentes a ella.

Por otro lado, aunque la escuela intercultural bilingüe debería ser una institución articulada con la familia a fin de transmitir la identidad lingüística y cultural indígena, así como ser una prolongación de la comunidad orientada a la satisfacción y reproducción de sus necesidades y formas socioculturales (Fernández 2005), en ambos casos las escuelas interculturales bilingües manejan modelos pedagógicos hegemónicos mediante los que se transmite la identidad blanco-mestiza y el castellano. Lo anterior implica el despliegue de procesos de blanqueamiento y castellanización contrapuestos a la cultura indígena kichwa y a la lengua del mismo nombre, elementos constitutivos de la identidad cultural comunitaria sobre los que deberían sustentarse

los modelos pedagógicos escolares. En el caso particular de la lengua, se impulsa la diglosia escolar (Pineda 2005, 46) entre los niños que aprendieron el kichwa por medio de sus abuelos, mientras que el castellano representa la lengua materna de aquellos a quienes nunca se transmitió el kichwa y crecen en ausencia de todo referente familiar.

En el marco de la articulación coyuntural familia-escuela en la que viven los niños, se observan identidades híbridas en las que, si bien se evidencia el sesgo hispano-blanco-mestizo, la dinámica cotidiana socio-comunitaria, como espacio en el que se experimenta día a día la cultura viva, hace que los distintos elementos externos apropiados –vestimenta, peinados, músicas, alimentos, celulares– sustituyan o se combinen e integren con los propiamente indígenas, ajustándose a una misma racionalidad cultural de fondo. Esto permite mantener las mismas “coordenadas del orden cultural” de referencia (Sahlins 1988, 205) en las que estos elementos se acomodan y resignifican.

La comunidad establece los marcos estructurales de percepción e interpretación de la realidad en los que se incorporan esos nuevos elementos, bien sustituyendo a algunos elementos culturales propios –como los peinados y la vestimenta–, bien combinándose con ellos –como los nuevos alimentos que se incorporan a la dieta pre-existente– o bien integrándose como elementos novedosos –como los celulares–. La comunidad es una vía de transmisión de elementos de cohesión colectiva que constituyen el marco normativo del grupo (Habermas 1987), y la normatividad cultural que regula la estructura social comunitaria es transmitida por los sujetos que integran la colectividad comunal y asumida y apropiada por todos sus miembros, incluidos aquellos que están determinados por su condición de hijo/a de padres migrantes.

La situación registrada respecto a la lengua materna, sin embargo, es diferente a la del resto de los elementos culturales debido a la diglosia. El kichwa se halla en una situación de desequilibrio social nacional con relación al castellano (Palacios 2005, 44). De aquí que la lengua materna no sea un elemento transmitido ampliamente por la comunidad, cuyos miembros viven y reproducen esta diglosia, determinada por una situación macroestructural en la que perviven las relaciones de dominación colonial entre blanco-mestizos e indígenas con repercusiones en el uso de las lenguas. Estas se sitúan en una jerarquía piramidal en cuya cúspide se encuentra el castellano –lengua de la sociedad hegemónica blanco-mestiza–.

No obstante lo anterior, en este estudio se corrobora el importante rol de la comunidad como un potente catalizador de la identidad cultural al constituirse como espacio vivo de socialización, enculturación y reproducción del universo sociocultural de referencia, aun cuando la estructura familiar nuclear se ha visto afectada por la migración y la escuela no está enfocada en la transmisión y reproducción de la identidad cultural indígena. Esto nos lleva a reconocer en el contexto indígena la importancia no de dos, sino de tres instituciones principales en la socialización, enculturación y transmisión de la identidad cultural a las jóvenes generaciones: la familia, la escuela y la comunidad. Si bien en los casos estudiados familia y comunidad, por un lado, y es-

cuela, por otro, no están alineadas en la transmisión de una misma identidad cultural indígena, deberían mantener una alineación equilibrada para que dicha transmisión sea coherente desde la articulación de estas instituciones.

Apoyos

Este artículo es resultado del proyecto de investigación “Políticas educativas en un Estado intercultural y plurinacional: Ecuador. Teorías y realidades” (FPU12/01696), realizado desde el Departamento de Antropología Social de la Universidad de Sevilla, España, financiado por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España, con presupuesto público obtenido en concurrencia competitiva.

Referencias

- Albó, Xavier, Thomas Graves y Godofredo Sandoval. 1981. *Chukiyawu. La cara aymara de La Paz: I. El paso a la ciudad*. La Paz: CIPCA.
- Álvarez, Catalina y Luis Montaluisa. 2012. “Educación, currículo y modos de vida: referentes para la construcción del conocimiento en el contexto ecuatoriano”. *Sophia* 13: 269-293.
- Álvarez-Gayou, Juan Luis. 2004. *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.
- Appadurai, Arjun. 1999. “Soberanía sin territorialidad: notas para una geografía posnacional”. *Revista Nueva Sociedad* 163: 109-124.
- Bastos, Santiago. 1999. “Cultura, pobreza y diferencia étnica en ciudad de Guatemala”. Tesis para Doctorado en CIESAS Occidente, Universidad de Guadalajara, México.
- Bello, Álvaro. 2004. *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*. Santiago: CEPAL / GTZ.
- Bretón, Víctor. 2018. “Repensando la cuestión agraria e indígena desde los Andes del Ecuador”. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 105: 87-98.
- _____. 2007. “Releer la reforma agraria en América Latina: ¿de nuevo el problema irresuelto de la tierra?” En *¿Interés particular, bienestar público?: grandes patrimonios y reformas agrarias*, editado por Ricardo Robledo y Santiago López, 485-502. Zaragoza: Pressas Universitarias de Zaragoza.
- Céleri, Daniela. 2018. *El lugar de origen y la pertenencia en contextos migratorios: jóvenes indígenas en una comunidad rural de Otavalo-Ecuador*. Quito: IAEN.
- Chávez, Mónica. 2013. “La familia, las relaciones afectivas y la identidad étnica entre indígenas migrantes urbanos en San Luis Potosí”. *Relaciones* 34 (134): 131-155.
- Cisterna, Francisco. 2007. *Manual de metodología de la investigación cualitativa para educación y ciencias sociales*. Chillán: Universidad del Bío-Bío.
- Coronel, Franz Harold. 2013. “Efectos de la migración en el proceso de aprendizaje-enseñanza y su tratamiento desde la escuela”. *Revista Integra Educativa* 6 (1): 57-77.

- Cortón, Blanca. 2011. "La escuela, principal centro cultural de la comunidad". *Educación y Desarrollo* 3 (29): 1-10.
- Daza, Esteban. 2015. "Demandas por la tierra de las organizaciones campesinas en Ecuador". *Línea de Fuego*, 8 de julio. <https://bit.ly/2kT6DFi>
- De León, Beatriz. 2011. "La relación familia-escuela y su repercusión en la autonomía y responsabilidad de los niños". Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Teoría de la Educación. Barcelona, 18 de enero.
- Fernández, Francisca. 2005. "El currículum en la educación intercultural bilingüe: algunas reflexiones acerca de la diversidad cultural en la educación". *Cuadernos Interculturales* 3 (4): 7-25.
- Flaquer, Lluís. 1995. "Las funciones sociales de la familia". *Documentación Social* 98: 39-48.
- GAD Parroquial Guangaje (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Guangaje). 2015. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Guangaje 2015-2019*. Acceso el 15 de enero de 2019. <https://bit.ly/2ZHxENY>
- GAD Parroquial Zumbagua (Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Zumbagua). 2015. *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de Guangaje 2015-2019*. Acceso el 15 de enero de 2019. <https://bit.ly/2qWYhyo>
- Giménez, Gilberto. 2000. "Identidades étnicas: estado de la cuestión". En *Los retos de la etnicidad en los Estados nación del siglo XXI*, editado por Leticia Reina, 45-70. Ciudad de México: CIESAS / INI / Porrúa.
- Gómez, Irma y Julio Agualongo. 2006. "La oralidad en la unidad educativa intercultural bilingüe Tránsito Amaguaña". En *Historias desde el aula. Educación intercultural bilingüe y etnoeducación*, editado por Catalina Álvarez, 37-50. Quito: Abya-Yala.
- González de la Rocha, Mercedes. 1999. "Hogares de jefatura en México". En *Divergencias del modelo tradicional: hogares de jefatura femenina en América Latina*, editado por Mercedes González de la Rocha, 125-154. México: CIESAS / Plaza y Valdés.
- Habermas, Jürgen. 1987. *Teoría de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus.
- Hall, Stuart. 2003. "Introducción: ¿quién necesita 'identidad'?" En *Cuestiones de identidad cultural*, compilado por Stuart Hall y Paul du Gay, 13-39. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harris, Judith. 2009. *The nurture assumption: Why children turn out the way they do*. Nueva York: Free Press.
- Hecht, Ana Carolina. 2006. "De la familia wichí a la escuela intercultural bilingüe: procesos de apropiación, resistencia y negociación (Formosa, Argentina)". *Cuadernos Interculturales* 4 (6): 93-113.
- Herrera, Gioconda y María Cristina Carrillo. 2009. "Transformaciones familiares en la experiencia migratoria ecuatoriana". *Mélanges de la Casa de Velázquez* 39 (1): 97-114.
- Iglesias, Julio. 1994. "Familia". V *Informe sociológico sobre la situación social en España I*: 415-547. Madrid: Foessa.
- Knallinsky, Eva. 2010. "Familia, escuela y comunidad". *Revista Italiana di Educazione Familiare* 2: 45-56. <https://bit.ly/2Vzkun5>
- Llanos, David. 2006. "Migración campo-ciudad en los Andes". *Fundemos* 83: 1-23.
- López, Luis Enrique. 2007. "Trece claves para entender la interculturalidad en la educación latinoamericana". En *Multiculturalismo y educación para la equidad*, editado por Enric Prats, 13-44. Barcelona: Octaedro / OEI.

- Macas, Luis. 2000. "Instituciones indígenas: la comuna como eje". *Boletín ICCI Rimay* 20. Acceso el 24 de abril de 2019. <https://bit.ly/2Zpos5z>
- Martínez, Belén, David Moreno y Gonzalo Musitu. 2010. "Formas familiares y procesos migratorios actuales: nuevas familias en la sociedad de la globalización". En *Familia y diversidad: intervención socioeducativa*, editado por María Teresa Terrón, 1-19. Sevilla: Fundación SM / Universidad Pablo de Olavide.
- Navarrete, Rodrigo. 2010. "Gobernabilidad neoliberal y movimientos indígenas en América Latina". *Polis* 27: 1-16.
- Palacios, Azucena. 2005. "La influencia del quichua en el español andino ecuatoriano". En *Varietades lingüísticas y lenguas en contacto en el mundo de habla hispana*, editado por Carmen Ferrero y Nilsa Lasso-von Lang, 44-52. Indiana: Bloomington / Author House.
- Pérez, María del Rocío y Blanca Nelcina Pesántez. 2017. "Impacto migratorio en las aspiraciones educativas y de movilidad social de jóvenes sigseños". *Migraciones Internacionales* 9 (2): 57-84. <http://doi.org/10.17428/rmi.v9i33.242>
- Pineda, Roberto. 2005. "Trayectoria y desafío de la política de las lenguas indígenas en Colombia". En *Identidad lingüística de los pueblos indígenas de la región andina*, editado por Arurima Kowii, 46-52. Quito: UASM / Abya-Yala / IILA.
- Priegue, Diana. 2008. "Familia, educación e inmigración. Un programa de intervención pedagógica". Tesis para Doctorado en la Universidad de Santiago de Compostela.
- Quecha, Citlali. 2014. "La etnografía con niños". En *La etnografía y el trabajo de campo en las ciencias sociales*, editado por Cristina Oehmichen, 215-240. México: IIA / UNAM.
- Riera, Jordi. 2001. "La educación familiar y las instituciones educativas". En *La familia: nuevas aportaciones*, editado por Carlos Pérez, 277-284. Barcelona: Edebe.
- Rodríguez, Jorge. 2015. "Migración interna de los pueblos indígenas". *Cuadernos Docentes* 2: 3-37.
- _____. 2004. *Migración interna en América Latina y el Caribe: estudio regional del período 1980-2000*. Santiago: CEPAL / CELADE.
- Rubio, Blanca. 2010. *El nuevo modelo de soberanía alimentaria en América Latina*. México: UNAM.
- Ruiz, Diego. 2004. "Nuevas formas familiares". *Portularia* 4: 219-230.
- Sahlins, Marshall. 1988. *Cultura y razón práctica. Contra el utilitarismo en la teoría antropológica*. Barcelona: Gedisa.
- Satriano, Cecilia. 2008. "El lugar del niño y el concepto de infancia". *Extensión Digital* 3: 1-7.
- Schieffelin, Bambi y Elinor Ochs. 1986. "Language socialization". *Annual Review of Anthropology* 15: 163-191.
- Serrano, Ángela. 2006. "Violencia en las aulas. Una fractura en la socialización". *Qué es esa cosa llamada violencia. Suplemento del boletín Diario de Campo*. México: INAH.
- Tapia, Luis. 2004. *Territorio, territorialidad y construcción regional amazónica*. Quito: Abya-Yala.
- Torres, Alicia y Jesús Carrasco. 2008. "Introducción". En *Al filo de la identidad. La migración indígena en América Latina*, coordinado por Alicia Torres y Jesús Carrasco, 9-22. Quito: FLACSO Ecuador / UNICEF / TACRO / AECID.
- Vargas, Miriam. 1998. "La migración temporal en la dinámica de la unidad doméstica campesina". En *Estrategias campesinas en el Surandino de Bolivia: intervenciones y desarrollo rural en el norte de Chuquisaca y Potosí*, compilado por Annelies Zoomers, 24-41. La Paz: PIED-Andino / KIT / CEDLA / CID.

Marta Rodríguez-Cruz

- Vásquez, Jorge Daniel. 2014. *Identidades en transformación. Juventud indígena, migración y experiencia transnacional en Cañar, Ecuador*. Quito: FLACSO Ecuador / ARES / UC / Université de Liège.
- Vygotsky, Lev. 2010. *Pensamiento y lenguaje*. Barcelona: Paidós.

Entrevistas

- Entrevista a Roberto, rector de escuela, Zumbagua, 2018.
- Entrevista a Luis, 11 años, Rumipamba, 2015.
- Entrevista a Marcela, 8 años, Zumbahua, 2015.
- Entrevista a Evelin, 7 años, Zumbagua, 2015.
- Entrevista a Yessica, 6 años, Rumipamba, 2018.
- Entrevista a Carlos, 9 años, Rumipamba, 2018.
- Entrevista a Nina, 12 años, Rumipamba, 2018.
- Entrevista a Inti, 11 años, Zumbahua, 2018.
- Entrevista a Vicente, Rumipamba, 2015.

210

Cómo citar este artículo:

Rodríguez Cruz, Marta. 2020. "Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinocciales: continuidades y cambios en la identidad cultural". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 68: 191-210. <https://doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4128>

Íconos agradece a los siguientes académicos/as e investigadores/as por colaborar con la evaluación de los artículos recibidos por la revista:

1. Adriana Aparecida Marques, Universidad Federal Rio de Janeiro, Brasil.
2. Alberto Montoya Palacios, Escola Superior de Propaganda e Marketing de São Paulo, Brasil.
3. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
4. André Reis da Silva, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
5. Andrea Ivanna Gigena, Universidad Católica de Córdoba, Argentina.
6. César M. Fuentes Flores, El Colegio de la Frontera Norte, México.
7. Clara Marticorena, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
8. Cristian Daniel Valdivieso Ojeda, Universidade Estadual Paulista, Brasil.
9. Cristian Ovando Santana, Universidad Arturo Prat, Chile.
10. Dana Rosenzvit, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
11. Diogo Cunha, Universidad Federal de Pernambuco, Brasil.
12. Eduardo Munhoz Svartman, Universidad Federal Do Rio Grande Do Sul, Brasil.
13. Fabio Sánchez, Universidad Sergio Arboleda, Colombia.
14. Francisco César Alves Ferraz, Universidade Estadual de Londrina, Brasil.
15. Francisco Javier Hidalgo, Universidad Central del Ecuador.
16. Francisco Maturana, Universidad Alberto Hurtado, Chile.
17. Guadalupe Gómez Abeledo, Universidad Técnica Luis Vargas Torres, Ecuador.
18. Guilherme Stolle Paixão e Casarões, Fundação Getúlio Vargas, Brasil.
19. Héctor Galeano David, Universidad del Norte, Colombia.
20. Jaime Valim Mansan, Universidad Federal de Rio Grande, Brasil.
21. Johana Espín, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
22. Jorge Daniel Vásquez Arreaga, Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
23. Julián Kan, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
24. Leandro Fernandes Sampaio Santos, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Brasil.
25. Livia Peres Milani, Universidad de Campinas, Brasil.
26. Lorena Capogrossi, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.
27. Luiz Carlos Ramiro Junior, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil.
28. Manuel Dammert Guardia, Pontificia Universidad Católica de Perú.
29. María Cecilia Miguez, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
30. Maria Celia Martínez, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
31. María Cristina Cravino, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
32. María del Rocío Pérez Gañán, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
33. María Eugenia Cardinale, Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina.
34. María José Magliano, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina.
35. Marina Gisela Vitelli, Universidade Estadual Paulista, Brasil.
36. Mario Samper, Universidad de Costa Rica.
37. Mario Unda, Universidad Central del Ecuador.
38. Marisol Patiño, Universidad de Costa Rica.
39. Martha Cecilia Jaramillo Cardona, Universidad Autónoma de Baja California, México.
40. Pablo González Ulloa, Universidad Nacional Autónoma de México.
41. Pablo Gaete, Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
42. Ramón Blanco de Freitas, Universidad Federal de Integración Latinoamericana, Brasil.
43. Raphael Padula, Universidad Federal de Rio de Janeiro, Brasil.
44. Raquel Gontijo, Universidad de Campinas, Brasil.
45. Sabrina Medeiros, Universidad Federal Rio de Janeiro, Brasil.
46. Soledad Varea, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
47. Soraia Marcelino Vieira, Universidad Federal Fluminense, Brasil.
48. Vagner Camilo Alves, Universidad Federal Fluminense, Brasil.
49. Valeska Troncoso, Universidad Santo Tomás, Chile.
50. Víctor M. Mijares, Universidad de los Andes, Colombia.

Política editorial

Íconos. Revista de Ciencias Sociales recibe artículos durante todo el año siempre que estos se ajusten a la política editorial y a las normas de presentación de originales. Por el carácter especializado de la revista, se espera que los artículos presentados sean preferentemente resultados o avances de investigación en cualquier área de las ciencias sociales. También se aceptan ensayos sobre temas históricos o contemporáneos que se apoyen sólidamente en bibliografía especializada, análisis de coyuntura nacional o internacional que partan de aproximaciones académicas y/o entrevistas de interés para el campo de las ciencias sociales.

Secciones

Dossier. Esta sección compila un conjunto de artículos arbitrados que giran en torno a un tema central, el que es tratado con profundidad y desde distintos enfoques. Las convocatorias a presentación de artículos para esta sección tienen fechas de cierre, por lo que se sugiere consultar las distintas convocatorias.

Temas. Esta sección incluye artículos arbitrados dedicados a diversos temas de investigación. Recoge análisis con temática libre, artículos sobre temas de confrontación teórica, así como textos de análisis de coyuntura nacional e internacional enfocados desde las distintas disciplinas de las ciencias sociales. Los artículos para esta sección se reciben a lo largo de todo el año.

Selección de artículos

Los artículos enviados a la revista serán sometidos a un proceso de revisión que se realizará en varias etapas:

- 1) Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las normas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- 2) Los artículos recibidos serán sometidos a una evaluación inicial que valorará la pertinencia temática, originalidad y calidad del texto. Esta evaluación previa estará a cargo de los editores del *dossier* en el caso de los artículos enviados a dicha sección, o de un miembro del consejo editorial en el caso de las secciones restantes.
- 3) Si el artículo ha sido valorado positivamente, entrará en un proceso de arbitraje bajo el sistema de revisión por pares. Este proceso consiste en someter cada artículo al criterio de por lo menos dos revisores académicos y anónimos.

Para cada artículo se seleccionará lectores con título doctoral cuyas publicaciones demuestren un amplio conocimiento de los temas abordados por el texto enviado a revisión. En ocasiones, se seleccionará también a investigadores que, sin título doctoral, posean una trayectoria de investigación reconocida sobre el tema.

Los lectores y lectoras tendrán en cuenta, para su recomendación, la calidad del trabajo en relación con su originalidad, aporte al tema investigado, solvencia teórica, aparato crítico o argumentativo, metodología y manejo de la información, resultados, conclusiones, bibliografía y claridad de expresión.

Con base en lo señalado, los revisores determinarán si el artículo es: a) publicable sin modificaciones; b) un fuerte candidato para publicación si se realizan ciertas revisiones al manuscrito; c) publicable solo si se realizan revisiones de fondo; d) no publicable.

- 4) En caso de discrepancias con los resultados, el artículo será enviado a un tercer revisor cuyo criterio definirá la publicación del artículo.

- 5) Los resultados del proceso de arbitraje serán inapelables en todos los casos.
- 6) El proceso de selección de artículos llevará entre tres y cuatro.

Directrices para autoras y autores

Las personas interesadas en publicar artículos en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* deben leer y cumplir los requisitos para el envío de artículos enunciados en las **Políticas editoriales** en esta plataforma; deben estar de acuerdo con los procedimientos para la selección de artículos adoptados por la revista y sus textos deben ajustarse a los siguientes lineamientos.

El consejo editorial de *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* se reserva el derecho último a decidir sobre la publicación de los artículos, así como el número y la sección en la que aparecerán. La revista se reserva el derecho de hacer correcciones de estilo.

Envío de artículos

El envío de artículos debe realizarse dentro de las fechas establecidas por la revista en el caso de convocatorias abiertas para la sección Dossier. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas durante todo el año.

Los envíos deben realizarse en línea, a través de la plataforma de la revista *Íconos*, para lo que se requiere seguir los pasos indicados y cargar los metadatos o la información solicitada.

Lineamientos para la recepción de artículos

Recepción: los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados “recibidos” y serán notificados de su recepción al autor o autora. Los que no, serán devueltos.

Idiomas: *Íconos* se publica en idioma español, no obstante se reciben artículos en español, inglés y portugués. En caso de que un artículo en idioma inglés o portugués sea aceptado para publicación, la traducción al español corre por parte del autor/a.

Formato del documento: deben estar escritos en formato Word, en letra Times New Roman tamaño 12, con interlineado de 1,5, paginado, en tamaño de papel A4 y con márgenes de 2,5 cm. Las notas a pie de página deben estar en Times New Roman 10 y a espacio sencillo.

Extensión de los artículos: varía de acuerdo con las secciones de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión debe considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas a pie de página y bibliografía, de modo que el número total de palabras sea el siguiente:

Secciones	Extensión máxima
Dossier	6000 a 7500 palabras
Temas	6000 a 7500 palabras

Resumen y descriptores: los artículos destinados a la sección Dossier y Temas deben estar precedidos de un resumen de hasta 220 palabras y deben proporcionar seis descriptores que reflejen el contenido del artículo. Para los descriptores, se recomienda revisar los términos establecidos en los listados bibliográficos (Thesaurus) y buscar correspondencia entre títulos, resúmenes y descriptores.

Reglas generales de edición

Siglas: la primera vez que aparezcan siglas debe escribirse su significado completo, luego las siglas. Por ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Citas: las citas textuales que sobrepasen los cuatro renglones deben colocarse en formato de cita larga: a espacio sencillo, tamaño de letra 10 y margen reducido a ambos lados.

Imágenes, cuadros, gráficos, tablas

- a) Cada uno debe contar con un título y un número de secuencia.
- b) Las imágenes deben incorporarse en el texto en el lugar que correspondan. Además, deben enviarse de forma separada en un tamaño de 15 cm de ancho, a 300 dpi de resolución.
- c) Los gráficos, cuadros o tablas deben incluirse en el texto y además enviarse en formato Excel.
- d) Cada imagen, tabla, cuadro o gráfico debe contener fuentes de referencia completa y es responsabilidad del autor o autora gestionar los permisos correspondientes para la publicación de las imágenes que lo requieran y hacer llegar dichos permisos a la revista.

Referencias bibliográficas

- a) Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora únicamente con mayúscula inicial, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas 1990, 15). En ningún caso utilizar *op. cit.*, *ibid.*, *ibídem*.
- b) En el caso de varias obras del mismo autor o autora publicadas el mismo año, identificarlas como a, b, c, etc. Ejemplo: (Romero 1999a), (Romero 1999b).

Romero, Marco. 1999a. "Se profundiza la recesión y la incertidumbre en Ecuador". *Ecuador Debate* 47: 45-63.

_____. 1999b. "Crisis profunda e inoperancia gubernamental". *Ecuador Debate* 46: 56-78.

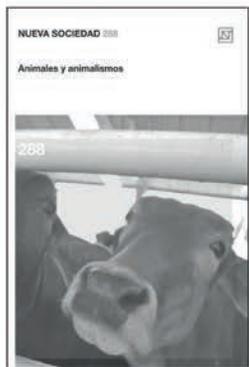
- c) La bibliografía de un autor o autora se enlistará en orden descendente según el año de publicación, es decir, del texto más reciente al más antiguo. Ejemplo:

Pzeworski, Adam. 2003. *States and Markets: A Primer in Political Economy*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 2000. *Democracy and Development: Political Regimes and Material Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____. 1993. *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Nueva York: Cambridge University Press.

- d) La bibliografía consta al final de cada artículo y debe contener todas las referencias utilizadas en el texto, las cuales se enlistan siguiendo un orden alfabético por apellido de los autores. El nombre de la autora o autor y no solo el apellido debe ser escrito de manera completa, no simplemente con la inicial del nombre. La bibliografía debe realizarse de acuerdo con el *Manual de Estilo de Chicago (Chicago Manual of Style, CMS)*. Para ejemplos de las formas de documentación más comunes, se sugiere visitar nuestra página web www.revistaiconos.ec.



Animales y animalismos

288
JULIO-AGOSTO 2020

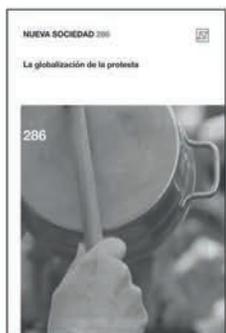
COYUNTURA: **Fernando Molina.** ¿A dónde conducirá la crisis boliviana? Elecciones y reconfiguraciones políticas.

TRIBUNA GLOBAL: **Steven Forti.** Los rojipardos: ¿mito o realidad?

TEMA CENTRAL: **Bernd Ladwig.** Sistema de cerdos. Un llamamiento a la alimentación sin carnes. **Anahí Méndez.** América Latina: movimiento animalista y luchas contra el especismo. **Alejandro Galliano.** Animalismo e inteligencia artificial. ¿Dónde quedamos los humanos? **Angélica Velasco Sesma.** Ética animal y feminismo: hacia una cultura de paz. **Marta Tafalla.**

¿Hacia una ciudadanía animal? Sobre *Zoopolis*, de Sue Donaldson y Will Kymlicka. **François Moutou.** Las zoonosis, entre humanos y animales. **María Carman.** Tensiones entre vidas animales y humanas. Los movimientos contra la tracción a sangre. **Jérôme Michalon.** Causa animal y ciencias sociales. ¿Del antropocentrismo al zoocentrismo? **Rowan Jacobsen.** ¿Terminaremos comiendo hamburguesas de «carne alternativa»?

ENSAYO: **Martín Bergel.** El pensamiento latinoamericano frente a las crisis civilizatorias. Ingenieros, Vasconcelos, Mariátegui.



286
MARZO-ABRIL 2020

**La globalización
de la protesta**



287
MAYO-JUNIO 2020

**América Latina
en el mundo
del coronavirus**

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

EN NUESTRO PRÓXIMO NÚMERO

Fronteras latinoamericanas. Más allá de los límites



FLACSO
MÉXICO



PERFILES LATINOAMERICANOS

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México

VOLUMEN 28 • NÚMERO 56 • JULIO - DICIEMBRE 2020
ISSN: 2309-4982 • DOI: dx.doi.org/10.18504/pi2856-2020
En línea: <http://perfilesia.flacso.edu.mx>

Contenido

ARTÍCULOS

- LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y DERECHO EN EL INICIO DE LA TRANSICIÓN ARGENTINA: LA ANULACIÓN DE LA AUTOAMNISTÍA MILITAR**
Adrián Velázquez Ramírez
- CÓMO LAS OPORTUNIDADES LEGALES CONDICIONAN LA MOVILIZACIÓN ENTRE LOS MOVIMIENTOS AMBIENTALES**
Mark Aspinwall
- REPENSAR LA INSURGENCIA: MOVIMIENTOS SOCIALES Y VANGUARDIAS REVOLUCIONARIAS EN AMÉRICA CENTRAL**
Salvador Martí I. Puig • Alberto Martín Álvarez
- PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE VÍCTIMAS: SUJETOS DE REPARACIÓN COLECTIVA EN COLOMBIA**
Alba Lucía Cruz Castillo • Justine Mariana Prieto Páez
- REPERTORIOS Y ESPACIO PÚBLICO DE TRABAJADORES Y ESTUDIANTES EN CHILE A COMIENZOS DEL SIGLO XXI**
Nicolás Orellana Águila
- LA EFECTUACIÓN DEL TERRITORIO EN UN CASO DE TOMA DE TIERRA EN CÓRDOBA, ARGENTINA**
Erika Saccucci
- CONFIANZA INTERPERSONAL Y CORRUPCIÓN EN PERÚ: ANÁLISIS DE MODELOS DE ECUACIONES ESTRUCTURALES**
Edwin Cohaila
- LOS AVATARES DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL SECTOR AUTOMOTRIZ EN SAN LUIS POTOSÍ, MÉXICO**
Luis Valentin Mballa • Angela Rosell Gasca Torres • Mario Eduardo Ibarra Cortés
- FINANCIARIZACIÓN E INVERSIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN LA ALIANZA DEL PACÍFICO**
Steven Pardo López • Claudia Milena Pico
- DEL NUEVO MODELO POLÍTICO AL PRIMER ACUERDO UE-CUBA**
Alexis Berg-Rodríguez
- LA EFICIENCIA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO, 2008-2016: UN MODELO DE DINÁMICO-NETWORK**
César Lenin Navarro-Chávez • Odette V. Delfin-Ortega
- LOS RITUALES DE INTERACCIÓN PARA LA COMPRENSIÓN DE LAS ESCUELAS EFICACES. UN ESTUDIO DE CASO EN MÉXICO**
Giovanna Valentí Nigrini • Laura Patricia Briseño Fabián
- LA CULTURA POLÍTICA DE LA IZQUIERDA PARAGUAYA: RASGOS, TENSIONES Y REDEFINICIONES**
Luis Miguel Uharte Pozas

ENSAYOS

- QUIEN AÚN ESTÉ VIVO, QUE NO DIGA "NUNCA". ENCRUCIJADAS Y DESAFÍOS DE LA CATEGORÍA MARXISTA DE CLASE PARA LEER LAS RESISTENCIAS CONTEMPORÁNEAS**
Candela de la Vega
- NUEVA PERSPECTIVA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS**
Pablo Segovia Lagos

RESEÑAS

- CASINOS DEL DESIERTO, JUEGOS DE AZAR Y APUESTAS**
De: Margarita Barajas Tinoco • Silvia Figueroa Ramírez • José Ascención Moreno Mena (Coords.)
Por: César Jiménez-Yañez
- CÓMO SE DECIDE EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO. CONGRESO Y PROCESO PRESUPUESTARIO DURANTE LA DEMOCRATIZACIÓN (1994-2016)**
De: Khemvirg Puente Martínez
Por: Adriana del Rosario Báez Carlos
- EL SUEÑO DE VIVIR SIN TRABAJAR. UNA SOCIOLOGÍA DEL EMPRENDERISMO, LA AUTOAYUDA FINANCIERA Y EL NUEVO INDIVIDUO DEL SIGLO XXI,**
De: Daniel Fridman
Por: Gonzalo Aguirre Orellana

Perfiles Latinoamericanos

Q3

Sociology and
Political Science

best quartile

SJR 2019

0.14



powered by scimagojr.com

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS

123

DESINFORMACIÓN Y PODER:

LA CRISIS DE LOS INTERMEDIARIOS

**Daniel Innerarity
y Carme Colomina (coords.)**

Abril 2020



La aceleración digital ha transformado los medios de comunicación, las narrativas, el consumo de información y la configuración de la opinión pública. La irrupción de las redes sociales y la fascinación del usuario por la participación han precipitado el proceso de desintermediación. Vivimos un cambio de prescriptores, con una multiplicación de contenidos, fuentes y relatos, muchas veces contradictorios o simplemente falsos. Internet ha puesto el mundo a nuestro alcance, pero es un mundo sesgado por algoritmos. En esta sociedad de la desinformación, el debate de las ideas se ha fragmentado y polarizado, contribuyendo al desgaste de la democracia. El número 124 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals reflexiona sobre la desinformación y el poder, la libertad de expresión y la mentira, la influencia de los bulos electorales, las estrategias comunicativas del populismo, las supuestas nuevas autoridades discursivas, así como los cambios políticos y legislativos emprendidos en la UE y en Ucrania para combatir la desinformación.

Artículos de

**Daniel Innerarity
Carme Colomina
Verónica Yazmín García Morales
Juan Luis Manfredi Sánchez
María José Ufaredi Ruiz
Monika Hanley
Laura Cervi
Francisco Paniagua Rojano
Francisco Seoane Pérez
Raúl Magallón-Rosa
Amparo Huertas Bailén
Luiz Peres-Neto
Adrián Bonilla Soria
Lorena Herrera-Vinelli**

EDITA
CIDOB
Elisabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

CIDOB

BARCELONA
CENTRE FOR
INTERNATIONAL
AFFAIRS

DISTRIBUYE
Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis,
08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

EUTOPÍA-17

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 17 - junio 2020

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TERRITORIOS RURALES

Tema central

Nuevas propuestas para analizar el desarrollo territorial

André Torre

Políticas públicas para el Desarrollo Territorial Rural en América Latina: balance y perspectivas

Mireya Valencia-Perafán, Jean François Le Coq, Arilson Favareto, Mario Samper, Fernando Sáenz-Segura y Eric Sabourin

Representaciones sociales empresarias sobre el trabajo asalariado agrario en el Valle Inferior del Río Chubut

Marcela Crovetto y Lucas Osardo

Espacio rural e implicaciones territoriales de la acción estatal: identidad, persistencia y derechos campesinos en Malargüe, Argentina

Oscar Humberto Soto y Edgars Martínez-Navarrete

Ações de desenvolvimento rural por diferentes institucionalidades no Território Meio Oeste Contestado, Santa Catarina, Brasil

Andréia Tecchio, Vladimir Oganauskas-Filho, Fábio Luiz Búrigo, Ademir Antonio Cazella y Monique Medeiros

Políticas de CTI en el agro y los procesos de instrumentación: (re)pensando el papel de la planificación estratégica

Tomás Javier Carrozza y Susana Silvia Brieua

Contrapunto

Cuando de adaptarse se trata: políticas públicas y productores familiares porcinos del sur santafesino, Argentina

Evangelina Tifni

Estudio de Caso

Demandas de la agricultura familiar. Estudio de caso en Oberá (Misiones, Argentina), 2008-2015

Lisandro Fernández

La gobernanza local en el manejo integral del agua: el caso de la parroquia de Angochagua, Ecuador

Gustavo Andrade-Figueroa

ISSN: 1390 5708

Disponible en: <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/index>



FLACSO
ECUADOR

ECUADOR DEBATE

Nº 109



Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, Abril 2020

COYUNTURA

De la pandemia sanitaria al pandemio económico
La economía ecuatoriana, confronta diversas presiones contractivas
Conflictividad socio-política: Noviembre/2019 –Febrero/2020

TEMA CENTRAL

El retroceso de la democracia: la experiencia ecuatoriana
El estallido social chileno: ¿crisis de un modelo neoliberal o crisis de la ideología del crecimiento?
La democracia colombiana en tiempos de movilización social ¿Manifestaciones de una crisis orgánica?
Excepción y contrarrevolución global
Democracias por venir y mundos por construir en el escenario posconflicto colombiano
Estallido social, crisis política y solución constitucional en Chile. Lecciones a partir de los acontecimientos del 18 de octubre de 2019

DEBATE AGRARIO-RURAL

La plasticidad de las estructuras comunitarias en los procesos de transformación del Ecuador rural

ANALISIS

A propósito del tema: Estado y Nación en los pueblos amerindios
Maternalismo y política: Cynthia Viteri ¿“el hombre” o “la madre” de los ecuatorianos?

RESEÑAS

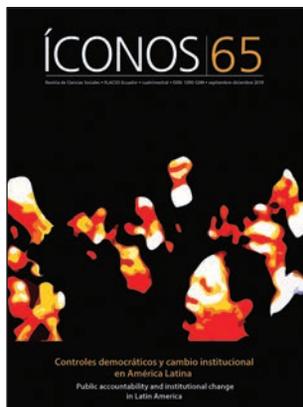
Moral y orden. La delincuencia y el castigo en los inicios de la modernidad en Ecuador
La construcción imaginaria del Sur de Quito

Suscripciones: Anual 3 números: US \$ 51 – Ecuador: \$ 21

Ejemplar suelto: Exterior US \$ 17,00 – Ecuador: \$ 7,00

Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre – Telef. 2522-763

Apartado aéreo 17-15-173 B Quito-Ecuador



Íconos 65
septiembre-diciembre
2019

Controles democráticos y cambio institucional en América Latina

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

01. Controles democráticos y cambio institucional en América Latina.
Presentación del dossier *Guillaume Fontaine y Adrián Gurza-Lavalle*
02. Soberanía de los recursos naturales y rendición de cuentas.
El caso de la política hidrocarburífera boliviana, 2006-2018
César Augusto Camacho-Soliz
03. Innovación institucional para la rendición de cuentas:
el Sistema Nacional Anticorrupción en México
Alejandro Monsivais-Carrillo
04. Democratizando la revocatoria para alcaldes en Ecuador y Colombia:
la gobernanza local en la encrucijada
Luis Carlos Erazo y Lorena Chamorro
05. La transparencia como control democrático en los consejos ciudadanos:
el caso del municipio de León, Guanajuato, 2009-2012
José de Jesús Godínez-Terrones
06. Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición
de cuentas *Víctor Leonel Juan-Martínez*

TEMAS

07. Desde abajo: experiencia laboral de jóvenes en hogares
de bajos ingresos *Margarita Estrada, Julieta Sierra y Lourdes Salazar*
08. Tejedoras, bordadoras y armadoras en Yucatán: nuevas y antiguas
clases trabajo en casa *Jimena Méndez-Navarro y María de Jesús
Ávila-Sánchez*
09. Nociones de persona, lo político y las relacionalidades:
paradigmas de la antropología de la naturaleza
*Geviller Marín, Francisco Neira, María Elena Ramírez, Diana Soto,
Javier Vásconez e Ivette Vallejo*
10. Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay
Luis Ortiz-Sandoval y Guillermo Rojas

DIÁLOGO

Teoría de la regulación en América Latina. Un diálogo con
Robert Boyer *Julieta A. Almada y Emilia Ormaechea*

RESEÑAS

Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa
de Estela Grassi y Susana Hintze, coordinadoras – *Analía Minteguiaga*
El Estado. Pasado, presente, futuro de Bob Jessop – *Danilo Ricardo Rosero*
Historia al margen. Historia del AH Canto Chico. Una comunidad
en el distrito de San Juan de Lurigancho de José Carlos Ernesto
Arenales Solís y Wilmer Mejía Carrión – *Rafael Mora-Ramírez*



Íconos 66
enero-abril
2020

Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. Abordajes desde América Latina y el Caribe

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

01. Comunidad, vulnerabilidad y reproducción en condiciones de desastre. Abordajes desde América Latina y el Caribe
Presentación del dossier *Ana Gabriela Fernández, Johannes Waldmüller y Cristina Vega*
02. Desde la amenaza natural al desastre: una construcción histórica del terremoto y tsunami de 1960 en Saavedra
Cristián Inostroza-Matus, Francisco Molina-Camacho y Hugo Romero-Toledo
03. Habitando “no lugares”: subjetividad y capacidades familiares ante un desastre socionatural en Chile
Luisa Rojas-Páez y José Sebastián Sandoval-Díaz
04. Reubicación y procesos de territorialización en la Ciudad Rural Sustentable Nuevo Juan del Grijalva
Martha Liliana Arévalo-Peña
05. Afrodescendientes e indígenas vulnerables al cambio climático: desacuerdos frente a medidas preventivas estatales ecuatorianas
Victoria Salinas, William Cevallos y Karen Levy
06. Procesos de recuperación posdesastre en contextos biopolíticos neoliberales: los casos de Chile 2010 y Brasil 2011
Juan Saavedra y Victor Marchenzini

TEMAS

07. La indiferencia hacia la democracia en América Latina
Alejandro Monsivais-Carrillo
08. “La época de los esclavos se acabó”: género y condiciones de trabajo en las empresas de limpieza en Argentina *Lorena Capogrossi*
09. La vitivinicultura en Mendoza desde 1990: entre la globalización y el desarrollo regional *Pehuén Barzola-Elizagaray y Anabella Engelman*
10. La independencia del banco central y su papel en el dominio del capital financiero sobre el Estado
Matari Pierre Manigat



Íconos 67
mayo-agosto
2020

Desaparición de personas en el mundo globalizado: desafíos desde América Latina

DOSSIER DE INVESTIGACIÓN

Presentación del dossier

Desaparición de personas en el mundo globalizado: desafíos desde América Latina *Carolina Robledo-Silvestre y May-ek Querales-Mendoza*

01. Desapariciones forzadas por actores no estatales: la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Pietro Sferrazza-Taibi*

02. Reparación simbólica, trauma y victimización: la respuesta del Estado chileno a las violaciones de derechos humanos (1973-1990)

Javiera Bustamante-Daniilo y Alejandra Carreño-Calderón

03. La presencia de la ausencia. Hacia una antropología de la vida póstuma de los desaparecidos en el Perú *Dorothee Delacroix*

04. Desafíos y tensiones en la búsqueda de migrantes desaparecidos de Honduras y El Salvador *Gabriela Martínez-Castillo*

05. Desaparición de mujeres y niñas en México: aportes desde los feminismos para entender procesos macrosociales *María de Lourdes Velasco-Domínguez y Salomé Castañeda-Xochitl*

06. “¡Tu madre está en la lucha!” La dimensión de género en la búsqueda de desaparecidos en Nuevo León, México *Nadejda Iliná*

TEMAS

07. El lenguaje como creador de realidades y opinión pública: análisis crítico a la luz del actual ecosistema mediático *Sabina Civila de Dios,*

Luis M. Romero-Rodríguez e Ignacio Aguaded

08. Comunicación, patrimonio e identidad: discurso de la prensa respecto a la Fiesta Nacional del Cemento en Olavarría, Argentina *María Vanesa*

Giacomasso, Griselda Lemiez y María Eugenia Conforti

09. El proceso de sindicalización de los gremios policiales en Uruguay

Sabrina Calandrón, Santiago Galar y Mariana Da Silva-Lorenz

10. Organizaciones sociales y autogestión del hábitat en contextos urbanos neoliberales

María Carla Rodríguez y María Cecilia Zapata

DOSSIER

Presentación del dossier
Políticas exteriores y de defensa sudamericanas:
hacia un nuevo regionalismo
Anabella Busso y Samuel Alves-Soares

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

Democracia y educación: notas sobre la enseñanza
militar en Argentina y Brasil
Ana Penido, Suzeley Kalil Mathias y Eduardo Mei

Acuerdos Mercosur-Unión Europea desde la perspectiva
de la política exterior Argentina
Alejandro Simonoff

La Defensa como política fiscal durante el Gobierno
de Mauricio Macri (2015-2019)
Sergio Gabriel Eissa

La Amazonía en el pensamiento militar brasileño: concepciones
y acciones estratégicas del Ejército y la Armada en la década de 1990
Dilceu Roberto Pivatto-Junior y Raul Cavedon-Nunes

TEMAS

La trata de personas en los Andes:
dinámicas socio-espaciales en las fronteras de Perú
Manuel Dammert-Guardia, Lucía Dammert y Katherine Sarmiento

Buen vivir y agricultura familiar en el
Totonacapan poblano, México
Mario Aliphath-Fernández y Gustavo Ramirez-Valverde

La representación del Sur en la elección del alcalde de Quito.
¿Déficit de isotropía o escasez de respeto?
Alfredo Santillán

Ciudades contrapeso al centralismo unitarista en Sudamérica:
Santa Cruz, Guayaquil y Concepción
Esteban Valenzuela-Van Treek y Claudia Vaca

Familia migrante, escuela y comunidad en los Andes equinocciales:
continuidades y cambios en la identidad cultural
Marta Rodríguez-Cruz



FLACSO
ECUADOR

