

ISSN: 1909-3063

REVISTA

DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD



Vol. 11, n.º 2
Julio-diciembre, 2016

rev. relac.int. estrateg. segur.	Bogotá (Colombia)	Vol. 11 N.º 2	pp. 25-309	Julio a diciembre 2016	ISSN 1909-3063	electrónico 1909-7743
---	----------------------	------------------	---------------	------------------------------	-------------------	--------------------------

Directivos:

Rector

BG. Hugo Rodríguez Durán

Vicerrector General

MG. Jairo Alfonso Aponte Prieto

Vicerrector Administrativo

CN. Rafael Antonio Tovar Mondragón

Vicerrectora Académica

Dra. Janneth Méndez Martínez

Vicerrector de Investigaciones

Dra. Marcela Iregui

Decano Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Cr. Dr. Jorge Isaza

Vicedecana Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Dra. Martha Oviedo

Director Centro de Investigaciones

Mg. Juan Carlos García Perilla

CUERPO EDITORIAL

Director: Coronel r. Jorge Isaza. PhD of Philosophy in Mangement Commonwealth Open University.

Editora: Dra. Diana Patricia Arias Henao. Doctora en Relaciones Internacionales con grado distinguido por la Universidad Nacional de La Plata – Argentina.

Co-editor: Julián Darío Bonilla Montenegro. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia.

Coordinador de editores: Mg. Juan María Cuevas Silva. Magíster en Educación de la Universidad Pedagógica.

COMITÉ CIENTÍFICO

Carlos Escudé. (Argentina/España).

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Yale. Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), y, director del Centro de Estudios de Religión, Estado y Sociedad (Ceres).

Jorge Enrique Horbath Corredor (Colombia/ México).

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos (Cidhem). Investigador titular del Área Sociedad, Cultura y Salud del Colegio de la Frontera Sur (EcoSur), Unidad Chetumal. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt (SNI). Investigador Conicet.

José Nabor Cruz Marcelo. (México).

Doctor y becario posdoctoral en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador asociado al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigaciones de México.

Loreto Correa (Chile).

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad CEU de San Pablo de Madrid, España. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Profesora e investigadora de la Universidad de Chile.

COMITÉ EDITORIAL

Carolina Sampó (Argentina).

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la UBA y de la Universidad Nacional de la Matanza, Argentina. Investigadora Conicet.

Gloria Lizeth Ochoa Adame (México).

Doctora en Ciencias en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. (CIAD). Profesora e investigadora de la Facultad de Economía Internacional, Universidad Autónoma de Chihuahua, México.

María Amalia Gracia. (Argentina/México).

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología del Colegio de México. Investigadora Titular del Área Sociedad, Cultura y Salud del Colegio de la Frontera Sur (EcoSur), Unidad Chetumal. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt (SNI). Investigadora Conicet.

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Indexada en/Index:



Actualmente en Open Journal System
revistas.unimilitar.edu.co

rev. relac.int. estrateg. segur.	Bogotá (Colombia)	Vol. 11	N.º 2	pp. 25-304	Julio-diciembre	2016	ISSN 1909-3063	ISSN electrónico 1909-7743
---	----------------------	---------	-------	------------	-----------------	------	-------------------	----------------------------------

DIRECTIVOS:

Rector

BG. Hugo Rodríguez Durán

Vicerrector General

MG. Jairo Alfonso Aponte Prieto

Vicerrector Administrativo

CN. Rafael Antonio Tovar Mondragón

Vicerrectora Académica

Dra. Janneth Méndez Martínez

Vicerrector de Investigaciones

Dra. Marcela Iregui

Decano Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Cr. Dr. Jorge Isaza

Vicedecana Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Dra. Martha Oviedo

Director Centro de Investigaciones

Mg. Juan Carlos García Perilla

CUERPO EDITORIAL:

Director: Coronel r. Jorge Isaza. PhD of Philosophy in Mangement Commonwealth Open University.

Editora: Dra. Diana Patricia Arias Henao. Doctora en Relaciones Internacionales con grado distinguido por la Universidad Nacional de La Plata – Argentina.

Co-editor: Julián Darío Bonilla Montenegro. Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia y en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia.

Coordinador de editores: Mg. Juan María Cuevas Silva. Magíster en Educación de la Universidad Pedagógica.

COMITÉ CIENTÍFICO:

Carlos Escudé. (Argentina/España).

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Yale. Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), y, director del Centro de Estudios de Religión, Estado y Sociedad (Ceres).

Jorge Enrique Horbath Corredor (Colombia/ México).

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos (Cidhem). Investigador titular del Área Sociedad, Cultura y Salud del Colegio de la Frontera Sur (EcoSur), Unidad Chetumal. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt (SNI). Investigador Conicet.

José Nabor Cruz Marcelo. (México).

Doctor y becario posdoctoral en Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador asociado al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigaciones de México.

Loreto Correa (Chile).

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad CEU de San Pablo de Madrid, España. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Profesora e investigadora de la Universidad de Chile.

COMITÉ EDITORIAL:

Carolina Sampó (Argentina).

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la UBA y de la Universidad Nacional de la Matanza, Argentina. Investigadora Conicet.

Gloria Lizeth Ochoa Adame (México).

Doctora en Ciencias en Desarrollo Regional por el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo A.C. (CIAD). Profesora e investigadora de la Facultad de Economía Internacional, Universidad Autónoma de Chihuahua, México.

María Amalia Gracia. (Argentina/México).

Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología del Colegio de México. Investigadora Titular del Área Sociedad, Cultura y Salud del Colegio de la Frontera Sur (EcoSur), Unidad Chetumal. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt (SNI). Investigadora Conicet.

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Vol. 11 N.º 2

Julio-diciembre

TABLA DE CONTENIDO

TENDENCIAS TEÓRICAS GLOBALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL

“NOT ALL THAT GLITTERS IS GOLD”: CONTINUITIES IN INTERNATIONAL ORDER AND LIMITS TO THE RECONFIGURATION OF THE GLOBAL SOUTH <i>Esteban Actis y Julieta Zelicovich</i>	25
POPE FRANCIS, CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENTALISM OF THE POOR <i>Marina Malamud</i>	49

ESTUDIOS PRO-SEGURIDAD REGIONAL

LAS NECESIDADES MUNDIALES DE AGUA Y LA ANTÁRTIDA COMO RESERVA NATURAL: ¿PUEDE EXPLOTARSE EL AGUA ANTÁRTICA? <i>Fernando Villamizar Lamus</i>	77
ÁFRICA, A NOVA FRONTEIRA ESTRATÉGICA NO DESENVOLVIMENTO GLOBAL: A GEO-POLÍTICA DE CABO VERDE NO CONTEXTO DA CEDEAO <i>Nataniel Andrade Monteiro</i>	95
LAS RELACIONES EN EL GOLFO DESPUÉS DE LA “PRIMAVERA ÁRABE” Y SU IMPACTO EN LA REGIÓN <i>Mariela Cuadro</i>	113

rev. relac.int. estrateg. segur.	Bogotá (Colombia)	Vol. 11	N.º 2	pp. 25-309	Julio-diciembre	2016	ISSN 1909-3063	ISSN electrónico 1909-7743
---	----------------------	---------	-------	------------	-----------------	------	-------------------	----------------------------------

AN ANALYSIS OF THE CRISIS IN UKRAINE, AND ITS
THREE CONFLICTS (21 OF NOVEMBER 2013, THROUGH
23 OF MAY 2014)

Cristián Faundes 139

THE NEW HIDEOUT OF COCKROACHES? THE
EXPANSION OF THE MEXICAN ORGANIZED CRIME
IN THE NORTHERN TRIANGLE OF CENTRAL AMERICA

Esteban Arratia Sandoval 163

PROCESOS LATINOAMERICANOS SOBERANOS Y SUBREGIONALES

EL PAPEL GEOPOLÍTICO DE LA CORTE INTERNACIONAL
DE JUSTICIA EN AMÉRICA DEL SUR: EL CASO
PERÚ – CHILE (2008-2014)

Karen Isabel Manzano Iturra y Diego Ignacio Jiménez Cabrera 191

EMPRESARIOS INDUSTRIALES CHILENOS COMO
ACTORES NO GUBERNAMENTALES INTERNOS Y
SU PARTICIPACIÓN EN LAS INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN
LATINOAMERICANA DURANTE EL GOBIERNO DE
EDUARDO FREI MONTALVA, 1964-1970

Javier Eduardo Recabarren Silva 219

LA APLICACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN
Y COMUNICACIÓN EN LA PREVENCIÓN COMUNITARIA
DEL DELITO: LOS CASOS DE GEORREFERENCIACIÓN EN
MONTERREY, MÉXICO

Jorge Francisco Aguirre Sala 243

LA IDENTIDAD ESTRATÉGICA ARGENTINA Y EL ASCENSO
DE BRASIL. LAS BASES IDEACIONALES DE UNA POLÍTICA
DE DEFENSA COOPERATIVA

Marina Gisela Vitelli 275

EDITORIAL

En la presente edición de la *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, el lector encontrará once artículos de investigación y reflexión, organizados en tres secciones temáticas: 1) Tendencias teóricas globales del sistema internacional; 2) Estudios pro-seguridad regional y; 3) Procesos latinoamericanos soberanos y subregionales.

Abrimos la presente edición con el artículo de investigación: *No todo lo que brilla es oro: continuidades en el orden internacional y los límites a la reconfiguración del sur global*, de los doctores en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Esteban Actis y Julieta Zelicovich, investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). En el mismo se analiza el proceso de transformaciones relativas a una especie de reconfiguración del sur global, así como del proceso denominado la democratización de las relaciones internacionales, los cuales desde mediados del siglo XX, a nivel redistribución de recursos económicos y sus marcos jurídico-políticos, no han presentado cambios. Mientras que se reclama la reforma del sistema, las potencias tradicionales replican las asimetrías gestadas desde una interdependencia marcada entre débiles y poderosos, que no concibe con gusto a los sujetos emergentes.

Seguidamente encontramos el artículo de reflexión de la doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e investigadora del Conicet, Marina Malamud, titulado: *Papa Francisco, el cambio climático y el ecologismo de los pobres*, en el que resalta el compromiso socioambiental del Pontífice que puede significar un equilibrio temático en la agenda política mundial. Analiza cualitativamente sus discursos e impactos en la formación de opinión, lo que puede propender a un crecimiento económico y a una protección a la región latinoamericana que está particularmente expuesta a las consecuencias medioambientales.

En la segunda sección temática, Estudios pro-seguridad regional, se presentan investigaciones en diferentes regiones: Antártida, Medio Oriente, África y Europa, que en sus proposiciones pueden contribuir a mejorar los estadios de seguridad a través de intervenciones en sectores bien diferenciados pero transversales a los conflictos humanos.

El artículo de reflexión: *Las necesidades mundiales de agua y la Antártida como reserva natural: ¿puede explotarse el agua antártica?*, del doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca, Fernando Villamizar Lamus, quien ejerce como investigador del Observatorio Regional de Paz y Seguridad de la Universidad Bernardo O'Higgins y es profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (Chile), muestra a la Antártida como una de las mayores reservas de agua del mundo, y analiza cualitativamente cómo es posible, a través de instrumentos jurídicos, explotar el recurso hídrico vital en forma de hielo, superando las prohibiciones contenidas en el Protocolo de Madrid. Un largo y astilloso camino político es previsible.

África, la nueva frontera estratégica en el desarrollo global: *la geopolítica de Cabo Verde en el contexto de la Cedeao*, es el artículo de investigación del magíster en Ética y Filosofía de la Universidad de Cabo Verde e investigador del Centro de Investigación de Desarrollo Local y Ordenamiento Territorial, quien presenta los desafíos que enfrenta Cabo Verde desde la firma del Tratado Constitutivo de Integración con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (Cedeao). Una vez lograda la independencia estatal, y posterior a movilizarse para recibir ayudas públicas desde Europa, Estados Unidos y China, explora y analiza interpretativamente los asuntos geoestratégicos y las implicaciones de la crisis financiera internacional que afecta a sus aliados, y propone una recentralización geopolítica de integración en África.

El artículo de la doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y coordinadora-investigadora del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP, titulado: *Las relaciones en el Golfo después de la "Primavera Árabe" y su impacto en la región*, plantea que la disputa entre Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar, en torno al papel regional de ciertas agrupaciones políticas vinculadas al Islam, particularmente de los Hermanos Musulmanes, en el contexto pos-"Primavera Árabe", contribuyó a la exacerbación y profundización de los distintos conflictos en los países afectados por los levantamientos. El intervencionismo relativo condujo a la resolución de conflictos a través de *guerras proxy*.

Un análisis de la crisis en Ucrania y sus tres conflictos, es el artículo de investigación del magíster en Ciencias Militares por la Academia de Guerra del Ejército de Chile y en Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile, Cristian Faundes. Presenta resultados de la intensidad de la crisis vivida en Ucrania entre noviembre de 2013 y mayo de 2014. Identifica 293 sucesos, evaluados y traducidos cuantitativamente, y elabora curvas relativas a la intensidad del conflicto que conlleva diversos enfrentamientos aún no solucionados.

¿El nuevo escondite de cucarachas? La expansión del crimen organizado mexicano en el Triángulo Norte de América Central, es el artículo de reflexión del magíster e investigador asociado en Estudios Internacionales por la Universidad de Santiago de Chile, Esteban Arratia. Analiza cualitativamente los principales factores para el traslado de los grupos criminales al Triángulo Norte de América Central, y aborda conexiones y dinámicas entre los carteles mexicanos y otras organizaciones criminales operativas en esa subregión, como los transportistas y maras. Finalmente, evalúa la viabilidad de una alianza estratégica entre dos actores con mayor preponderancia en la escena criminal de aquella zona: Los Zetas y Mara Salvatrucha.

La tercera y última sección temática agrupa procesos desarrollados en América Latina a nivel subregional y procesos soberanos endogámicos.

Los autores del artículo de investigación: *El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur: el caso Perú-Chile (2008-2014)*, Diego Ignacio Jiménez Cabrera, magíster en Estudios Internacionales de la Universidad de Santiago, y Karen Isabel Manzano Iturra, magíster en Ciencias Políticas, Seguridad y Defensa de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, describen cómo Chile y Perú han desarrollado una nueva etapa de tensiones en sus relaciones internacionales tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia, que generó un escenario pierde-pierde conforme a los intereses nacionales de cada uno de los Estados soberanos, en el que fracasa la diplomacia como herramienta de negociación de buena fe y resalta la incapacidad de acordar condiciones de acumulación y distribución del poder geopolítico en el Cono Sur. Convirtiéndose la Corte en constructor de nuevas narrativas geopolíticas.

Actores no gubernamentales internos en la integración latinoamericana: participación de los empresarios industriales chilenos ante las iniciativas del gobierno de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970, es el artículo de investigación del magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado de Chile e investigador del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de la Universidad del Desarrollo de Chile, Javier Eduardo Recabarren Silva. Analiza la participación de tres importantes entidades empresariales chilenas que apoyaron esquemas de integración en el marco de la política exterior y de las iniciativas del gobierno de Eduardo Frei Montalva para dinamizar y profundizar el proceso de integración latinoamericana en el periodo de tiempo descrito, en el que recopila fuentes primarias de la época y examina la importancia de los aportes de actores no gubernamentales en relación con la política exterior de un país.

Ahora el turno es para el artículo de investigación *La aplicación de las tecnologías de información y comunicación en la prevención comunitaria del delito: los*

casos de georreferenciación en Monterrey, México, del doctor en Filosofía Jorge Francisco Aguirre Sala, colaborador en la Escuela de Investigaciones en Seguridad Pública de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, México, adscrito al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, donde muestra los beneficios de la internet en la prevención comunitaria del delito y de la georreferenciación delictiva, previendo un marco teórico relativo a la prevención comunitaria, situacional y ambiental, desde una concepción de gobernanza mexicana; analiza cualitativamente el uso de la red de redes en los casos particulares, y ofrece evaluaciones, reflexiones y recomendaciones sobre la base comparativa de la Policía Nacional colombiana, la Policía de Carabineros de Chile y la Policía Nacional Civil de El Salvador.

La identidad estratégica argentina y el ascenso de Brasil: las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa, es el artículo de la doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Marina Gisela Vitelli, donde analiza la posición de Argentina sobre estrategias de contrapoder relativas al ascenso político brasileño y su comportamiento dentro del Consejo de Defensa Suramericano, que catapultó el liderazgo regional de los cariocas en su dimensión estratégico-militar. Argumenta que la política de defensa cooperativa argentina se explica en virtud de la existencia de un consenso surgido entre actores parlamentarios que influyeron desde la vuelta de la democracia, produciéndole a los gauchos inestabilidad política y debilidad del sistema de partidos.

Agradezco al cuerpo editorial, en especial al coronel Jorge Isaza, a los destacados miembros de los Comités Editorial y Científico, y al coordinador de editores, doctor Juan María Cuevas Silva, y les presento la segunda edición del 2016 de la *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*.

Diana Patricia Arias Henao

Doctora en Relaciones Internacionales
Editora

Julián Darío Bonilla Montenegro

Magíster en Estudios Políticos y magíster en Análisis de Problemas Políticos,
Económicos e Internacionales Contemporáneos.
Co-editor.

EDITORIAL NOTE

In this current issue of the International Relations, Strategy, and Security Journal, the reader will find 11 research articles for reflection, organized in three thematic sections: 1) Global theoretical tendencies in the international system; 2) Regional security-oriented studies; and 3) Independent and subregional Latin American processes.

The research article to open this issue is *No todo lo que brilla es oro: continuidades en el orden internacional y los límites a la reconfiguración del sur global* (Not All That Glitters is Gold: Continuities in the International Order and Limits to the Reconfiguration of the Global South), by two Universidad Nacional de Rosario's PhD in International Relations, Esteban Actis y Julieta Zelicovich, researchers from the National Council of Scientific and Technical Research – CONICET. In the article, the process of transformations associated with the reconfiguration of the global south as well as the so-called democratization of internal relations process are analyzed, ones which since the middle of the twentieth century have not been altered at the level of redistribution of economical resources and legal-political framework. While there is a claim for the reformation of the system, the traditional potencies perpetuate asymmetries born in a strong interdependence between the weak and the powerful which does not kindly welcome emerging subjects.

Secondly, we find an article for reflection, written by Marina Malamud, Universidad de Buenos Aires' PhD in Social Sciencies and CONICET researcher, titled *Papa Francisco, el cambio climático y el ecologismo de los pobres* (Pope Francis, Climatic Change and the Environmentalism of the Poor) in which the social-environmental commitment of the Pope is highlighted, one that may mean a thematical balance in the world political agenda. His discourses and impact on the public opinion are qualitatively analyzed, and these can lead to an economical growth and protection of the Latin American region, particularly exposed to environmental consequences.

Regarding the second thematic section, Regional security-oriented studies, research efforts from different regions can be found: Antarctica, the Middle East, Africa, and Europe, and in their proposals they can contribute to the enhancement

of the security stages through interventions in well differentiated but nevertheless relevant issues to human conflicts.

The reflection article *Las necesidades mundiales de agua y la Antártida como reserva natural: ¿puede explotarse el agua antártica?* (*The Global Necessity for Water and Antarctica as Natural Reservoir: Can Antarctic Water be Exploited?*), by Fernando Villamizar Lamus, PhD in Political Sciences and Sociology, Universidad Pontificia de Salamanca, who works as researcher in the Regional Peace and Security Observatory in the Universidad Bernardo O'Higgins as well as a School of Law professor in the Universidad de los Andes (Chile), portrays Antarctica as one of the biggest water reservoirs in the world. It presents a qualitative analysis of the way in which, by means of legal instruments, it is possible to exploit the vital water resources as ice, overcoming the prohibitions included in the Madrid Protocol. A long and difficult political path can be foreseen.

África, la nueva frontera estratégica en el desarrollo global: La geopolítica de Cabo Verde en el contexto de la CEDEAO (*Africa, the New Strategical Frontier in Global Development: Cabo Verde's Geopolitics in the Context of the CEDEAO*) is the research article written by the MA in Ethics and Philosophy, University of Cabo Verde, and researcher in the Local Development and Land-Use Regulation Research Center XXXXX. In it, the challenges faced by Cabo Verde since the firm of the Constitutive Treaty of Integration with the Economic Community of Western Africa States (CEDEDAO) are presented. Once state independence has been achieved and after mobilization in order to receive public help from Europe, the United States, and China, the article explores and interpretatively analyzes geostrategical issues and the implications of the international financial crisis affecting Cabo Verde's allies, proposing a geopolitical re-centralization of integration in Africa.

The article presented by Mariela Cuadro, PhD in International Affairs from Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Coordinator and researcher in the Middle East Department from the UNLP International Affairs Institute, is called *Las relaciones en el Golfo después de la "Primavera Árabe" y su impacto en la región* (*The Relations in the Gulf after the "Arab Spring" and its Impact on the Region*) proposes that the dispute between Saudi Arabia, the United Arab Emirates, and Qatar concerning the regional role of some political groups associated with Islam – particularly the Muslim Brotherhood – and in the context of the post-"Arab Spring" contributed with the aggravation and deepening of the different conflicts in the countries affected by these uprisings. The relative interventionism led to the resolution of conflicts by means of *proxy wars*.

Un análisis de la crisis en Ucrania y sus tres conflictos (*An Analysis of the Crisis in Ukraine and its Three Conflicts*) is the article presented by the MA

in Military Sciences, Chilean Army Academy of War, and in Security and Defense, Chile's National Academy of Political and Strategical Studies, Cristian Faundes. It presents the consequences of the accuteness of the crisis experienced in Ukraine from November 2013 to May 2014. It identifies 293 events, evaluates them and quantitatively translates them, with relative curves expressing the intensity of the conflict that has embedded other diverse conflict still unresolved.

¿El Nuevo escondite de cucarachas? La expansión del crimen organizado mexicano en el triángulo norte de América Central (*The New Hiding Place for Cockroaches? The Expansion of the Mexican Organized Crime in the North Triangle of Central America*) is the article for reflection by Esteban Arratia, a MA and associated researcher in International Studies, Universidad de Santiago de Chile. The paper qualitatively analyzes the main factors in the relocation of criminal groups to the North Triangle of Central America, addressing connections and dynamics between the Mexican cartels and other criminal organizations operating in that subregion, as the transporters and the maras. Finally, it evaluates the feasibility of a strategical alliance between two of the most influential actors in the criminal scene of the zone: the Zetas and the Maea Salvatrucha.

The third and final thematical section includes processes developed in Latin America at the subregional and endogamous independent levels.

The authors of the research article *El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur: el caso Perú-Chile (2008-2014)* [The Geopolitical Role of the International Court of Justice in South America: the Peru-Chile Case (2008-2014)], Diego Ignacio Jiménez Cabrera, MA in International Studies from the Universidad de Santiago and Karen Isabel Manzano Iturra, MA in Political Sciences, Security, and Defense from the National Academy of Political and Strategical Studies, describe the way in which Chile and Peru have developed a new stage of tension in their international relations with each other after the verdict from the International Court of Justice, generating a lose-lose scenario in regards to the national interests of each sovereign state. Diplomacy failed as instrument for negotiating in good faith, and the incapacity for agreeing on conditions of geopolitical power accumulation and distribution in the Southern Cone. The Court then became a builder of new geopolitical narratives.

Actores no gubernamentales internos en la integración latinoamericana: participación de los empresarios industriales chilenos ante las iniciativas del gobierno de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970 (*Internal Non-Governmental Actors in the Latin American Integration: Participation of the Chilean Industrial*

Businesspeople in the Face of the Initiatives of Eduardo Frei Montalva's Government, 1964-1970) is the research article from Javier Eduardo Recabarren Silva, MA in Latin American Social and Political Studies from the Universidad Alberto Hurtado, Chile, and researcher for the Center for Studies in International Relations in the Universidad del Desarrollo de Chile. In it, the participation of three important Chilean business entities which supported integration schemes in the framework of foreign affairs and governmental initiatives of Eduardo Frei Montalva's presidential term to enliven and deepen into the process of Latin American integration during the given time period is analyzed, compiling primary sources from the time and examining the importance of the contributions from non-governmental actors in relation with the foreign affairs policy of a country.

Then, the research article *La aplicación de las tecnologías de información y comunicación en la prevención comunitaria del delito: Los casos de georreferenciación en Monterrey, México* (The Implementation of ICT's in the Communitarian Crime Prevention: Georeferencing Cases in Monterrey, Mexico) receives the spotlight. Written by Jorge Francisco Aguirre, PhD in Philosophy and collaborator in the School of Research in Public Security, Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, Mexico, and assigned to the Institute of Social Research, Universidad Autónoma de Nuevo León, the article discusses the advantages of Internet in the comunitarian prevention of crime and delictive georeferencing, proposing a theoretical framework related to communitarian, situational, and environmental prevention from the Mexican govern perspective. It does so qualitatively analyzing the use of the Web of webs in particular cases, offering assessment, reflection, and recommendations on the comparative basis of the Colombian National Police, the Chilean Carabineros Police, and the Salvadorian Civil National Police.

La identidad estratégica argentina y el ascenso de Brasil: las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa (The Argentinian Strategical Identity and Brazil's Rising: the Ideational Basis of a Cooperative Defense Policy) is the article proposed by the PhD in International Relations from the Universidad Nacional de Rosario, Marina Gisela Vitelli, where the position of Argentina regarding counter-power strategies connected with the Brazilian political rising and its behavior in the South American Defense Council is analyzed, one which catapulted Brazil's regional leadership in the strategical-military dimension. It argues that the Argentinian cooperative defense policy is explained by virtue of the existence of a consensus among parliamentary actors who exerted influence since the return to democracy, producing in Argentina a political instability and the weakening of the political parties system.

Being grateful to the editorial staff, in particular to Colonel Jorge Isaza, to the distinguished members of the Editorial and Scientific Committees, and to the Editors' Coordinator, Dr. Juan María Cuevas Silva, we present the second issue for 2016 of the International Relations, Strategy, and Security Journal.

Diana Patricia Arias Henao

PhD in International Relations
Editor

Julián Darío Bonilla Montenegro

MA in Political Studies, MA in Analysis of Contemporaneous Political,
Economical, and International Problems.
Co-editor.

EDITORIAL

Na presente edição da Revista de Relações Internacionais, Estratégica e Segurança, o leitor encontrará onze artigos de investigação e reflexão, organizadas em três seções temáticas: 1) Tendências teóricas globais do sistema internacional; 2). Estudos pro-segurança regional e; 3). Processos da América Latina soberanos e sub-regionais.

Abrimos a presente edição com o artigo de investigação: *Nem tudo que brilha é ouro: continuidades na ordem internacional e os limites à reconfiguração do sul global*, dos doutores em Relações Internacionais pela Universidade Nacional do Rosário, Esteban Actis e Julieta Zelicovich, pesquisadores do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas - CONICET. No mesmo analisa-se o processo de transformações relativas a uma espécie de reestruturação do sul global assim como do processo denominado a democratização das relações internacionais, os quais desde meados do século XX a nível de redistribuição de recursos econômicos e seus quadros jurídico-políticos, não apresentam mudanças. Enquanto que pedem a reforma do sistema, as potências tradicionais repetem as assimetrias gestadas desde uma interdependência marcada entre fracos e poderosos, que não conseguem aceitar os sujeitos emergentes.

Em seguida encontramos o artigo de reflexão da Doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Buenos Aires e pesquisadora do CONICET, Marina Malamud, titulado: *Papa Francisco, a mudança climática e o “ecologismo” dos pobres*, destacando o compromisso socioambiental do Pontífice que pode significar um equilíbrio temático na agenda política mundial. Analisando também qualitativamente seus discursos e impactos na formação de opinião, + o que pode ter tendência a um crescimento econômico e uma proteção à região da América Latina que está particularmente exposta às consequências meio-ambientais.

Na segunda seção temática, Estudos pró-segurança regional, apresenta-se investigações em diferentes regiões: Antártida, Meio Oriente, África e Europa, que em suas proposições podem contribuir para melhorar os estados de segurança através de intervenções em setores bem diferenciados mas transversais aos conflitos humanos.

O artigo de reflexão: *As necesidades mundiais da água e a Antártida como reserva natural: Se pode explorar a água da antártica?*, do Doutor em Ciência Política e Sociologia pela Universidade Pontifícia de Salamanca, Fernando Villamizar Lamus, quem exerce como Investigador do Observatório Regional de Paz e Segurança da Universidade Bernardo O'Higgins e é professor da Faculdade de Direito da Universidade dos Andes (Chile), mostra à Antártida como uma das maiores reservas de água do mundo, analisando qualitativamente como é possível através de instrumentos jurídicos explorar o recurso hídrico vital em forma de gelo, superando as proibições contidas no Protocolo de Madrid. Um longo e engenhoso caminho político é previsível.

África, a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global: A geo-política de Cabo Verde no contexto da CEDEAO, é o artigo de pesquisa do magister em Ética e Filosofia da Universidade de Cabo Verde e pesquisador do Centro de Pesquisa de Desenvolvimento Local e Organização Territorial, apresenta os desafios que enfrenta Cabo Verde desde a assinatura do Tratado Constituinte de integração com a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Uma vez conseguida a independência estatal e posterior a mobilização para o recebimento de ajudas públicas desde a Europa, Estados Unidos e a China, explora e analisa interpretativamente os assuntos geoestratégicos e as implicações da crise financeira internacional que afeta aos seus aliados, propondo uma retomada da centralização geo-política de integração na África.

O artigo da Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Nacional de La Plata (UNLP) e Coordenadora-pesquisadora do Departamento do Meio Oriente do Instituto de Relações Internacionais da UNLP, titulado: *As relações no Golfo depois da "Primavera Árabe"* e o seu impacto na região, mostra que a disputa entre Arábia Saudita, Emirados

Árabes Unidos e Qatar, em torno do rol regional de certas agrupações políticos ligados ao Islam, particularmente dos Irmãos Muçulmanos, no contexto post-"Primavera Árabe", que contribuiu ao agravamento e a aprofundamento dos diferentes conflitos nos países afetados pelos levantamentos. O intervencionismo relativo conduziu à resposta de conflitos através de *guerras proxy*.

Uma análises da crise em Ucrânia e os seus três conflitos, é o artigo da pesquisa do magister em Ciências Militares, pela Academia de Guerra do Exército do Chile e em Defesa e Segurança da Academia Nacional de Estudos Políticos e Estratégicos do Chile, Cristian Facundes. Apresenta resultados da intensidade da crise vivida na Ucrânia durante novembro de 2013 a maio 2014. Identificando 293 acontecimentos, avaliados e traduzidos em números, elaborando gráficos relativos à intensidade do conflito que leva a diversos conflitos ainda não solucionados.

O Novo esconderijo das baratas? A expansão do crime organizado mexicano no triângulo norte de América Central, é o artigo de reflexão do magister e pesquisador associado em Estudos Internacionais pela Universidade de Santiago do Chile, Esteban Arratia. Analisa qualitativamente os principais fatores para a transferência dos grupos criminais ao Triângulo Norte da América Central, abordando conexões e dinâmicas entre os grupos organizados do tráfico de drogas mexicanos e outras organizações criminais operantes nessa sub-região como os transportadores e “maras”. Finalmente, avalia-se a viabilidade de uma parceria estratégica entre dois atores com maior preponderância na cena criminal daquela zona: Os “Zetas” e “Mara Salvatrucha”.

A terceira e última seção temática agrupa processos desenvolvidos na América Latina a nível sub-regional e processos soberanos “endogâmicos”.

Os autores do artigo da pesquisa: *O papel geo-político da Corte Internacional da Justiça na América do Sul: O caso Peru-Chile (2008-2014)*, Diego Ignacio Jiménez Cabrera, magister em Estudos Internacionais da Universidade de Santiago e Karen Isabel Manzano Iturra, magister em Ciências Políticas, Defesa e Segurança da Academia Nacional de Estudos Políticos e Estratégicos, descrevem como Chile e Peru desenvolveram uma nova etapa de tensão nas suas relações internacionais após a sentença da Corte Internacional de Justiça, que gerou um palco perde-perde conforme os interesses nacionais de cada um dos Estados soberanos. Fracassando a diplomacia como ferramenta de negociação de boa fé e sublinhando a incapacidade de entrar em um acordo para as condições de acumulação e distribuição do poder geo-político no Cono “funil” Sul. Convertendo-se a Corte em construtor de novas narrativas geo-políticas.

Personagens não governamentais internos na integração América Latina: participação dos empresários industriais chilenos diante das iniciativas do governo de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970, é o artigo de pesquisa do magister em Estudos Sociais e Políticos da América Latina, da Universidade Alberto Hurtado do Chile e pesquisador do Centro de Estudos de Relações Internacionais da Universidade do Desenvolvimento do Chile, Javier Eduardo Recabarren Silva. Analisa a participação das três importantes entidades empresariais chilenas que apoiaram esquemas de integração no quadro da política exterior e das iniciativas do governo de Eduardo Frei Montalva para dinamizar e aprofundar o processo de integração da América Latina no período de tempo descrito, reproduzindo fontes primárias da época e examinando a importância das contribuições dos atores não governamentais em relação à política de exterior de um país.

Agora é a vez para o artigo da pesquisa, *A aplicação das tecnologias de informação e comunicação na prevenção comunitária do delito: Os casos de*

geo-referenciação em Monterrey, México, do Doutor em Filosofia Jorge Francisco Aguirre Sala, colaborador na Escola de Pesquisa em Segurança Pública da Universidade de Ciências da Segurança do Estado de “Nuevo León”, México. Ligado ao Instituto de Investigações Sociais da Universidade Autónoma de “Nuevo León”, onde mostra as vantagens da internet na prevenção comunitária do delito e da geo-referenciação delitiva, antecipando um marco teórico relativo à prevenção comunitária, situacional e ambiental, desde uma concepção de governança mexicana, analisando com qualidade o uso da rede de redes nos casos particulares, oferecendo avaliações, reflexões e recomendações sobre a base comparativa da Polícia Nacional colombiana, Polícia de Carabineros do Chile e a Polícia Nacional Civil do El Salvador.

A identidade estratégica argentina e a ascensão do Brasil: as bases ideacionais de uma política de defesa cooperativa, é o artigo da Doutora em Relações Internacionais pela Universidade Nacional do Rosário, Marina Gisela Vitelli, onde analisa a posição da Argentina sobre estratégias de “contra-poder” relativo a ascensão política brasileira e o seu comportamento dentro do Conselho de Defesa da América Latina, que catapultou a liderança regional dos cariocas na sua dimensão estratégico-militar. Argumenta que a política de defesa cooperativa argentina se explica em virtude da existência de um consenso surgido entre personagens parlamentários que influenciaram desde a volta da democracia, produzindo aos gaúchos instabilidade política e enfraquecimento do sistema dos partidos.

Agradecendo ao corpo editorial, especialmente ao Coronel Jorge Isaza, aos destacados membros dos Comitês Editorial e Científico e ao Coordenador de Editores, Doutor Juan María Cuevas Silva, apresentando lhes a segunda edição de 2016 da Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança.

Diana Patricia Arias Henao

Doutora em Relações Internacionais
Editora

Julián Darío Bonilla Montenegro

Magíster em Estudos Políticos e Magíster em Análises de Problemas Políticos,
Econômicos e Internacionais Contemporâneos.
Co-editor.



Tendencias teóricas globales del sistema internacional

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):25-47,2016

“NOT ALL THAT GLITTERS IS GOLD”: CONTINUITIES IN INTERNATIONAL ORDER AND LIMITS TO THE RECONFIGURATION OF THE GLOBAL SOUTH*

Esteban Actis**

Julieta Zelicovich***

ABSTRACT

Current literature on International Relations has noted, for quite some time, that international power is undergoing a transformative process and that we are facing a “reconfiguration of the global South.” However, our opinion is that these statements exaggerate the depth and nature of the transformations. In this paper we will put forth for discussion the widely used concepts of “reconfiguration of the international order” and “democratization of international relations” and seek to test their scope and limits. Our hypothesis is that, even though since the beginning of the twenty-first century a redistribution of mainly

Recibido: 10 de febrero de 2016

Evaluado: 14 de marzo de 2016

Aprobado: 17 de marzo de 2016

Artículo de reflexión

Referencia: Actis, E. & Zelicovich, J. (2016). “All that glitter is not gold”: Continuities in international order and limits to global south reconfiguration. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2), pp. 25-47. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.1869>

* Research paper. This paper was written with funding from the National Council of Scientific and Technical Research (CONICET), Argentina at Rosario National University. The work is co-authored and the order in which the authors are mentioned is strictly alphabetical

** PhD in International Relations. National Council of Scientific and Technical Research (CONICET) - Faculty of Political Sciences and International Relations, Rosario National University (UNR), Argentina. E-mail: e.actis@conicet.gov.ar

*** PhD in International Relations. National Council of Scientific and Technical Research (CONICET) - Faculty of Political Sciences and International Relations, Rosario National University (UNR), Argentina. E-mail: julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar

economic resources has taken place globally, the rules, principles, institutions and policies that have structured the international system since the second half of the twentieth century have not changed. The discourse maintained by emerging powers is one of system reform, but in their actions they attempt to converge with traditional powers, following the path of liberal order. For the rest of the “South” this situation does not raise new possibilities for influencing and participating in the international system, but replicates the asymmetries and dependencies of the prevailing order.

Keywords: BRICS; International Economic Order; International Relations; South-South Relations

NO TODO LO QUE BRILLA ES ORO: CONTINUIDADES EN EL ORDEN INTERNACIONAL Y LÍMITES A LA RECONFIGURACIÓN DEL SUR GLOBAL

Resumen

La literatura predominante en las relaciones internacionales señala, desde hace algunos años, que el poder internacional se encuentra en un proceso de transformaciones y que se está en presencia de una “reconfiguración del sur global”. En nuestra opinión, sin embargo, estas afirmaciones sobredimensionan la profundidad y el carácter de las transformaciones. En este trabajo pondremos en debate los conceptos tan extensamente utilizados de “reconfiguración del orden internacional” y de “democratización de las relaciones internacionales” y buscaremos testear sus alcances y límites. Nuestra hipótesis es que si bien desde comienzos del siglo XXI se ha producido una redistribución de los recursos principalmente económicos a nivel global, las reglas, principios, instituciones y normas que han venido estructurando el sistema internacional desde la segunda mitad del siglo XX no han presentado cambios. Las potencias emergentes enuncian un discurso de reforma del sistema, pero en sus acciones intentan converger con los poderes tradicionales, transitando por el sendero del orden liberal. Para el resto del “sur” este accionar no genera nuevas posibilidades de participación e influencia en el sistema internacional sino que replica las asimetrías y dependencias del orden prevaleciente.

Palabras clave: BRICS, orden económico internacional; relaciones internacionales, relaciones sur-sur.

NEM TUDO QUE BRILHA É OURO: CONTINUIDADES NA ORDEM INTERNACIONAL E LIMITES À RECONFIGURAÇÃO DO SUL GLOBAL

Resumo

A literatura que prevalece nas relações internacionais aponta, nos últimos anos, que o poder internacional está em um processo de transformação e que estaríamos na presença de uma “reconfiguração do sul global”. Em nossa opinião, no entanto, estas alegações exageram a profundidade e o caráter das transformações. Este artigo irá discutir os conceitos tão amplamente utilizados de “reestruturação da ordem internacional” e “democratização das relações internacionais” e procurará testar o seu alcance e limites. Nossa hipótese é que, embora desde o início do século XXI houve uma redistribuição de recursos principalmente econômicos a nível global, as regras, princípios, instituições e normas que têm vindo a construir o sistema internacional desde a segunda metade do século XX não tinha alterações apresentadas. As potências emergentes estabeleceram um discurso de reforma, mas em suas ações tentam convergir com os poderes tradicionais, em todo o caminho da ordem liberal. Para o resto do “sul” esta ação não gera novas oportunidades para a participação e influência no sistema internacional, mas replica as assimetrias e dependências da ordem vigente.

Palavras-chave: BRICS; Ordem Econômica Internacional; Relações Internacionais; Relações Sul-Sul

Introduction

The rise of BRICS sparked off considerable debate in the discipline of International Relations. The impressive growth of these economies in a decade of high international permissiveness led to the suggestion of a profound transformation in the international order and the so-called

“reconfiguration of the global South⁴.” Now that more than a decade of the twenty-first century has gone by, we can legitimately wonder if, analyzing the behavior of this group of states, it is possible to maintain the hypotheses regarding a new international order. At any rate, it would be useful to specify the scope of those transformations in the system and the effect they have

⁴ In several articles and academic conferences in the IR disciplinary field a recurring use of the term can be observed. As an example we can mention the Conference of the International Studies Association -ISA- (Buenos Aires, 2014) and the special call of the *Barcelona Centre for International Affairs*-CIDOB- (Barcelona, 2016). With respect to publications, the works of Pelfini and Fulquet (2015); Stuenkel, (2015); Quiliconi and Kingah (2016) can be named as examples.

had in the emerging countries' foreign policies, both with respect to their links to the central powers and prevailing institutions as well as to the group of developing countries. ¿Has there been a reconfiguration of international order? ¿Has the rise of BRICS led to transformations of the power structures and their institutions? ¿Are we facing a more democratic order? ¿Did more possibilities open up for the rest of the global South?

From these initial questions, in this paper we will seek to prove three arguments. Firstly, that even though since the beginning of the twenty-first century a redistribution of mainly economic resources has taken place globally, the rules, principles, institutions and policies that have been structuring the international system since the second half of the twentieth century have not shown any substantial changes. As a consequence, our second argument is that the discourse maintained by emerging powers is one of system reform, but in their foreign policies they attempt to converge with traditional powers, following the path of liberal order. As a third point, we maintain that for the rest of the "South" the behavior of the emerging powers does not bring about a significant transformation in their possibilities for influencing and participating in the international system, but rather replicates the asymmetries and dependencies of the prevailing order.

That being said, the paper is structured in the following order. The first section

is called *"Prevalence of liberal order and limits to global redemocratization/multilateralization."* In it we carry out a conceptual review of current prevailing literature, focusing on the debate between realism and liberalism with respect to the rise of emerging powers and their impact on the configuration of international order. To consider which has been the impact of the mentioned phenomena on the reconfiguration of international order, we will turn to a set of empirical references, instances in which the BRICS countries have behaved in ways that do not stray from the patterns of current liberal order. Namely, the creation of the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) promoted by China; as well as the behavior of that country in the OMC negotiations; the stance of the mentioned countries on the reforms of the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB), and the encouragement of Bilateral Investment Treaties (BITs) by Brazil. The second section introduces the debate on *"The other South: links between developing countries and emerging powers."* There we will discuss some of the consequences implied by recognizing the limits to world order transformations. To do so, we will analyze the complex relationship between Brazil and Argentina, since they represent a link between an emerging country and a developing country, both in the commercial and financial dimensions of their link. Finally, the conclusions of the paper are presented as well as their impact on IR research. It is crucial

to specify the concepts regarding the transformations that took place and to gather further empirical evidence in order to clarify certain clichés typical of our disciplinary field. The perspective from which prevailing literature has studied the phenomenon that this paper analyzes has been eminently optimistic, and that is not consistent with our findings so far.

Development of the Topic

Prevalence of Liberal Order and Limits to Global Redemocratization/Multilateralization

The concept of *International Order* is a key element in the debate that frames this paper. However, it has not always been explicitly defined. From realism and neorealism the emphasis on the concept of international order has been placed on the distribution of power, within only one structure (Waltz, 1988). The behavior of states will depend on the distribution of relative capabilities within the international structure. Greater concentration of power in a few players will lead to vertical orders, while a dissemination of power into many agents will bring balanced power structures as a result.

For their part, neoliberals, presuming the fungibility of power, have considered the existence of multiple structures and identified order with the possibility of generating cooperation instances through principles, institutions, standards of

behavior and rules, which guide the conduct of states. The discussion about international regimes has overlapped with that of international order. Unlike realists, they are not unaware of the significance of power relations in the determination of order, but they maintain that international regimes can intervene between the states' links when power relations vary (Keohane, 1988).

Finally, critical theories (Cox, 1983; Wallerstein, 1979) have focused their analysis on the inequalities intrinsic to capitalist economic structure and the restrictions these imply for the development of peripheral countries. This situation has caused the crystallization of power relations in the international system and, therefore, it brought about as a result the conformation of an order whose main characteristic is the North-South division.

Despite theoretical differences, a general consensus has existed in the literature about the effects the rise of emerging countries (mainly, BRICS) has had in the current international order. Authors belonging to realism and liberalism as well as supporters of critical approaches agree on the assumption that the end of the first decade of the twenty-first century reveals that the power distribution in the international system (at an interstate level) has undergone significant changes (Zakaria, 2011; Nye, 2011; Keohane, 2009). As Ikenberry points out, "*here is no longer any question:*

wealth and power are moving from the North and the West to the East and the South" (2011:17).

However, differences emerge regarding the nature of the observed transformations and their impact on the international order. The more optimistic ones have been arguing the advent of a "democratization," as a result of the dispersion of power and the rupture of the North-South division fruit of the multipolarization of power resources. This is the line of thinking in which we find the contributions of Latin American left-wing authors (Bernal Meza, 2013; Ferrer, 2012, Bresser Pereyra, 2010). Other more moderate interpretations note rifts but also continuities in the current international order, such as Fareed Zakaria in his famous thesis about the *rise of the rest* and Joseph Nye's theory about *smart power*. The latter supports the idea of multipolarism provided that the board on which the tokens of international politics move are identified: while on the military board we can observe no great changes, on the economic board we can detect a growing multipolarity. Hass also recognizes the fragmentation of the international order, expressed in the concept of *nonpolarity* (Hass, 2008). For their part, scholars like Buzan and Lawson (2014) suggest the emergence of a "decentralized globalism" that maintains its liberal character. In this, no state may replace the USA as a superpower, inasmuch as no state will be able to acquire sufficient relative power to dominate the system on

the whole. In this regard, Ikenberry (2011) can also be considered to have extensive literature on the limits emerging powers encounter so as to modify the liberal international order. Lastly, there are authors who place no faith in the idea of multipolarity, given the fragility of power of the emerging countries, thus questioning the very explicative weight of the multipolarity concept (Brun, 2015). The depth of the power distribution, how sustainable it may turn out to be, and how receptive may be the governance of twentieth-century international order are the diverging lines between the different stances.

Having said that, within the debate on the multiple interpretations of the notion of "multipolarity" of the current order, in this specific section we wish to focus on two main points. First of all, we wish to note that there is significant evidence to support the idea that the relative distribution of economic power has changed in comparison with the last decades of the twentieth century (Laffaye, S., Lavopa, F., y Pérez Llana, C., 2013). This change has focused on the highest segment, considering the distribution of global GDP. In other words, well into the second decade of the twenty-first century, the concentration of economic power in the North countries in relation to BRICS, in categories such as resources, capital and investments, trade, stock of technology, market access, etc., is less than it was at the beginning of 2000. However, the distribution of those elements among developed countries

plus BRICS, and the rest of the world, still shows high asymmetry levels. For instance, if we take participation in world trade during the first decade of the twenty-first century, no structural changes can be observed in commercial concentration, although it is possible to see some changes regarding the main participants, with China⁵ gaining prominence in particular (Zelicovich, 2013).

The second aspect has to do with the behavior of emerging powers in relation to the current liberal world order. This order is the expression of Western development in the nineteenth and twentieth centuries and is sustained by principles such as endorsement of democracy as a form of government and free market as an economic model, as well as the existence of a *de facto* hierarchy of states, which are sovereign and self-determined (Ikenberry, 2011). The great question lies in knowing whether BRICS, after a decade of noticeable rise in international hierarchy, are willing to change the game rules and build a new “non-liberal” international order (more rebellious and revisionist, fragmented into blocs, protectionist and with regional rivalries) or, on the contrary, their strategy is to accept and walk along the liberal international order designed by the powerful “club”

(mainly, the USA). In other words, the question that arises in an international rise context is the following: Which strategy is more convenient to keep “climbing” the ladder of the international system? The dichotomy lies in *joining the club and playing by the established rules or questioning the club and some of its rules and trying to replace them*.

Realist interpretations (Brzezinski & Mearsheimer, 2006; Kaplan, 2010) note that the relative increase of power in a group of states inexorably leads to global tensions, disputes and conflicts, given the limitations of the current order to respond to the needs for international rise. Thus, from the point of view of these interpretations, rebellious and revisionist strategies are essential (and unavoidable) if the goal is to avoid the freezing of force relationships in the international system.

Against the statements of the realist approach, so far the elements of liberal order (based on rights, institutions, asymmetric distribution of power, principles) have not been affected by the economic rise of BRICS, nor have its actions been questioned. The five BRICS countries have global ambitions and have maintained the need to reform the current global governance

⁵ According to statistical data from the WTO, five countries encompass half of the world trade (excluding European Union internal trade). Only in 2008, 2010 and 2011 it's necessary to add a sixth country to account for 50% of global trade. In those cases Korea (in 2008) and Russia (in 2010 and 2011) are the ones who join the list.

system (Smith, 2015). However, this demand for a greater share of power in international organizations has not led to an alteration of those organizations' structural foundations. One of the reasons for this continuity lies in the nature of such rise. In specific terms, in world economy, global production chains and transnational finances are linked to a series of players and interests within the borders of the "rising" states, which generates incentives to maintain the current structure that allowed such rise. We agree with liberal approaches (Ikenberry, 2011; Buzan, 2010; Hurrell, 2006) on the fact that for emerging powers the incentives to operate within the liberal international order are much greater, given that, once certain attributes of power are gained, it is more convenient to usufruct the rules, practices, and institutions than attempting to transform the system. As Buzan and Lawson (2014) suggest, the universe of differences (specially ideological) that may arise between the different developed and rising countries is narrow, and the common standards shared by elites regarding what they expect from globalization reduce conflicts. More optimistic interpretations find that this limited capacity to change the system is due to the youth of the group and to an alignment of interests in the prevailing institutions, considered as forums to build alliances against more powerful states and to propose their interests (Smith, 2015). Either way, it is accurate to state that "despite having recognized the growing abilities of the [BRICS] bloc, we find no evidence that they

combine them with anti-establishment aspirations" (Turzi, 2011:109).

For example, so far in this decade, China (and other emerging powers) have not contested the underlying principles of the current (liberal capitalist) order. In Hongsong Liu (2014) we may find empirical evidence on China's participation in recent negotiation processes: both in WTO's Doha Round as well as in G20's debates, China has not questioned the current principles and rules of the system, but rather the way in which power is distributed in international organizations, demanding their reform. What China has encouraged with its proactive involvement in said contexts is more of an expansion of pro-development principles, without contesting the system components. Thus, China and other emerging countries have sought, through multilateral institutions, greater room to demand rights and revise some rules, but not the elimination of existing bodies. "Although the United States' position in the global system is changing, the liberal international order is alive and well" (Ikenberry 2011).

In this way, the prevalence of liberal order does not mean there have not been any changes. There is a new relative distribution of power, although it has not affected the core of behavior rules, principles, and institutions of the prevailing order. *Multilateralization* seems to be limited, and instead of a *redemocratization* we observe a *reordering in the hierarchy*

of the relative power structure. The reconfiguration of international order turns out to be limited, and rather more a mere rhetorical exercise that certain political leaders use to legitimate not so democratic actions of their states.

At this point, we deem relevant to delve into the used concepts: does the fact that there are more centers of power imply a redemocratization? When the concept of democracy as a national political regime is extrapolated to the international arena, certain distinctive features of said concept should be considered, such as the equal opportunity to participate held by every member of the system, similar to the possibility citizens have for voting under equal conditions; the prevalence of guidelines or norms that justify and organize the existence of a power structure, similar to a constitutional charter, and the upholding of certain liberties. However, as we shall see, those aspects are not evident in the current state of affairs, nor do they seem likely if we look at BRICS' behavior. In fact, historically speaking, there is no empirical evidence of a truly democratic international order.

After more than half a century of power concentrated in a few hands (the bipolar order of the Cold War and the unipolar one of the immediate post-Cold War era), the international order once again began to show signs of a growing multipolarity (several centers of power) at the beginning of the new century. However, a greater dissemination of power –understood as attribute and

as influence– into multiple players has clashed with an international order designed and structured in a world that no longer exists today. In other words, according to the discourse of the main leaders of emerging powers, the new configuration of the world map must be accompanied by significant reforms of the institutions and norms of global governance that reflect the changes that have taken place. Thus, the notions of “democratizing international relations” or “democratizing globalization” became part of those players' diplomatic *lexis* in the different international forums. They claim that the stage is now set so that many players can have a full say in international affairs and the same attributions are not limited to a handful of countries.

Nevertheless, and spite of the discourse they maintain, the actions that many of those countries have been taking are not compatible with the idea of global democracy. In fact, emerging powers try to legitimate a reordering of the hierarchy of the world power structure –the goal to which they really aspire. We agree with Smith (2015:26), who points out that this (BRICS) group does not seek to undermine the global multilateral system, but does seek to gain greater representation in existing institutions. Though, as the author notes, problems arise when there are attempts to put these broad compromises into practice.

As Ikenberry states (2014), countries like China and Russia, are not revisionist powers, but rather part-time

“spoilers.” In the empirical evidence reviewed below, we shall see that BRICS countries not only have not been revisionists, but have also contributed to strengthening and spreading the liberal order. In that course, they have been inclined to sustaining a hierarchical structure, and in the best-case scenario the “democratizations,” if there were any, only reached themselves and not other developing countries. Within the Bretton Woods order institutions, the behavior of BRICS countries shows no structural transformations. As for WTO negotiations, we have already pointed out China’s role as one of the emerging states with greatest market power, but which has not translated such power into reforming the system, only limiting itself to promoting certain principles. Meanwhile, Brazil and India have encouraged reforms in matters of Intellectual Property and Public Health, as well as Agriculture, but have not shown any kind of support towards the rest of the developing countries when it comes to perpetuating the negotiations’ method of gatherings in smaller groups, like in the so-called Green-Room⁶. That is to say, negotiations are still carried out among

a few countries. At the same time, in the WTO’s Dispute Settlement Body, we observe a strong participation of BRICS in arguments, since they turn to this mechanism as a way of facing developed countries (Delich, 2015). Both behaviors end up strengthening and legitimizing the pre-existing liberal order in trade matters.

Within the IMF, in the context of the debates which took place in the G20 in the months following the 2008 crises, BRICS countries focused their actions on strengthening the institution, in exchange for increased power quotas (Haibin, 2012). According to the reform that began in 2008, and was then expanded in 2010⁷, there is “a shift of more than 6 percent of quota shares to dynamic emerging market and developing countries and more than 6 percent from over-represented to under-represented countries, while protecting the quota shares and voting power of the poorest members” (IMF, 2010). As a result, “the 10 largest members of the Fund will consist of the United States, Japan, the ‘BRIC’ (Brazil, China, India, the Russian Federation), and the four largest European countries

⁶ It’s a negotiation method which seeks to reach agreements among a small number of negotiating parties, then expanding them to the rest of the members. During the GATT negotiations, Green Room-style meetings were common. Those were summoned by the General Director, and in their innermost circle they included the most important countries, such as the USA, the European Union (then EEC), Canada, Japan, as well as other key players depending on the topic of negotiation. During the Doha Round, this practice took on the system of mini-ministerial negotiations and meetings of 5, 6 or 7 countries. The exclusiveness and the transparency issues of these gatherings have been criticized by those who were excluded from them.

⁷ However, this last reform needs to be ratified by the USA to take effect.

(France, Germany, Italy, the United Kingdom)" (IMF, 2010). Around the same time, the World Bank increased its capital and voting power: there was "a 3.13 percentage point increase in the voting power of Developing and Transition countries (DTCs) at IBRD, bringing them to 47.19 percent, a total shift to DTCs of 4.59 percentage points since 2008" (WB, 2010). Precisely China, India, and Brazil were among the countries that benefited the most from this reform. Developing countries that experienced a slight boost of their power quickly lost it under the effects of the subsequent recession over the next years. As the studies of Vestergaard and Wade (2014) reveal, only four years after the changes of 2010, the voting power of developing countries had reduced by 3%. In this sense, the reform of international economic governance has been rather limited in the number of countries which benefited from it and moderated with regard to the level of transformation achieved.

More recently, China has promoted the creation of the Asian Infrastructure Investment Bank. In its official website, it is described as a "a multilateral development bank (MDB) conceived for the twenty-first century," in a

clear allusion to showing itself as an innovation within a new international order, far from financial institutions "of the twentieth century" such as the WB and the IMF. The AIIB arose in 2013 as an initiative of the People's Republic of China after President Xi Jinping's visit to Southeast Asian countries. After nearly two years of negotiations, on June 29th 2015, 50 countries signed the Articles of Agreement, becoming Founding Members. A salient fact is that among them are countries from all regions in the world, many of them traditional allies of the USA⁸.

The new bank reflects a new geopolitical reality framed by the rise of China as a world power (Renard, 2015). Since the beginning of the second decade of the twenty-first century, China seems determined to play its role of international creditor (the Asian giant has over 3,000 billion dollars in international reserves) with the goal of gaining political and financial influence in the international system. The AIIB, together with the New Development Bank (BRICS bank), are the two institutions promoted under Beijing's leadership whose main aim lies in offering public assets, thus establishing themselves, along with Washington, as "hegemonic stabilizers," according to

⁸ The following are founding members: Australia, Austria, Azerbaijan, Bangladesh, Brazil, Brunei Darussalam, Cambodia, China, Egypt, Finland, France, Georgia, Germany, Iceland, India, Indonesia, Iran, Israel, Italy, Jordan, Kazakhstan, Republic of Korea, Kyrgyz Republic, Lao PDR, Luxembourg, Maldives, Malta, Mongolia, Myanmar, Nepal, Netherlands, New Zealand, Norway, Oman, Pakistan, Portugal, Qatar, Russia, Saudi Arabia, Singapore, Spain, Sri Lanka, Sweden, Switzerland, Tajikistan, Turkey, the United Arab Emirates, the United Kingdom, Uzbekistan, and Vietnam.

the famous notion coined by Charles Kindleberger.

As Elgin-Cossart & Hart (2015) very well argue, Chinese leaders are throwing capital into these new lending institutions because they are frustrated with Washington's refusal to support reforms in the World Bank and the IMF, that would give China and other emerging nations more power, on par with their growing relative clout worldwide. In this sense, a general consensus seems to exist over the AIIB representing a clear example of the new power distribution in the twenty-first century, which appears to be shifting from the West to the East.

Nonetheless, the functioning of that institution resembles that of the "old" organizations. The AIIB's operations are very similar to the way in which the USA has ensured control over the *Bretton Woods* institutions created under its influence zone. China managed to get 26% of the Board of Governors' votes, since it is by the far the biggest contributor (30.34% of the total funds). As a consequence, Beijing has veto power over key decisions of the Bank because these require at least 75% of the votes. For this reason, despite China's claim of helping to build "*a more equitable, just and effective architecture of global governance*,"⁹ the

newly created AIIB is far from meeting these ideal principles. The new bank is an obvious example that the dispute over international order is quantitative (material distribution of power) and not qualitative (norms, rules, and functioning of governance) in nature.

Another case in which we can observe the tendency to maintain the liberal order, even in the midst of the BRICS's rise, is in the shift of Brazilian foreign policy towards the signing of Bilateral Investment Treaties (BITs). Brazil's stance on that sort of agreements has changed over the last twenty years, passing through different standpoints which can be described conceptually as shifting from *rejection* to *acceptance* (Actis, 2015). Brazil's changing stance regarding these bilateral treaties needs to be understood in the light of the economic transformations undergone by the country. In the 1990s, the South American country was, almost exclusively, a mere recipient of Foreign Direct Investment (FDI) flows coming from developed economies. The context of economic liberalization did not manage to break the defensive attitudes towards international economy that was still perceived by Brazilian elites as a threat to the interests of the production sector. As a result, the 14 BITs signed –and proposed by developed nations–

⁹ Statements of China's President Xi Jinping in an interview carried out by the "The Wall Street Journal." Available in <http://www.wsj.com/articles/full-transcript-interview-with-chinese-president-xi-jinping-1442894700>.

between 1995 and 1999 were not ratified by Congress, because they were deemed to damage national sovereignty, given the prerogatives and benefits they offered to the interests of foreign multinational companies.

However, within the framework of a foreign policy with a strong political content, the administration of the former union leader did not add the topic to its agenda due to BITs' North-South connotations.

The situation described above began to change by the middle of the first decade of the twenty-first century. By that time, Brazil was not only a major recipient of FDI but had also become a country that issued investment capital flows as a result of the consolidation of many of its large companies (Odebrecht, Camargo Correa, JBS, Votorantim, Magnesita, Gerdau, Marfrig, Marcopolo, BrazilFood, Weg, Embraer, Vale, Petrobras, Banco do Brasil, Vale, among others) as genuine multinationals. Such players started to demand offensive policies, since globalization offered not only threats but also "opportunities." Besides, under the administrations of "Lula" Da Silva (2003-2010) a series of events took place –tensions with Petrobras in Bolivia and Odebrecht in Ecuador– which affected Brazilian investments in foreign countries, increasing companies' pressure to obtain some protection for their businesses.

At the beginning of her term, Rousseff tried out a less "politicized" foreign policy with a lower profile. In that context, some proactive progress was made regarding the promotion and protection of Brazilian investments with an agreement that attempts to distance itself from certain "one-sided clauses" contained in traditional BITs. The *Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (ACFI)*¹⁰ or Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments (in English), which could be called "light BIT," fulfils its role of providing legal certainty to Brazilian investments while trying not to damage the sovereign competences of the host states. In short, ACFIs represent a significant adjustment in Brazil's foreign policy as a result of the changing domestic needs related to the new interests of Brazilian big companies and business sector. The current paradox is that some of the norms and tools of the liberal

¹⁰ Brazil's Foreign Affairs Minister, Ambassador Mauro Viera, signed in April 2015 two ACFIs with Angola and Mozambique. After two years of drafting and negotiating, Brazilian diplomacy managed to sign international agreements with African countries. ACFIs, which need to be ratified by Congress, are part –beyond their characteristics and their name– of the universe of what is known as Bilateral Investment Treaties (BITs), which attempt to be a political and legal tool to promote and protect investments. By the end of 2015, this sort of agreements have already been signed with Mozambique, Angola, Mexico, Malawi, Chile, and Colombia, while negotiations are still being conducted with South Africa, Algeria, Morocco, Peru, and Tunisia.

international order (such as BITs) that were once criticized and rejected – even by the currently ruling party – have now become resources for Brazil's rise in international structure and for Brazilian –globalized– development.

The other South: Links between Developing Countries and Emerging Powers

If we accept that democratization is only limited, we can hardly speak of a “reconfiguration of the South,” or at least of a positive and homogenous reconfiguration of the South. The re-ordering of BRICS in the global hierarchy, as the main examples of emerging powers, represents for developing countries –those that make up the “other South”– an increasing complexity in their foreign relations. Asymmetric and dependant relations in the twenty-first century are not limited to North-South relations: the connections between emerging powers and developing countries within South-South relations also reproduce the asymmetries. As a consequence, the “South” category no longer explains one set of relations among states, but rather three types: one among developing countries, another between them and emerging powers, and a third type that binds emerging states together.

While for the first of these types the prevailing IR literature is still valid, and for the third one we find extensive work referring to BRICS, their scopes,

and limits (Da Silva, 2014; Oropeza García, 2011; Shaw, 2015, among others), the relation between emerging powers and developing countries has been less studied. One of the cases we can mention is Muhr (2014), and Schoeman (2011) as well. In order to contribute to the development of such line of research, we conclude this paper with the analysis of two recent cases of a relation between an emerging power (Brazil) and a developing country (Argentina). In fact, both in their commercial and financial relations we can observe some of the characteristics and dilemmas posed by this sort of link.

The tensions of negotiating next to a global player: Argentina and Brazil in the Doha Round.

The Doha Round negotiations were one of the topics that Argentina and Brazil shared in their agenda of foreign economic relations in the twenty-first century, under the protection of MERCOSUR. However, the growing asymmetry between the two countries ended up undermining and complicating their potential mutual cooperation, revealing the complex nature of a bond between an emerging power and a developing country.

By 2008, in the context of the beginning of the international financial crisis, the negotiations had reached a point in which an agreement was sorely in need, and a mini-ministerial meeting was summoned in Geneva with the

purpose of discussing a possible package of measures to be agreed upon. Although there had already been several disagreements between Brazil and Argentina within the Doha Round, examples of “cooperation through leadership¹¹,” it was in this week in 2008 when the impact of shifting from a status of two developing countries to one of a developing country and an emerging power was felt with greater force. The fact that Brazil sought to play a more political role within the multilateral structure caused the MERCOSUR partners to act differently.

For the mid-2008 mini-ministerial meeting, MERCOSUR had prepared its joint negotiating position during the San Miguel de Tucumán summit (July 2008). In this gathering the bloc countries had agreed on “the need for new progress to be made in the issues of Agriculture and **Non-agricultural Market Access** (NAMA) which would allow us to reach balanced and forward-looking agreements that meet the necessity of promoting trade liberalization and favoring development, particularly of developing countries.” To do so, they urged developed countries to achieve results “that address the less than full reciprocity and show a special and

more favorable treatment towards developing countries.”

However, on the fifth day of the negotiations in Geneva there was a change in modality and out of 25 states summoned, only 7 of them gathered round a “small table” (G7) on July 21st: Australia, Brazil, China, the United States, India, Japan, and the European Union. In that new scenario, neither MERCOSUR nor G20 managed to maintain their joint negotiating positions. Faced with the new negotiating situation, the Brazilian representatives separated themselves from the bloc’s position and prepared to accept “as a whole” the proposals made by WTO General Director, Pascal Lamy¹², which were not supported by the rest of the developing countries.

This situation triggered a series of diplomatic tensions. Neither Argentina, nor the other MERCOSUR members or the G20, felt represented by Brazil’s actions (Corradini, 2008). As for Brazil, its replies were categorical: Celso Amorim said that Brazil could not be “held hostage” by Argentina, and added that “I knew there were differences, but I thought that what was good for Brazil would also be good for Argentina” (Corradini,

¹¹ It is a “kind of asymmetrical cooperation in which the leader country proposes to the ones led what it would be in their best interest to do (Jaguaribe, 2004)” (Miranda, 2004).

¹² On that subject, Stancanelli (2008) noted that the coefficient of 8 for industrialized countries would make it possible for the USA and the European Union (EU) to decrease their tariffs by 42%. However, for Argentina, a coefficient of 20 (the lowest coefficient for developing countries) would imply an average reduction of 60% of its current consolidated industrial tariffs.

2008). For its part, Argentina pointed out that Brazil was the one who had departed from the joint negotiating position. In their statements to the press, Argentinian officials noted that “our country worked with more rigidity or with less flexibility because we demanded a strict compliance with the Doha Round criteria: not having to pay excessively in industrial market opening what we would be getting in matters of agricultural liberalization, and that developing countries would have to make [import] tariff reductions that were smaller than those of developed countries –all of which was not fulfilled” (Rebossio, 2008).

In the crisis context, progress in negotiations stalled over disagreements concerning agriculture and the gap in the stances held by India and the USA¹³, and not over the negotiations on **non-agricultural market access** and Argentina, or this country's disagreements with Brazil and the Lamy Package. However, for MERCOSUR, and specially for the Argentina-Brazil relationship, the negotiation in Geneva was one of the events that showed the weakness of the regional bloc institutions and the limitations of joint bargaining in contexts in which the interests of

“development” clashed with those of the “global player.” Not only was there no progress made on what had been defined as an agreed position, but this situation also highlighted how, in the face of a growing asymmetry and a lack of strong institutions, the problems of the distribution of negotiations' impacts grow deeper as “lesser” states are forced to subsume their own national interests to those of the leader. Besides, the succeeding disagreements undermined the external perception of the bloc, as well as the cohesiveness of the trade coalition of the G20¹⁴.

Argentina-Brazil in the face of new asymmetry forms: functional asymmetry in the FDI global system.

Around the second half of the twentieth century, developing countries in general, and Latin American ones in particular, began integrating themselves to the economic competitiveness of multinational companies from developed countries in search of new markets and resources. For South American economies with big markets and industrial productive structures, both in the period of the imports substitution model as well as –and specially– in the boom of economic

¹³ Detailed information on the SSM debates and a comparison between the different projects discussed are available in World Trade Organization (2008).

¹⁴ Previously, in 2005, there had been some similar minor disagreements, when Brazil made an offer in the NAMA which was larger than the one agreed within MERCOSUR. The conflict was brief, given that in that instance Argentina did quickly accept Brazil's offer, since the reduction would not affect national sensitive products.

liberalization, the attraction of FDI inflows played a key role in the opinion of policy-makers. In this context, Argentina and Brazil became major *recipient players –or host countries– for FDI inflows* in the 1990s.

The status as FDI host countries created common perceptions in the governing elites of both countries regarding the benefits¹⁵ of attracting and receiving foreign investments. The transfer of technology and technical knowledge, job creation, access to financing sources, encouragement of competition with local producers, and income of foreign currency and their positive impact on the balance of payments were all aspects praised by the administrations of Mello-Franco-Cardoso in Brazil and the Carlos Menem's administrations in Argentina.

In the last quarter of the twentieth century, Brazil and Argentina began a process of *incipient internationalization* of their productive structures (CEPAL, 2005). Both economies established abroad (mainly in the region) a small number of successful companies from the substitution model. In this way, Brazil and Argentina shared until the end of the twentieth century a

functional symmetry in the FDI global system by being major developing countries which hosted significant FDI inflows and had incipient internationalization processes of their national economic groups.

The situation described underwent significant changes at the turn of the twenty-first century. By the beginning of the 2010s, we can see a shift from a situation of symmetry to one characterized by a *fork in the path* of Brazil and Argentina with respect to the FDI global system. While Brazil became a major player regarding *inward and outward FDIs* as a result of the consolidation of its companies' internationalization process, Argentina continued to be, basically, a *host country* due to its exclusion from the *third wave of internationalization* and the *multilatinas* process (Santiso, 2008). We conceptualize this phenomenon as a *functional asymmetry in the FDI global system* between Brazil and Argentina. Its nature lies in the fact that, while Argentinian economy—and its production framework—was not able to break denationalization and foreignization with the “post-convertibility”¹⁶ model (Aspiazú, D., Manazanelli, P. y Schorr, M., 2011), which only intensified its

¹⁵ The negative impacts of FDI inflows were not a main concern for the government. However, they caused considerable debates among both societies. As Stiglitz (2002) points out, the displacement of local competitors, the monopolistic status of the companies, and their lack of compliance with local laws, among others, are some of the issues that FDI host countries have to face.

¹⁶ The notion of “post-convertibility” refers to the workings of Argentina's economy after the end of a fixed exchange rate and monetary policy (called convertibility) which lasted during all of the 1990s until the devaluation in January 2002.

peripheral status, at the same time Brazilian economy—as well as a great part of its productive structure—did become internationalized and established itself at the core of global capitalism. *In the twenty-first century both processes not only took place simultaneously, they also reinforced each other, causing the shift from a situation of symmetry to one of asymmetry*¹⁷.

An example of how this asymmetry affected the relations between the countries took place in 2012. Years before, in 2009, Brazilian company Vale had begun to make great investments in the province of Mendoza, which included potassium mining and the construction of a railroad to transport this product through the Bahía Blanca harbor, also expanded by Vale. In 2012, as commodities' prices decreased and Argentine economy underwent some changes, the company decided to abandon the project. This situation caused disharmony in the bilateral relation: while Argentina demanded the Brazilian government to intervene in the situation, so as to protect the investment and the jobs, Brazil's reaction was the one historically shown by developed FDI-issuing countries. Brazil favored the company's private

interests, not submitting its decision to bilateral diplomatic affairs. Vale withdrew its investment and created a negative socioeconomic impact for the host country. The fact that the Brazilian government—like any other country with FDI outflows—saw its bilateral relations affected as a result of controversies with its national companies and that, at the same time, the Argentinian government—as a host country—had specific disagreements with major multinational companies—Brazilian, in this case—was one of the most striking novelties in the development of the bilateral link in the course of the twenty-first century, which is an incident true to the nature of the functional asymmetry in the FDI global system. So, it becomes clear how by having large companies investing abroad, Brazil begins to experience dilemmas typical of developed countries with FDI outflows, and this situation affects its bilateral relations, causing difficulties in cooperation forums within the “other South.”

Conclusion

Traditionally, analyses of International Relations in the twentieth century

¹⁷ Bouzas and Kosacoff (2010) conducted a study and analysis of the increased economic asymmetries in favor of Brazil. The authors point out that along with the structural asymmetry (size) that exists since 2000 other three asymmetries have consolidated: market share, productive and regulatory specialization. It should be noted that these asymmetries, like the one studied in this paper, should be seen in the light of Brazil's greater relative growth (in terms of net GDP) with respect to Argentina. According to World Bank data, while Brazil's GDP was (in average) twice that of Argentina during the 1990s, by the second decade of the twenty-first century, Brazilian economy was four times larger than Argentinian economy.

distinguished two types of main links: the first between developed countries among themselves, and the second between developed countries and developing countries. To a lesser extent, the study of a third (and marginal) type of link could be identified, concerning the relations among developing countries. The reconfiguration of international order, understood as a reordering in the hierarchy of nations, as a result of the rise of a certain group of countries, forces us to use new conceptual categories by adding two key relations to the previous ones: one between *developed countries and emerging countries*, and another between *emerging countries and developing countries*.

With respect to the first of these new links, the evidence analyzed in this paper is not conclusive to state that BRICS are playing a transforming role in the international system, rather that the scope of the reforms they have encouraged is quite limited. The (re) democratization of the international system has not been that deep and, in essence, the structural aspects of the liberal order are still intact. Simultaneously to the decrease of the relative asymmetry in power resources (mainly economic), we observe a growing convergence of interests between developed countries and BRICS, which has facilitated cooperative relations channeled through existing institutions. Although tensions still exist, the BRICS' ways of facing them replicate those of the liberal order. Even in a case such as the

creation of the AIIB, which could be considered as a certain challenge to the current order and power struggle, its functioning replicates the same practices of power accumulation typical of the questioned "old order."

In contrast to this, in the relation between emerging countries and developing countries, interests begin to diverge in the context of an increase of certain power asymmetries. The heterogeneous nature typical of the so-called "South" has exacerbated in the course of the twenty-first century. For developing countries, the rise of BRICS has not resulted in a democratization of the international order, while their foreign relations and cooperation forums have become more complex. Not only in the North-South axis, but also within the South itself, BRICS have replicated the same sort of behavior once displayed by developed countries.

In the IR discipline there is a pressing need to incorporate these nuances into the analyses and to dislodge certain increasingly-used clichés about the configuration of the South and its role in the current international order. The nature of mainstream IR has caused biased researches, with plentiful theorizing and empirical analyses focused on the links between developed countries in which the South is presumed to be a homogenous group that can be driven by BRICS. There are not many analyses that acknowledge the asymmetries and power logics that constrain relationships within

the so-called “South”, and these are necessary to account for the order reconfiguration processes. Otherwise, we will continue carrying out analyses guided by the logic of desires (wishful thinking) and not by the logic of facts.

REFERENCES

- Actis, E. (2015), Brasil frente al orden internacional liberal (2011-2013). Los límites de la posición reformista a la luz del régimen internacional de inversiones. En *Mural Internacional*, 6 (1), 22-34. DOI: 10.12957/rmi.2015.12838
- Aspiazu, D., Manazanelli, P. y Schorr, M. (2011), Concentración y extranjerización en la economía argentina en la posconvertibilidad (2002-2008). En *Cuadernos del CENDES*, 28 (76), 97-119. Retrieved from <http://www.scielo.org.ve/pdf/cdc/v28n76/art06.pdf>
- Bernal-Meza, R. (2013), El estructuralismo latinoamericano y la interpretación del mundo. En *Horizontes Latinoamericanos – Revista de Humanidades e Ciências Sociais do Mercosul Educacional*. Fundação Joaquim Nabuco, 1(2), 37-48.
- Bouzas, R. & Kosacoff, B. (2010), Cambio y continuidad en las relaciones económicas de la Argentina con Brasil. Documento de Trabajo N° 8, Departamento de Ciencia Sociales, CEPAL-ARGENTINA, Abril, Bs. As
- Bresser-Pereira, Luiz C. (2010). *Globalización y competencia: apuntes para una macroeconomía estructuralista del desarrollo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora.
- Brun, E. (2015, 13 de agosto), Un mundo sin definición, En *Foreign Affairs Latinoamérica*, ITAM. Retrieved from <http://revistafal.com/un-mundo-sin-definicion/>
- Brzezinski, Z. & Mearsheimer, J. J. (2005) Clash of the Titans, *Foreign Policy*, 146 (1), 46-49.
- Buzan, B. (2010). China in International Society: Is ‘Peaceful Rise’ Possible? *The Chinese Journal of International Politics*, 3(1), 5-36. doi: 10.1093/cjip/pop014
- Buzan. B. And Lawson. G., (2014) “Capitalism and the emergent world order”, *International Affairs*, 90 (1), 71-91. DOI: 10.1111/1468-2346.12096
- CEPAL (2005). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial*, Serie anual, Santiago de Chile. Retrieved from www.eclac.cl
- Corradini, Luisa (2008, Agosto 01), “No creo necesaria una explicación a la Argentina”, En *Diario La Nación*, Edición Impresa. Retrieved from <http://www.lanacion.com.ar/1035519-no-creo-necesaria-una-explicacion-a-la-argentina>

- Cox, R. W. (1983). Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. *Millennium-Journal of International Studies*, 12(2), 162-175. doi: 10.1177/03058298830120020701
- Da Silva, C. A. (2015). La emergencia de los BRICS: Brasil y Sudáfrica en las relaciones Sur-Sur. *Anuario Latinoamericano-Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 1 (71), 71-88. DOI: <http://dx.doi.org/10.17951/al.2014.1.0.71>
- Delich, V. (2015), Gobernanza global y BRICS: reformando la OMC a fuego lento en Pelfini, A y Fulquet, G. (coord.) *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?* (pp. 51-62). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Elgin-Cossart, Molly & Hart, Melanie (2015, Septiembre 22), China's New International Financing Institutions. En *Center for American Progress*. Retrieved from <https://cdn.americanprogress.org/wp-content/uploads/2015/09/21140703/RaceToTheTop-brief.pdf>
- Ferrer, A. (2012). *Vivir con lo nuestro*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Haibin, N. (2012). Los BRICS en la gobernanza global: ¿una fuerza progresista?. En *Friedrich Ebert Stiftung*, - Nueva York. Retrieved from <http://library.fes.de/pdf-files/iez/09592.pdf>
- Hass, R. N. (2008). The age of nonpolarity. *Foreign Affairs-New York*-, 87(3), 44-56.
- Hongsong Liu (2014). China's proposing behavior in global governance. En *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(spe), 121-137. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201400208>
- Hurrell, A. (2006). Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?. En *International Affairs*, 82(1), 1-19. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2006.00512.x
- Ikenberry, J. (2011) The Future of the Liberal World Order. En *Foreign Affairs*, 90(3), 56-68. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>
- Ikenberry, J. (2014). The Illusion of Geopolitics. En *Foreign Affairs*, 93(3). Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/illusion-geopolitics>
- Kaplan, R. D. (2010). The geography of Chinese power. En *Foreign Affairs*, 89(3), 22-41. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2010-05-01/geography-chinese-power>
- Keohane, R. (2009), The old IPE and the new. En *Review of International Political Economy*, 16 (1), 34-46. DOI:10.1080/09692290802524059

- Laffaye, S. Lavopa, F. & Pérez Llana, C. (2013). Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿hacia un mundo multipolar?, En *Revista Argentina de Economía Internacional*, 1(1), 10-29. Retrieved from http://www.cei.gob.ar/userfiles/nota2_0.pdf
- Miranda, R. (2004), .Hegemon y Pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina. En *Politikós*, 1(3), 77-95.
- Muhr, T. (2014), *Beyond 'BRICS': 10 Theses on South-South Cooperation in the 21st Century*. Paper presented at the Beyond Global Governance: Furthering South-South Cooperation and the Role of the BRICS (Council for Social Development/Southgovnet) Conference, New Delhi, India. Date: 14 Feb. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/282149214_Beyond_'BRICS'_10_Theses_on_South-South_Cooperation_in_the_21st_Century
- Nye, J. (2011), *The future of power*. New York: Public Affairs.
- Oropeza García, A. (2011) *BRICS. El difícil camino entre el escepticismo y el asombro*. México: Consejo Editorial de la Cámara de Diputados e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rebossio, A. (2008, Agosto 02), Nuestro país trabajó con más rigor que Brasil. En *Diario La Nación, Edición Impresa*. p. 4- Retrieved from, <http://www.lanacion.com.ar/1035883-nuestro-pais-trabajo-con-mas-rigor-que-brasil>
- Renard, Thomas (2015), The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB): China's new multilateralism and the erosion of the West. En *Security Policy Brief*, Royal Institute for International Relations, 1(63). Retrieved from: <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2015/04/SPB63-Renard.pdf>
- Santiso, J. (2008), La emergencia de las multilaterales. En *Revista CEPAL*, 1(95). Retrieved from: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/02194.pdf> (last consulted on January 2016).
- Schoeman, M. (2011). Of BRICs and mortar: the growing relations between Africa and the global south. *The International Spectator*, 46(1), 33-51. DOI:10.1080/03932729.2011.549753
- Shaw, T. M. (2015). From post-BRICS' decade to post-2015: insights from global governance and comparative regionalisms. *Palgrave Communications* 1. 1(14004). doi:10.1057/palcomms.2014.4
- Smith, K (2015). La alternativa de los BRICS: implicancias para la gobernanza global, en Pelfini, A y Fulquet, G. (coord.) *Los BRICS en la construcción de la multipolaridad: ¿reforma o adaptación?*. Ciudad

- Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Stancanelli, N. (2008). La Ronda de Doha: ¿Acuerdo o nueva postergación?. En *Revista del CEI*, 1(11), 53-63. Retrieved from: <http://www.cei.gov.ar/userfiles/11%20La%20Ronda%20Doha%20acuerdo%20o%20nueva%20postergacion.pdf> (last consulted on January 2016).
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Buenos Aires: Taurus.
- Turzi, M. (2011) ¿Qué importancia tiene el BRIC?. *Estudios Internacionales* (Chile) 168, 87-111. DOI: 10.5354/0719-3769.2011.14339
- Vestergaard, J., & Wade, R. H. (2014). Out of the woods: Gridlock in the IMF, and the World Bank puts multilateralism at risk. En *DIIS Reports*, Danish Institute for International Studies. 2014(6). Retrieved from https://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/rp2014-06_gridlock-imf-wb_jve_wade_web_2.pdf (last consulted on January 2016)
- Wallerstein, I. (1979). *The capitalist world-economy* (Vol. 2). Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, Kenneth.(1988), *Teoría de la política internacional*, Primera Edición. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- World Trade Organization (2008). Unofficial guide on agriculture safeguards (Edited text). Geneva: WTO. Retrieved from http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/guide_agric_safeg_s.htm (last consulted on June 24th, 2013).
- Zakaria, F. (2011), *The Post-American World: release 2.0*. New York: W.W Norton & Company.
- Zelicovich, J. (2013). *Argentina en las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Doha (2001 – 2011). Análisis de su participación en el proceso negociador*. (Tesis Doctoral, no publicada). Universidad Nacional de Rosario. Argentina.

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):49-74,2016

POPE FRANCIS, CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENTALISM OF THE POOR*

Marina Malamud**

ABSTRACT

"We are on the edge of suicide. I hope governments take climate change seriously or there will be no future generations", said Pope Francis to the *Vatican Insider* in November 2015. The Pontiff's personal commitment to the environment and how it affects low-income societies should not be overlooked. The historic event of a Jesuit Latin American Pope that raises the question of human-induced climate change could introduce a new balance to the global political agenda. From a qualitative approach focused in speech analysis and up-to-date perception surveys, we explore the relationship between environment and economic growth. A possible

Recibido: 15 de febrero de 2016
 Evaluado: 13 de marzo de 2016
 Aprobado: 18 de marzo de 2016

Artículo de reflexión

Referencia: Malamud, M. (2016). Pope Francis, Climate Change and the Environmentalism of the Poor. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2). pp. 49-74. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1870>

* This article is an extended version of a presentation given at the Annual Meeting of the Middle Atlantic Council of Latin American Studies, Fox School of Business, Temple University, Pennsylvania, March 4-5, 2016. It is also part of a research project called "The environmental factor of violent conflicts" funded by the National Scientific and Technical Research Council (CONICET).

** PhD in Social Sciences and B.A. in Sociology from the University of Buenos Aires. M.Sc. in National Defense from the Higher Education Army Institute (IESE) Argentina. Tenured Research Scientist at the Gino Germani Research Institute, University of Buenos Aires (IIGG) - National Scientific and Technical Research Council (CONICET), Argentina. Former Visiting Researcher at the Center for Latin American Studies, Georgetown University (2014-2015). Email: marinam@conicet.gov.ar

conceptualization of the Pope's position can be associated with the *environmentalism of the poor*. This approach is based on environmental justice prerogatives as a response to unequal economic exchange between nations. Latin America is particularly exposed to the consequences of climate change and that affects the existing volatile political stability and prospects for a sustainable development. We argue that climate change exceeds scientific and economic positions; it is ultimately a moral consideration.

Key Words: Climate Change; Latin America; Public Opinion.

EL PAPA FRANCISCO, EL CAMBIO CLIMÁTICO Y EL ECOLOGISMO DE LOS POBRES

RESUMEN

“Estamos al borde del suicidio. Espero que los gobiernos tomen en serio el cambio climático o no habrá generaciones futuras”, dijo el Papa Francisco al *Vatican Insider* en noviembre de 2015. El compromiso personal del pontífice con el medio ambiente y cómo afecta a las sociedades de bajos ingresos no debe pasarse por alto. El evento histórico de un Papa jesuita de América Latina que plantea la cuestión del cambio climático inducido por el hombre puede introducir un nuevo equilibrio en la agenda política mundial. Desde un enfoque cualitativo centrado en el análisis del discurso y encuestas de opinión actuales, exploramos la relación entre medio ambiente y crecimiento económico. Una posible conceptualización de la posición del Papa se puede asociar con el ecologismo de los pobres. Este enfoque se basa en prerrogativas de justicia ambiental como una respuesta al intercambio económico desigual entre las naciones. América Latina está particularmente expuesta a las consecuencias del cambio climático y eso afecta la existente estabilidad política volátil y las perspectivas de desarrollo sostenible. Se argumenta que el cambio climático supera las posiciones científicas y económicas; es en última instancia una consideración moral.

Palabras Clave: Cambio Climático; América Latina; Opinión Pública

O PAPA FRANCISCO, AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E O ECOLOGISMO DOS POBRES

RESUMO

“Estamos à beira do suicídio. Espero que os governos tomem as mudanças climáticas a sério ou não haverá gerações futuras”, disse o Papa Francisco ao

Vatican Insider, em novembro de 2015. O compromisso pessoal do pontífice para com o meio ambiente e como isso afeta as sociedades de baixa renda não deve ser negligenciado. O evento histórico de um Papa jesuíta Latino Americano, que levanta a questão da mudança climática induzida pelo homem pode introduzir um novo equilíbrio para a agenda política global. A partir de uma abordagem qualitativa centrada na análise de discurso e pesquisas de percepção pública atuais, vamos explorar a relação entre ambiente e crescimento econômico. Uma possível conceituação da posição do Papa pode ser associada com o “ecologismo” dos pobres. Esta abordagem baseia-se em prerrogativas da justiça ambiental como uma resposta ao intercâmbio econômico desigual entre nações. América Latina é particularmente exposta às consequências das alterações climáticas e afeta a estabilidade política volátil existente e as perspectivas para o desenvolvimento sustentável. Argumentamos que a mudança climática é superior as posições científicas e econômicas; em última instância é uma consideração moral.

Palavras-Chave: Mudança Climática; América Latina; Opinião Pública.

Introduction

The fossil fuel-driven economy has had several effects on the environment such as a more frequent incidence of weather-related extreme events, global warming, and the increase of greenhouse gas emissions. As a result, environmental activists, scientists, politicians, NGOs, and businessmen have different perceptions regarding how to interpret the impact of these effects. The question is to what extent these effects threaten the human being's livelihood on the planet. The debate is undoubtedly fervent and endless. What has raised major concern over the past decade is, however, that there are

visible environmental consequences that besides disagreements on causes, they actually endanger our near future.

Climate change is not an isolated occurrence; it is part of the relationship between developed and less developed countries and the parameters that lead the interaction between society and the natural environment. In this landscape, we consider as a premise that climate change surpasses scientific facts, financial optimization of procedures and political stances: it is, in the end, a moral debate. For this reason, we consider that the intervention of a religious leader can have an impact on the global political agenda and public opinion¹.

³ It is important to highlight that the Pope not only speaks for the moral values of the Catholic Church; he is the highest authority of the Vatican as well.

The *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) is the world's leading organization in the field², even though it is a mixed intergovernmental-scientific institution. In its main report, it is reflected that:

Each of the last three decades has been successively warmer at the Earth's surface than any preceding decade since 1850. The period from 1983 to 2012 was likely the warmest 30-year period of the last 1400 years in the Northern Hemisphere, where such assessment is possible (medium confidence). The globally averaged combined land and ocean surface temperature data as calculated by a linear trend show a warming of 0.85 [0.65 to 1.06] °C over the period 1880 to 2012, when multiple independently produced datasets exist. (IPCC, 2014, p.2)

The outcome of climate change is considered as a result of human activity:

Anthropogenic greenhouse gas emissions have increased since the pre-industrial era, driven largely by economic and population growth, and are now higher than ever. This has led to atmospheric concentrations of carbon dioxide, methane and nitrous oxide that

are unprecedented in at least the last 800,000 years. Their effects, together with those of other anthropogenic drivers, have been detected throughout the climate system and are extremely likely to have been the dominant cause of the observed warming since the mid-20th century. (IPCC, 2014, p.4)

There are several statistics that demonstrate the effects of climate change together with an environmentally unsustainable development architecture at a global level. In 2012, 3.7 million deaths were caused by ambient air pollution. Around 88% occurred in low and middle income countries that represent 82% of the world population (WHO, 2012). The World Health Organization's standard for a safe annual average is $10\mu\text{g}/\text{m}^3$. At the top of this list are India and Pakistan. As an example, every day the residents of New Delhi breathe air contaminated by fine particles at a concentration of $153\mu\text{g}/\text{m}^3$. In Beijing, around 1.6 million people are killed by breathing bad air annually (The Guardian, 2015, December 2nd). It is observed that only 12% of the people living in metropolises reporting on air quality reside in cities that comply with WHO guideline levels. Although as individuals there is little to be done,

⁴ The IPCC was established by the United Nations Environment Program (UNEP) and the World Meteorological Organization (WMO) in 1988 to produce studies in climate change and provide assessment to governments.

some cities like Copenhagen and Bogotá are mentioned in the report as having improved air quality by promoting urban public transportation, walking, and cycling (WHO, 2014).

The trend in terms of weather disasters is also increasing. There is a rise in the number of floods that accounts for 47 % (1995-2005) of the total disasters affecting 2.3 billion people (the majority of whom live in Asia). Storms were less frequent but were of the deadliest type killing more than 242.000 people in the past 21 years occurring primarily (89%) in lower-income countries. Among the most affected countries in terms of weather related disasters per 100.000 inhabitants are China, India, and Brazil; in relative mortality terms (1995-2005) the only Latin American country mentioned is Venezuela, which holds the second largest number of deaths per million inhabitants after Myanmar (UNISDR, 2015).

In general, climate change is still a controversial issue that involves the credibility of some scientific research. The majority of scientific institutions worldwide reveal that there is enough evidence of the climate system's warming:

Earth-orbiting satellites and other technological advances have enabled scientists to see the big picture, collecting many different types of information about our planet and its climate on a global scale. This body of data, collected over many years, reveals

the signals of a changing climate. The heat-trapping nature of carbon dioxide and other gases was demonstrated in the mid-19th century. Their ability to affect the transfer of infrared energy through the atmosphere is the scientific basis of many instruments flown by NASA. There is no question that increased levels of greenhouse gases must cause the Earth to warm in response. (NASA, 2015, December 4th)

The mainstream of scientists working on climate issues say that human-caused climate change is a fact. Both surveys and empirical assessments of peer-reviewed literature suggest that the consensus reaches approximately 97% of researchers (Myers, Maibach, Peters & Leiserowitz, 2015). At an institutional level, the Governor's Office of Planning and Research at the US State of California published a list of scientific organizations that support global warming theory. Among the nearly 200 institutions are the National Academies of Sciences of Mexico, Peru, Bolivia, Brazil, Nicaragua, US, Canada, Armenia, UK, Ireland, Jordan, South Africa, Nigeria, Malaysia, Bulgaria, Mozambique, Tanzania, Turkey, Portugal, Russia, South Korea, Netherlands, and Israel (OPRCA, 2016).

At the same time, the confusing landscape of technical definitions affects public opinion that is biased regarding the subject. People's considerations vary according to whether or not it is a scientifically accepted fact and whether or not affects their personal experiences.

If the topic is considered as too far away or too complex to grasp, the public interest tends to drop. To make matter worse, there is still an erratic awareness in the academic, political, and business sectors in terms of bringing the subject to the mass media.

If we think about it from a pragmatic level, accepting climate change is finally a call for new ways of doing business and a political commitment for government leaders. In particular, it is not irrelevant in terms of the asset allocation and long-term public policies that will be needed to tackle the already visible consequences. In other words, it definitely affects many companies' business models and government's agendas.

It can be assumed that 97% of agreement among scientists and no other results to counter-fact the climate change theory (so far) is enough to consider this subject matter as relevant. In this paper we relativize the importance of the debate over what caused global warming. Instead, we transversally analyze climate change as a scientific fact, as a consequence of an environmentally unsustainable industrialization that led to the current economic growth and as moral stance. The main units of analysis include the mainstream of the scientific community working on this field, examples of the corporate sector committed to clean energy developments, and the Pope's political action as the most important representative of the Catholic Church.

In particular, the influence that the first Latin American Pope in the history of Catholicism has already had on public opinion is of particular significance to our study since we argue that climate change is mainly a moral discussion.

As a starting point, Pope Francis released an Encyclical Letter in 2015 called *Laudato Sí* (Be Praised to You) where several considerations in climate change, the market, and poverty were presented. It can be considered as part of the Vatican's commitment against climate change. The document points out that the environmental degradation impacts the life of the poorest in particular. Contamination, natural catastrophes, diseases, wars, and forced migrations are some of the most evident consequences. To solve the problem, world leaders are requested to find a way to slow down economic growth and support an energetic revolution by abandoning the use of fossil fuels. Consequently, developed countries should comply with an agreement to technically and financially assist poorer nations to achieve such goals (The Washington Post, 2015, November 30th; Infobae, 2015, December 15th). In the following paragraphs, we analyze the document and its weight in the public opinion through existing polls and surveys from a qualitative approach.

We divided the argument in three sections: first, the emergence of environmental research as a major topic and the conditions that any

environmental issue would fulfill to be considered an actual threat. The second section is focused in the moral discussion of climate change and the implication of Pope Francis' political commitment to raise the concern over vulnerable populations. In that sense, we infer that the pontiff's intervention on the topic can be framed as part of the *environmentalism of poor* as a conceptual framework. As a final point, we argue that the cost that environmental degradation has on low and middle income countries is related to an ever increasing gap between developed and developing nations reflected as the "North-South dichotomy". In that sense, we explore current initiatives focused on lowering the effects of climate change on less industrialized economies such as those in Latin America.

Cultural and Scientific Grounds of Environmental Awareness.

Ever since the oil crisis in the early 1970s, the dependency of industrialized countries on fossil fuels led to the systematic study of environmental issues. Of particular significance became air pollution and water contamination as a result of the human overuse of renewable and non-renewable resources. Thus, the social sciences began to analyze environmental issues, from the inability of the ecosystem to absorb the waste of human activity to the importance of protecting the natural

environment. In that sense, the mainstream in *environmental sociology* identifies three socio-historical phases: the energy crisis of 1973-1974 that highlights the dependency of industrialized countries on fossil fuels with the inability to generate efficient energy systems and the scarcity of resources; the *greenhouse gas effect* crisis caused by carbon dioxide emissions; and the rise of mega hazards as a part of weather-related catastrophes. (Dunlap, Michelson & Stalker 2002, p.13).

After the energy crisis in the 1980s, a second wave of more complex environmental problems were linked to the destruction of forests, loss of biodiversity, acid rain, and global warming. It is basically the result of the rapid increase of carbon dioxide (CO₂) in the atmosphere mainly formed by the burning of fossil fuels (basic for the current industrial model). The concentrated heat rises the CO₂ atmospheric temperature; in other words, it creates a *greenhouse gas effect*. The warming is then generated by the overuse of the atmosphere as waste depository of economic activity, producing changes that make our planet less likely to live not only for humans but for other species as well (Dunlap, et al. 2002, p.13).

The third wave, although less detectable from direct human perception, is related to massive environmental risks (mega-hazards) that are harmful to large portions of territory with the

potential to affect future generations (like the toxic pollution of natural resources). During this last phase of environmental problems, it became clear within the global political agenda that environmental problems need inter-state solutions. In other words, current environmental crises demand to “think globally and act locally” (Beck, 2004, p.157).

In terms of the perceptions of scientists, although (as already mentioned in the introduction) 97% of them approve current results of climate change research, there is a small number of researchers that disagree. In this case, the existence of global warming is denied and/or the fact that is human-induced. For instance, John Coleman, co-founder of *Weather Channel*, is quoted in the online newspaper *Tech Times* (2015, October 27) alleging that all about climate change is just a political tool; the ocean is not rising significantly, the ice melting is not a fact, and the strength and occurrence of storms are diminishing. Most of his views are based on an anti-Panel on Climate Change called *Nongovernmental International Panel on Climate Change* as a counter-action of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC).

The 1973 Nobel laureate physicist Ivar Giaever also opposed the scientific consensus over global warming and called it “the new religion”. In disagreement with the *American Physical Society*’s statement “the

evidence is incontrovertible: global warming is occurring”, the scientist maintained that the climate has been amazingly stable for the last 150 years and resigned to his honorary position in that institution (The Telegraph, 2011, November 25th).

The *Heartland Institute*, a Non-Profit Organization, in line with the above poses a prerogative towards an academic and political response against IPCC’s alarmism and their “lobby groups”. It is therefore stated in an article about disagreement on climate change that the only consensus among scientists is that human activities can affect local climate so the sum of those effects could hypothetically rise to become observable on the Earth. To what extent these consequences are part of the natural variability or outside the expected range is the remaining question (Isdo, Carter & Singer, 2015).

Although these counter-arguments could potentially have a valid point, most experiments conducted so far have ended in analogous conclusions. As mentioned in the introduction, the vast majority of the national academies of science in the world agree with the theory of global warming. In this landscape, the fact that the topic is sensitive raises another question, and that is why after many systematic researches and similar findings it is still so controversial.

A possible answer can be induced by Riley Dunlap’s (2002) contribution to

the societal-environmental intersection: the main argument is that social sciences (sociology in particular) have been deeply influenced by the Western culture that has an anthropocentric view. For a long time, humans were seen separate and above the rest of nature. Scientific and technological advances based on the use of nature in the industrial age allowed economic growth and an optimistic belief in progress. The shift towards urbanism reinforced the idea that societies were becoming independent from the natural environment. As a result, the major assumption until recently was that industrialized societies were exempt from the limits of nature (Dunlap, 2002, p.18). In that sense, the acceptance of the human being's effect on the ecosystem transforms the ongoing paradigm as a collapse of the anthropocentric view of the environment.

From a political focus the Director of the *Yale Program on Climate Change Communication* Anthony Leiserowitz highlighted at an MIT Conference two years ago that the reason of the uninterrupted controversy is that some scientists and advocates funded by a number of companies are raising misinformation to create confusion on public perceptions. Thus, the current situation is equivalent to the "tobacco wars" some decades ago: tobacco companies funded scientists to promote the question if smoking was prejudicial or not (*MIT CoLab Conference*, 2014). Once again, if the public perception is that scientists have no agreement on a specific issue, people tend to overlook

the subject and keep doubts about it or just reject it until an unambiguous concept is reached.

The above takes us to another consideration: what are the conditions to identify a valid environmental problem. First of all, it is infrequent to find an environmental problem that does not have its origins in a scientific investigation. The structures that support science are the ones responsible to place them over other social problems. However, by definition, there is a scientific uncertainty that prevents unequivocal evidence or the possibility to give unconditional proof of findings. This situation allows argumentations inside and outside of science to assert a situation as alarming or deny it (Hannigan, 2009, pp. 141-145). Fluctuation in people's considerations are directly related to scientific consensus. Those who think climate change is induced by human activity not only are more supportive with mitigation initiatives but they tend to have behavioral changes like reducing energy usage (Brenkert-Smith, Meldrum & Champ, 2015, p. 342).

An event can be transformed into an extensively accepted environmental problem when it captures the media attention, involves a government organization, it is a pattern rather than a single event, and is related to the personal interests of a large number of people. Nevertheless, to survive in the political community, it has to propose *neutral* solutions rather than

an ideological nature. A problem framed in utilitarian terms has greater acceptance. In this regard, when it intersects financial interests it will be more likely to be taken as a priority by the international community than those built on moral justifications (Hanningan, 2009, pp.110-113).

At a macro-level, given the importance of the relationship between human beings and their surroundings, the environment cannot be an objective concept. People's subjective perceptions impose a direction and give meaning to the environmental component. So the study of emerging conflicts related to the environment needs to acknowledge the perceived, defined, and acted upon attitudes of individuals (Dunlap, et al., 2002, p. 14). Interpretative social sciences have therefore a lot to offer in environmental research by asking alternative questions and promoting concepts for policy purposes (Blue, 2015).

A sociological approach of climate change should unavoidably take into account the value-oriented social action. That is why polls and surveys are included in this work: to explain how climate change and environmental degradation is reflected in people's considerations. Some variables such as political stances, values and basic

emotions entail the most significant incidence in people's responses to the topic as we will see next.

According to the *Global Risks Report* (WEF, 2016, p.3) environmental worries have been at the forefront of "perceived risks", particularly those related to climate change. However, it is particularly remarkable that the "likelihood" of these events had an even greater presence in the survey. Out of the ten most important risks (large scale involuntary migration; extreme weather events; failure of climate-change mitigation; interstate conflict; natural catastrophes; failure of national governance; unemployment or underemployment; data fraud or theft; water crises; and illicit trade) three are related to the environment (WEF, 2016, p.3). This is just a sample of the importance that environmental issues have in the global public opinion.

Survey respondents identified as the top five main risks for the next decade: water crises (39.8%) as the highest single risk, followed by failure of climate-change mitigation (36.7%), extreme weather events (26.5%), food crises (25.20%), and profound social instability (23.30%), all somehow related to environmental problems (WEF, 2016, p.13)⁵. These risks could also be grouped as one: for example,

⁵ Respondents were asked to select up to five risks of highest concern in this time frame. The percentage indicates the share of respondents who selected the specific global risk among the five risks of highest concern (WEF, 2016 p.13).

water crisis has a direct impact on food crises, social instability and involuntary immigration.

In Latin America in particular, water is the key variable of its economic competitiveness. The reason is its reliance in hydroelectric sources for energy production and an export-based development model focused in mining and agriculture (all of the above uses immense quantities of water). Although Latin America represents around 8% of the world's population, it holds 31% of the planet's fresh water resources (Moreno, 2010, p.120). However, there has already been a need to cut power generation at hydroelectric complexes such as in Brazil in 2001 and Chile during the drought in 2008. In 2009, major cities in Venezuela, Ecuador, Colombia, and Paraguay were forced to ration water, cut electricity generation, or both (Moreno, 2010, p. 121). All of the above due to the mismanagement of this source and the new climate volatile pattern.

The survey conducted by the *Pew Research Center* (2015) in 40 nations presents general conclusions in what the world thinks about climate change: first, that the concern is particularly important for Latin American and sub-Saharan Africans; whereas North Americans and Chinese (that hold the highest overall carbon dioxide emissions) are less concerned; second, climate change is not seen as a distant threat, although this view is particularly common in Latin America. In Brazil,

90% responded that climate change is harming people now; third, drought is at the top of the list in climate events equally important in Latin America and Africa; fourth, a median of 54% agree with a statement saying that rich countries like the U.S., Japan, and Germany should do more than developing countries because they have produced most of the global greenhouse gas emissions, whereas a median of 38% say that developing countries should do as much as rich countries since they will produce most of the world's greenhouse gas emissions in the future (Pew, 2015).

It is clear that weather-related events are almost at the top of the list in people's concerns all over the world. The exposure to climate volatility and natural hazards are the same for developing and developed nations. An important difference is given in people's perceptions of the actual threat in relation to their personal experience. It can be inferred by the aforementioned surveys that citizens from industrialized economies perceive the topic as more distant, since institutional weakness and their government's capacity to achieve climate mitigation is not a concern.

As a final point, apart from the differences between countries, value orientation was also found as a significant proxy in the subject. A multilevel analysis conducted in a 47 countries indicates that concern for global warming is stronger the

more often a person attends religious services. Additionally, self-declared supporters of values associated with a post-materialist ideology demonstrated a higher concern over global warming than materialists (Kvaløy, Finseraas & Listhaug, 2012, pp.16-17).

Additionally, a more recent research found that emotions play an equally important role (50% of the variance) as ideologies. Discrete emotions were the strongest predictors of policy support in global warming. Worry in particular was the single most important emotion and not fear that could be intuitively associated with climate change (Smith & Leiserowitz, 2014, p.943). The correlation between values and emotions with the opinion and attitudes towards the subject is an indicator of our premise: climate change is primarily a moral dialogue.

A Popular Environmentalism from Latin America to the World.

The 2015 meeting in Paris called COP21 launched twenty years in World Climate Change Summits organized by the United Nations (COP1). It is the largest global climate change initiative in the world. In twenty years of annual meetings on climate change, there

were non-binding declarations that have focused on two issues: reducing carbon emissions and thereby keeping the increase in temperature by two Celsius degrees. One of the questions that arose in 2015 was how far progress has been made in promoting sustainability since the first UN summit on global warming in Berlin (COP1) through the Kyoto Protocol in 1997 to the present. In addition, and more important, it was questioned to what extent there is enough willingness from more industrialized countries to make a long term commitment. In pragmatic terms, that means promoting the investment in adaptation and mitigation measures to tackle climate change in developing nations.

This last Conference of the Parties reached an agreement based on mitigation, adaptation, and political commitment to reduce the greenhouse gas emissions to keep the world's temperature below 2°C with regard to pre-industrial levels. In its Article number 54 it is also stated that developed countries keep their current objective until 2025 in adaptation and transparency efforts, and a new standard of 100.000 million dollars annually should be achieved to assist developing countries (COP21, 2015)⁶.

⁶ In this occasion, a joint statement released by the Governments of the United States of America, Canada, Denmark, Finland, France, Germany, Ireland, Italy, Sweden, Switzerland, and the United Kingdom announced a contribution of \$248 million USD to the *Least Developed Countries Fund*, hosted by the *Global Environment Facility* (U.S. Department of State, 2015, November 30th)

For the inauguration of the COP21 the Vatican was also represented. But more importantly, the Pope decided to release the *Encyclical Letter Laudato Sí. On care for our common home* (2015) entirely dedicated to environmental considerations and development. The Letter was published in June, before the meeting was taking place, so that it could potentially have some impact in the event. It addresses different concerns as to “the harm” that humans have induced in the “sister earth”. The guiding principles are taken from Saint Francis of Assisi in terms of the inseparable bond between nature, justice for the poor, and commitment with society and peace. We summarized the five main ideas of the document as follows:

1. *Pollution and the accumulation of millions of tons of waste that is non-biodegradable and toxic are filling the earth.* The problem is linked to a non-recycling culture: the industrial system has not developed a circular model of production capable of preserving natural resources by reusing waste.
2. *Climate change is a global problem but it specially impacts developing countries.* An important amount of the poor live in places affected by global warming and their means of survival depend on eco-systemic services (agriculture, fisheries, forestry). They do not have any other financial activity or resources that would help them adapt to climate change.

3. *The land of the Southern poor is fueling the development of richer countries with a system of commercial relations that is “structurally perverse”.* As a result, there should be differentiated responsibilities in reducing greenhouse emissions from countries that are more powerful and pollute the most. Making radical decisions to reverse the trend of global warming should include the development of poorer countries as an overall approach. Also, more efficiently organized international institutions empowered to impose sanctions are needed.
4. *Technological development has to be coupled with human responsibility, values, and conscience.* A technocratic view of society promoted the idea of an infinite growth. The natural environment is a collective good and a patrimony and responsibility of everyone, so it should be administrated not taken as a possession or seen as a source of unlimited resources.
5. *There is a crisis of the anthropocentrism: human beings are not the center of universe.* The “dominion on the earth” as it is written in the Creation Book of Genesis should be understood as a responsible stewardship.

It is clear that the Encyclical is not only a moral guide; it holds political considerations regarding the societal-

environmental intersection and the socioeconomic system. This commitment is not random: Pope Francis envisioned a responsibility to global political issues even before becoming a Pontiff as, for instance, the one presented in a book offering an inter-faith dialogue with the Argentinian Rabbi Abraham Skorka some years ago. In regards to power and politics the Pope considered:

We are all called to a political action in building our nation. The preaching of human, religious values has a political connotation. Whether we like it or not, the challenge is to draw attention to these values without getting into party politics. (Bergoglio & Skorka: 2013, p. 131)

Different reflections of the Encyclical emerged from the scientific community in terms of acceptance or criticism besides those from the Catholic Church itself. For example, Robert Stavins director of the *Harvard Environmental Economics* pointed out in an op-ed that the Pope was misguided when talking about the economic system and recommended some concepts of public policy. It is considered in the article that climate change is an unintended negative consequence of the industrial activity. Since the producers create goods and services that people want, consumers justify the activity. The conclusion is that “there may well be ethical dimensions of the problem, but it is much more than a simple consequence of some

immoral actions by corrupt capitalists” (Stavins, 2016).

From a divergent starting point, it is considered that nobody in the planet is exempted to participate in the degradation of natural environments; even for its very existence as a consumer of non-renewable wealth. Nonetheless, participation does not mean liability. The communities that are not given the chance to generate an alternative way of livelihood exploit a resource as part of their basic survival. For that reason, this viewpoint considers that the “main agent of the destruction of nature is poverty”, while the main source of pollution and depletion of natural resources is not individual consumption but the disproportionate use of energy (Buch, 2013, p.145). Similarly, Michael Löwi, an emeritus Research Director at the *French National Center of Scientific Research*, argues that the influence of the Catholic Church worldwide is a key contribution towards critical ecological consciousness. Moreover, it has an “anti-systemic analysis of the crises, connecting the inseparable social question with the protection of the environment” (Löwi, 2015, p. 50).

Overall, the first important remark of the *Laudato Sí* is the idea that the planet Earth is not human-centered. This is a transformative concept coming from the most important public figure of the Catholic Church. The switch from an anthropocentric to an eco-centric view of the world has new moral implications.

If human beings are just part of a bigger landscape that includes other species, the *appropriation* of nature (as written in the *Genesis*) switches the meaning to the idea of *administration* of resources. This is finally linked to a new vision of progress: resources are not indefinite and humans are not above all the ecosystem. Besides the diverse range of opinions regarding the Vatican's publication, it is clear that the current Pope intends to raise concern over a systemic crisis of values that have governed every day's life motivations for centuries. Although it is too soon to underline the impact that these concepts could entail in the religious grounds of the Church, it has, at least, caused an impact on the public opinion.

A recent Survey conducted within the U.S. in November 2015 called it "The Francis Effect" underlining that after the Encyclical and the visit to the country, more North Americans trust the Pope as a source of information about global warming (+11 points); almost half (45%) of the population and over half of Catholics (56%) say they have seen, read, or heard media coverage about the Pope's view on the topic. The awareness of global warming due to the Pope's intervention proved also to generate an increase among the general public (+14 points). Nearly 1 out of 10 North Americans (9%) and nearly 2 out of 10 Catholics (18%) stated that the Pope's ideas on global warming were discussed in their place of worship, and overall (+6 points) people became more likely to discuss

the subject with their friends and family. As a wider effect, many North Americans say the Pope's views on global warming influenced their own views (17%) and Catholics in particular (35%) considered that the Pope's position influenced their views about this (Maibach, Leiserowitz, Roser-Renouf, Myers, Rosenthal & Feinberg, 2015, p. 5).

The second observation of the Encyclical is the notion that inequality emerged from a "technocratic" model of economic growth, which underscores a critique of the ongoing socioeconomic system as such. The third point of the Letter refers to the social and environmental burden that developing countries confront to assure the development of richer nations. This statement can be therefore identified with a "popular environmentalism" in terms of the political option that a less industrialized nation has in the global economy. It is related to the base of human survival as to the environmentalism of livelihood and liberation ecology.

In his book "The Environmentalism of the Poor", Joan Martínez Alier (2007, pp. 35-36) explains that this popular environmentalism is related to environmental justice movements of developing countries who struggle against the environmental impacts that threaten the poor, who are the vast majority of population in these nations. It includes rural movements whose fields were destroyed by mining;

artisanal fishers' movements opposed to industrial fishing that destroys their livelihoods and deplete fish banks. Additionally, it is related to movements against mines and factories by communities affected by pollution as a result of living downstream from these installations. All of the above takes the form of resistance to the foreign exploration of the environmental potential of the Continent, in the case of Latin America (Martínez Alier, 2007, p.280).

This approach is inevitably growing at a global level due to the increase of environmental conflicts related to unequal distribution. The two mainstreams in the environmentalism of the poor are *wilderness thinking* related to the cult or worship to wildlife, and *scientific industrialism* associated with the conviction of eco-efficiency, sustainable development, or ecological modernization (Martínez Allier, 2007, p.36). These lines are not mutually exclusive, but supporters of the cult to wildlife usually have a more conservationist approach to nature (preserve the resources untouched by humans) than those that care for a greener economy. Also, the first one is mostly based on moral thoughts whereas the second is predominately an economy-led concept.

The implementation of the environmental justice movement in developing countries is a complex issue. There are too many interests associated with the changes that

are needed to tackle environmental catastrophes; so a number of companies provide funding aimed at discrediting scientists that forecast climate change as the result of human activity (Buch, 2013, p.140). Nonetheless, we assume that explanations should have a multifactorial approach: besides the existence of evident inequalities between countries in the North and the South, it is also a fact that within developing countries there are numerous political intersections that give a local meaning to climate change. Large-scale civil organizations, for example, have their own stakeholders so that they need to comply with a given agenda and can potentially act as lobby groups. As a result, some issues are followed in detriment of others that not necessarily are more urgent from a broader point of view; in parallel, local companies have their own corporative interests and policies; and, multinational companies that seek to develop their business in these nations independently take action as well. The reality is thus much more complicated than a systemic North-South dichotomy.

So far, in Latin America the old doctrine of economic growth seems to be kept at any cost; so that "the environmentalism is treated as a luxury of the rich rather than as a necessity of the poor. Consequently, opportunities to present environmental conflicts are wasted". Mainly the oil exporting countries (like Venezuela) are those who refuse to discuss the

greenhouse effect (Martínez Alier, 2007, p.167). As a consequence, the anti-environmentalist lobby is stronger in the South than in the North, and the intellectual reflection is driven or accompanied by local resistance. Every year thousands of environmental conflicts occur in these countries that are not reported. Inversely, in developed countries environmental movements mobilize policies in the government and conform a formal pressure group for the companies (Martínez Alier, 2007, pp. 276-277).

Ecological Modernization or Business as Usual?

Latin America has an extensive biodiversity potential. This natural advantage is offset by its dependence on the production of commodities and its derivatives. In other words, due to the development model based on agribusiness, Latin America is vulnerable to climate change in economic terms. At least there are two major groups of problems: first, there are fossil-fuel dependent economies such as Bolivia, Ecuador, Nicaragua and Venezuela (that would need alternative sources of growth). Second, there is a vast deforestation, contamination, and depletion of renewable and non-renewable resources in countries with a high biodiversity volume such as Brazil and Peru. However, both groups are not mutually exclusive; Amazon countries which include Bolivia, Ecuador, and

Venezuela are also the key source of natural resources. This amplifies the concern in terms of environmental damage.

As an example of the first problem, according to a World Bank's news report (World Bank, 2013, October 25th) Nicaragua has such an important amount of geothermic resources that can be called a "paradise of renewable energies". Although it is mentioned that the government's objective is to promote geothermic energy, still almost half of the energy currently produced (42%) comes from oil-based bunker fuel.

The *Climate Scope Index 2015* released by *Bloomberg New Energy Finance* illustrate that in terms of clean energy investment, out of 55 countries from Asia, Africa, and Latin America, Nicaragua only ranked 27 followed by Bolivia (29), Ecuador (31), and Venezuela (54). In other words, there is still a fragile command of low-carbon business, clean energy value chains, and greenhouse gas management in these countries in particular. It is important to recall that the three cases are highly dependable on the export of a few number of products from extractive industries; as a result, seeking clean energy sources could potentially risk their own economic survival, if the economic development strategy does not change.

As a second concern, up until 2009 the nine Amazon countries lost almost 1

million square meters of forest, around 16% of their original cover. Particularly the Brazilian Amazonia has had annual forest loss during 1990-2005 of 2.8 million hectares (Hall, 2011, p. 185). At the same time, Brazil accounts for 5% of global greenhouse gas emissions, placing the country as the world's fourth largest polluter (an important amount of the emissions are due to deforestation). Estimates indicate that by 2030, 55% of its Amazon rain forest will be affected by clearing, logging, drought, and fragmentation, generating a rise in temperature that will have severe consequences at a local, continental, and world level (Hall, 2011, p. 186).

In this second group of problems, climate change is expected to impact productivity and add additional demands for water, energy, and equipment along with adaptation and mitigation policies. Projections for most economic analyses demonstrate substantial economic losses as temperature increases beyond the equivalent of a CO₂ replication (Adams, Hurd, Lenheart & Leary, 1998, p. 29). This reinforces the need to determine (and tackle) the warming trend.

From an economic point of view, a possible approach to confront these challenges is *ecologic modernization* that entails *ecologizing the economy* and *economizing the ecology*. These are two parallel processes: the first is a conversion of technology

and organizational approaches by focusing on the replacement of healing to preventive technologies. The economization of ecology introduces economic principles aimed at protecting the environment. At the macro level they label and promote a post-industrial stage to achieve a qualitative economic growth dedicated to the use of renewable resources, information, and products with high added value. At the micro level it incorporates environmentally-friendly technologies to reduce the impact of a process or product (Lenzi, 2005, pp. 71-73).

The remark on the post-industrial character seems to conceptually conceive an economic model that reduces the pollution (end-of pipe equipment) as a way to achieve a better care on the environment. This kind of preventive technologies can contribute to a lesser emission of greenhouse gases, but the underlying problem of unequal socioeconomic exchange between developed and developing nations is still prevalent. Environmental modernization entails, however, a strong state intervention; in other words, it assumes an environmentally-regulated economic approach.

As an example of ecologic modernization, Uruguay is a remarkable case of commitment with clean energy production and environmental protection. During the meeting in Paris, the Uruguayan's head of climate change policy (a

job that is inexistent in many other countries) announced that 95% of its electricity is generated by renewable energy resources and the change took only a decade (The Guardian, 2015, December 6th). We support the idea that ecologic modernization is essential across the world but since most Latin American economies are dependable on the agroindustry, this should be a political priority in order to tackle current costs and assure resilience. At the same time, international financial institutions and intergovernmental organizations can play a significant role in promoting the investment.

As regards to carbon dioxide projections, Costa Rica is another example. Its government has set a standard of carbon neutrality by 2021. Emissions will be reduced to the point that offsets are enough to cancel the remaining emissions without damaging economic development. Costa Rica has become the only tropical country to invert its rate of deforestation. The forest increased from 21% in 1987 to 52% in 2013. In this case, the largest part of the financial resources (80%) to implement this reforestation policy came from a fuel tax (Castro, 2015).

In terms of promoting ecologic modernization in the corporative

sector, two essential initiatives from multibillionaire companies that are interested in research and/or mitigation efforts can be mentioned. The *Friends of the Fossil Fuel Subsidy Reform* created in 2010 combines international organizations, governments, and companies. Among the supporters are five countries from Latin America: Costa Rica, Chile, Peru, Uruguay, and Colombia. International organizations are *The World Business Council for Sustainable Development*, the *OECD*, and the *World Bank*; and some of the companies are *Tesla*, *The Prince of Wales's Corporate Leaders Group*⁷, and *The B Team*⁸.

The *Fossil Fuel Subsidy Reform Communiqué* presented in the opening day of the UN Conference on Climate Change 2015 is aimed at claiming the elimination of subsidies to fossil fuels. The argument is that governments spend over \$500 billion of public resources a year to artificially keep domestic prices low. Removing the subsidies and promoting clean energy would reduce greenhouse gas emissions by 10% by 2050 and the resources could be re-invested in more urgent issues to vulnerable societies. The Prince of Wales's Group that promoted the initiative represents itself 23 companies

⁷ This business group is integrated by gsk, Coca-Cola Enterprises, 3M, Unilever, Phillips, United Technologies, and Jaguar-Land Rover.

⁸ The B Team was created by Richard Branson (owner of Virgin Group) and includes the Tata Group, the Broad Group China, Natura, Toms Shoe giver, Econet, and Professor Muhammad Yunus.

that employs 2 million people and has revenues for 170 billion USD (The Prince of Wales's Corporate Leaders Group Press Release, 2015, December 4th).

Breakthrough Energy Coalition is the second example⁹. This group of enterprises argues that the risk-reward balance for early-stage investment in potential clean energy systems is unlikely to meet the market tests for venture capital. These companies are willing to make a commitment to promote new technologies motivated by big returns in the future and scale to a market-driven clean energy economy. Their proposal is to work with governments by funding basic and applied research and giving assessment on how to drive innovation from the lab to the marketplace (Breakthrough Energy Coalition, 2016, February, 13th).

The participation of multibillionaire companies was also questioned in terms of the intentions that CEOs and founders could have with these initiatives. Also, in what sense do they change the transportation of their products or transform production plants to make them eco-efficient. Apart from the discussion over possible motivations, it is important to consider this as a process, so that there is still

relevance in any innovative step towards a more sustainable future. It is clear that cleaner energy models would have an important return in terms of revenues for these companies. However, depending on future outcomes it could also bring benefits for the global society as a result of a corporate social responsibility business strategy.

Ecological modernization and mitigation policies are certainly needed worldwide, but we argue that they should become especially significant for governments, scientific communities, and corporate leaders from Latin America. The possibilities of building such future is having political stability, fight corruption, and build public-private partnerships to create new technologies with a social viewpoint. This would possibly alleviate the consequences of the existing weather-related catastrophes, promote scientific research, and eco-efficient business.

At the same time, to favor social inclusion, economic growth, and climate change mitigation, Latin American nations would need to progressively change the model of "business as usual" based for the most part on extractive industries and export of commodities. That would entail

⁹ Supporters of the Breakthrough Energy Coalition include: Amazon, Virgin Group, Microsoft, LinkedIn, Alibaba Group, Soros Fund, SAP-Germany, Sequoia Capital-China, Soft Bank Group-Japan, Tata Sons-India, Hewlett Packard, Facebook, and the University of California

a greener approach on economic planning and political commitments with their own societies. For instance, the problem of several environmental conflicts not being reported in these countries is not part of the North-South unequal distribution of wealth, but rather a sign of political divorce between local communities and their governments.

Conclusions

Estimates from the *Economic Commission for Latin America and the Caribbean* (ECLAC, 2015, pp.81-82) indicates that the economic cost of climate change in Latin America and the Caribbean will be between 1.5% and 5% of their GDP by 2050. Emissions of CO₂ only represents 9% of the global total. Efforts to mitigate greenhouse gas emissions have not yet achieved a significant progress although adaptation costs will represent less than 0.5% of GDP (with a high degree of uncertainty). This data is important in the sense that it quantifies the economic burden that would entail to seek ecologic modernization. It is pre-assumed that all strategies towards mitigation, adaptation, and research entail massive economic resources so that developing countries would never have access to conduct these changes. As the cases of Uruguay and Costa Rica proved, still some initiatives can be achieved in that line, only with a governmental long-term planning oriented to environmental sustainability.

As a general conclusion, it is clear that Latin America is highly vulnerable to climate change as a result of its socioeconomic conditions, the dependence on extractive industries and agribusiness, and the unfavorable relationship with countries in the North. That situation is so relevant for the present and future of Latin American nations that a political and mostly moral commitment from leaders from different sectors at every level, including local communities, should be expected.

Given the landscape of complexities in many developing nations, we identified two conceptual starting points to take action from the perspective of the environmentalism of the poor: the *cult to wildlife* usually expressed in resistance movements and other environmental justice approaches including the proclamation of the Encyclical *Laudato Si*; and the *ecological modernization* focused in economic policies and public-private practices. Both standpoints seem mutually exclusive in terms of how global economic relations and its social consequences are conceived. In that case, we would discuss that there is a possible balance when public policies and corporate investment tackle the environmental burden imposed to developing nations and promote economic growth. A pragmatic environmentally sustainable approach would entail new ways of promoting development, a concerned citizenry regarding environmental issues, and a

long-term design that involves building incentives and legal security for foreign investment in less industrialized nations.

In terms of prospective for social actors, the several stakeholders that have an active role in the rally against climate change would have to confront their own challenges: scientists need to keep making advances in the topic and address the question of how to build public concern out of environmental problems; large corporations should evaluate and commit to new investments in sustainable production and transport practices; the United Nations will have to scrutinize the compromise of nearly 200 countries that signed the COP21 Agreement; all governments face the political and human cost of climate-related disasters, pollution, and the need to comply with multilateral agreements. At the same time, developed nations should demonstrate "willingness to give what it takes" (O'Gara & Mourato, 2015) to undertake mitigation and adaptation measures. Although global warming is a widespread public issue and a broadly accepted scientific fact, there are still many economic and political opposing interests to solve.

As a final remark, it is important to underline that climate change has also an impact in the international security situation. By the time people lose their livelihood, arable lands become scarce, and fresh water is inaccessible, social groups will likely turn to community

violence as a battle for survival. In this landscape, armed non-state actors including insurgent groups will have a new source of insecurity to find new recruits and build their narratives (World Economic Forum, 2015, p.30). Thus, although environmental risks are a global concern, countries with more fragile institutions and less development are far more exposed to the consequences. This level of exposure is predominantly important in Africa and Latin America. It not only affects the prospects of economic growth; it also represents a multiplier factor of social conflicts.

Overall, climate change is becoming a widespread political issue of the mass public. According to the aforementioned surveys we conclude that the perception of seriousness is mostly related to self-identification with post-materialist notions and the commitment with religious services; but equally important is that it can be identified with personal emotions such as worry. In that regard, although scientific and economic considerations are clearly relevant, the subjective element in climate change ranks higher than expected. The intervention of the Argentinian Pope in the global political agenda by accepting the IPCC conclusions has at least invigorated that trend, and brought more worldwide public concern with the potential to be extended to new outcomes.

REFERENCES

- Adams, R., Hurd, B, Lenhart & S, Leary. (1998). Effects of global climate change on agriculture: an interpretative review, *Climate Research*, 11, 19-30.
- Beck, U. (2008) *Qué es la Globalización. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Buenos Aires: Paidós.
- Bergoglio, J.& Skorka, A. (2013) *Sobre el Cielo y la Tierra*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bloomberg New Energy Finance, *Climate Scope Index 2015* [Data File] Retrieved from <http://global-climatescope.org/en/>
- Blue, G (2015): Framing Climate Change for Public Deliberation: What Role for Interpretive Social Sciences and Humanities? *Journal of Environmental Policy & Planning*. 2-18. DOI: 10.1080/1523908X.2015.1053107
- Buch, T. (2013). *Desarrollo y Ecopolítica. Los grandes debates de la tecnología, el ambiente y la sociedad*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Brenkert-Smith, H., Meldrum, J. & Champ, P. (2015) Climate change beliefs and hazard mitigation behaviors: homeowners and wildfire risk, *Environmental Hazards*, 14 (4), 341-360. DOI: 10.1080/17477891.2015.1080656
- Castro, R. (2015), *Eco-Competitiveness and Eco-Efficiency: Carbon Neutrality in Latin America, Harvard Project on Climate Agreements*, 1-12.
- Centre for Research for the Epidemiology of Disasters & The United Nations Office for Disaster Risk Reduction. UNISDR (2015). *The Human Cost of Weather Related Disasters.1995-2015*. Retrieved from http://www.unisdr.org/2015/docs/climatechange/COP21_WeatherDisastersReport_2015_FINAL.pdf
- Chokshi, N. (2015, November 30) Pope Francis: The world is near 'suicide' on climate change; 'it's now or never'. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/11/30/pope-francis-the-world-is-near-suicide-on-climate-change-its-now-or-never/>
- Dunlap, R., Mitchelson, W. & Stalker, G. (2002) *Handbook of Environmental Sociology*. U.S.A. Greenwood Press.
- Dunlap, R. (2002) Environmental sociology: A personal perspective on its first quarter century. *Organization & Environment*, 15 (1), 10-29.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations. (2015, February) *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean*

- Paradoxes and challenges of sustainable development*, Santiago de Chile.
- Friends of the Fossil Fuel Subsidy Reform (2015, April) *Communiqué*. Retrieved from <https://www.iisd.org/library/fossil-fuel-subsidy-reform-communique>
- Graham-Harrison, E. (2015, December 6) Where Uruguay Leads, the rest of the world struggles to keep up. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/commentisfree/2015/dec/06/uruguay-climate-change-reform-progress>
- Hall, A. (2011) GETTING RED-DY. Conservation and Climate Change in Latin America, *Latin American Research Review*, Special Issue, 184-214.
- Hanningan, J. (2009) *Sociologia Ambiental*. São Paulo: Editora Vozes.
- Infobae (2015, December, 12) El Papa Francisco advierte que el mundo está "al borde de un suicidio". Retrieved from <http://www.infobae.com/2015/11/30/1773378-el-papa-francisco-advierte-que-el-mundo-esta-al-borde-un-suicidio>
- Intergovernmental Panel on Climate Change, (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. Geneva, Switzerland: IPCC.
- Isdo, C., Carter, R. & Singer, F. (2015, November 23), Why Scientists Disagree about Global Warming. *The Heartland Institute. Non Profit Research Organization*. Illinois. Retrieved from <https://www.heartland.org/policy-documents/why-scientists-disagree-about-global-warming>
- Kvaløy, B., Finseraas, H., & Listhaug, O. (2012) The publics' concern for global warming: A cross-national study of 47 countries, *Journal of Peace Research*, 49(11), 11-22. DOI: 10.1177/0022343311425841
- LAUDATO SI'. *Encyclical Letter of The Holy Father Francis on Care for our Common Home* (2015) Vatican Press.
- Lenzi, C. (2006) *Sociologia Ambiental. Risco e sustentabilidade na modernidade*. São Paulo: ANPOCS.
- Löwy, M., (2015) Laudato Sí - The Pope's Anti-Systemic Encyclical. *Monthly Review*, 67 (7), 50-54.
- MC Kalin, V. (2015, October 25) Global warming is a big fat lie and the science behind it is fake: John Coleman. *Tech Times*. Retrieved from <http://www.techtimes.com/articles/18641/20141025/global-warming-is-a-big-fat-lie-and-the-science-behind-it-is-fake-john-coleman.htm>

- Maibach, E., Leiserowitz, A., Roser-Renouf, C., Myers, T., Rosenthal, S. & Feinberg, G. (2015) The Francis Effect: How Pope Francis Changed the Conversation about Global Warming. *George Mason University and Yale University*. Fairfax, Virginia: George Mason University Center for Climate Change Communication.
- Martínez Alier, J. (2012) *O Ecologismo Dos Pobres*, São Paulo: Editora Contexto.
- Mathiesen, K. (2015, December 2) Where is the world's most polluted city? *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/cities/2015/dec/02/where-world-most-polluted-city-air-pollution>
- Moreno, L.A., (2010) To Tackle CO₂, Start with H₂O: How Latin America's Water Problems Could Affect Climate Change Negotiations. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 34 (2). 119-125.
- Myers TA, Maibach, E., Peters E. & Leiserowitz, A. (2015) Simple Messages Help Set the Record Straight About Scientific Agreement on Human-Caused Climate Change: The Results of Two Experiments. *PLoS ONE* 10 (3), Sweden. DOI:10.1371/journal.pone.0120985
- Naciones Unidas (2015, Diciembre) *Convención Marco sobre el Cambio Climático. Conferencia de las Partes. 21er Periodo de Sesiones*. Paris. COP21.
- NASA (2015, December 4) *Climate Change. How do we know? Global Climate Change. Vital Signs of the Planet*. Retrieved from <http://climate.nasa.gov/evidence/>
- O'Garra, T., & Mourato, S. (2015): Are we willing to give what it takes? Willingness to pay for climate change adaptation in developing countries, *Journal of Environmental Economics and Policy*, 1-16. DOI: 10.1080/21606544.2015.1100560
- Smith, N., & Leiserowitz, A. (2014) The Role of Emotion in Global Warming Policy Support and Opposition, *Risk Analysis*, 34:5, 937-948. DOI: 10.1111/risa.12140
- Stavins, R. (2016). Are the Pope's Critiques of Markets on Point or Somewhat Misguided? *Environmental Law Institute*, January- February, Washington DC.
- Sherwell, P. (2011, September 25) War of words over global warming as Nobel laureate resigns in protest. *The Telegraph*. Retrieved from <http://www.telegraph.co.uk/news/earth/environment/climatechange/8786565/War-of-words-over-global-warming-as-Nobel-laureate-resigns-in-protest.html>
- The Prince of Wales's Corporate Leaders Group (2015, December 4) *Press Release. Paris Climate Change Conference opens with unprecedented call by governments and businesses to end fossil fuel*

- subsidies*. Retrieved from <http://www.corporateleadersgroup.com/resources/news-items/paris-climate-change-conference-opens-unprecedented-call-governments-businesses-end-fossil-fuel-subsidies>
- The Governor's Office of Planning and Research, State of California OPCRA. (2016). *Scientific Organizations That Hold the Position That Climate Change Has Been Caused by Human Action*. Retrieved from https://www.opr.ca.gov/s_listoforganizations.php
- The World Bank (2013, October 25) *Nicaragua: a renewable energy paradise in Central America*, Press Release.
- Tornielli, A. (2015, November 30) El Papa sobre el clima: "o se cambia ahora o nunca más. Estamos al borde de un suicidio". *Vatican Insider*. Retrived from <http://www.lastampa.it/2015/11/30/vaticaninsider/es/vaticano/el-papa-sobre-el-clima-o-se-cambia-ahora-o-nunca-ms-estamos-al-borde-de-un-suicidio-r4hx92r1SxJ3bxqk2lxqMP/pagina.html>
- U.S. Department of State, Office of the Spokesperson (2015, November 30). *Joint Statement on the donors' pledge of \$248M USD to the Least Developed Countries Fund to support climate change adaptation*.
- Wike, R. (2015) What the World Thinks about Climate Change in 7 Charts. *Pew Research Center* Survey. Retrieved from <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/11/05/what-the-world-thinks-about-climate-change-in-7-charts/>
- World Economic Forum (2016) *The Global Risks Report 2016*. 11th Edition. Insight Report.
- World Health Organization, *Burden of Disease from Ambient Air Pollution for 2012*. Retrieved from http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf?ua=1



Estudios pro-seguridad regional

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):75-92,2016

LAS NECESIDADES MUNDIALES DE AGUA Y LA ANTÁRTIDA COMO RESERVA NATURAL: ¿PUEDE EXPLOTARSE EL AGUA ANTÁRTICA?*

Fernando Villamizar Lamus**

RESUMEN

La carencia de agua potable es cada vez más sensible para satisfacer las crecientes demandas mundiales. En ese escenario, la Antártida, una de las mayores reservas de agua, puede jugar un rol muy importante, especialmente por la creciente tendencia de creación de instrumentos internacionales e interpretaciones de los mismos para que los Estados garanticen el derecho al agua potable. El presente artículo tiene como objetivo analizar, mediante un método cualitativo, si jurídicamente sería posible explotar agua antártica, pese a las prohibiciones contenidas en el Protocolo de Madrid. Para ese fin, se estudiarán los instrumentos

Recibido: 15 de febrero de 2016
Evaluado: 09 de marzo de 2016
Aprobado: 09 de marzo de 2016

Artículo de reflexión

Referencia: Villamizar, F. (2016). Las necesidades mundiales del agua y la Antártida como reserva natural: ¿puede explotarse el agua antártica? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2), pp. 75-92. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1871>

- * Observatorio Regional de Paz y Seguridad (ORPAS), Universidad Bernardo O'Higgins (Chile). El artículo es resultado del Programa de Investigación e Intercambio Estudiantil y de Profesores "La Soberanía en Territorio Antártico" entre la Escuela de Derecho de la Universidad Bernardo O'Higgins (Chile) y la Facultad Teresa de Ávila de la Pontificia Universidad Católica Argentina (sede Paraná).
- ** Abogado, Universidad del Rosario. Magíster en Derecho de la empresa, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor *Summa Cum Laude* en Ciencia Política y Sociología, Universidad Pontificia de Salamanca. Investigador del Observatorio Regional de Paz y Seguridad, Universidad Bernardo O'Higgins. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes (Chile). Correo electrónico: fvillamizar@miuandes.cl

internacionales que pretenden obligar a los Estados a satisfacer las necesidades de agua potable a sus ciudadanos. A reglón seguido, se estudia la estructura del Sistema del Tratado Antártico y cómo la Antártida podría ser una solución para satisfacer las crecientes necesidades del recurso hídrico, particularmente por lo acordado en el Acta Final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, que puede ser la llave para la explotación de agua antártica, en forma de hielo, pero que los dilemas políticos que esa práctica conllevaría requieren de un consenso muy difícil de lograr, salvo que sea por situaciones excepcionales que lo permitan.

Palabras clave: Agua; Antártida; Conflicto; Minerales

THE WORLD NEEDS OF WATER AND THE ANTARCTICA AS A NATURAL RESERVATION: IT CAN BE EXPLOITED THE ANTARCTIC WATER

ABSTRACT

Lack of clean water is increasingly sensitive to meet the growing global demands. In this scenario, Antarctica, one of the largest reserves of water, can play an important role, especially in the growing trend of developing international instruments and interpretations thereof for States to ensure the right to drinking water. This article aims to analyze, through a qualitative method, if legally it would be possible to exploit Antarctic water, despite the prohibitions contained in the Madrid Protocol. To that end, the international instruments that seek to oblige States to meet the needs of drinking water to its citizens will be explored. Immediately afterwards, studies the structure of the Antarctic Treaty System and how Antarctica might be a solution to meet the growing needs of water resources, particularly as agreed in the Final Act of the Eleventh Special Antarctic Treaty Consultative Meeting. It will be found that the Act can be the key to exploiting Antarctic water as ice, but that the political dilemmas that require practice entail a very difficult consensus to achieve, unless in exceptional circumstances permitted.

Key words: Antarctica, Conflict, Minerals, Water.

AS NECESSIDADES MUNDIAIS DA ÁGUA E A ANTÁRTIDA COMO RESERVA NATURAL: SE PODERÁ EXPLORAR A ÁGUA ANTÁRTICA?

RESUMO

A falta de água potável é cada vez mais sensível para atender às crescentes demandas globais. Neste cenário, Antártida, uma das maiores reservas de

água, podem desempenhar um papel importante, especialmente na tendência crescente de desenvolvimento de instrumentos internacionais e interpretações dos mesmos para os Estados para garantir o direito à água potável. Este artigo tem por objetivo analisar, por meio de um método qualitativo, se legalmente seria possível explorar águas da Antártida, apesar das proibições contidas no Protocolo de Madrid. Para o efeito, os instrumentos internacionais que visam obrigar os Estados para satisfazer as necessidades de água potável para os seus cidadãos serão exploradas. Imediatamente depois, estuda a estrutura do Sistema do Tratado Antártico e como Antártida pode ser uma solução para atender às necessidades crescentes de recursos hídricos, em particular, tal como pactuado na Acta Final da XI Reunião Consultiva Especial do Tratado Antártico, que poderá ser a chave para a exploração de água antártica, em forma de gelo, mas que os dilemas políticos que requerem essa prática implica um consenso muito difícil de conseguir, a não ser em circunstâncias excepcionalmente permitidas.

Palavras-chave: Água; Antartida; Conflito; Minerais

Introducción

A comienzos de diciembre de 2014 los titulares de algunos medios de comunicación daban cuenta de los esfuerzos de China para enviar más de 100 toneladas de agua a Maldivas, con el fin de paliar la crisis de agua que afectaba las islas (Xinhuanet, 2014). Aunque esta crisis se debió a un hecho puntual, el incendio de la única planta desalinizadora, es una muestra patente de las dificultades que poco a poco se presentan para suministrar el líquido vital a ingentes masas de población que la requieren en diferentes puntos del orbe terráqueo.

Si ya la situación de acceso al agua potable es difícil, esta se torna más preocupante al apreciar las prospecciones sobre la disponibilidad de recursos hídricos para finales de

siglo. Diferentes zonas del mundo van a carecer del agua suficiente para satisfacer sus necesidades, entre estas Europa, el norte y el sur de África, y vastas zonas de América, entre otras (Diplomatie, Décembre – Janvier 2014). Este panorama se agrava aún más como consecuencia del cambio climático y por los daños ambientales que afectan ese recurso en todo el orbe (Harris, 2014), así como por la creciente demanda de recursos hídricos por parte de ciertas potencias emergentes, como India, China, Pakistán e Indonesia, entre otros, y por la de por sí alta demanda de potencias como Estados Unidos y Japón (Diplomatie, Décembre – Janvier 2014).

En ese orden de ideas, la escasez de agua es un imperativo que puede alterar el orden mundial. De hecho,

el informe de la Comunidad de Inteligencia de Estados Unidos de 2014 resalta que la falta de recursos como el agua puede generar conflictos internos e internacionales, así como inestabilidad en el gobierno (Office of the Director of National Intelligence, 2014)³. Desde luego, la falta de agua genera un serio ánimo por conquistarla para quienes no tienen el recurso y para quienes lo tienen, el esfuerzo por no compartirla, con lo cual los conflictos serán inevitables y con consecuencias funestas.

Ante las diferentes crisis que se han dado en varios lugares del mundo, algunos estatutos jurídicos e interpretaciones de los mismos apuntan a garantizar el acceso al agua potable como un derecho humano vital, porque es evidente que sin ese recurso es inviable cualquier posibilidad de vida. Así las cosas, la búsqueda de agua potable se convierte en una razón imprescindible para la vida en el planeta y el orden mundial, y la pregunta que surge es ¿en dónde se puede hallar el agua potable suficiente para evitar los efectos funestos de sequías e impedimentos para el acceso al agua?

Hay un continente que tiene los recursos necesarios para evitar dichos efectos y que podría ser la potencial

salvación para las zonas afectadas por la ausencia o escasez de agua: la Antártida. En efecto, según algunas estimaciones mayoritariamente aceptadas, en la Antártida se encuentra el 90% del hielo del planeta y el 70% del agua potable del mundo (Ferrigno *et al.* 2009). Así las cosas, es evidente preguntarse: ¿podría utilizarse el agua dulce de la Antártida para atender la creciente necesidad de agua del planeta? Este cuestionamiento es el problema de investigación que se pretende resolver, bajo la hipótesis de que hay posibilidades desde un punto de vista jurídico de explotar el hielo antártico, que podría convertirse en agua, pese a las disposiciones de prohibición de explotación de minerales contenidas en el artículo 7 del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, mejor conocido como Protocolo de Madrid, que impide cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo para fines de investigación científica.

En las líneas subsiguientes trataremos de dar una respuesta a esta pregunta, considerando algunas de las disposiciones e interpretaciones de estatutos internacionales, que elevan el derecho al acceso al agua como derecho humano fundamental, por

³ Dicho texto expresa literalmente sobre este asunto lo siguiente: "Competition for scarce resources, such as food, water, or energy, will likely increase tensions within and between states and could lead to more localized or regional conflicts, or exacerbate government instability (2014, 5)".

lo cual sería imperativo explotar los recursos hídricos antárticos para salvar vidas, y las regulaciones contenidas en el Sistema del Tratado Antártico.

Para esos efectos, en primer lugar se analizarán los diversos estatutos internacionales que tratan el tema del agua, en segundo lugar se hará ídem respecto del régimen establecido en el Sistema del Tratado Antártico y se analizará el Acta Final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico (en adelante Acta Final), documento por el cual se abre la ruta hacia la posibilidad jurídica de explotar agua antártica, siempre que sea en forma de hielo. Finalmente, se expondrán las respectivas conclusiones que emanarán de la comprobación de la hipótesis.

Tratados y regulaciones internacionales por los cuales los Estados deben satisfacer las necesidades de agua de la población

Aunque el hecho de que el agua es esencial para la vida y no se debiera requerir mayor proceso mental para llegar a ello, ha sido menester establecer esa necesidad vital en instrumentos

internacionales para resguardar derechos y obligaciones que permitan el acceso a ese precioso líquido⁴. Entre los instrumentos inter-nacionales, por los cuales se ha interpretado⁵ que existe un derecho humano al agua está la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 25 dice: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda”.

También el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 16 de diciembre de 1966, establece en los artículos 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”; y 12.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

Junto con los instrumentos anteriores, la profesora chilena Silvia Bertazzo

⁴ Es menester aclarar que las nuevas tendencias interpretan que el acceso al agua y el saneamiento debieran ser tratados como dos derechos humanos distintos. En ese sentido puede consultarse la opinión de la relatora especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, Catarina De Albuquerque (2012:27)

⁵ Sobre ese sentido de las interpretaciones puede consultarse, entre otros, a Martínez y Defelipe (2013), Motta (2010), Pinto *et al.*, (2008), United Nations Economic Commission for Europe (2013), Winker (2012).

(2015) hace un estudio pormenorizado de los diferentes instrumentos internacionales por los cuales se puede interpretar el derecho humano al acceso al agua potable, aunque no esté expresamente regulado con ese tenor literal. Entre los instrumentos más destacados se encuentran, según la mencionada profesora, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979), la Convención sobre los derechos del niño (1989), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1988), y de manera más concreta hay casos en los cuales existen disposiciones que aluden al derecho al agua en circunstancias muy específicas, como es el caso del Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra, del 12 de agosto de 1949, que en su artículo 26, párrafo 3, contempla que “se suministrará a los prisioneros de guerra suficiente agua potable”.

Adicionalmente a los instrumentos anteriores y con el fin de hacer constar de manera expresa que el derecho al agua es un derecho humano y no depender de interpretaciones que hagan esa consideración, aunque sean

consideradas “*soft law*”⁶, en noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua. El artículo I.1 establece que “El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna”. La Observación Nº 15 también define el derecho al agua como el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico.

A su vez, el 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, a propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos.

⁶ Este concepto se utiliza para indicar que el instrumento o disposición en cuestión no es en sí mismo una ley, es decir, no tiene un carácter jurídicamente vinculante, pero su importancia dentro del marco general del desarrollo jurídico internacional es tal que requiere una atención especial (Shaw, 2011).

La consecuencia que emana de estos textos para los Estados que son parte de la Organización de Naciones Unidas, en particular de la Resolución 64/292, según la experta Maude Barlow es que estos deben preparar un plan de acción para hacer posible el acceso al agua y al saneamiento, y reportarlo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Esto supone tres obligaciones para los Estados, por una parte la obligación de respetar los derechos al agua, incluso dándoselas a quienes no pueden pagar por esta; la obligación de proteger los derechos al agua de interferencias por parte de terceros, así como de la contaminación de los recursos hídricos y de una extracción equitativa del sector privado; y la obligación de cumplir con los derechos al agua, mediante medidas que garanticen el acceso a las comunidades que no lo tienen (Barlow, 2012).

Ante estas obligaciones que tendrían los Estados pertenecientes a la ONU en la medida en que fueran jurídicamente vinculantes y ante las apremiantes necesidades de agua potable de la población mundial, ¿podría explotarse el agua de la Antártida? En las líneas subsiguientes se tratará de dilucidar esta pregunta.

El sistema del Tratado Antártico y el agua

En octubre de 1959 tuvo lugar la Conferencia de Washington, cuyo resultado fue el Tratado Antártico (en adelante TA), que es el pilar del llamado Sistema del Tratado Antártico (en adelante STA)⁷. Mediante este tratado se garantizaron una serie de principios para ser aplicados en la zona al sur de los 60º grados de latitud sur (artículo VI TA), entre los cuales se encuentran el uso pacífico del territorio antártico (artículo I TA); la libertad de investigación científica y la cooperación internacional para ese fin (artículos II y III TA); la suspensión y no ampliación de las reclamaciones territoriales realizadas, así como la proscripción de nuevas reclamaciones territoriales (artículo IV TA), y el consenso en la toma de decisiones, que aunque no está expresamente consagrado en un artículo, se puede inferir de IX y XII TA⁸.

Si bien el TA no hizo referencia expresa al uso de los minerales antárticos, sí reconoció en su preámbulo que es “interés de toda la humanidad que la Antártida continúe utilizándose siempre exclusivamente para fines pacíficos y que no llegue a ser escenario

⁷ Un estudio pormenorizado de cómo se fue gestando la Conferencia de Washington y el Tratado Antártico puede consultarse, entre otros, en Díaz & Villamizar (2014).

⁸ Para profundizar sobre los principios del Tratado Antártico puede consultarse, entre otros, Villamizar (2013), texto en el cual se analiza cada uno de los principios y su respectivo alcance en el contexto del Sistema del Tratado Antártico.

u objeto de discordia internacional". Para garantizar ese interés de toda la humanidad, y en virtud de la creciente conciencia medioambiental que se empezó a dar en el mundo en general y en la Antártida en particular, poco a poco se empezaron a proferir diversos mecanismos jurídicos para regular las actividades antárticas que pudieran tener efectos nocivos en el ambiente antártico⁹, primero respecto de los organismos vivos¹⁰.

En cuanto a la regulación sobre los recursos minerales antárticos, hubo en su momento una posición que afirmaba la improcedencia de una regulación especial en ese sentido, debido a que ese tema era posible regularlo mediante el Derecho Consuetudinario (Kindt, 1988); sin embargo, rápidamente esta posición pasó a ser minoritaria debido a que las particularidades del STA hacían imposible el uso de analogías

basadas en otros sistemas (Pineshi, 1996). En ese sentido, surgió la necesidad de regular positivamente los temas concernientes a los minerales antárticos, y en ese contexto se fue erigiendo la Convención para la Reglamentación de las Actividades sobre Recursos Minerales Antárticos, (en adelante Cramra), de Wellington en 1988, y el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente de 1991, conocido como el Protocolo de Madrid en razón de la ciudad en donde se adoptó.

Cramra fue producto de una serie de negociaciones sobre minerales que se llevaron a cabo desde 1982 en el seno de la Reunión Consultiva del Tratado Antártico¹¹ por los Estados que tenían en ese momento estatus de parte consultiva¹², pese a las reiteradas solicitudes de la ONU de una moratoria¹³. Cramra preveía una

⁹ Sobre la evolución del Sistema del Tratado Antártico puede consultarse, entre otros, Ferrada (2012), quien hace un análisis de cómo de un entorno en el cual primaban las necesidades geoestratégicas progresivamente se empezó a gestar una conciencia medioambiental que en buena medida es un reflejo de los requerimientos para un correcto funcionamiento de la gobernanza antártica.

¹⁰ Entre los que se destacan las "Medidas Convenidas para la Protección de Flora y Fauna Antártica", adoptada en Bélgica en 1964, la "Convención para la Conservación de las Focas Antárticas", adoptada en Londres en 1972, y la "Convención para la Conservación de los Recursos Marinos Antárticos", adoptada en Cambera en 1980.

¹¹ La Reunión Consultiva del Tratado Antártico es el órgano de decisión más importante del Sistema del Tratado Antártico y está prevista en el artículo IX del TA.

¹² El Tratado Antártico divide las partes en consultivas y no consultivas. Las partes consultivas están constituidas por los fundadores del TA, por derecho propio, y quienes de conformidad con el artículo IX del TA, numeral 2, demuestren "su interés en la Antártica mediante la realización en ella de investigaciones científicas importantes, como el establecimiento de una estación científica o el envío de una expedición científica". Las partes no consultivas son quienes se han adherido al TA pero no son fundadores o no han demostrado el interés científico en los términos exigidos por el artículo IX numeral 2 TA.

¹³ Pueden consultarse, entre otras, las siguientes resoluciones sobre ese particular: U.N. Resolution 41/88, 1988; U.N. Resolution 42/46B, 1988; 43/83, 1988.

serie de objetivos, principios, reglas e instituciones encaminadas a regular la explotación de minerales antárticos. De hecho, expresamente se establecía que:

No se efectuarán actividades sobre recursos minerales antárticos si no es en conformidad con esta Convención, y con las medidas en vigor en virtud de ella y, en los casos de exploración y explotación, con un Esquema de Administración aprobado conforme a los Artículos 48 ó 54. (Cramra, artículo 3).

Pese a la protección ambiental prevista en Cramra, diversos actores, como Antarctic and Southern Ocean Coalition y Greenpeace, criticaban fuertemente que se permitiera la explotación de minerales y consideraban que la explotación comercial dañaría el medio ambiente antártico. En razón de esto, Australia y Francia, que son líderes en materia antártica y miembros fundadores del TA, se negaron hacerse parte de Cramra en el período previsto para ser ratificada (del 25 de noviembre de 1988 al 25 de noviembre de 1989). La actitud de estos dos Estados disuadió a otros a ratificar esta convención, y esto llevó a que no se cumpliera con el número de miembros consultivos requeridos para la entrada en vigor del Cramra, que según el artículo 62 de esta era de 16 miembros consultivos. Muchos miembros consultivos ni siquiera intentaron ratificarla, pese a criticar la decisión franco-australiana,

como fue el caso de Nueva Zelanda (Davis, 1990).

Dado el fracaso que supuso la falta de ratificación de Cramra y la consecuente imposibilidad jurídica de hacer que sus provisiones fueran exigibles, el tema de los minerales quedó sin regularse hasta 1991, año en el que tuvo lugar el Protocolo de Madrid. Según el artículo 2 de dicho instrumento, “Las Partes se comprometen a la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y, mediante el presente Protocolo, designan a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia”. Además de las diferentes obligaciones que implican los postulados del artículo citado, el artículo 7 del Protocolo de Madrid zanjó de manera expresa cualquier posibilidad de explotar comercialmente los minerales antárticos mediante el siguiente tenor literal: “Cualquier actividad relacionada con los recursos minerales, salvo la investigación científica, estará prohibida”.

En ese sentido y analizando solo el tenor literal del artículo 7 del Protocolo de Madrid, exclusivamente se podría hacer algo relativo al agua de la Antártida si tiene fines científicos. Ni siquiera se contemplan fines humanitarios, que podrían generarse como consecuencia de una gran sequía. Adicionalmente, se debe tener en cuenta el fallo de 2014 de la Corte Internacional de Justicia (CIJ, 2014), por el cual se limita la posibilidad de

ampararse en programas científicos para realizar actividades comerciales, con lo cual aun la explotación para fines científicos queda seriamente restringida, porque con los argumentos de la CIJ no basta alegar unilateralmente que se están realizando actividades de investigación científica, como lo hacía Japón para cazar ballenas, sino que se deben cumplir estrictamente una serie de requisitos, como el análisis de los objetivos de investigación, que deben ser considerados a la hora de esgrimir que se está haciendo investigación científica¹⁴.

Además, la institucionalidad del STA, como el Comité Científico (SCAR por sus siglas en inglés) y el Comité de Protección Ambiental (CEP por sus siglas en inglés), y los programas científicos de los Estados miembros no deberían permitir desviaciones de la finalidad científica de actividades relativas a minerales.

Así las cosas, considerando que el agua es un mineral, sería verdaderamente difícil emplear el agua antártica para paliar las crecientes necesidades de agua potable en el mundo debido a la prohibición de explotar minerales antárticos, contenida en el artículo 7 del Protocolo de Madrid. De manera

que la pregunta que ha inspirado este trabajo debería ser respondida de forma negativa: con la regulación actual de minerales del STA solo se puede explotar agua para fines científicos, no para fines humanitarios ni mucho menos para fines comerciales. Sin embargo, como se verá a continuación, en el Acta Final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico hay una constancia por la cual se puede interpretar que sí es posible explotar el agua antártica aunque de manera restringida.

Acta final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico: ¿la llave para la explotación de agua antártica?

El cuatro de octubre de 1991 en Madrid finalizó la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. A dicha Reunión Consultiva Especial acudieron los entonces miembros consultivos del TA, miembros no consultivos y diversos observadores representantes de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales. El objetivo fundamental de este cónclave era que las partes consultivas adoptaran el «Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente» (Protocolo de Madrid) y cuatro

¹⁴ Sobre este tema, la Corte Internacional de Justicia fija un estándar de revisión para determinar qué programa de investigación puede considerarse como científico y fija diversos parámetros complementarios para ayudar a lograr ese fin, con lo cual desatiende la pretensión japonesa según la cual su programa JARPA II tenía un carácter científico (Villamizar, 2016).

Anexos al Protocolo, que formarían parte integrante del mismo, con la posibilidad de incorporar nuevos anexos, como en efecto ha ocurrido.

Junto con la proclamación del Protocolo de Madrid, se dictó un Acta Final cuya interpretación puede dar un giro a cómo deben entenderse las prohibiciones en materia de explotación de minerales del Protocolo de Madrid. Como se vio anteriormente, en el artículo 7 del mencionado protocolo se prohíbe la explotación de minerales, dentro de los cuales por su naturaleza se incluiría el agua, sin embargo en el Acta Final del evento se hace una declaración que cambia sustancialmente la interpretación del mencionado artículo, y se hace en los siguientes términos:

La Reunión tomó nota que la explotación de hielo no era considerada una actividad relativa a los recursos minerales antárticos; se acordó, por tanto, que si la explotación de hielo llegara a resultar posible en el futuro, se entendía que serían aplicables las disposiciones del Protocolo, con excepción del artículo 7. (Acta Final XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, par. 6).

De esta declaración surgen una serie de preguntas de difícil resolución,

pero que a continuación se tratarán de resolver. Dichas preguntas son: ¿Cómo debe interpretarse entonces el artículo 7 del Protocolo de Madrid a la luz de esta declaración? ¿Si se entiende que la declaración tiene un valor jurídico por el cual da una excepción al artículo 7 del Protocolo de Madrid, la explotación de hielo puede interpretarse como explotación de agua? ¿Si jurídicamente se puede explotar el agua en forma de hielo, y fuera viable comercialmente o para fines humanitarios, qué regulaciones tendrían que cumplirse? ¿Qué efectos tendría la explotación de agua respecto de los Estados reclamantes de soberanía?

Respecto de la primera pregunta sobre la interpretación de la declaración del Acta Final frente a la prohibición de la explotación de minerales del Protocolo de Madrid, consideramos que la respuesta puede encontrarse en el numeral 2 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹⁵, pues en virtud de ese precepto se entiende que para la interpretación de un tratado es necesario considerar el contexto del mismo, y dentro de los elementos que componen dicho contexto, además del texto del tratado, con su preámbulo y anexos, se tiene en cuenta “todo acuerdo que se refiera al tratado y

¹⁵ El tenor literal de esa norma es: “(...) 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado”.

haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado”, y comoquiera que en el Acta Final consta el acuerdo de las partes para permitir la explotación futura de hielo, debe entenderse entonces que el artículo 7 del Protocolo de Madrid, que prohíbe la explotación de minerales antárticos salvo para fines científicos, no es aplicable para la mencionada explotación de hielo y por tanto se podría explotar el hielo antártico.

En ese orden de ideas, la segunda pregunta relativa a si la explotación de hielo puede interpretarse como explotación de agua requiere de cierta reflexión, porque si bien es evidente que el hielo es agua congelada, no habría mucho que razonar en el sentido de que si se autoriza la explotación de hielo se está intrínsecamente permitiendo explotar agua antártica, pero dado que en la Antártida hay agua dulce de ríos, corrientes interiores y lagos (Vincent & Laybourn-Parry, 2008) podría haberse aludido directamente a la explotación de agua si se hubiera querido, porque si hay una diferenciación es por algún

motivo o para que tenga un efecto razonable.

En los Informes públicos de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico¹⁶ no hay evidencia que demuestre el porqué de la alusión al hielo y no al agua directamente (Sistema del Tratado Antártico, 2016). En consecuencia, para resolver este intríngulis, es menester acudir de nuevo al artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Bajo ese precepto legal, la referencia a la explotación de hielo debe interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin¹⁷.

Portanto, asumiendo una interpretación de buena fe que considera el fin del Protocolo de Madrid, que es la protección ambiental antártica, estimamos que se podría explotar el hielo antártico de conformidad con lo establecido en el pacto del Acta Final, y una vez que este se derrita, es decir se convertirá en agua, podrá utilizarse para los fines pretendidos por el

¹⁶ La IX Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico tuvo lugar en cuatro sesiones. La primera fue en Viña del Mar, Chile, del 19 de noviembre al 6 de diciembre de 1990. La segunda del 22 al 30 de abril de 1991 en Madrid. La tercera del 17 al 22 de junio de 1991, y la cuarta del 3 al 4 de octubre de 1991 también en Madrid.

¹⁷ El propio Protocolo de Madrid, en su artículo 2, establece como objetivo del mismo: “Las Partes se comprometen a la protección global del medio ambiente antártico y los ecosistemas dependientes y asociados y, mediante el presente Protocolo, designan a la Antártida como reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia”.

explotador del recurso, pero las aguas antárticas contenidas en ríos, lagos, corrientes internas y todas aquellas que no provengan de hielo, deberían estar bajo el cobijo de la prohibición de la explotación de minerales del artículo 7 del Protocolo de Madrid.

Es decir, para ser más claros, respecto de las aguas antárticas que no sean hielo debería operar la prohibición de explotación de minerales, esto es para aguas subterráneas, ríos, lagos, etc. Según el Acta Final *sub examine*, solo es posible explotar hielo antártico, que después de un proceso de aclimatación ese hielo se convertiría en agua.

Asumiendo, entonces, que es lícito explotar el hielo antártico de conformidad con el Acta Final, la tercera pregunta planteada versa sobre qué regulaciones deben cumplirse para esos efectos. La respuesta a este interrogante es que deben cumplirse todas las disposiciones establecidas en el Protocolo de Madrid y sus anexos, como por ejemplo los principios de planificación para evitar daños al ambiente antártico, de información suficiente, evaluación ambiental previa, juicio razonado sobre el impacto ambiental, entre otros¹⁸. No habría ninguna excepción para dejar de cumplir con las regulaciones del STA para realizar actividades en la Antártida.

En cuanto a la respuesta a la cuarta pregunta planteada, sobre los efectos que tendría la explotación de agua respecto de los Estados reclamantes de soberanía, no es fácil de responder, pero hay elementos que permiten intuir lo que probablemente ocurriría.

Cuando se revisa la historia de la Antártida, se puede fácilmente dilucidar que el éxito fundamental del STA ha sido el hecho de evitar un conflicto por los recursos antárticos (Martin, 2013; Howkins, 2016). En el caso de que se hiciera una explotación de hielo lo más probable es que los diferentes interesados harían valer sus pretensiones territoriales, y temas como el reparto de beneficios serían tan críticos que muy probablemente darían lugar a conflictos de, al menos, envergadura considerable.

Dado que uno de los objetivos fundamentales del Tratado Antártico y del sistema que de él deriva es el uso de la Antártida exclusivamente para fines pacíficos y la continuación de la armonía internacional en ese continente, pensar en una explotación comercial del hielo antártico para convertirlo en agua es muy difícil, aun si se cumplen todos los requisitos de la normatividad del STA y la viabilidad tecnológica y financiera lo permiten. En ese sentido, la explotación del hielo antártico debería darse en la práctica

¹⁸ Para una referencia pormenorizada de los principios ambientales antárticos contenidos en el Protocolo de Madrid puede consultarse, entre otros, Villamizar (2015).

para asuntos muy restrictivos, como lo podría ser una crisis humanitaria puntual o circunstancias de extrema gravedad que impidan que los Estados reclamantes de soberanía en la Antártida y otros interesados sientan que sus derechos reales o potenciales se vean afectados.

En ese orden de ideas, se podría afirmar que si bien jurídicamente es viable la explotación del hielo antártico como consecuencia del acuerdo plasmado en el Acta Final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico, en la práctica los efectos en las configuraciones de poder limitarían de manera sustancial esta práctica, porque de darse de forma irrestricta, la estabilidad brindada por el STA se vería seriamente afectada y la escalada en los conflictos podría ser de dimensiones considerables, y por qué no planetarias, porque los intereses en la Antártida cada día son mayores y más actores no tradicionales se involucran de manera seria, como es el caso de China, India y Corea del Sur, solo por mencionar algunos de los más notables en los tiempos recientes (Romero, 2015).

Conclusión

En las líneas iniciales de este trabajo se planteaba la pregunta sobre si podría utilizarse el agua dulce de la Antártida para atender la creciente necesidad de agua del planeta. Esta pregunta tan amplia debía considerar

la actual, y probablemente creciente, normatividad jurídica internacional que pretende obligar a los Estados a procurar el acceso al agua potable a sus ciudadanos. A su vez, en la pregunta subyace que las fuentes acuíferas cada vez son más escasas y las necesidades por estas aumentan día a día en forma exponencial. Así las cosas, la Antártida debería ser una posibilidad de alivio para satisfacer en alguna medida la escasez de agua, pero el STA, concretamente el Protocolo de Madrid, en principio cierra cualquier posibilidad de explotar el agua antártica, pues cualquier actividad con minerales está prohibida salvo para fines diferentes a los científicos.

Sin embargo, pese a la prohibición de actividades que involucren minerales, el Acta Final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico abre, en principio, una posibilidad para obtener agua antártica en la medida en que los miembros consultivos del TA y otras partes interesadas dejaron expresa constancia de un pacto por el cual la prohibición de explotación de minerales no sería aplicable a la explotación de hielo, de manera que por esta vía se podría explotar agua antártica y la respuesta al interrogante inicial, por lo menos teóricamente, sería afirmativa, es decir que sí se puede utilizar el agua antártica para satisfacer las necesidades mundiales siempre que la explotación sea en forma de hielo, y en ese sentido la hipótesis se confirmaría en buena medida.

Esta posibilidad teórica de explotar legalmente el hielo antártico, y con este conseguir agua, debería realizarse de conformidad con las regulaciones del Protocolo de Madrid en materia de protección ambiental antártica, pero en todo caso se ve seriamente comprometida por los diversos intereses presentes en la Antártida, más allá de si es posible realizar dicha explotación desde un punto de vista financiero y tecnológico. Es arduo pensar que los diferentes Estados del mundo, y no solo aquellos con intereses en la Antártida, permitan la explotación de hielo antártico sin mayores dificultades o solo permitiendo cumplir los requisitos establecidos en el STA.

Además de las pasiones que puede generar la explotación de hielo antártico en los países con reclamaciones territoriales en ese continente, los diferentes actores no gubernamentales y Estados con intereses en la Antártida también harían sentir sus respectivas posiciones con respecto a esa explotación, con lo cual los fines pacíficos en el uso del territorio antártico se verían seriamente afectados y es probable que el STA sucumbiría ante tanta presión. En ese contexto cabe preguntarse si antes de ejercer presiones excesivas al STA podría alcanzarse un consenso mundial para lograr la explotación de hielo antártico para casos extremos, como crisis humanitarias de grandes proporciones.

Creemos que lograr ese consenso es tema bastante difícil, porque por muy buena voluntad que haya por parte de todos los involucrados, dado el frágil equilibrio de los ecosistemas antárticos, la posibilidad de alterarlos con una explotación masiva es muy alta, aunque dicha explotación no sea con fines comerciales. Las preguntas que surgen entonces son: ¿Qué hacer mientras se llega a ese consenso? ¿Será que el consenso llegará debido a los múltiples conflictos que se anuncian por causa del acceso al agua, o precisamente por esos conflictos no se arribará a un consenso? Estas y otras preguntas solo el tiempo podrá resolverlas, pero por lo pronto, aunque jurídica, financiera y tecnológicamente sea posible explotar el hielo antártico para obtener agua, las condiciones políticas no parecen ser las mejores para esos efectos, o por lo menos para una explotación relativamente masiva.

REFERENCIAS

- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. (2010). Resolución 64/292 de 28 de julio de 2010. Recuperado de: http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml.
- Barlow, M. (2012). "Foreword". En Farhana Sultana & Alex Loftus (Eds.), *The Right to Water. Politics, Governance and Social Struggles*. New York: Earthscan.

- Bertazzo, S. (2015). La tutela del acceso al agua potable en el Derecho Internacional. *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, 22 (2), 55-92.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (2010). Observación General Nº 15 sobre el derecho al agua. Recuperado de: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S.
- Davis, A. (1990). Protecting Antarctica: Will a Minerals Agreement Guard the Door or Open the Door to Commercial Exploitation? *The George Washington journal of international law and economics*, 23 (3). 733-768.
- De Albuquerque, C. (2012). On the right track. Good practices in realising the rights to water and sanitation. Recuperado de: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/BookonGoodPractices_en.pdf.
- Díaz, I. & Villamizar, F. (2014). Uso pacífico de la Antártida como norma de *ius cogens*. *Revista Magallania*, 42 (1), 17-31.
- Diplomatie, Affaires Stratégiques et Relations Internationales (2014, Décembre – Janvier). L'eau, d'aujourd'hui... à demain, *Les Grands Dossiers No. 18 Atlas Géostratégique*, p. 14.
- Ferrada, L. (2012). Evolución del Sistema del Tratado Antártico: desde su génesis geoestratégica a sus preocupaciones ambientalistas. *Revista de Derecho Universidad San Sebastián* (Chile), 18, 131-151.
- Ferrigno, J., Cook, A., Mathie, A., Williams, R., Swithinbank, C., Foley, K., Sievers, J. (2009). *Coastal-Change and Glaciological Map of the Palmer Land Area, Antarctica: 1947-2009*. USA, US Geological Survey, British Antarctica Survey, Scott Polar Research Institute, U.S. Geological Survey Geologic Investigations Series.
- Harris, S. (2014, 18 de septiembre). Water Wars. Forget the Islamic State. The new conflicts of the future could be sparked by climate change. *Foreign Policy*. Recuperado de: <http://foreignpolicy.com/2014/09/18/water-wars/>.
- Howkins, A. (2016). *The Polar Regions. An environmental History*. Cambridge, USA: Polity Press.
- International Court of Justice. (2014). Judgment Whaling in Antarctic Australia v. Japan, New Zealand intervening, 31 march 2014.
- Kindt, J. (1988). A Regime for Ice-Covered Areas: The Antarctic and Issues Involving Resource Exploration and the Environmental. En C. Joyner & S. Chopra (Eds.), *The Antarctic Legal Regime* (pp. 187-218). Dordrecht, Netherlands, Martinus - Nijhoff Publishers.

- Martin, S. (2013). *A History of Antarctica*. Australia: Rosenberg Publishing.
- Martínez, A. & Defelipe, Ó. (2013). Derecho humano al agua y control de convencionalidad. *Revista Derecho Pontificia Universidad Católica del Perú*, 70, pp. 105-120. Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/6746>.
- Motta, R. (2010). El derecho humano al agua potable: entre un reconocimiento popular y jurisprudencial. En *Revista Misión Jurídica. Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, 3, pp. 257-272. Recuperado de: http://www.unicolmayor.edu.co/revisatajuridica/pdf/terceraedicion/el_derechohumanoalaguapotable.pdf.
- Office of the Director of National Intelligence. (2014). *The National Intelligence Strategy of the United States of America 2014*. USA.
- Pineschi, L. (1996). The Antarctic Treaty System and General Rules of International Environmental Law. F. Francioni & T. Scovazzi (Eds.) *Droit International de l'Antartique* (pp. 187-246), Milano: Guffré.
- Pinto, M. et al. (2008). *El derecho humano al agua: particularidades de su reconocimiento, evolución y ejercicio*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Romero, S. (2015, 29 de diciembre). Countries Rush for Upper Hand in Antarctica. *New York Times*. Recuperado de <http://www.nytimes.com/interactive/2015/12/29/worldcountries-rush-for-upper-hand-antarctica.html?action=click&contentCollection=Americas&module=RelatedCoverage®ion=Marginalia&pgtype=article>.
- Shaw, M. (2011). *International Law*. Sixth edition, 5th printing, New York: Cambridge University Press.
- Sistema del Tratado Antártico. (2016). Informes sobre la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. Recuperado http://www.ats.aq/devAS/info_finalrep.aspx?lang=s&menu=5
- Sistema del Tratado Antártico. Acta Final de la XI Reunión Consultiva Especial del Tratado Antártico. Recuperado de: http://www.ats.aq/documents/keydocs/vol_1/vol1_3_AT_Final_Act_Eleventh_SATCM_e.pdf
- United Nations Economic Commission for Europe (Unece). (2013). The Equitable Access Score-card: Supporting policy processes to achieve the human right to water and sanitation. Recuperado de: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/publications/PWH_equitable_access/1324456_ECE_MP_WP_8_Web_Interactive_ENG.pdf.
- Villamizar, F. (2013). Antarctic Treaty and Antarctic Territory Protection Mechanisms. *Revista Chilena de Derecho*, 40 (2), 461-488.

- Villamizar, F. (2015). El tratamiento doctrinal de la bioprospección como desafío al Derecho Antártico. En Manuel Núñez (Ed.), *La internalización del Derecho Público* (pp. 259-273). Santiago de Chile: Thompson Reuters – La Ley.
- Villamizar, F. (2016). Comentarios a la sentencia del caso “Whaling in the Antarctic”, Australia v. Japón (Nueva Zelanda inter.). *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 9, 81-112.
- Vincent, W. & Laybourn-Parry, J. (2008). *Polar lakes and rivers: limnology of Arctic and Antarctic aquatic ecosystems*. Oxford: Oxford University Press.
- Winkler, I. (2012). *The Human Right to Water. Significance, Legal Status and Implications for Water Allocation*. United Kingdom: Hart Publishing Ltd.
- Xinhuanet. (2014, 09 de diciembre). China envía más agua potable a Maldivas. Xinhuanet. Recuperado de: http://spanish.xinhuanet.com/photo/2014-12/09/c_133841213.htm.

rev.relac.int.estrateg.segur.11(2):93-109,2016

ÁFRICA, A NOVA FRONTEIRA ESTRATÉGICA NO DESENVOLVIMENTO GLOBAL: A GEO-POLÍTICA DE CABO VERDE NO CONTEXTO DA CEDEAO*

Nataniel Andrade Monteiro**

RESUMO

O artigo procura compreender os desafios de desenvolvimento que se impõem a Cabo Verde, passados os trinta e oito anos da assinatura do Tratado Constitutivo para a sua integração na Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). O raciocínio central é o de que a estratégia de Cabo Verde após a independência passou por uma aposta ativa nas relações internacionais, essencialmente na mobilização da ajuda pública para o desenvolvimento. Esta mobilização baseava-se no cumprimento das obrigações internacionais e dos princípios da reciprocidade diplomática, expressamente com a Europa, os Estados Unidos da América e a China. Procedemos a uma pesquisa explorativa que é complementada por uma análise interpretativa, de

Recibido: 02 de febrero de 2016
Evaluated: 27 de febrero de 2016
Aprobado: 01 de marzo de 2016

Artigo de reflexão

Referência: Monteiro, N. (2016). África, a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global: A geo-política de Cabo Verde no contexto da CEDEAO. *Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança*. 11(2). pp. 93-109. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1872>

* Este artigo é resultado de um projeto em curso no Centro de Investigação em Desenvolvimento Local e Ordenamento do Território (CIDLOT) da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV).

** Investigador no Centro de Investigação em Desenvolvimento Local e Ordenamento do Território (CIDLOT- Uni-CV). Licenciado em Ciência Política e Mestre em Ética e Filosofia Política, Universidade de Cabo Verde (UCV). Endereço eletrônico: nataniel.monteiro@student.unicv.edu.cv

modo a responder às questões-chaves desta investigação. Como recomendação geoestratégica, acreditamos que, num contexto abalado pela crise financeira internacional, que tem afetado diretamente ou indiretamente os parceiros estratégicos de Cabo Verde, seria vantajoso que o arquipélago centralizasse novamente a sua geo-política de integração na África, particularmente no âmbito da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental, aproveitando o continente como nova fronteira de desenvolvimento.

Palavras-chave: Cabo Verde; CEDEAO; Desenvolvimento; Geo-política; Integração Regional.

ÁFRICA, LA NUEVA FRONTERA ESTRATÉGICA EN EL DESARROLLO GLOBAL: LA GEOPOLÍTICA DE CABO VERDE EN EL CONTEXTO DE LA CEDEAO

RESUMEN

El artículo busca comprender los desafíos del desarrollo que se imponen a Cabo Verde, pasados los treinta y ocho años de la firma del Tratado Constitutivo para su integración en la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). El raciocinio céntrico de la estrategia de Cabo Verde después de la independencia pasó por una apuesta activa en las relaciones internacionales, esencialmente en la movilización de la ayuda pública para el desarrollo. Esta movilización basada en la aceptación de las obligaciones internacionales y de los principios de la reciprocidad diplomática, expresamente con Europa, los Estados Unidos de América y China. Procedemos a una investigación exploratoria que es complementada por un análisis interpretativa, de modo a responder a las cuestiones clave de esta investigación. Como recomendación geoestratégica, creemos que en un contexto sacudido por la crisis financiera internacional que ha afectado directa o indirectamente los compañeros estratégicos de Cabo Verde. Sería ventajoso que el archipiélago (re)centralizase su geopolítica de integración en África, particularmente en el ámbito de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, aprovechando el continente como nueva frontera de desarrollo.

Palabras clave: Cabo Verde; CEDEAO; Desarrollo; Geopolítica; Integración Regional.

AFRICA, THE NEW FRONTIER IN GLOBAL DEVELOPMENT: THE GEOPOLITICS OF CAPE VERDE IN THE CONTEXT OF ECOWAS

ABSTRACT

The article seeks to understand the development challenges necessary to Cape Verde, after thirty-eight years of the signing of the Treaty of incorporation for their integration in the Economic Community of West African States (ECOWAS). The reasoning is that the strategy of Cape Verde after independence passed by an active bet in international relations, particularly in the mobilization of public aid for development. This mobilization was based on international obligations and the principles of reciprocity, particularly with Europe, the United States of America and China. We have an exploratory research that is complemented by an interpretative analysis, in order to respond to the key issues of this investigation. As geostrategic recommendation, we believe in an environment affected by the international financial crisis that has affected directly or indirectly the strategic partners of Cape Verde, would be advantageous to the archipelago to (re) centralize its geopolitics of integration in Africa, particularly in the context of the Economic Community of West African States, taking advantage of the Mainland as new frontier of development.

Keywords: Cape Verde; ECOWAS; Development; Geopolitics; Regional Integration.

Introdução

Com uma população residente de aproximadamente 500000 habitantes, Cabo Verde emerge no espaço do Atlântico com valor geoestratégico entre a África, Europa e as Américas (Correia e Silva, 1996). O arquipélago conquistou respeito, autonomia e reconhecimento no panorama internacional após a independência. Um dos primeiros passos foi a não permissão da instalação de bases militares, quer seja do bloco capitalista, quer seja do bloco socialista

no período da Guerra Fria (1945 a 1989), aderindo astuciosamente ao Movimento dos Países Não-Alinhados (Graça, 2014). A estratégia de *soft power* permitiu ao país, durante os quinze anos do regime de partido único (1975-1990), a conquista de uma imagem de Estado estável e viável na África. Propensão que tem acompanhado o arquipélago ainda na segunda República (a partir de 1991), proporcionando-lhe benefícios no que se refere a doações, ajuda pública ao desenvolvimento, empréstimos e investimentos de potências mundiais.

Que alternativas são mais viáveis para o desenvolvimento e sustentabilidade econômica de Cabo Verde, no contexto abalado pela crise financeira internacional que afeta os seus tradicionais parceiros, em especial a União Europeia (UE)? É viável, a cooperação e centralização da geo-política de integração de Cabo Verde na plataforma da CEDEAO? A posição geoestratégica de Cabo Verde no Atlântico é vantajosa para o país para sujeitar as fragilidades socioeconômicas de um pequeno Estado insular e periférico? Como se pode Cabo Verde tirar partido da sua posição geoestratégica? São algumas questões de partida que procuramos responder através do método qualitativo, baseando-se principalmente nas abordagens interpretativas e à pesquisa explorativa, para que as conclusões tiradas auxiliem na construção de um novo campo de investigação.

Assim sendo, surgem algumas proposições hipotéticas: primeira, Cabo Verde é tida no contexto africano como uma referência de um bom governo, o que pode fazer do país, apesar de ser pequeno, insular e economicamente dependente, um modelo para os demais Estados da África Ocidental, tornando-se num parceiro que coopera no desenvolvimento da CEDEAO e do continente africano; segunda, Cabo Verde pode, pela sua posição geoestratégica, transformar-se numa plataforma de prestação de serviços, disputando o espaço geo-econômico da CEDEAO de modo que

os ganhos possam reverter também para o reforço de cooperação com a África.

A presente pesquisa constitui uma ajuda para o estudo da geo-política de Cabo Verde no contexto africano, uma área que pela fraca doutrina de produção científica poucos pesquisadores se têm debruçado sobre o tema. A originalidade desta investigação encontra-se precisamente na possibilidade de se aproximar o universo teórico da realidade cabo-verdiana, contribuindo para uma análise inter-subjetiva, alternativa e flexível e possibilitando compreender uma conjuntura geo-histórica peculiar que se demarque no contexto da África Ocidental.

Através desta investigação é possível constatar que a localização geoestratégica no Atlântico Sul permitiu que Cabo Verde, desde a independência (1975), cooperasse estrategicamente com a Europa, América e hoje, de forma promissora com a China, projetando-se no cenário sub-regional, regional e internacional (Reis, 2010). Esta aproximação de Cabo Verde aos tradicionais parceiros é alvo de muitas críticas, na medida em que as relações internacionais do país devem ser dividida em quatro partes, África, Europa, EUA e China. Porém, dando uma atenção prioritária ao continente africano, uma vez que seria vantajoso para Cabo Verde uma maior projeção e integração regional na CEDEAO, de modo a

tirar vantagens no sistema global, valorizando-se mutuamente – Cabo Verde e a comunidade – no sentido de potencializar as suas aspirações.

Geo-política e Desenvolvimento.

É consensual, no âmbito dos estudos da geo-política, que foi no início do século XX, que o cientista político sueco Rudolf Kjellén, professor das Universidades de Gotemburgo e Uppsala, utilizou pela primeira vez – na sua forma original – o termo geo-política, inspirando-se na obra *Geografia Política* (1897) de Friedrich Ratzel (Costa, 2008). A perspectiva central de Kjellén é a de que o Estado se assemelha a um organismo biológico em constante expansão, que procura, seja por colonização ou conquista, expandir o seu espaço geográfico (Costa, 2008). A definição de geo-política mais aceita pelos estudiosos do tema é a de Kjellén, que considera ser esta uma disciplina que estuda a influência que o espaço geográfico tem sobre o homem e, conseqüentemente, sobre a ação política, baseado na ideia de que os ambientes geográficos moldam o homem (Defarges, 2003).

A data precisa em que o termo geo-política foi utilizado pela primeira vez é bastante discutida no âmbito acadêmico-científico. Sem embargo, acredita-se que Kjellén utilizou-se o termo em 1900, numa comunicação, denominada *Introdução à geografia da Suécia*, apresentada no âmbito das

conferências destinadas à Universidade de Gotemburgo (Korinman, 1990). Porém, o processo de afirmação da geo-política, enquanto disciplina das ciências humanas, foi conturbado e ficou conotado à expansão do regime Nazista na Alemanha, que culminou na tragédia da segunda Guerra Mundial. A receptividade ao discurso imperialista e autoritário de Kjellén foi bastante expressiva, não só na Suécia, como também na Alemanha, pois as ideias do sueco e o termo geo-política tornaram-se rapidamente populares (Korinman, 1990). Esta rápida absorção pelos alemães foi consequência, acima de tudo, à profunda simpatia e admiração que Kjellén tinha pela Alemanha Imperial, ele próprio, aliás, casado com uma alemã. Por causa desta profunda relação e conotação da geo-política ao imperialismo alemão, a geo-política tornou-se numa ciência bastante criticada nos anos seguintes (Mello, 2015).

Esta tendência, centralizou novamente no final da década de 1980, e a geo-política ganha alguma notoriedade, tornando-se moda, principalmente entre os analistas de relações internacionais, e passando a ser usada, para se referir praticamente a todas as discussões políticas e econômicas internacionais (Vesentini, 2008). A notoriedade, segundo Tuathail, Dalby e Routledge (2006), está relacionada com três aspectos fundamentais: [i] a geo-política tem atraído a atenção de cada vez mais políticos, acadêmicos, pesquisadores e jornalistas pelo

fato de lidar constantemente com questões de poder e conflito no plano internacional; [ii] a geo-política parece transformar a falta de clareza das relações internacionais num quadro aparentemente claro, pois procura explicar de forma coerente as coisas que parecem ser mais complexas; [iii] e por último, aponta e prevê a evolução mundial num determinado sentido, numa espécie de discurso profético.

A geo-política está longe de ser um campo de conhecimento unitário, pois tem múltiplas histórias relevantes, simultaneamente paralelas e concorrenciais, (Fernandes, 2003). É neste quadro, que se destaca uma multiplicidade de abordagens e correntes teóricas, procurando ter foco essencialmente em duas correntes que congregam os principais teóricos fundadores desta disciplina académico-científica: [i] a 'teoria do Estado orgânico' que emerge da perspectiva do darwinismo social, e tem como principais teóricos fundadores Friedrich Ratzel e Rudolf Kjellen. O primeiro é um dos mais influentes geógrafos da Europa novecentista: nasceu em 1844 e foi professor e detentor da cátedra de Geografia na prestigiada universidade de Leipzig (1886). Formado inicialmente em biologia e química, as obras – “Antropogeografia”, (1882), “Geografia Política” (1897) e “O Espaço Vital” (1901) – e o pensamento de Ratzel foram fortemente associados às concepções evolucionistas e biológicas do Estado e da sociedade

que progressivamente se difundiram pelo campo das Ciências Sociais, após a publicação da obra “A Origem das Espécies” (1859) de Charles Darwin (Fernandes, 2003). Ratzel defende que as atividades da sociedade e do Estado deveriam ser vistas na perspectiva de que esses dependem diretamente do solo em o qual vivem, ou seja, do espaço vital.

Revolucionário da geografia do seu tempo, Ratzel influenciou Rudolf Kjellen e outros geógrafos importantes, fora do espaço cultural germânico, como o francês Paul Vidal de la Blanche (Fernandes, 2003). Rudolf Kjellen concentra-se principalmente na ideia de que os Estados precisam constantemente de espaços geográficos para se fortalecerem. Ele deu uma inigualável contribuição a esta corrente teórica, defendendo que só conseguirão sobreviver na terra os Estados mais fortes e extremamente poderosos (Glassner, 2003). Nesta ideia, defende o cientista político sueco que a garantia de espaços geográficos seria vital para a sobrevivência dos Estados, o que ocasiona uma crescente competição entre os mesmos, onde os mais fortes e os maiores terão mais possibilidades de sobrevivência em relação aos menores e mais fracos. [ii] uma segunda corrente teórica é geo-estratégia fundada pelo norte-americano Alfred Mahan e o britânico Halford Mackinder que se basearam mais em fatos geográficos e políticos. Alfred Mahan, almirante, oficial da marinha e historiador norte-

americano, nasceu no ano de 1840, tendo sido o expoente máximo da “teoria do poder marítimo” que foi importante e muito influente no final do século XIX e início do século XX nos EUA (Mello, 2015). O norte-americano defendeu a importância do poder marítimo na supremacia histórica dos EUA, onde, no âmbito da segurança e desenvolvimento, as marinhas foram percebidas como símbolos do prestígio e do poder, na medida em que constituem instrumentos políticos relevantes nas relações com outros atores (Crowl, 1986). O almirante norte-americano privilegiou no quadro da política internacional dos EUA, as ligações entre o poder marítimo, o poder nacional e a hegemonia mundial, considerando que os EUA deveria traçar como estratégia de sobrevivência e prevalência a hegemonia e o controle sobre o seu continente no sentido de impedir a expansão do Japão no Extremo Oriente e centrar-se, em prazo médio, nas questões marítimas, conquistando a supremacia marítima britânica (Glassner, 2003).

Outro importante fundador desta corrente teórica é o britânico Halford Mackinder com a sua teoria “geopolítica e estratégica do poder terrestre”. Mackinder atribui na sua teoria, importância ao “coração continental” e o papel estratégico desta região pivô (*Pivot Area*) na política das grandes potências. De fato, “o termo *Pivot Area* designava o grande núcleo do continente euro-asiático

e os seus limites correspondiam, em linhas gerais, ao gigantesco território da Rússia” (Mello, 2015, p. 16). O tal “coração continental” (*Heartland*) é uma região que se situa entre a Rússia e a Alemanha que seria o centro vital da Eurásia (massa terrestre que forma em conjunto a Europa e Ásia). Para Mackinder, quem conseguir dominar o “coração continental”, dominará também o mundo, visto ser uma região estratégica pese às ameaças de eventuais ataques militares e de potências marítimas (Glassner, 1993).

A geo-política é entendida como uma disciplina das ciências humanas que procura compreender as relações recíprocas entre o poder do Estado e o espaço geográfico, ou seja, procura responder até que ponto as ações dos Estados nacionais são ou não determinadas pela situação geográfica (Castro, 1961). As ações dos Estados nacionais assentam em dois pilares fundamentais da geo-política: o poder e o desenvolvimento. Constatando a perspectiva de Weber (2015), acreditamos que, em última instância, o processo de desenvolvimento econômico também constitui uma luta de dominação. Por outras palavras, não existe desenvolvimento econômico que não envolva uma luta de poder e pelo poder. Acreditamos, que os Estados nacionais procuram, através da geo-política, a luta pela dominação de novos espaços geográficos – territórios econômicos – regionais e internacionais, seguindo logicamente os seus instrumentos de poder (os

recursos econômicos e militares). O desenvolvimento, deste modo, torna-se uma exigência mundial, onde, após a Segunda Guerra Mundial a sua concepção se igualou à de progresso material, um estágio a ser atingido por todos os países do mundo (Pizzi 2005). O desenvolvimento, conceito polissêmico e objeto de uma definição bastante discutida, estaria relacionado com a necessidade de criar instrumentos competitivos – tanto para fins econômicos como militares – onde, os Estados, ao promoverem desenvolvimento, pese às dificuldades políticas – de natureza militar e econômicas a que estão submetidas – teriam maior preparação. Percebemos então que o desenvolvimento não se conforma como um fim em si mesmo, senão como um meio econômico de se manter firme na disputa entre os Estados por poder, que simultaneamente anima e delimita as possibilidades de desenvolvimento (Lopes da Cunha & Appel, 2014).

Se, no âmbito da geo-política, os Estados nacionais precisam de espaços geográficos, (espaços vitais) para a sobrevivência, significa que a competição e disputa entre esses são praticamente inevitáveis. É por isso mesmo que, quanto maior for a competição entre os Estados, maior é a necessidade de implementação de projetos de desenvolvimento, porque a geração de riqueza está intimamente relacionada com o contexto geo-político (Lopes da Cunha & Appel, 2014). Ratzel e Kjellen chamam a atenção

para o papel da infraestrutura – que constitui a base de apoio fundamental para o desenvolvimento de setores e espaços econômicos – na colisão político-territorial e no aproveitamento do potencial geográfico de um espaço territorial (Backheuser, 1952).

O caso de Cabo Verde não é diferente, o pilar fundamental da geo-política é o desenvolvimento do arquipélago, onde se têm verificado grandes investimentos na infraestruturação e desenvolvimento de setores estratégicos como, entre outros, a educação, saúde, mar e o turismo. Desde a independência nacional, perante a fragilidade da economia e precariedade de recursos naturais, o país tem definido como prioridade o desenvolvimento socioeconômico, ligando-se às regiões geográficas, o que lhe permite a estabilidade macroeconômica.

Entretanto, perante fenômenos internacionais contundentes, em especial a crise econômica-financeira que tem afetado parceiros estratégicos do arquipélago, acreditamos que seria vantajoso para o país a reunir no mesmo centro a geo-política de integração na África, aproveitando o continente como nova fronteira de desenvolvimento, que, aliás, tem crescido a uma média anual significativa.

Uma abordagem geo-histórica sobre a CEDEAO

Palco da colonização de antigos Impérios Europeus, a África Ocidental

subdivide-se em duas regiões, a do Sahel que abarca países (de oeste para leste) como Gana, Senegal, Cabo Verde, Mauritânia, Burkina Faso, Mali e Níger; e a região costeira que abrange países como Guiné-Bissau, Guiné Conarki, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Togo, Benin, Guiné-Equatorial e Nigéria, atingindo um total de dezesseis países.

A conferência de Berlim (entre 1884 e 1885) ou o tratado de partilha dos territórios africanos pelas antigas potências coloniais europeias desencadeou conflitos territoriais e guerras civis na região da África Ocidental, representando uma era de novas conformações geográficas e territoriais (Boahen, 2010; Uzoigwe, 2010; Ki-Zerbo, 2010). Ante este cenário, os países da região procuraram criar organizações e instituições regionais com o objectivo de projetar o desenvolvimento socioeconômico. É neste quadro que surge, através do Tratado de Lagos de 28 de Maio de 1975, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), cujo objetivo central foi o de estabelecer uma união de alfândega e um mercado comum. A comunidade, ao priorizar o setor econômico, não deixou de investir em outros importantes setores, como a política, a defesa e a segurança. A propósito, o processo de integração regional, não deve ser feita exclusivamente com base em abordagens econômicas, mas também acompanhado de objetivos e abordagens políticas e sociais, ou

seja, os fatores políticos, econômicos e sociais devem estar inter-relacionados (Badi, 2001).

O projeto da criação da CEDEAO, que teve influência diplomática significativa da Nigéria, estabeleceu como objetivo, a promoção do comércio, da cooperação e do desenvolvimento econômico da região. A partir dos finais dos anos setenta, a comunidade começou a promover outras áreas de integração como por exemplo, a segurança e a defesa, fruto da preocupação com os sucessivos golpes de Estado e conflitos civis registados na região. A materialização do projeto aconteceu em 1975 com a assinatura do Tratado Constitutivo por quinze Estados-membros (Benim, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo), com exceção de Cabo Verde, já que esse só aderiu dois anos após a independência, em 1977. Não obstante, verifica-se que por motivos históricos geográficos, culturais, linguísticos e de governo, as Nações da África Ocidental ainda lidam mal com a integração regional, que aceitam mais como destino do que como projeto concluindo informação de boa qualidade e vontade democraticamente construída (Tolentino, 2013). Na verdade, os principais personagens que tentaram promover a integração na CEDEAO falharam, uma vez que esse processo viria a revelar-se lento e com fracos resultados devido à incapacidade de

promover incentivos para a cooperação econômica entre os Estados-membros (Zannou, 2010).

A CEDEAO conta atualmente com quinze Estados-membros, já que em 2002 a Mauritânia abandonou a organização. A comunidade, onde Cabo Verde é o mais pequeno em termos territoriais (4033 km²) e populacionais (aproximadamente 500000 habitantes residentes), é constituída por uma massa de terra total de 5,112,903 milhas quadradas e uma população de aproximadamente 251.646.263 pessoas, com um produto interno bruto combinado ao redor de 342,5 mil milhões de dólares. Cabo Verde, devido às suas particularidades geográficas e territoriais e a sua provável importância nesta região, num contexto onde a segurança, a paz e o desenvolvimento têm sido preocupações constantes, é atualmente objeto de um intenso debate científico na academia.

Retomada da centralização da geopolítica de Cabo Verde na CEDEAO: Desafios num contexto de incertezas

O arquipélago de Cabo Verde, localizado sensivelmente a 500 km de costa ocidental africana, ao largo do Senegal, entre os paralelos 17º 12' e 14º 48' de latitude Norte, e os meridianos 22º 44' e 25º 22' de longitude Oeste, é constituído por um conjunto de dez ilhas e treze ilhéus, dividido em duas regiões geográficas, a do Sotavento e a do Barlavento,

consoante a posição face ao vento. A região do Sotavento é constituída pelas ilhas Brava, Fogo, Santiago e Maio; e os ilhéus Santa Maria, Grande, Luís Carneiro e de Cima. A região do Sotavento é constituída pelas ilhas Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau e Boavista; e os ilhéus Boi, Pássaros, Branco e Raso, Rabo de Junco, Curral de Dado, Fragata, Chano e Baluarte.

Perante algumas limitações, como a insularidade, vulnerabilidade do território e falta de recursos naturais e económicos, Cabo Verde procurou estrategicamente afirmar-se no plano internacional e maximizar as potencialidades conseguidas graças à vinculação a organizações e instituições sub-regionais, regionais e internacionais, como a União África (UA), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Organização da Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Mourão, 2003). De fato, o recurso às organizações internacionais e “a inserção natural na CEDEAO e na União Africana, assim como a assunção das múltiplas atribuições à região africana, ao eixo insular atlântico (Islândia – Maldivas) e ao continente americano darão maior sentido e peso a Cabo Verde” (Tolentino, 2007, p. 124).

Devido aos prováveis laços históricos e ideológicos, a relação entre Cabo Verde e o continente africano, nos quinze anos do regime de partido úni-

7), o que tem igualmente norteado programas dos sucessivos Governos, a prática político-diplomática não tem correspondido à esta expectativa. A candidatura no início de 2015, por parte Cristina Duarte, Ministra cabo-verdiana das Finanças e do Planejamento, à presidência do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) veio aprofundar a certeza de que nos últimos anos houve um afrouxamento das relações entre Cabo Verde e África. O diretor da sua campanha, Jorge Brito, defende que falta uma vontade política dos dirigentes políticos cabo-verdianos de conhecer o continente africano, e uma política adequada de integração sub-regional, tendo esses fatores acabado por, de alguma forma, afetar, o desempenho da Ministra cabo-verdiana nestas eleições (Brito, 2015). Acreditamos que de fato, seria inútil a integração e criação ou reformas de instituições regionais sem a vontade política que permitissem reformas e ajustes internos. Num contexto de uma intensa globalização econômica, a integração regional constitui uma ferramenta importante na criação de condições para o crescimento, desenvolvimento e unidade sócio-política entre os Estados-membros (Balassa, 1961). Mas ainda, de uma forma geral, os resultados têm sido constrangedores apesar de o continente africano ter um extenso historial de ações de integração regional.

O problema de integração é transversal a Cabo Verde, visto que o país procura incluir a sua economia num

espaço global seguro e estável, essencialmente pela via de multilateralismo, procurando a mobilização de soluções político-institucionais compreensíveis, capazes de contornar as vulnerabilidades de um Estado insular. Quaisquer que sejam os atores, a visão e o projeto, o processo da integração regional será sempre um processo complexo e lento, que engloba fatores internos que interagem com fatores geo-políticos, econômicos, culturais e religiosos (Tolentino, 2013). Esta realidade tem contribuído de forma direta para uma relação menos conseguida entre Cabo Verde e as organizações sub-regionais, nomeadamente a CEDEAO, onde o arquipélago é um caso de regionalismo africano que, felizmente ou infelizmente, tende a ser cada vez menos, na medida em que a dinâmica política e sócio-cultural “se torna cada vez mais dependente e tributária dos valores da civilização ocidental, tanto os que são importados e incorporados diariamente, como aqueles que estão inscritos no código genético da sua existência enquanto entidade humana” (Silveira, 2005, p. 9).

As complexidades que têm marcado as relações de Cabo Verde com a África, particularmente com a região ocidental, decorrem de um longo processo de internalização e externalização de um *habitus*, que demonstra a qualidade específica do cosmopolitismo do cabo-verdiano, mas também, a sua proximidade cultural com o ocidente recusando, deste modo, a sua adição no conteúdo

africano (Furtado, 2013). Com efeito, Cabo Verde apresenta problemas no que se refere a percepção da sua integração regional, pelo fato de a sociedade ter um entendimento ambivalente da sua pertença africana, refugiando-se numa encruzilhada situada entre a África, Europa e as Américas (Tolentino, 2013).

A dimensão do mercado local e fatores de caráter geoestratégico fizeram com que o governo cabo-verdiano se mobilizasse na procura de espaços sub-regionais e projetos de cooperação bilateral e multilateral com o objetivo de contornar os constrangimentos estruturais. A propósito, “a política externa de um pequeno país só pode ser, na verdade, a administração inteligente das suas virtualidades estratégicas” (Macedo, 2006, p. 28). Regista-se no quadro da geo-política, relações privilegiadas de Cabo Verde com potências mundiais como os EUA, UE e China, o que é de todo o modo justo, face às doações (a ajuda pública ao desenvolvimento), empréstimos e investimentos conseguidos até à presente data. Portanto, é natural que Cabo Verde tenha pensado em contornar obstáculos ao desenvolvimento mediante diferentes formas de cooperação geoestratégica, mas não é menos verdade que o mesmo tenha que abrir mão do continente africano, pelo contrário deve e, a curto ou médio prazo reforçar esta relação, já que a importância que Cabo Verde tem hoje a nível internacional, deve-se, extraordinariamente à sua inserção

geográfica na região ocidental africana, de modo que as parceiras estratégicas conseguidas, nomeadamente com a UE, têm na sua base a exigência do reforço da integração na África Ocidental. Esta exigência tem como base o fato de a região apresentar o incentivo dos recursos naturais, o que lhe pode permitir a adição no comércio internacional com a constituição das cadeias produtivas sólidas.

Mais do que uma exigência a retomada da centralização da geo-política de integração de Cabo Verde na CEDEAO deveria constituir uma estratégia de desenvolvimento e investimento a médio e longo prazo. Porém, esses “só podem ser feitos mediante o diagnóstico minucioso da conjuntura atual e das linhas tendenciais da sua evolução. O sucesso dos investimentos depende da capacidade de identificar conjunturas potencialmente favoráveis” (Correia e Silva, 1996, p. 54). A estratégia de integração, principalmente económica, não deve ser o meio exclusivo para a promoção do desenvolvimento, mas deve ser acompanhada de um quadro político e institucional de parcerias planeadas a nível nacional, sub-regional e regional (Asante, 1991). É preciso que, num contexto internacional abalado pela crise económica e financeira que tem afetado os parceiros estratégicos de Cabo Verde, o Estado faça o diagnóstico conjuntural “que possam pôr em perigo a reprodução do processo e tentar relativizar os impactos negativos ou então buscar soluções alternativas” (Correia e Silva,

1996, p. 54), e neste caso uma das soluções para o arquipélago, seria uma maior projeção e integração regional na CEDEAO.

Notas finais e recomendação geoestratégicas

No contexto de desenvolvimento sustentável, Cabo Verde, como outros pequenos Estados insulares, precisa de apostar na integração sub-regional, de modo a se beneficiar dos mecanismos de desenvolvimento, de segurança e defesa. As opiniões divergem entre os grupos que discutem a permanência ou a retirada de Cabo Verde da CEDEAO, no entanto reconhece-se que a retirada pode constituir um erro monumental com relação à África. O primeiro grupo defende que o futuro das relações internacionais de Cabo Verde passa efetivamente pela aposta no continente africano e na adoção das opções estratégicas quanto às vantagens e potencialidades para o seu desenvolvimento. O segundo grupo, por sua vez, defende que a África não deve constituir uma prioridade para as relações internacionais de Cabo Verde, mas que deve continuar a privilegiar a relação com a Europa, Estados Unidos e a China onde o arquipélago deve aproveitar da melhor forma as parcerias. Já o grupo dos moderados são mais sensatos e razoáveis, considerando que as relações internacionais de Cabo Verde devem ser “quadripartidas”, onde por um lado, o arquipélago deve reforçar a cooperação com a região

africana, aproveitando o fato de que o continente poderá vir a desempenhar nos próximos anos um importante papel para o arquipélago em termos políticos e econômicos, e por outro lado, o mesmo deve continuar a dar uma atenção especial aos parceiros estratégicos, a Europa, os EUA e a China.

Aliada à falta de confiança em África e no seu potencial de oportunidades, consideramos que mais do que uma ausência de vontade política em conhecer a realidade africana, existe uma carência de estudos contínuos sobre os benefícios e riscos de integração de Cabo Verde. Perante esta realidade, confirmando as nossas hipóteses, apresentamos quatro recomendações geoestratégicas que poderão contribuir para o aprofundamento da geo-política de integração de Cabo Verde em África, sem contudo abrir mão das parcerias estratégicas que têm auxiliado o arquipélago no processo de desenvolvimento: [i] Cabo Verde deve, perante a vulnerabilidade e insularidade, apostar numa geo-política que privilegia uma maior integração sub-regional na África, de modo a beneficiar os dois mecanismos - segurança e defesa – da região, fazendo face às ameaças internacionais como o tráfico de drogas e o terrorismo. Pois, o arquipélago de Cabo Verde tornou-se numa plataforma na segurança da África Ocidental e num vector geográfico importante no desenvolvimento da parceria Norte-Sul e Sul-Sul; [ii] o arquipélago precisa apostar numa

geo-política que tenha em conta a sua posição geoestratégica no Atlântico, servindo-se como plataforma de prestação de serviços à CEDEAO, de modo a que os ganhos possam reverter também para o reforço de cooperação com a África; [iii] Cabo Verde deve aproveitar, apesar da crise financeira, o crescimento econômico do continente africano para voltar a centralizar a sua geo-política, com o objetivo de potencializar o Investimento Direto Estrangeiro (IDE), e internacionalizar as empresas através de consórcios, num momento em que o continente africano parece ter recuperado a atenção dos agentes políticos, econômicos e financeiros; [iv] a geo-política de Cabo Verde no continente deve passar estrategicamente pela disputa do espaço geoeconômico (TICs, serviços, etc.) da CEDEAO, promovendo-o, em detrimento do confronto direto com potências africanas (com maiores recursos) na luta de espaços no sentido material.

Encorajamos os demais pesquisadores e acadêmicos a problematizarem este campo de estudo, explorando outras perspectivas e concepções de análise no que se refere a geo-política em Cabo Verde. Este campo de estudo necessita de uma profunda reflexão, perante a escassez de estudos e documentos científicos nacionais, principalmente atualizados. Neste sentido, é preciso articular a literatura nacional com a internacional, procurando estudos que versam sobre outras realidades similares.

REFERÊNCIAS

- Asante, S. K. B. (1991). *African Development: Adebayo Adedeji's Alternative Strategies*. London: Hans.
- Assembleia Nacional (1992). *Constituição Da República de Cabo Verde*. Praia: Assembleia Nacional.
- Backheuser, E. (1952). *A geo-política geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Bibliex.
- Badi, M. K. (2001). A integração Regional na África: Análise Político, Jurídico e Econômico. *Cadernos de Ciências Econômicas e Empresariais*, 25 (40), 53-97.
- Boahen, A. (2010). A África diante do Desafio Colonial. Em Boahen, A. (Org.), *História Geral da África VII: África sob a Dominação Colonial, 1880-1935* (pp. 1-20). Brasília: UNESCO.
- Brito, J. (2015). *Relação Cabo Verde/África: "Falta vontade política e falta compreender a realidade do continente"*. Recuperado de: <http://www.expressodasilhas.sapo.cv/exclusivo/item/44760-relacao-cabo-verde-africa-falta-vontade-politica-e-falta-compreender-a-realidade-do-continente>
- Correia e Silva, A. L. (1996). *Histórias de um Sahel Insular*. Praia: Spleen Edições.
- Castro, J. (1961). *Geopolítica da Fome*. São Paulo: Editora Brasiliense.

- Costa, W. M. (2008). *Geografia Política e Geopolítica da Fome*. São Paulo: Edusp.
- Crowl, P. A. (1986). Alfred Thayer Mahan: The Naval Historian. Em Paret, P. (Ed.), *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age* (pp. 444-477). Oxford: Clarendon Press.
- Defarges, P. M. (2003). *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva.
- Fernandes, J. P. (2003). A Geopolítica Clássica Revisitada. *Nação & Defesa*, 105 (2), 221-244.
- Furtado, C. (2013). Cabo Verde e a Integração na África do Oeste: Dissonâncias Discursivas e Identitárias. Em Sarmiento, C. & Costa, S. (Orgs.), *Entre a África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde* (pp. 623-652). Coimbra: Almedina.
- Glassner, M. I. (2003). *Political Geography*. New York: John Wiley & Sons.
- Graça, C. L. (2014). A Noção do "Pragmatismo" na Política Externa de Cabo Verde: Interesse Nacional e Opções Identitárias. Em Delgado, J. P.; Varela, O. & Costa, S. (Orgs.). *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re) leituras Contemporâneas* (pp. 267-283). Praia: ISCJS.
- Ki-Zerbo, J. (2010). *Metodologia e Pré-história da África: Historial geral da África I*. Brasília: UNESCO.
- Korinman, M. (1990). *Quand l'Allemagne pensait le monde. Grandeur et décadence d'une Géopolitique*. Paris: Fayard.
- Lopes Da Cunha, G. & Appel, T. N. (2014). Geo-política e trajetórias de desenvolvimento comparados: América do Sul e Leste da Ásia. *Revista Científica General José María Córdova*, 12 (13), 89-105.
- Lourenço, P. L. (2006). Cabo Verde ou da Necessidade de uma Nova Parceria. *Nação & Defesa*, 3 (114), 7-14.
- Macedo, J. B. de (2006). *História Diplomática Portuguesa: Constantes e Linhas de Força*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional/Tribuna da História.
- Mello, L. I. A. (2015). *Quem tem medo da Geopolítica*. São Paulo: Hucitec; Edusp.
- Mourão, F. A. (2003). O Défice Político da CPLP. *O Mundo em Português - A Europa Mundo*, IV (45/47), 19-20.
- Pizzi, J. (2005). *O desenvolvimento e suas exigências morais*. Obtido na Universidade Católica de Pelotas. Recuperado de: <http://www.ucpel.tche.br/filosofia/vol1/desenvolvimento.pdf>
- Reis, V. (2010). *Desenvolvimento em Cabo Verde: As Opções Estratégicas e o Investimento Direto Estrangeiro – Contributo Português*. Aveiro: Mimographus.
- Santos, M. E. M. (2007). *História Concisa de Cabo Verde*. Lisboa/Praia: IICT/IIPC.

- Silveira, O. (2005). *A Democracia em Cabo Verde*. Lisboa: Edições Colibri.
- Tolentino, A. C. (2013). *A Dificil Integração Africana*. Em Sarmento, C. & Costa, S. (Orgs.), *Entre a África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde* (pp. 609-622). Coimbra: Almedina.
- _____. (2007). *Universidade e Transformação Social nos Pequenos Estados em Desenvolvimento: O Caso de Cabo Verde*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Tuathail, G.; Dalby, S. & Routledge, P. (2006). *The Geopolitics Reader*. London: Routledge.
- Uzoigwe, G. (2010). *Partilha Europeia e a Conquista da África: Um Apanhado Geral*. Em Boahen, A. (Org.), *História Geral da África VII: África sob a Dominação Colonial, 1880-1935* (pp. 21-50). Brasília: UNESCO.
- Visentinl, J. W. (2008). *Novas Geopolíticas*. São Paulo: Editora Contexto.
- Weber, M. (2015). *Escritos Políticos*. São Paulo: Folha de São Paulo.
- Zannou, A. (2010). *Determinants of Intra-ECOWAS Trade Flows*. *African Journal of Business Management*, 4 (5), 678-686.

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):111-135,2016

LAS RELACIONES EN EL GOLFO DESPUÉS DE LA “PRIMAVERA ÁRABE” Y SU IMPACTO EN LA REGIÓN*

Mariela Cuadro**

RESUMEN

La “Primavera Árabe” no solo ha tenido consecuencias en el plano local, sacudiendo a los países directamente afectados, sino que también ha impactado en las relaciones regionales. En este contexto, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Qatar fueron protagonistas de una fuerte disputa en torno al papel regional del Islam político, particularmente de los Hermanos Musulmanes. El artículo se pregunta cuáles fueron las condiciones de posibilidad y los efectos de esta disputa, proponiéndose efectuar un recorrido exploratorio a través de una lectura no sectaria de los conflictos que siguieron a la “Primavera Árabe”. Así, en el marco de la intensificación de una cada vez mayor participación del intervencionismo en la política internacional, la inexistencia de una comunidad de seguridad entre los

Recibido: 26 de enero de 2016
Evaluado: 11 de marzo de 2016
Aprobado: 17 de marzo de 2016

Artículo de investigación

Referencia: Cuadro, M. (2016). Las relaciones en el Golfo después de la “Primavera Árabe” y su impacto en la región. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2). pp. 111-135. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1873>

- * Artículo realizado con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Una primera versión fue presentada al VII Congreso de Relaciones Internacionales organizado por la Universidad Nacional de La Plata.
- ** Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Becaria Pos-doctoral de la Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Técnica (Conicet), Argentina. Coordinadora-investigadora del Departamento de Medio Oriente del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: orientemedio@iri.edu.ar.

países analizados los condujo a resolver sus conflictos a través de guerras *proxy* en los distintos escenarios nacionales. En estas, Doha apoyó a las distintas ramas de la mencionada agrupación, mientras que Riad y Abu Dabi hicieron lo propio con las fuerzas enfrentadas a ella. De este modo, el artículo concluye que la disputa entre los países mencionados contribuyó a la exacerbación y a la profundización de los distintos conflictos en los países afectados por los levantamientos.

Palabras clave: Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, guerras *proxy*, Hermanos Musulmanes, Qatar.

THE GULF RELATIONS AFTER THE “ARAB SPRING” AND ITS IMPACT IN THE REGION

ABSTRACT

The “Arab Spring” has not only had local consequences, shaking the directly affected countries, but also has impacted on regional relations. In this context, Saudi Arabia, UAE and Qatar were protagonists of a deep regional dispute over the role of political Islam, particularly that of the Muslim Brotherhood. The article wonders about the conditions of possibility and effects of this dispute, intending to carry out an exploratory revision of the post-Arab Spring conflicts through a non-sectarian reading. Thus, in the context of the intensification of interventionism in international politics, the absence of a security community among the countries analyzed has led them to resolve their conflict through proxy wars in different national settings. In them, Doha supported the various branches of the aforementioned group, while Riyadh and Abu Dhabi followed suit with the forces opposing it. The article concludes that the dispute between these countries contributed to the exacerbation and the deepening of the various conflicts in the countries affected by the uprisings.

Key words: Muslim Brotherhood; Proxy Wars; Qatar; Saudi Arabia; United Arab Emirates.

AS RELAÇÕES DO GOLFO DEPOIS DA “PRIMAVERA ÁRABE” E SEU IMPACTO NA REGIÃO

RESUMO

A “Primavera Árabe” não só teve um impacto a nível local, sacudindo os países diretamente afetados, mas também teve um impacto sobre as relações

regionais. Neste contexto, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Qatar foram protagonistas de uma forte disputa regional, sobre o papel do Islã político, especialmente dos Irmãos Muçulmanos. O artigo interroga-se sobre as condições de possibilidade e efeitos dessa disputa, com a intenção de realizar uma revisão exploratória dela através de uma leitura não-sectária dos conflitos após a “Primavera Árabe”. Assim, no contexto da intensificação da participação crescente do intervencionismo na política internacional, a ausência de uma comunidade de segurança entre os países analisados levou-os a resolver os seus conflitos através de guerras *proxy* nos diferentes contextos nacionais. Nestes, Doha apoiou os vários ramos do mencionado grupo, enquanto Riad e Abu Dhabi deram apoio às forças opostas a ele. Assim, o artigo conclui que a disputa entre esses países contribuiu à exacerbação e ao aprofundamento dos vários conflitos nos países afetados pelas revoltas.

Palavras chave: Arábia Saudita; Emirados Árabes Unidos; Irmãos Muçulmanos; Guerras *Proxy*; Qatar

Introducción

A finales de diciembre de 2010 estalló una revuelta popular en Túnez, la cual, expandiéndose por el resto de las calles árabes, dio lugar a una serie de levantamientos populares rotulados como “Primavera Árabe”. En cada uno de los países en los que tuvo lugar, esta expresó diversas demandas y tuvo distintos logros y resultados, dependiendo de la historia política, social y económica de estos. En este marco, los países del Golfo tuvieron sus propias réplicas, siendo las más comentadas la de Bahréin y la de Yemen. En ambos países la respuesta a los levantamientos populares llegó de la mano del Consejo de Cooperación del Golfo (de aquí en adelante CCG).

El resto de los países árabes del Golfo y, particularmente aquellos en los que

este trabajo se detiene –Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos (de aquí en adelante: EAU) y Qatar–, difieren en cuanto al impacto doméstico de la “Primavera Árabe”, siendo Arabia Saudita el más afectado. Ahora bien, a pesar de no haber sufrido cambios drásticos en el plano interno, estos países han desempeñado un papel protagónico en los efectos que tuvieron los levantamientos en la región. De esta manera, la represión en Bahréin, la intervención en Yemen, el golpe de estado en Egipto, la crisis en Siria, la guerra civil en Libia, entre otros acontecimientos, pueden ser leídos como efectos de la política regional de estos países en el marco de la “Primavera Árabe”. Las posiciones contrapuestas adoptadas en este contexto por Arabia Saudita y su aliado emiratí, por un lado, y por Qatar, por otro, resultaron no solo en el retiro de los embajadores

saudí, bahreiní y emiratí de Doha, sino en el estallido de guerras *proxy* en toda la región de Medio Oriente. Esas posiciones contrapuestas pueden sintetizarse de la siguiente manera: mientras que la política de Arabia Saudita y EAU ha sido contrarrevolucionaria y represiva en relación con los Hermanos Musulmanes (de aquí en adelante: HM), aquella de Qatar ha radicado más bien en acompañar los cambios en la región, apoyándose fundamentalmente en dicha agrupación y sus distintas representaciones en los diferentes países árabes.

Tal como lo afirma Haizam Amirah-Fernández (2011), las relaciones internacionales de los países del Golfo están centradas en la seguridad, no siendo esta entendida en términos clásicos-westfalianos de seguridad nacional, sino en términos de seguridad del régimen. Las distintas lecturas sobre la realidad regional y los intereses muchas veces contrapuestos entre los gobernantes de estos países han llevado a la imposibilidad de concretar una comunidad de seguridad, tal como fuera definida por Karl Deutsch (1957) y actualizada por Emmanuel Adler y Michael Barnett (1998), quienes hicieron hincapié en la importancia de normas y valores compartidos en su construcción. En el caso del Golfo, pese a las similitudes en términos de normas y valores, ha persistido la imposibilidad de tal comunidad. Quizá, más que nunca, esto se puso en evidencia con la disputa en torno al papel regional

de los HM aquí analizada. Por otra parte, el hecho de que la subregión del Golfo haya sido víctima de importantes guerras e intervenciones desde 1980, ha llevado a que los Estados del CCG inviertan grandes porcentajes de sus presupuestos en armamento, poniéndose a actuar el dilema de seguridad y, en este sentido, aumentando la desconfianza entre los vecinos, profundizando las rivalidades (Amirah-Fernández, 2011).

El intervencionismo por parte de estos países en los conflictos mencionados fue señalado por muchos analistas como un cambio en la política exterior de estos Estados, tradicionalmente basada en la diplomacia (ver, por ejemplo, Ulrichsen, 2014, y Amirah-Fernández y Fernández Gómez, 2015). Con excepción de los casos de Yemen y de Bahrein, en los que los Estados analizados intervinieron en conjunto a través del CCG, en el resto lo hicieron unilateralmente y a través de terceras partes, apoyando a distintos actores locales enfrentados. De este modo, las guerras civiles se transformaron en guerras *proxy*, en las cuales el papel de los Estados del Golfo como benefactores fue fundamental. Este intervencionismo debe ser ubicado en un más amplio marco a nivel internacional, en el que puede observarse una paulatina pérdida de importancia de los principios de igualdad soberana y de no-intervención.

El hecho de que los Estados del Golfo hayan decidido tomar las riendas en la

dirección de su región encuentra sus bases en la idea de que ya no pueden depender de la seguridad otorgada por sus históricos aliados occidentales. En este punto, uno de los hitos que marcó esta autonomía relativa fue la invasión de Irak liderada por Estados Unidos en el año 2003, la cual llevó al poder a grupos shiítas que pronto se aliaron con Irán, construido como una importante amenaza por los países del CCG. A esto se añadió la idea de que Washington no defendió a sus aliados en la región de las revueltas populares. Finalmente, la caída o el debilitamiento de importantes líderes históricos llevaron a estos países a buscar llenar el vacío de poder que se había abierto en el mundo árabe.

En su confluencia, los elementos teóricos mencionados, pertenecientes al campo de los Estudios de Seguridad Internacional, permitirán abordar la hipótesis que guía al artículo. Esta sostiene que la serie de conflictos que siguió a la denominada “Primavera Árabe” fue, en gran medida, producto del intervencionismo cruzado de los países del Golfo quienes, a través de guerras *proxy*, buscaron conducir los acontecimientos en la región, ya sea en busca del mantenimiento del *statu quo ante*, ya sea intentando inclinar los resultados de los levantamientos a su favor. Esta última afirmación no implica desconocer el papel fundamental que desempeña la disputa Riad-Teherán en la configuración de relaciones de poder en Medio Oriente; sin embargo, el presente artículo busca centrarse

en enfrentamientos menos revisados y analizados con el fin de sumar complejidad al análisis de la dinámica regional. Asimismo, de esta manera se subraya la cada vez mayor importancia que han adquirido los países del Golfo en la región y a nivel mundial.

En este marco, es válido aclarar que los conflictos basados en políticas sectarias se harán a un lado. Existe una tendencia a la comprensión dualizada en Relaciones Internacionales (George y Campbell, 1990); es decir, a la comprensión en términos de grandes dicotomías, siendo la de shiítas vs. sunnitas aquella que explica y ordena en gran medida la reflexión y el conocimiento en torno a la actualidad del Medio Oriente. El artículo que aquí se presenta busca sortear esta dualidad ordenadora y, en cambio, hacer foco en otra disputa que, por otra parte, tiene la particularidad de no estar atravesada por lecturas religiosas o confesionales, ya que dos de los protagonistas de la misma (Arabia Saudita y Qatar) comparten la lectura wahabita del Islam. De este modo, siguiendo a Richard Youngs (2013), uno de los objetivos del presente artículo es contribuir a una mirada más descentrada de la conflictividad en Medio Oriente. Para esto se ha recurrido a fuentes primarias (particularmente periódicos y documentos gubernamentales) y a fuentes secundarias (bibliografía especializada).

El texto se divide en tres partes y una conclusión. El primer apartado está

dedicado a explorar rápidamente las no siempre amables relaciones de Arabia Saudita y EAU con Qatar. El segundo se sumerge en el impacto de los levantamientos árabes en los países analizados. Específicamente, se hace foco en cuán amenazados se sintieron los distintos regímenes, en el papel de los HM en las protestas y en las consecuencias de esto en la disputa entre los países del Golfo luego de la “Primavera Árabe”. El último apartado aborda la regionalización de dicha disputa a través de políticas de intervención y de guerras *proxy*, analizando cómo las diferencias en torno al papel regional que debían desempeñar los HM en el escenario pos-levantamientos impactaron en la profundización de los conflictos en Yemen, Egipto, Siria y Libia. La conclusión ofrece el abordaje de la hipótesis a través de un repaso de los principales puntos del texto.

Antecedentes: Arabia Saudita, EAU y Qatar antes de la “Primavera Árabe”

Los efectos de la “Primavera Árabe” en las relaciones entre los países del Golfo deben ser leídos contra el fondo de sus vinculaciones históricas, las cuales no siempre fueron de hermandad.

A pesar del wahabismo en común, la relación entre Arabia Saudita y Qatar ha tenido altibajos. Entre otras razones, debido a sus diversas configuraciones internas de poder que dan a la religión lugares distintos en ambas sociedades,

lo que se evidencia en cuestiones normativas cotidianas (Dorsey, 2013). La ruptura de los lazos amistosos fue posible sobre todo a partir de la Segunda Guerra del Golfo, cuando se demostró que Arabia Saudita no podía proteger a Qatar, ya que no había sido capaz de hacerlo con Kuwait ante la invasión iraquí. Por esta razón, Doha buscó protección en otros actores, principalmente en Estados Unidos. En el prontuario de la no siempre amable relación se encuentran disputas fronterizas y cuestiones territoriales en el marco de las históricas aspiraciones expansionistas saudíes, conflictos en torno a la elección de los aliados y de las relaciones exteriores en general, críticas públicas y reacciones a ellas (Dorsey, 2013). Abd Al-Rahman Al-Rashed, entonces gerente general del medio saudí *Al-Arabiya News*, resumió la relación de su país con Qatar, del siguiente modo: “Históricamente y por un período de unos 20 años, Qatar ha adoptado siempre posturas que se oponen a las posiciones de sus hermanos del Golfo” (Rashed, 2013).

En 2002, la Casa de Al-Saud retiró por primera vez a su embajador de Doha en protesta por una serie de críticas hacia el reino que habían sido puestas al aire por un *talk show* emitido por *Al-Jazeera*, la corporación mediática qatarí. El embajador saudí volvió a su puesto en 2008. El mejoramiento de las relaciones duró hasta los levantamientos árabes. El conflicto se evidenció en 2012 cuando Qatar no fue invitado a una reunión del CCG

que trató los temas de Siria e Irán. De acuerdo con muchos analistas, lo que explica el conflicto entre Qatar y Arabia Saudita es la insistencia del primero, desde la asunción de Hamad bin Khalifa Al-Thani en 1995, en llevar adelante una política exterior independiente de la última y que, en muchas ocasiones, choca directamente con sus intereses. A partir de la “Primavera Árabe”, el apoyo por parte de Qatar a agrupaciones políticas vinculadas con el Islam, fundamentalmente a los HM, considerados por Arabia Saudita como enemigo local y regional, fue una nueva razón para reavivar el enfrentamiento.

Por su parte, las fricciones entre EAU y Qatar tampoco son nuevas, pudiéndose remontar a la creación de los Estados del Golfo. Efectivamente, según los planes del Reino Unido durante sus años de colonización de la península arábiga, Qatar debía formar parte de los EAU. Sin embargo, cuando llegó el fin de la presencia directa británica en la subregión, en 1971, cuestiones políticas enterraron los planes de unidad y Qatar se independizó (al igual que Bahrein), formando un Estado aparte (Smith, 2004). Las relaciones entre EAU y Qatar volvieron a tensarse a partir del golpe de estado que el ex emir Hamad Bin Khalifa Al-Thani condujo contra el gobierno de su padre, Khalifa Bin Hamad Al-Thani, en 1995. Este último se refugió en EAU. Según Abdullah Al-Taboor, el golpe de estado también afectó las relaciones de Qatar con

Arabia Saudita: el nuevo gobierno acusó a EAU, Arabia Saudita y Bahrein de ayudar a Khalifa a fraguar un contra-golpe (Salama, 2014). Estados Unidos fue el encargado de destrabar esta situación, instando a EAU a pedir al Sheikh Khalifa que abandonara el país (Foley, 1999).

El impacto de la “Primavera Árabe” en el Golfo

Como se sostuvo en la introducción, Arabia Saudita, EAU y Qatar no sufrieron un gran impacto de la “Primavera Árabe”. De ellos tres, el más afectado fue el primero, aunque las protestas allí no fueron comparables con las que tuvieron lugar en otros países. Los soberanos saudíes reaccionaron preventivamente a la ola de manifestaciones, anunciando un aumento en la inversión pública dirigida a políticas de bienestar, así como la creación de empleos en el sector estatal. Una convocatoria llamando a un “Día de Rabia” el 11 de marzo de 2011 no tuvo eco; y, luego de algunas manifestaciones sin gran convocatoria, las protestas fueron prohibidas. Estas últimas tuvieron lugar principalmente en Riad y en la Provincia Oriental, de mayoría shíita. También existieron pequeñas protestas de mujeres en contra de la prohibición de conducir vehículos que recae sobre ellas, así como peticiones dirigidas a los gobernantes firmadas por grupos liberales e islamistas (Záccara y Saldaña, 2015).

En cuanto a los EAU, allí un grupo de 133 académicos y exmiembros del Consejo Federal Nacional firmaron una petición pidiendo el establecimiento de un sistema parlamentario. Los gobernantes emiratíes respondieron llamando a elecciones para el Consejo, aunque también pusieron en práctica medidas represivas. Efectivamente, los servicios de seguridad vieron en la petición una posible alianza de liberales e islamistas y respondieron con arrestos, desarticulando ONG y *think tanks* percibidos como afiliados a la corriente islamista en el país (Abdullah, 2012; Ulrichsen, 2013).

Por último, si bien el soberano qatarí, Hamad bin Khalifa Al-Thani, no sufrió grandes sobresaltos, la “Primavera Árabe” no pasó del todo desapercibida para el pequeño país del Golfo. Entre marzo de 2011 y febrero de 2012, unos 60 ciudadanos qataríes llevaron a cabo reuniones regulares durante las cuales discutieron e hicieron propuestas en relación con reformas de diversas áreas de gobierno. De estas surgió una publicación llamada *El pueblo quiere reforma... en Qatar también*. En este contexto, el entonces emir prometió públicamente elecciones para la segunda mitad de 2013, promesa que permaneció incumplida. Además, Qatar siguió la tendencia de otros soberanos del Golfo que inyectaron dinero en la economía de su país

con fin de evitar manifestaciones. De este modo, en septiembre de 2011, el gobierno anunció aumentos significativos en los salarios de los empleados del sector público. Así, según Kristian Coates Ulrichsen (2014), la particular configuración socioeconómica de Qatar, en donde sus ciudadanos disfrutaban del mayor PIB per cápita del mundo, evitó mayores sobresaltos para la familia gobernante, no poniendo en riesgo su continuidad en el poder. Se coincide con el autor en que este es uno de los factores que explica el activismo qatarí en el apoyo a los levantamientos populares que entonces sacudían a muchos países del mundo árabe.

Efectivamente, siguiendo a la Escuela de Copenhague, puede afirmarse que no existe un único objeto referente de la seguridad (Buzan y Hansen, 2009). Aún más, cuando se señala al Estado como tal es importante prestar atención al tipo de Estado al que se está haciendo referencia, pues no es lo mismo, por ejemplo, el Estado territorial monárquico con su urgencia en salvaguardar a su régimen, o el Estado-nación y la defensa de su homogeneidad y sus intereses nacionales, o el Estado “gubernamentalizado” con su objetivo de proteger a la población³. En el caso de los países del CCG, el objeto referente de su seguridad es el Estado homologado con el régimen (Janardhan, 2013).

³ Para un análisis desde la relación entre el Estado y el modo de ejercicio del poder, ver Foucault, 2004. Para uno desde la Seguridad Internacional, ver Buzan y Hansen, 2009.

A diferencia de Qatar, la familia gobernante de Arabia Saudita y aquellas de EAU vieron amenazadas su estabilidad. Esto apareció vinculado tanto con el protagonismo adoptado por los HM en el plano regional (la agrupación Ennahda, a ellos vinculada, llegó al poder en Túnez a finales de 2011, y en Egipto, a principios de 2012, asumieron la dirección del país a través del Partido Libertad y Justicia), como con la relación de dichos regímenes con los HM en su propio territorio.

Respecto de este punto, las relaciones entre estos últimos y los gobiernos analizados fueron variando. La llegada de miembros de los HM a dichos países tuvo lugar por primera vez durante las décadas del cincuenta y sesenta del siglo pasado, en el marco de la represión que los gobiernos nacionalistas ejercieron sobre el movimiento islamista. En este contexto, fueron bien recibidos por las monarquías del Golfo, embarcadas en una “guerra fría” con las repúblicas vecinas. Una segunda oleada llegó en la década del ochenta, luego de la masacre de Hama llevada a cabo por Hafez Al-Assad en Siria contra los HM. Los recién llegados ocuparon puestos en los sectores de la educación, la cultura y la justicia.

En 1974, en EAU, con apoyo del Sheikh Rashid bin Saeed al-Maktoum, formaron su propia agrupación: Al-Islah. La misma tenía una clara delimitación en cuanto a sus actividades, restringiéndose a los

ámbitos del deporte, la cultura y las obras de caridad. No obstante, a partir de la década del ochenta, los soberanos emiratíes comenzaron a percibirlos como amenaza, pues desconfiaban de que la agrupación islamista hubiera comenzado a incursionar en el terreno de la política (Al-Noaimi, 2012). La situación empeoró en la década del noventa, luego de una acusación por parte de Egipto de que esta se encontraba financiando a la Yihad egipcia. Así, en 1994 comenzó una fuerte embestida contra el Islah, la cual implicó la disolución de sus órganos directivos y la remoción de puestos de gobierno de muchos de sus miembros, sobre los que también recayó la prohibición de predicar en mezquitas. La base popular del Islah se encuentra en las regiones más pobres de EAU, incluyendo Ras Al-Khaimah y Sharjah. De allí que, en el marco de levantamientos árabes articulados en torno a demandas de mayor justicia social, los gobernantes de EAU se hayan sentido amenazados por una agrupación que estaba ganando terreno en la región y que tenía capacidad de movilizar a sectores marginados de la sociedad emiratí. En este sentido, el jefe de Policía de Dubái, teniente general Dahi Khaflan, afirmó en marzo de 2012 que los HM “estaban complotando para cambiar los regímenes en el Golfo” (Al-Arabiyya, 2012). De acuerdo con Ulrichsen, Khaflan también señaló a los HM como la máxima amenaza para EAU y para la región, incluso sobrepasando a Irán (2014, p. 119).

En lo que respecta a la Casa de Al-Saud, su relación con los HM se resintió durante la Segunda Guerra del Golfo, cuando esta se opuso al establecimiento de bases militares estadounidenses en territorio sagrado del Islam y apoyó a Saddam Hussein. En este contexto, emergió la agrupación Sahwa al-Islamiya, que encabezó protestas y peticiones en contra del gobierno, inaugurando un debate que ponía en duda la religiosidad de la familia gobernante. Esta respondió a través de una política de represión y división que culminó en el arresto y el exilio, en Gran Bretaña, de muchos líderes de Sahwa (Hegghamer, 2004), la cual el régimen saudí considera sostenida por la ideología de los HM (Steinberg, 2013). De esta manera, la Casa de Al-Saud percibe a esta agrupación como una amenaza a su identidad como custodia de los dos lugares sagrados del Islam y, por tanto, a su estabilidad. Esto explica que en marzo de 2014, luego del golpe de estado que derrocó al presidente egipcio Mohammed Morsi, electo en las primeras elecciones democráticas de la historia de su país, Arabia Saudita haya incluido a los HM en su lista de agrupaciones terroristas; movimiento que fue seguido por EAU en noviembre de dicho año.

A diferencia de sus socios del CCG, Doha no se enfrentó con los miembros de los HM que se refugiaron en su territorio, permitiendo su permanencia en suelo qatari a condición de que la agrupación no se inmiscuyera en su política doméstica. Esto le proporcionó

una importante herramienta en el marco de los levantamientos árabes: “El resultado del alcance hacia figuras islamistas por parte de Qatar fueron conexiones cercanas con muchos líderes de la oposición que se preparaban a desempeñar roles destacados en la agitación revolucionaria en Túnez, Egipto, Libia, Siria y Yemen” (Ulrichsen, 2014, p. 101). Efectivamente, en la mayoría de las elecciones en los países afectados por la “Primavera” (con excepción de Libia), distintas agrupaciones vinculadas a los HM salieron victoriosas debido a su alto nivel de organización y a su presencia territorial producto de un fuerte activismo social. Doha tenía allí la posibilidad de una doble influencia, tanto a través de figuras individuales que regresaban a sus países de origen desde su exilio en Qatar, como mediante lazos institucionales con los HM. De este modo, ya que la seguridad del régimen qatari no se consideró en juego y –aún más– la familia gobernante tiene una buena relación con la agrupación, Qatar apostó por mejorar su posición en la región a través del establecimiento de alianzas con aquellos que estaban demostrando grandes posibilidades de ser los próximos gobernantes de países clave del Medio Oriente.

El apoyo de Qatar a las protestas árabes fuera de la subregión de la península arábiga fue evidente en la cobertura que de las mismas hizo la corporación mediática *Al-Jazeera*. El multimedio hizo una selección de los

países a ser mayormente cubiertos. Esta incluyó Libia, Siria y Egipto, países en los cuales la política qatarí estuvo más activa. Qatar también proveyó de apoyo en el terreno y dio refugio en su país a numerosas organizaciones y dirigentes de distintos países árabes pertenecientes al Islam político⁴, como los HM, el Hamas y el Movimiento Islámico Libio para el Cambio. Esta política conduciría a Doha a choques con EAU y Arabia Saudita a través de actores no-estatales en distintos puntos del mapa de Medio Oriente.

En el año 2012, cuando aún no habían estallado las diferencias en el seno del CCG, Mehran Kamrava afirmó que la “Primavera Árabe” había producido cambios en las relaciones exteriores colectivas de los países del Golfo. Según el autor, estas transformaciones apuntaban a una reafirmación del liderazgo saudí en el marco del organismo subregional que hacía a un lado los desafíos propuestos al mismo por EAU y Qatar. No obstante, Kamrava no dejó de señalar que la participación de estos en Libia, Túnez y Egipto, auguraba la posibilidad de un rechazo a este añorado liderazgo por parte de sus dos socios más pequeños (Kamrava, 2012). Si bien la relación entre EAU y Arabia Saudita es más

compleja que el simple seguimiento por parte del primero de las políticas del segundo, y, aún más, se ha llegado a afirmar que EAU tiene una posición más intransigente respecto a Doha (Hajri, 2014), ambos países han permanecido alineados. En cambio, Qatar recusó el liderazgo saudí.

Así, una consecuencia de la “Primavera Árabe” en el Golfo ha sido el retiro de los embajadores de Arabia Saudita, EAU y Bahréin de Doha el 5 de marzo de 2014, situación que fue modificada en noviembre del mismo año. Para justificar dicho movimiento, la tríada argumentó que Doha había violado el Acuerdo de Seguridad del CCG firmado en Riad en noviembre de 2013⁵; que, en dicho marco, había infringido el compromiso de no interferir en los asuntos de los otros Estados directa o indirectamente; y de no apoyar a individuos y organizaciones que amenazaran su seguridad y estabilidad; y de no albergar a medios de comunicación “hostiles” (Bahrain News Agency, 2014). Todos estos puntos hacían referencia al apoyo por parte de Qatar de los HM y a la política editorial de *Al-Jazeera*.

Las autoridades qataríes respondieron con un comunicado en el que manifes-

⁴ Para una interesante discusión en torno al concepto de Islam político que aquí se utiliza con fines de simplificar, ver Hurd, 2008.

⁵ Es importante destacar que ni este Acuerdo ni el alcanzado para terminar el conflicto el 16 de noviembre de 2014 (conocido como Acuerdo Suplementario de Riad) se han hecho públicos.

taron “sorpresa y pesar” por la decisión y decidieron no adoptar una medida recíproca (Qatar News Agency, 2014). Doha no atribuyó el movimiento de los tres países del Golfo a intereses y cuestiones de seguridad atinentes a dicha subregión, sino a asuntos ajenos al CCG. En esta línea, su entonces ministro de Relaciones Exteriores, Khalid Bin Mohammed Al-Attiyah, salió a ratificar el derecho de Qatar a defender su independencia en términos de política exterior. Por otra parte, presentó al país que representaba como un país preocupado por la democracia en Medio Oriente. Al respecto, afirmó que el segundo principio básico de la política exterior qatarí (siendo el primero el de la independencia) es su compromiso de apoyar el derecho de los pueblos a la auto-determinación y a las aspiraciones de justicia y libertad (Ministerio de Asuntos Exteriores de Qatar, 2014).

Como antecedente de la retirada de los embajadores puede mencionarse la renuncia del ex emir de Qatar y la cesión del poder por parte de este a su hijo, Tamim bin Hamad Al-Thani, de 33 años. Este último dato no es menor, puesto que la juventud fue colocada como uno de los protagonistas principales (si no el principal) de la “Primavera Árabe”; la entrega del poder a la juventud qatarí fue, en este sentido, simbólica. La cesión de mando venía comentándose en Qatar meses antes de que se efectivizara, el 25 de junio de 2013, unos días antes del golpe de estado en Egipto contra Mohamed Morsi.

De acuerdo con la lectura de Ulrichsen (2014), la salida del emir Hamad bin Khalifa al-Thani y de su primer ministro, Hamad bin Jassim Al-Thani (“los arquitectos de una estrategia de internacionalización agresiva” [2014, p. 13]) estuvo acompañada por algunos actos que daban la idea de que Doha estaba intentando moderarse. No obstante, el discurso de acceso al poder del nuevo emir presentó algunas ambivalencias. Al tiempo que condenó la arrogancia, planteando que “(l)a vanidad lleva a errores”, lo que puede pensarse como un guiño hacia sus competidores del Golfo, también fue determinante en que los qataríes “no somos sirvientes esperando la guía de nadie”. Asimismo, mientras formuló que “(e)s natural que pongamos los intereses de Qatar y del pueblo qatarí en lo más alto de nuestras prioridades”, también aclaró que es necesario “tener en cuenta que no hay identidad sin pertenecer a círculos más amplios. Somos parte de la región del Golfo Árabe y parte del mundo árabe y del mundo islámico”. Por otra parte, a pesar de que sostuvo la necesidad de permanecer en una política de neutralidad (“(s)omos un Estado, un pueblo y una sociedad coherente, no somos un partido político”), también afirmó que “el Estado de Qatar se ha alineado con las cuestiones de los pueblos árabes y su aspiración a vivir libremente y con dignidad, lejos de la corrupción y el despotismo” (Al-Thani, 2013).

El impacto del Golfo en la “Primavera Árabe”

Como se planteó en la introducción, a pesar de compartir ciertas normas y valores, como una misma lectura del Islam basada en las prédicas de Muhammad Ibn Abd Al-Wahhab en el caso de Qatar y Arabia Saudita, los países que conforman el CCG no han podido formar una comunidad de seguridad tal como fue definida primero por Deutsch (1957) y luego por Adler y Barnett (1998); es decir, un grupo de Estados que no utilizan medios violentos en la resolución de sus disputas. En efecto, particularmente durante el período estudiado, los Estados analizados no han logrado resolver sus conflictos de modo pacífico, participando en intervenciones y guerras *proxy*, dando apoyo financiero, político y militar a distintos grupos enfrentados entre sí en terceros países.

Antes de abordar cuestiones teóricas atinentes a las guerras *proxy* y sus casos empíricos, es menester destacar que, no obstante lo afirmado, Arabia Saudita, EAU y Qatar también han logrado actuar en conjunto a través del CCG en los dos casos que afectaron a la península arábiga. En Bahréin, mediante la activación de su fuerza militar, la Fuerza Escudo de la Península. En Yemen, a pesar de las fricciones generadas por la relación entre el entonces presidente Ali Abdullah Saleh y Qatar, a través de la rúbrica del acuerdo firmado el 23 de noviembre de 2011 por

Saleh en Riad, por el cual renunciaba a su cargo y transfería el poder a su vicepresidente, Abd Rabbuh Mansur Hadi. Ahora bien, debido al apoyo de Qatar a los HM y la embestida saudí y emiratí contra dicha agrupación, este espíritu cooperativo fue limitado. En efecto, si bien acontecida una vez saldada la disputa entre Riad y Doha, Yemen puede ser pensado como uno de los casos resaltados por Andrew Mumford (2013), en los que una guerra *proxy* da lugar a una intervención directa (operación “Tormenta Decisiva/Restaurando la esperanza”).

En relación con la definición de guerra *proxy* tiende a existir acuerdo. Aunque es un concepto relativamente poco revisado, quienes lo han abordado (fundamentalmente desde una perspectiva realista) coinciden en que se trata de una tercerización de la guerra; es decir, de la intervención indirecta en un conflicto a favor y a través de una de las partes. Fundamentalmente, las guerras *proxy* han sido pensadas en el contexto de la Guerra Fría y, por esta razón, fueron concebidas como un enfrentamiento cuyos actores casi-exclusivos son Estados (Deutsch, 1964; Dunér, 1981; Bar-Siman-Tov, 1984). Mumford (2013), por su parte, con una publicación al respecto del año 2013, abre el juego de las guerras *proxy* a actores no-estatales y plantea que estos pueden desempeñar tanto el papel de benefactores como de *proxies* (o intermediarios en el terreno). Los primeros son los encargados de abastecer a los

segundos con armamento, dinero, logística y apoyo discursivo. La importancia de este último elemento puede ser ejemplificada mediante la participación activa de *Al-Jazeera* en los conflictos en los que Qatar intervino indirectamente, alentando a las poblaciones a levantarse, caracterizando a uno u otro bando y participando en la construcción discursiva del conflicto en general.

De acuerdo con las lecturas realistas o estado-céntricas, sostenidas sobre una ontología individualista de las relaciones internacionales, la guerra *proxy* deriva de un cálculo económico llevado a cabo por un actor racional que, luego de evaluar costos y beneficios de sus acciones, toma una decisión. De este modo, la noción de riesgo se encuentra en el centro de la respuesta a la pregunta por las causas de una guerra *proxy*. Mayormente, se afirma que se trata de un tipo de guerra económica, tanto en su dimensión financiera como en su dimensión política. En efecto, por un lado, se asevera que las guerras *proxy* son más baratas puesto que no implican el despliegue logístico que suponen las guerras convencionales (Mumford, 2013). Por otro lado, este tipo de intervenciones también se presentan como más económicas al disminuir los posibles costos políticos internos y externos. Respecto de los primeros, estos se achican al no ponerse en juego las vidas de los nacionales. En cuanto a los segundos, también se reducen, puesto que una intervención *proxy*

permite evadir posibles condenas por parte de la “comunidad internacional”: al ser velada, el benefactor puede negar su participación en el conflicto y, así, eludir posibles críticas.

Ahora bien, también puede realizarse una lectura que contemple la específica configuración de relaciones de poder mundial en las que este tipo de conflictos tiene lugar. Si bien estas prácticas han existido a lo largo de la historia, su concepción en términos económicos se pone en juego a partir del final de la Segunda Guerra Mundial, en el marco de la amenaza de guerra nuclear. El fin de la Guerra Fría les entrega un nuevo impulso. Los cambios en la espacialidad y en el significado de las guerras y del Estado y su soberanía engendran la proliferación de grupos sub y supra nacionales que precisan de financiamiento. A su vez, este último es facilitado por la velocidad en los flujos financieros y la debilidad de sus regulaciones. Por su parte, las guerras cambian de significado y de objetivos: ya no son sostenidas por la *raison d'État*, sino que apuntan a la protección y el mejoramiento de la vida de una población que es considerada global (Cuadro, 2013). Finalmente, la vida de los individuos pasa a tener un papel destacado respecto del Estado: si antes eran considerados recursos de este último, ahora este tiene una responsabilidad respecto de ellos (Annan, 1999).

De este modo, el intervencionismo ha pasado a ocupar un lugar prominente

en la política internacional: nociones como la de Responsabilidad de Proteger, que acompañó la intervención en Libia en 2011, han relativizado el principio de no-intervención y de igualdad soberana (International Commission on International State Sovereignty, 2001). Los Estados ya no tienen plena potestad dentro de su territorio, debiendo ajustarse a normas internacionales. Así, en el sintomático artículo de Kofi Annan, publicado en *The Economist* en el año 1999, el entonces Secretario General de Naciones Unidas sostuvo que la soberanía estatal estaba siendo redefinida: “Los Estados son ahora ampliamente comprendidos como instrumentos al servicio de sus pueblos y no viceversa (...) Cuando leemos la Carta hoy somos más que nunca conscientes de que su objetivo es proteger a los seres humanos individuales, no proteger a aquellos que abusan de ellos” (Annan, 1999).

Por tanto, las intervenciones que no se realizan en nombre de objetivos considerados legítimos –sino, por ejemplo, con el fin de modificar o mantener el *statu quo* (como ha sido el caso de las intervenciones pos-“Primavera Árabe” que han llevado a cabo los países analizados) – tienden a hacerse de manera más o menos velada e indirecta, sin poner en riesgo la vida de los propios ciudadanos y evitando críticas por parte de la “comunidad internacional”. En el caso regional estudiado, además, el conflicto directo era casi impensable. En efecto, este

habría implicado una transformación radical de las alianzas en Medio Oriente, dificultando la estrategia saudí de un enfrentamiento identitario entre sunnismo y shiísmo. Asimismo, habría obligado a Estados Unidos y a la Unión Europea a tomar parte en un conflicto que incluía a estratégicos aliados. Por otra parte, habría puesto en entredicho al CCG, organismo que se presenta como promesa de un futuro mezzoriental integrado y que supone fuertes vínculos financieros y comerciales entre los países que lo forman. Finalmente, la propia seguridad de los regímenes se habría visto amenazada.

El intervencionismo se ha intensificado a partir de la Guerra Global contra el Terror lanzada en 2001. Uno de los campos de batalla de la misma fue Irak. La invasión del país árabe por parte de Estados Unidos en el año 2003 y la política de cambio de régimen allí implementada, con la instauración de la democracia y la llegada al poder del shiísmo que tendió lazos con Irán, fue percibida por los países del Golfo como una falla política que iba en detrimento de su seguridad. Ese mismo año marcó el comienzo del ascenso del Este y el crecimiento de su producción, incrementando la demanda del petróleo a escala global y llevando su precio al alza. Esto vinculó a los países del Golfo con las potencias asiáticas emergentes y les proporcionó la posibilidad de acumular grandes sumas de dinero que, entre otras cosas, dedicaron a armarse militarmente. La

privilegiada relación con las potencias occidentales, proveedoras de dichas armas, les permitió el acceso a alta tecnología militar.

Una vez que estalló la “Primavera Árabe”, el dinero y las armas acumulados, sumado a lo que fue leído como pasividad por parte de Estados Unidos ante la caída de importantes aliados, como Hosni Mubarak, llevó a los países del Golfo a hacer a un lado su tradicional política basada en la diplomacia y a jugar directamente en la política regional, con el objetivo de llenar el vacío de poder dejado por la caída de los históricos líderes árabes (Amirah Fernández y Fernández Gómez, 2015; Janardhan, 2013). Como se afirmó, debido a las distintas lecturas que hicieron de la “Primavera Árabe” y al papel del Islam político en el marco de esta, los países analizados actuaron de diferentes modos, lo que los llevó a enfrentarse a través de guerras *proxy*. En estas Doha apareció apoyando a los HM o a grupos a ellos vinculados, utilizando sus lazos individuales e institucionales tejidos gracias a su particular política hacia la agrupación. Por su parte, sus socios del Golfo apoyaron a actores a ella contrapuestos.

Como se afirmó, a pesar de que el conflicto en Yemen terminó en una intervención directa en la que participaron lado a lado los países aquí analizados, también existieron intervenciones *proxy* protagonizadas por Riad, Abu Dabi y Doha. En efecto,

en la coalición de gobierno del nuevo presidente Hadi también tuvieron un lugar los HM, a través de su rama local, Al-Islah, vinculada con la poderosa tribu Hashid. De acuerdo con David Hearst (2014; 2015), esto condujo al anterior rey saudí, Abdullah bin Abdel Aziz al-Saud, junto al príncipe heredero de Abu Dabi, Mohammed bin Zayed al-Nahyan, con fuertes vínculos con la familia del expresidente yemení, a prestar apoyo a Ansar Allah, brazo armado de la tribu shiíta de los Houthi, aliados de Saleh, en su toma de la provincia de Amran, casa de los Hashid. Qatar había sido el país del CCG en insistir con mayor ahínco en la renuncia de Saleh, apoyando los levantamientos populares en los cuales el Islah tuvo gran protagonismo. Ya que el nuevo gobierno estaba formado también por la agrupación islamista, este tuvo buenas relaciones con Doha (Muslimi, 2013). Cuando asumió el nuevo rey saudí, Salman bin Abdel Aziz al-Saud, y la política exterior del reino colocó nuevamente a Irán en el lugar de máxima amenaza, Arabia Saudita decidió la intervención abierta en contra de los Houthi, acusándolos de estar apoyados por Teherán. Pero aun antes del comienzo de la operación “Tormenta Decisiva/Restaurando la Esperanza” en la que los países analizados actúan cooperativamente, luego de la normalización de sus relaciones, el intervencionismo de los países del Golfo en los distintos conflictos de la región quedó en evidencia.

Debido a las relaciones ya especificadas de los países analizados con los HM y dada la histórica importancia geopolítica de Egipto en el mapa de Medio Oriente y África, la llegada a la presidencia de la agrupación islamista egipcia, en junio del año 2012, marcó un acontecimiento en las relaciones de poder regionales. Si bien el conflicto no estalló en este país y, en este sentido, no puede afirmarse que existió una guerra *proxy* en este territorio, se trató de una intervención *proxy*⁶, destacable debido al papel desempeñado por los países analizados y la ya señalada relevancia de Egipto. Qatar apostó por el cambio de régimen desde la irrupción de los levantamientos, cubriendo con *Al-Jazeera* los sucesos durante las 24 horas del día. En cuanto el Partido Libertad y Justicia asumió el poder, Doha entregó al nuevo gobierno 5 mil millones de dólares destinados a que El Cairo pudiera cumplir con sus obligaciones financieras y evitara la profundización de la crisis económica. Las inversiones qataríes, de tan solo 260 millones de dólares durante el gobierno de Mubarak, aumentaron a 18 mil millones de dólares planificadas para un lapso de cinco años bajo el gobierno de Morsi. Arabia Saudita y EAU, por su parte, también prometieron ayuda financiera al nuevo gobierno, aunque no la materializaron. Aún más, según Guido Steinberg (2014), EAU

ofreció refugio a Mubarak cuando este fue depuesto. Y Riad y Abu Dabi apoyaron el golpe de estado llevado a cabo por Abdel Fatah Al-Sisi y, junto a Kuwait, inyectaron 12 mil millones de dólares para sostener al gobierno interino nombrado por el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas.

Ahora bien, es factible sostener que en la cuestión egipcia jugó el temor de Arabia Saudita a Irán. En efecto, en el marco de la activa política exterior que Morsi desplegó, este buscó acercarse a Teherán, extendiendo una visita a la República Islámica que le fue devuelta en dos oportunidades por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores iraní. No obstante, es válido notar que Morsi llamó a la intervención en Siria con el objetivo de derrocar al aliado iraní, Bashar Al-Assad. Este movimiento, seguido por el Hamas palestino, le valió a este último la ruptura de lazos estratégicos con Irán.

La disputa interna del Golfo tampoco es el único factor regional explicativo del conflicto en Siria. Efectivamente, allí también un importante elemento es la presencia iraní en apoyo al presidente Al-Assad. No obstante, la disputa entre Qatar, Arabia Saudita y EAU desempeñó un papel fundamental en la extensión del conflicto sirio, sumando complejidad y dificultando

⁶ Debido a la difuminación de las diferencias entre guerra e intervención (Cuadro, 2013), muchos autores han optado por utilizar estos conceptos indistintamente también en relación con las caracterizadas como *proxy*. Este camino ha sido tomado, por ejemplo, por Mumford (2013).

la formación de una oposición unificada. El unilateralismo que marcó la intervención de los países del Golfo en Siria, propiciado por la incapacidad de las instituciones multilaterales para alcanzar una solución en ese ámbito, fue una de las condiciones de posibilidad de emergencia del Daesh.

Así, mientras Qatar dio apoyo a la oposición vinculada con los HM, Arabia Saudita sostuvo a aquella formada por el Ejército Sirio Libre y grupos salafistas (Ulrichsen, 2014). Si Doha fue el primer país en retirar su embajador de Damasco y enviar dinero y armas a grupos opositores a través de la frontera de Turquía, en el año 2013 fue sobrepasado en este aspecto por Riad que comenzó a financiar y a armar a la oposición no vinculada con los HM a través de Jordania (Khalaf y Fielding Smith, 2013). El refuerzo por parte de Arabia Saudita de su apoyo a esta fracción de la oposición siria estuvo vinculado a la elección de un primer ministro interino, Ghassan Hitto, apoyado por los HM sirios. A este último le sucedió Ahmed Jarba, hombre de Arabia Saudita, pocos días después del cambio de mando en Qatar analizado en el apartado anterior. Así, la disputa entre los socios del CCG quedó en evidencia en el seno del Consejo Nacional Sirio, cuyos sucesivos presidentes fueron apoyados por las distintas partes alternativamente. La hegemonía de los HM sobre esta institución alentó la creación de la Coalición Nacional de las Fuerzas Revolucionarias y de

Oposición Sirias, a la cual se sumó el Ejército Sirio Libre. No obstante estas modificaciones en la dirección de la oposición siria, disputas en su interior continuaron siendo eco de aquellas existentes entre Doha y Riad (Karouny, 2013).

De acuerdo con Ulrichsen, Siria y Libia fueron “los dos frentes más violentos y complejos de la Primavera Árabe” (2014, p. 121). A diferencia de lo acontecido con los casos anteriores, no existe ninguna acusación de participación de Irán en el conflicto libio. De esta manera, resulta paradigmático para probar la hipótesis aquí sostenida. Tal como sostiene Anas Al-Gomati, director del *think tank* libio *Al-Sadeq*, el conflicto en Libia es parte de uno regional más amplio que enfrenta a Arabia Saudita, EAU y Egipto con Qatar y Turquía (Verghese, 2014).

Una vez derrocado el expresidente Muammar Gaddafi a través de la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (de ahora en más: OTAN) sostenida sobre la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que ponía en práctica por primera vez el concepto de Responsabilidad de Proteger, se llevaron a cabo elecciones para el Congreso Nacional. Según Tarek Megrisi, la disolución del gobierno de unidad que se formó a partir de estas fue producto de las diferencias entre las dos primeras fuerzas elegidas: la Alianza de las Fuerzas Nacionales de Mahmoud Ji-

bril, que obtuvo el 48,1% de los votos, y el Partido de la Justicia y la Construcción de los HM, que obtuvo el 10,3% de los votos. Estas diferencias se exacerbaban, debilitando a la primera, fortaleciendo a la segunda y haciéndose inconciliables (Megrisi, 2013).

Actualmente, Libia está dividida en dos gobiernos. El primero, con sede en Trípoli, está conducido por diversos movimientos islamistas, bajo el nombre de Fajr Libia. El mismo está formado, entre otros, por la Brigada de Trípoli que responde a Abdel Hakim Belhadj y grupos ligados a los HM libios. Entre sus aliados se encuentran la Brigada de los Mártires del 17 de Febrero y, según ha denunciado el gobierno con sede en Tobruk, secundado por diversos análisis, Qatar, Sudán y Turquía.

Desde los comienzos de la intervención en Libia, Qatar dio apoyo a los movimientos islamistas, utilizando los estrechos vínculos que había forjado con anterioridad con individuos exiliados en su territorio y que pasaron a ocupar importantes posiciones de poder (Ashour, 2012). En efecto, en el marco de su política hacia el Islam político, descrita en el apartado anterior, Doha había dado refugio a militantes islamistas libios perseguidos por el gobierno de Gaddafi antes de las protestas que culminaron en la

intervención. Entre ellos, dos figuras son de gran relevancia: Ali Al-Sallabi, vinculado a Yusuf Qaradawi⁷, quien regresó a Libia con el estallido social y se convirtió en uno de los máximos líderes de la oposición, y Belhadj, comandante del Consejo Militar de Trípoli. Este último tuvo gran influencia sobre Ismail Al-Sallabi, hermano de Ali, quien comanda la milicia islamista denominada Brigada de los Mártires del 17 de Febrero. Belhadj y Ali Al-Sallabi comenzaron a enfrentarse con Mahmoud Jibril pocas semanas después de la derrota del gobierno de Gaddafi.

Aprovechando la presidencia de la Liga Árabe, Qatar fue extremadamente activo en la intervención en Libia (Ulrichsen, 2014). Fue el primer país árabe en reconocer al Consejo Nacional de Transición y el segundo del mundo, luego de Francia. Según *The Wall Street Journal*, Qatar envió a la oposición libia decenas de millones de dólares en razón de ayuda para derribar a Gaddafi y realizó por lo menos dieciocho envíos de armas a las fuerzas de la oposición. La mayoría de estos envíos no se hicieron a través del Consejo Nacional de Transición, sino que fueron entregados directamente a distintos líderes de milicias islamistas, entre los que se encuentra Belhadj (Dagher, Levinson y Coker, 2011).

⁷ Clérigo egipcio con vínculos con los HM cuyos sermones de los viernes y programa transmitido por *Al-Jazeera*, *Al-sharia ua al-haya*, fueron definidos por Arabia Saudita, Bahrén y EAU como hostiles y desestabilizadores.

Por su parte, el segundo gobierno libio es el reconocido como legítimo por la “comunidad internacional”. Ha sido desplazado de Trípoli, teniendo actualmente sede en Tobruk, a unos 120 km de Egipto. Su territorio se encuentra bajo la supervisión del general retirado Khalifa Haftar, con fuertes vínculos con Arabia Saudita y las fuerzas aliadas de Zintan. En junio de 2014 acusó a Qatar de estar detrás de un intento de asesinato en su contra.

EAU también envió aviones en apoyo de la operación liderada por la OTAN y armas a la oposición libia. En junio de 2011 reconoció formalmente al Consejo Nacional de Transición, al tiempo que le prometió financiamiento. En su enfrentamiento por el control de Libia con Qatar, EAU ha encontrado apoyo por parte de su aliado egipcio, una vez que el golpe de estado allí derrocó a los HM (Katzman, 2014). Efectivamente, en agosto de 2014, funcionarios de Estados Unidos, en condición de anonimato, señalaron como responsables de ataques aéreos contra Trípoli a Egipto y a EAU, quienes decidieron no hacer comentarios al respecto.

Conclusión

La llegada al poder del rey Salman supuso importantes cambios en la dirección de la política exterior de Arabia Saudita. Esta dejó de centrarse en la disputa con los HM y, a través

de ella, con Qatar y, en cambio, pasó a enfocarse en la confrontación con la República Islámica de Irán, entonces en proceso de firmar un acuerdo con las potencias mundiales en torno a su programa nuclear. De este modo, la cuestión sectaria volvió a cobrar predominancia en la agenda regional saudí y ayudó a limar asperezas entre los socios del CCG. La emergencia del Daesh, en parte producto de la disputa aquí analizada, también funcionó en el sentido de cerrar filas contra una amenaza común. Finalmente, el descenso del precio del petróleo a partir de junio de 2014 vino a condimentar la terminación de una disputa que, por su profundidad, puso en juego al propio CCG.

No obstante, se concuerda con Khalid Hassan (2015) quien afirma que, a pesar del regreso de los embajadores a Doha, en noviembre de 2014, “este desacuerdo abierto sin precedentes” con un alto impacto en la política regional dejará sus marcas en la relación entre los países. Por otra parte, el análisis de las implicancias de esta contienda en la política regional y, por tanto, internacional, es de crucial relevancia no solo para comprender los conflictos que aún hoy tienen lugar en Medio Oriente como resultado de la “Primavera Árabe”, sino para dar cuenta de posibles líneas de fractura de la región, más allá de las sectarias. Finalmente, como afirmara Jon Abdink refiriéndose a África, “la naturaleza y el alcance de las guerras proxy deben ser estudiados más sistemáticamente

porque tienen un importante impacto en la estabilidad y en la paz regionales en el largo plazo (...) y revelan patrones de política de poder (...) internacionales y regionales que con frecuencia son desatendidos" (2003, p. 407).

Como se puso de manifiesto a lo largo del artículo, la disputa entre Arabia Saudita, EAU y Qatar estuvo vinculada con las distintas relaciones con el Islam político –particularmente con los HM– y las distintas percepciones del papel que podrían desempeñar en el escenario regional pos-“Primavera Árabe”. Así, dada su relación histórica con la agrupación islamista, Riad y Abu Dabi concibieron el ascenso regional de esta como una amenaza directa a la seguridad de sus regímenes, colocándola en el lugar de máxima amenaza en sus respectivas agendas políticas. Por su parte, también debido a su particular relación con los HM, Qatar no los percibió como amenaza y, en cambio, buscó utilizar los vínculos individuales e institucionales construidos con ellos para aumentar su influencia en la región. Esta disputa llevó a estos países a enfrentarse en guerras *proxy*, cuyos resultados, tal como afirma Mumford, son “invariablemente los mismos: el incremento de las tensiones regionales y la inundación del país con armas, dinero o ‘asesores’ extranjeros” (2013, p. 18).

Uno de los síntomas que permite inferir que la disputa aún no ha sido

del todo saldada es la situación actual en cada uno de esos países. En la intervención en Yemen, Abu Dabi y Riad son claramente las dos fuerzas más involucradas (Rasheed, 2015). En cuanto a Egipto, una de las condiciones para la normalización de las relaciones entre los países analizados fue el acercamiento entre Doha y El Cairo. No obstante, las relaciones entre ambos países distan de ser buenas. A modo de ejemplo puede citarse, entre otros, el rechazo por parte de El Cairo de aceptar la mediación de Qatar en una supuesta reconciliación del gobierno egipcio con los HM. El caso de Siria es distinto, pues la intervención abierta de Rusia ha transformado la situación, habilitando un acuerdo entre Arabia Saudita, Qatar y Turquía. Finalmente, a pesar de la mediación del presidente estadounidense, Barack Obama, para resolver las diferencias entre EAU y Qatar con el objetivo de destrabar la situación en Libia (Ahmed, 2015), el retiro del gobierno de Tobruk de las negociaciones auspiciadas por Naciones Unidas debido a diferencias con el de Trípoli, da cuenta de que el conflicto aún está lejos de saldarse. Así, el artículo destacó la importancia de continuar prestando atención a este tipo de conflictos en Medio Oriente que, como se planteó en la hipótesis, ha exacerbado y profundizado las crisis atravesadas por los distintos países árabes pos-“Primavera”. Efectivamente, la disputa entre los países analizados se regionalizó y, en el marco de una configuración de relaciones de poder a nivel

mundial más permisiva respecto del intervencionismo, Arabia Saudita, EAU y Qatar utilizaron los recursos financieros y militares acumulados gracias al ascenso de Oriente y su relación con las potencias occidentales, para enfrentar o apoyar a los HM en los distintos países árabes afectados por los levantamientos comenzados en 2010. De esta manera, el artículo dio cuenta de los modos que adoptó la disputa entre los países del CCG en escenarios como los de Yemen, Egipto, Siria y Libia, proveyendo una lectura alternativa a la de la gran dualización sectaria y dejando en evidencia la imposibilidad de una comunidad de seguridad entre estos países a pesar de las normas y valores compartidos.

REFERENCIAS

- Abbink, J. (2003). Ethiopia-Eritrea: Proxy Wars and Prospects of Peace in the Horn of Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, 21(3), 407-426.
- Abdullah, A. (2012). *Repercussions of the Arab Spring on GCC States* (1st ed.). Doha: Arab Center for Research and Policy Studies.
- Adler, E. & Barnett, M. (1998). *Security Communities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Ahmed, A. (2015, 17 de junio). Obama Brokered a Secret Deal Between 2 Arab States that Could Help End Libya's Civil War. *The Huffington Post*. Recuperado de: http://www.huffingtonpost.com/2015/06/17/libya-peace-uae-qatar_n_7605898.html
- Al-Arabiyya (2012, 25 de mayo). Islamists Plot against Gulf, Says Dubai Police Chief. Recuperado de: <https://english.alarabiya.net/articles/2012/03/25/203019.html>
- Al-Thani, T. (2013, 26 de junio). HE Tamim Speech. Recuperado de: [http://www.usqbc.org/uploads/files/NEW1_H_Tamim_Speech_2013\(3\).pdf](http://www.usqbc.org/uploads/files/NEW1_H_Tamim_Speech_2013(3).pdf).
- Amirah Fernández, H. (2011). Relaciones internacionales del Golfo: intereses, alianzas, dilemas y paradojas. *Revista ARI*, (48), 1-7.
- Amirah Fernández, H. & Fernández Gómez, M. (2015). El Golfo y su creciente intervencionismo en Oriente Medio. *Revista Elcano*, (7), 58-65.
- Annan, K. (1999, 18 de septiembre). Two Concepts of Sovereignty. *The Economist*. Recuperado de: <http://www.economist.com/node/324795>
- Ashour, O. (2012). Libyan Islamists Unpacked: Rise, Transformation and Future. *Brookings Doha Center*. Recuperado de: <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/05/02-libya-ashour>
- Bahrain News Agency. (2014, 5 de marzo). Bahrain, Saudi Arabia, UAE Issue Joint Statement. Recuperado de: <http://www.bna.bh/portal/en/news/606640>

- Bar-Siman-Tov, Y. (1984). The Strategy of War by Proxy. *Cooperation and Conflict*, 19(4), 263-273.
- Burke, E. (2012). 'One Blood and One Destiny?' Yemen's Relation with the Gulf Cooperation Council. *Kuwait Programme on Development, Governance and Globalization, London School of Economics*, Research paper.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. New York: Cambridge University Press.
- Cuadro, M. (2013). Guerra y liberalismo. *Revista Relaciones Internacionales*, 22(44), 15-40.
- Dagher, S., Levinson, C. y Coker, M. (2011, 17 de octubre). Tiny Kingdom's Huge Role in Libya Draws Concern. *The Wall Street Journal*. Recuperado de: <http://www.wsj.com/articles/SB10001424052970204002304576627000922764650>
- Deutsch, K. et al. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organizations in the Light of Historical Experience*. New Jersey: Princeton University Press.
- Deutsch, K. (1964). External Involvement in Internal Wars. En: H. Eckstein, *Internal War: Problems and Approaches* (1st ed., pp. 100-110). New York: Free Press of Glencoe.
- Dorsey, J. (2013, 8 de septiembre). Wahhabism vs. Wahhabism: Qatar Challenges Saudi Arabia. *Middle East Online*. Recuperado de: <http://www.middle-east-online.com/english/?id=61189>
- Dorsey, J. (2014, 2 de octubre). Gulf Proxy War: UAE Seeks to Further Damage Qatar's Already Tarnished Image. *Daily News Egypt*. Recuperado de: http://www.huffingtonpost.com/james-dorsey/gulf-proxy-war-uae-seeks_b_5898246.html
- Duner, B. (1981). Proxy Intervention in Civil Wars. *Journal of Peace Research*, 18(4), 353-361.
- Foley, S. (1999). The UAE: Political Issues and Security Dilemmas. *Middle East Review of International Affairs*, 3(1), 25-45.
- Foucault, M. (2004). *Securité, Territoire, Population*. Paris: Gallimard.
- George, J. & Campbell, D. (1990). Patterns of Dissent and the Celebration of Difference: Critical Social Theory and International Relations. *International Studies Quarterly*, 34(3), 269-293.
- Hajri, R. (2014, 5 de agosto). UAE Triesto Scuttle Qatar-Saudi Reconciliation. *Al-Monitor*. Recuperado de: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/08/saudi-qatari-rapprochement-uae-threat-gulf-reconciliation.html>
- Hearst, D. (2014, 2 de octubre). Was the UAE Behind the Houthi Takeover of Sana'a? *Middle East Monitor*. Recuperado de: <http://www.middleeasteye.net/news/>

- was-uae-behind-houthi-takeover-sanaa-1340168724
- Hearst, D. (2015, 1 de enero). A Saudi Palace Coup. *The World Post*. Recuperado de: http://www.huffingtonpost.com/david-hearst/a-saudi-palace-coup_b_6531246.html
- Hegghamer, T. (2004). Saudi Arabia Backgrounder: Who are the Islamists? *ICG Middle East Report*, (31). Recuperado de: <http://www.crisisgroup.org/en/regions/middle-east-north-africa/iraq-iran-gulf/saudi-arabia/031-saudi-arabia-backgrounder-who-are-the-islamists.aspx>
- Hurd, E. S. (2008). *The Politics of Secularism in International Relations*, New Jersey: Princeton University Press.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. (2001). *The Responsibility to Protect*. Toronto: Canadian Ministry of Foreign Affairs.
- Janardhan, N. (2013). Regionalisation and Omni-balancing in the Gulf. En A. Echagüe, *The Gulf States and the Arab Uprisings*. (1st ed., pp. 25-34). Cambridge: Friddle and Gulf Research Center.
- Kamrava, M. (2012). The Arab Spring and the Saudi-Led Counterrevolution. *Orbis*, 56(1), 96-104.
- Karouny, M. (2013, 31 de mayo). Saudi Edges Qatar to Control Syrian Rebel Support. *Reuters*. Recuperado de: <http://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-saudi-insight-idUSBRE94U0ZV20130531>
- Katzman, K. (2014). *The United Arab Emirates (UAE): Issues for U.S. Policy*. Washington: Library of Congress.
- Khalaf, R. y Fielding, S. (2013, 16 de mayo). Qatar Bankrolls Syrian Revolt with Cash and Arms. *Financial Times*. Recuperado de: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/86e3f28e-be3a-11e2-bb35-00144feab7de.html#axzz40EhHnWfU>
- Khalid Hassan, I. (2015). *GCC's 2014 Crisis: Causes, Issues and Solutions*. Doha: Al-Jazeera Center for Studies.
- Megrisi, T. (2013, 9 de agosto). Libya's House of Cards. *Muftah*. Recuperado de: <http://muftah.org/libyas-house-of-cards/#.VsG5svnhDcs>
- Muslimi, F. (2013, 20 de agosto). Qatar Encroaches on Saudi Influence in Yemen. *Al-Monitor*. Recuperado de: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/08/qatar-encroaches-saudi-influence-yemen.html>
- Noaimi, A. (2012, 15 de octubre). Setting the Record Straight on Al-Islah in the UAE. *Al-Monitor*. Recuperado de: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2012/al-monitor/uae-setting-the-record-straight.html#>
- Qatar Ministry of Foreign Affairs. (2014). *HE Qatari FM: Qatar*

- Chooses Not to Remain on the Fringe of History*. Recuperado de: <http://www.mofa.gov.qa/en/SiteServices/MediaCenter/News/Pages/News20140310215454.aspx>
- Qatar News Agency (2014, 5 de marzo). Qatar's Cabinet Regrets Withdrawal of Ambassadors of Saudi Arabia, UAE and Bahrain from Doha. Recuperado de: <http://www.mofa.gov.qa/en/SiteServices/MediaCenter/News/Pages/News20140305171653.aspx>
- Rashed, A. (2013, 18 de agosto). Why is the Gulf divided over Egypt? *Al-Arabiyya*. Recuperado de: <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2013/08/18/Why-is-the-Gulf-divided-over-Egypt.html>
- Rasheed, M. (2015, 2 de octubre). Saudi War in Yemen Impossible to Win. *Al-Monitor*. Recuperado de: <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/10/saudi-arabia-lose-protracted-war-yemen.html>
- Salama, S. (2014, 2 de abril). Qatar's History of Turbulent Relations with the UAE. *Gulfnews*. Recuperado de: <http://gulfnews.com/news/uae/government/qatar-s-history-of-turbulent-relations-with-uae-1.1312739>
- Smith, S. (2004). *Britain's Revival and Fall in the Gulf*. New York: Routledge.
- Steinberg, G. (2013). Islamism in the Gulf. En: A. Echagüe, *The Gulf States and the Arab Uprisings* (1st ed., pp. 59-68). Cambridge: Fride and Gulf Research Center.
- Steinberg, G. (2014). *Leading the Counter-Revolution. Saudi Arabia and the Arab Spring*, Berlin: SWP Research Center.
- Ulrichsen, K. (2013). Domestic Implications of the Arab Uprisings in the Gulf. En A. Echagüe, *The Gulf States and the Arab Uprisings*. (1st ed., pp. 35-46) Cambridge: Fride and Gulf Research Center.
- Ulrichsen, K. (2014). *Qatar and the Arab Spring*. New York: Oxford University Press.
- Vergheze, N. (2014, 8 de septiembre). Libya: Where are the Dividing Lines? *Al-Jazeera*. Recuperado de: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/09/libya-conflict-militias-dividing-lines-20149871934621546.html>
- Youngs, R. (2013). Living With the Middle East's Old-New Security Paradigm. En Echagüe, *The Gulf States and the Arab Uprisings*. (1st ed. Pp. 15-24). Cambridge: Fride and Gulf Research Center.
- Záccara, L. & Saldaña, M. (2015). Cambios y estabilidad política en las monarquías del Golfo tras la Primavera Árabe. *Revista CIDOB D'afers Internacionals* (109), 177-199.

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):137-159,2016

AN ANALYSIS OF THE CRISIS IN UKRAINE, AND ITS THREE CONFLICTS (21 OF NOVEMBER 2013, THROUGH 23 OF MAY 2014)*

Cristián Faundes**

ABSTRACT

This paper presents the results of a study of the crisis in Ukraine, guided by the following question: which is the intensity of the crisis in Ukraine between November 2013 and May 2014? The information collected for this research involves 293 events evaluated and translated into quantitative data by the author with the objective to elaborate a curve reflecting the intensity of the conflict. Considering that the situation under scrutiny involves several conflicts, one curve of intensity was not enough to follow the course of events, but three were needed to track the

Aceptado: 12 de enero de 2016
Evaluado: 28 de febrero de 2016
Aprobado: 02 de marzo de 2016

Artículo de investigación

Referencia: Faundes, C. (2016). An analysis of the crisis in Ukraine, and its three conflicts (21 of November 2013, through 23 of May 2014). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2), pp.137-159. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1874>

- * This paper is the result of a research study on the Crisis in Ukraine held at the Center for Strategic Studies of the Chilean Army's War College. Project number: CEEAG-01-2014.
- ** Investigador académico en temas de seguridad y defensa. Sus líneas de trabajo incluyen la teoría de conflictos y las relaciones entre los países del Cono Sur. Se ha especializado en la problemática de los recursos naturales y el estudio del agua dulce como factor de conflictos. Ha presentado sus investigaciones en congresos internacionales y cátedras de postgrado. Se desempeña como Investigador asociado en la Jefatura de Estudios de la Academia de Guerra del Ejército. Periodista, licenciado en información social. Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencias Militar, mención Conflicto y Negociación Internacional, Academia de Guerra del Ejército de Chile. Magíster en Seguridad y Defensa, mención en Política de Defensa. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Correo electrónico: cfaundess@acague.cl

facts that are intertwined by policies in, around and about Kiev, which reveals the particular complexity of the case of study. During the second phase, the internal conflict drags the other two, but the efforts to reduce the intensity of these are not effective to moderate the internal one. The method applied reveals its value as a flexible tool that allows the evaluation of a complex situation in a simple way, but also exposes the fact that none of the divergences is settled.

Keywords: Civil War; International Security; Ukraine.

UN ANÁLISIS DE LA CRISIS EN UCRANIA Y SUS TRES CONFLICTOS (21 DE NOVIEMBRE DE 2013 A 23 DE MAYO DE 2014)

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de un estudio a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿cuál es la intensidad de la crisis en Ucrania entre noviembre 2013 y mayo 2014? Se identifican 293 sucesos que son evaluados y traducidos a datos cuantitativos, con el objeto de elaborar una curva que refleje la intensidad del conflicto. Considerando que este caso involucra varias disputas, se ha hecho insuficiente generar una única curva de intensidad para graficar lo acontecido; en cambio, se necesitaron tres para hacer el seguimiento de los hechos, que se encuentran entrelazados por políticas formuladas al interior de Ucrania, algunas en torno al país y finalmente otras respecto del mismo. Ello revela la particular complejidad del caso en estudio. Durante la segunda fase de la crisis, la divergencia interna arrastra las otras dos, pero los esfuerzos por reducir su intensidad no son efectivos para moderar el problema interno. El método aplicado en el estudio destaca como una herramienta flexible que permite realizar la evaluación de una situación compleja en una forma simple, asimismo da cuenta que ninguna de las controversias se ha solucionado.

Palabras clave: Guerra Civil; Seguridad Internacional; Ucrania.

UMA ANALISE DA CRISE DA UCRÂNIA E SEUS TRÊS CONFLITOS (21 DE NOVEMBRO DE 2013 A 23 DE MAIO DE 2014)

RESUMO

Este artigo apresenta os resultados de um estudo sobre a crise na Ucrânia, guiada pela pergunta seguinte: qual é a intensidade da crise da Ucrânia entre novembro

de 2013 e maio 2014? As informações obtidas por esta pesquisa envolvem 293 eventos, avaliados e traduzidos em dados quantitativos pelo autor, com o objetivo de elaborar um gráfico que reflete a intensidade do conflito. Considerando que a situação em apreço envolve vários conflitos, uma cifra de intensidade não foi o suficiente para seguir o curso dos acontecimentos, sendo necessárias mais três para acompanhar os fatos que estão interligados por políticas dentro, ao redor e sobre Kiev, o que revela a especial complexidade do caso em estudo. Durante a segunda fase da crise, o conflito interno arrasta os outros dois, mas os esforços para reduzir a sua intensidade não são eficazes para moderar o problema interno. O método usado no estudo constitui uma ferramenta flexível, que permite a avaliação de uma situação complexa de forma simples, também expõe o fato de que nenhuma das divergências é liquidada.

Palavras-chave: Guerra Civil; Segurança Internacional; Ucrânia.

Introduction

Authors from Sociology and the discipline of International Relations have been eager to establish a model to measure the intensity of conflicts. One of the key problems relates to the quantification of facts to translate a series of actions into a readable, consistent and logical curve on a graph to visualize the evolution of a conflict. Ministries and Departments of Foreign Affairs need these kind of tools as valuable instruments to diagnose the strategic landscape, whether they represent countries directly involved in a conflict, a State that has legitimate interests in it, or need to monitor the situation in an area of awareness.

Conflicts are inherent to human interactions; they derive from the pursuit of incompatible interests (Martínez de Murguía, 1999: 17-18). If latent conflicts are not transformed promptly, the actors involved may trigger one or multiple crisis, provoking a perception of threat. The complexity to diagnose a crisis is obvious; in this context, the *Curve of the Intensity of Conflict* is a tool to simplify the process. The crisis in Ukraine is a special example of the difficulty to do a proper follow-up of events, particularly because it is impossible to track the facts concerning this crisis from a unique perspective, from one standpoint to build one and only curve.

³ Some examples, the UCDP/PRIO Conflict Dataset; Heidelberg Institute for International Conflict Research's Conflict Barometer; Conflict Information System (CONIS) database; the Shock of Conflict SHoC Model, among others.

This paper presents the results of a study of the crisis in Ukraine, with the aim to determine the intensity of the crisis in Ukraine, between November 2013 and May 2014. The information collected for this research involves 293 events that were evaluated and translated into quantitative data. One curve was not enough to follow the course of events; there is the need to draw three of them to track the facts that are intertwined by policies in, around and about Kiev. The method applied admits an orderly disaggregation of data that, in this particular case, enables a deeper understanding of a complex situation that involves several conflicts.

Even though the term *Crisis* is fairly defined and understood, there is some difficulty determining *when* a crisis is actually happening. It is also particularly challenging to establish which is the starting point, and the end of it. In this context, it is debatable if after two years, Ukraine is still enduring a crisis or else.

From another perspective, it is pertinent to analyze the case considering its particular characteristics. It is worthy of note the fact that this crisis begun as an internal political phenomena, that after three months attracts international actors. It escalates from the streets of Kiev to the offices of the Kremlin in Moscow, reaches NATO's Central Command in Brussels and even expands its influence to the Oval Office at the White House in

Washington, DC. The developments that take part in the crisis of Ukraine are the most critical in Europe after the end of the Cold War. Not because of the degree of violence, but somehow it evidences the underlying conflict between the West and Russia, up to a point in which the confidence building measures carefully designed to set up a partnership for security between NATO and Russia, suddenly faded away. The crisis in Ukraine marks the moment in which distrust stands between Moscow and Washington provoking the most significant moment of tension since the Cold War. Consequently, a renewed perception of threat activated worries about the use of intercontinental missiles and even nuclear weapons.

Conflict, crisis and the curve of intensity.

Martínez de Murguía (1999) states that a conflict concerns a relationship between two or more organized groups, within a nation or between States that have incompatible interests; which induces them to confront each other while attempting to achieve their objective. However, Dougherty and Pfaltzgraff (1981) indicate that this kind of interaction implies more than a mere competition; they consider that in a dynamic of conflict, the adversaries seek to improve their own position reducing the one of the opponents.

A conflict is particularly sensitive when it manifests as a crisis, once a key player

challenges an adversary. In a situation of crisis there is a perception of a threat to a nation, its territories, citizens, military forces, possessions, or vital interests, "that develops rapidly and creates a condition of such diplomatic, economic, or military importance that commitment of military forces and resources is contemplated to achieve national objectives" (Joint Chiefs of Staff, 2010: 55). Then, during a crisis, the dialectic of the conflict accelerates, reducing the timeframe to respond. This means that decision makers need to gain the initiative, keep it, and maintain the liberty of action, meanwhile policy makers are under pressure to produce, in a very short period of time, an array of options for decision makers to assess. A proper diagnosis of the situation is critical, particularly because, while willing to take control of the situation, a key player in the conflict would want to avoid raising the temperature... other might be interested on promoting an escalation. The diagnosis includes not only facts *per se*, but also the possible impacts that decisions, actions and declarations might produce, and finally the perceptions of the public opinion, of the adversary, and allies and partners.

The curve of intensity of conflict is an instrument to measure the evolution of a conflict. According to Michael Lund (2009), it is built upon the understanding that conflicts have a basic life history, they evolve in stages, rises and falls in intensity over time,

progressively towards war or peace. The result is a graphic representation of what is happening on terrain, so it helps to visualize the facts in perspective, particularly to understand their dynamic. An acute diagnostic of the situation serves to successfully manage a conflict and even identify key points to resolve it. More in detail, taking note of how sensitive a crisis is, the results derived from a curve of conflict might be even more valuable for decision makers.

To collect an appropriate amount of data to build a graph it is required an extensive review of news stories, reports, interviews and academic papers on the matter. To draw a proper curve it is necessary to examine every single day of the period under scrutiny, identify key events that determine the course of the relationship (or the dynamic) and pointing out coherently and consistently the value of every occurrence. Only then, it is possible to establish the 'tone' or the 'level' of the relationship.

The curve of intensity is more valuable as an instrument when it is used to measure events that are actually happening, for example while a crisis is under development. However, it can also give substantial feedback while analyzing a conflict on perspective. In the case of this research, it has been particularly useful to identify the interdependence of three conflicts that mingle in a crisis. Moreover, particularly, to observe that the study

of a crisis needs to be disaggregated to understand its complexity, especially according to the conflicts involved.

The curve integrates conceptual and interpretative elements. To translate the data in operational terms, every one of the 293 events identified in the study has been categorized conceptually under the following definitions: Difference, contradiction, polarization, violence, war, ceasefire, agreement, normalization and reconciliation. Once the occurrence is under one of these categories it is valued according to its level of intensity: "low", "medium" or "high".

Definitions

Difference: At this point of the relationship, there is an identification of initial differences. These are manifested in meetings and through the press, but always in the form of exchange of opinions and points of view. Dialogue and the search for agreements is predominant.

Contradiction: the dialogue among actors is less fluid because the contraposition of interests and values is deep, that is why it is difficult to reach for agreements. There are fewer exchanges of ideas and points of view, fewer meetings and encounters. On a higher level of contradiction, there are official discourses and declarations on the press disqualifying the adversary. There also might be mutual accusations

around the impossibility to reach accords. Divergent positions echoes to the civil society.

Polarization: progressively the citizens get involved in the conflict. The antagonism reaches the streets with marches of support to one or the other side, there are signs of discrimination and intolerance. The press cites provoking and disqualifying opinions. On its highest level, the intolerance might be reflected in electoral propaganda with political leaders assuming positions towards a social identification with the conflict. Progressively opportunities for dialogue and the reach of agreements get narrowed.

Violence: when measures of force take part in the conflict, on its higher levels an actor seeks to harm the counterpart. People might take the streets or iconic buildings, there are massive arrests and bloodshed. Events are classified as 'low', 'medium' or 'high' according to the expansion of violence, quantity of people involved in the incidents and amount of cities involved, also with regard to the quality or impact of the incidents concerning who was affected (a relevant person in office or a leader of protesters), and the degree of violence. In terms of military force, exercises and readiness could be considered as low level of violence.

War: when there are direct actions of hostility, which involve the use of firearms or arm systems and operations

with at least a minimum level of operative and logistic capacity. In an act of war, the weaker adversary has the capacity to respond and react against an aggression, can even cause harm to the stronger part; it can hold its position and counts with enough support to sustain the fight⁴.

Ceasefire: it is the result of a truce, so it is only possible to get to this point after a conflict had reached a level of war. Indicates that the parts have been able to reach a minimum level of convergence allowing the ceasefire.

There could be isolated points of struggle. It has an equivalent level to violence because it is assumed that the motives that triggered the armed conflict are still latent. A successful ceasefire generates proper conditions for dialogue by the reduction of violence and the promotion of trust.

Accord: this point is reached once there is a document signed by the parties involved. It is equivalent to the level of polarization due to the difficulties inherent to the implementation of any accord and especially related to the

Table 1. Concepts, levels and values applied to the events considered for the curve of conflict

Increasing intensity			Decreasing intensity	
Concept	Level	Value	Level	Concept
War	High	75	High	War
	Middle	70	Middle	
	Low	65	Low	
Violence	High	60	High	Ceasefire
	Middle	55	Middle	
	Low	50	Low	
Polarization	High	45	High	Accord
	Middle	40	Middle	
	Low	35	Low	
Contradiction	High	30	High	Normalization
	Middle	25	Middle	
	Low	20	Low	
Difference	High	15	High	Reconciliation
	Middle	10	Middle	
	Low	5	Low	

Elaborated by the autor.

⁴ On the contrary, an act of aggression is considered as unilateral violence.

development of mechanisms to lower the tension.

There is suspiciousness between the parties and sometimes the will to yield is limited to the steps taken by the counterpart. In a successful level of *accord*, the parts involved search actively for solutions and involve the civil society in the processes. When the level of intensity of the conflict is still high, the players are incapable to engage with what is necessary to pacify the situation and solve the roots of the conflict, and so they might decide to appeal once again to the use of force.

Normalization: situation tends to stabilize around a point equivalent to "Contradiction". The actors have the will to search for agreements with the object to avoid future strokes. The parts work mainly developing a structure to regulate and facilitate their interactions.

Reconciliation: the conflict is resolved. The parties involved have no particular divergences that could affect their relationship.

The three curves of conflict in Ukraine during the 2013-2014 crisis.

This research covers developments from Nov 21, 2013 to the 23rd of May, 2014. During the study 293 conflict events were identified, evaluated and translated to quantitative data. In this

narrated analysis of the results, events are organized in three phases and according to their link to each of the conflicts identified: internal conflict, Ukraine-Russia and West-Russia. These stages are presented corresponding to an interpretative account of the events, according to the cycles observed.

The crisis begins when former President of Ukraine, Viktor Fedorovych Yanukovich, discards signing an accord with the EU to deepen trade. This event indicates the existence of significant polarization within the country towards ideological and economic frameworks available in Europe, once a series of popular manifestations arise against the political decision. Upon these actions, other two conflicts arise at the end of February, between Ukraine and Russia, and Russia and the West. The three of them show their interdependency until the internal conflict in Ukraine derives into a situation of low-intensity war by May, 2014.

Phase 1 - Internal crisis (21 Nov- 23 Feb).

As a consequence of President Yanukovich's resolution to back away from an agreement to further commerce with the EU, there began a series of popular manifestations in the main cities of the country opposing this political decision. Soon enough polarization translated into violence in the streets. The 21 of November marks

the starting point of a crisis in motion that expands throughout Ukraine.

Low intensity violence begins by the 25 of November. Very soon, the mass media compares the events with the Orange revolution. On the 26 of November the EU rejects Ukraine's proposal to begin talks simultaneously with Russia, a consistent indicator of the existence of an underlying conflict between the West and Russia. By the end of the month, more than 100.000 people gather at Kiev's main plaza rejecting President Yanukovich's decision. Since the 1st of December protesters ask for the President's resignation. Police responds hardly and violence on the streets call the attention of the international community. Incidents of particular violence take place on the 30th of November (2013), 19 and 26 of January and 18, 19 and 20 of February, these dates mark the highest points in the curve during this phase of the crisis. It is relevant to recall that during the incidents in February, 39 police officers are accused of shooting unarmed protesters, infuriating the citizens against the government. However, later reports indicate police officers were also targets. Ex-Ukrainian Interior Minister, Vitaly Zakharchenko, declared to RT ("100% sure," 2014) that during these days, 86 officers were shot at, 14 of them died, and none of the officers deployed were carrying their service weapons. From another perspective it is relevant to note that the violence and the Ukrainian winter frost was unable to dissolve the will

of the protesters on the streets, in this sense calls the attention the fact that they stood up for so many days in the cold. This fact indicate that the issues at stake were of high value, this is the political and economic changes related to the new terms of association with the EU.

The lowest point of intensity during this phase came on 14 February with the liberation of 234 protesters under arrest since December, protesters respond returning public buildings back to authorities. 23 of February marks another low intensity point, when parliamentarians agree to name Olexander Turchynov as interim President of the country, one day after President Yanukovich had been removed from office by the Ukrainian Parliament. The agreement reached on 21 of February has merely a symbolic value, signed one day before Yanukovich's ousting. However, it is relevant to highlight its fourth paragraph: "Investigation into recent acts of violence will be conducted under joint monitoring from the authorities, the opposition and the Council of Europe" (Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine. 21 February 2014). However, a public report consigned that, "Violations by police, including torture and other ill-treatment as well as abusive use of force during demonstrations, continued with near-total impunity for the perpetrators, while investigations into such incidents remained ineffective" (Amnesty International, 2015).

Phase 2 - External conflicts arise, the curve diverges in three (25 Feb – 3 Apr).

In the second phase of the crisis the external conflicts arise with divergent intensities, reason enough to analyze the crisis in Ukraine with a disaggregating perspective, focusing separately into each of the conflicts involved. The crisis of political visions in Ukraine activates other two underlying conflicts, between Kiev and Moscow, and the West and Russia.

Internal

The 22 of February, when President Yanukovich is removed from office, people in the cities of Bila Tserkva, Khmelnytsky and Zhytomyr bring down statues of Lenin. The next day pro-Russians stand to protect the statue of the Russian communist revolutionary in Kharkiv. Even after the replacement of the former president there is still unrest, particularly in the Russian-speaking regions of the country where there is opposition to the new administration in Kiev. On the 25th of February, *BBC News* ("Ukraine crisis," 2014) reports that interim President Turchynov warns of the dangers of separatism. The situation worsens through the first days of March, by the 9th, activists have taken the streets of the main cities along the country where clashes have taken place between pro-Russians and pro-Ukrainians. Two days later, Kiev have asked the OSCE to bring observers to the South and East of

the country. The government calls for alternative ways to solve the crisis while asking the population not to support unconstitutional activities. Among these events of heightened polarization and low levels of violence of the internal conflict in Ukraine, a different kind of situation begins to unfold in Crimea initiating a second curve.

The second curve with Russia and Ukraine.

On the 26 of February clashes between pro-Russians and anti-Russians, take place on the streets of Simferopol. Up to this point the events in Crimea might be taken as part of the situation of instability taking place in the country as a whole. The next day a pro-Russian command expels the local government of Crimea and takes control of the capital's parliament where they vote to approve a referendum to ask for more autonomy for the region. Men on black uniforms with no flags or banners occupy other key buildings. These unidentified actors impulse the second phase of the crisis with the manifestation of another conflict, the one between Russia and Ukraine, which involves different interests. At this point it is very important to make clear that Russia denied its involvement in the process that derived to the annexation of Crimea, in fact the first comments on the issue by the President of the Russian Federation, Vladimir Putin, were on the 4th of March, denying the presence of Russian troops in the peninsula. But

one month later he stated on a live TV program that Russian units had been involved in wresting Crimea from Kiev's control, explaining that they had to take unavoidable steps, "so that events did not develop as they are currently developing in southeast Ukraine" (as cited in Anischchuk, 2014). He stated that the annexation was partly triggered by NATO expansion, explaining that:

If Nato goes there, Russia will be pushed out from the area around the Black Sea. This is pushing out Russia from this important part of the world. Let's not be afraid of anything, but we should take that into account, and respond accordingly. (as cited in Gentleman, 2014)

On this phase, the intensity of the crisis oscillates between high levels of violence, to low levels of polarization. On the 28 of February armed men take the airports of Belbek and Simferopol; only then, Kiev accuses Moscow of exerting an armed invasion and occupation. The next day, the Federation Council, approves a military intervention in Ukraine, invoking the right to protect its interests and the Russian speaking population. This event activates the state of alert of the military forces in Ukraine and stands as a warning sign to the West (see below *A Third Curve arises following Russia and the West*). Reiteratively the government of Ukraine accuses Russian intervention, even Prime Minister Yatsenyuk stipulates that Moscow has

declared war (2nd of March). Military readiness and high levels of political accusations situates the intensity of the crisis at different levels of violence. As Western powers begin talks with Russia to lower the temperature of the crisis, Ukraine accelerates the pace of its diplomacy to gain support for its cause. On the 6 of March, the Crimean Parliament decides the annexation of the peninsula to Russia and calls for a referendum for the citizens to vote. This same day, Russia sinks one of its own ships in a strategic area of the Black Sea to block the exit of Ukrainian vessels from the Crimean peninsula. The next day, the Russian government declares it will back up Crimea if the region votes favoring the secession of Ukraine. Meanwhile, by the 9th of March, there are clashes between pro-Russian and anti-Russian factions in the streets of the main cities in Ukraine and the country's Prime Minister, Arseniy Yatsenyuk asks the people not to cede a single centimeter to Russia. Between the 7 and 17 of March, the intensity of the crisis keeps a level of polarization. Nevertheless, the referendum that takes place in Crimea on the 16th would change things forever.

Official data informed that more than 82% of the population of Crimea participated on the referendum, from which more than 96% voted in favor to the annexation to Russia. This will become a fact on the 18th of March when President Putin signs the documents changing the flag of the Crimean peninsula, situating the curve

at a high level of violence. This is the latest peak of the curve analyzed during the period under scrutiny, since then, the intensity of the conflict between Russia and Ukraine oscillates between a low level of violence and mid-level of polarization, as it will be described later.

Ukraine's immediate response to the loss of territory is leaving the Commonwealth of Independent States (under the lead of Moscow) on the 19th of March. Two days later, the government signs the political chapters of an agreement of association with the EU and participates in military exercises with NATO in Bulgaria (for two weeks, until the 4th of April). On the 30th, Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation, Sergey Lavrov, suggests that the federalization of Ukraine is the only way to settle down its political crisis. The 3rd of April, military exercises take place in the Russian region of Volgograd, close to the border with Ukraine. A few days later, when the internal conflict of Ukraine revamps with separatist movements taking control of public buildings in Donetsk and Luhansk on the 6th of April, some sources speak of a 'second wave' of a special operation held by the Russian Federation against Ukraine. These events give way to the third phase of the crisis.

A third curve arises following Russia and the West.

There is still more to elaborate on the second phase, particularly on

the relationship between Russia and the West. On the first day of March, President Obama asks President Putin to withdraw Russian forces back to their military bases; this indicates the beginning of the second part of the second phase of the crisis: when a third conflict unfolds. This one is a reaction to the successes of Russia imposing its interests over the conflict between Moscow and Kiev. It takes the form of a defense of Ukraine's sovereignty and territorial integrity alleging the illegality of the referendum to vote for the secession of Crimea and later the annexation of the peninsula by Moscow, but it is the interest to put a stop to Russian influence in Eastern Europe. Other actors get involved as well, such as NATO, Canada, Poland, OSCE, UN, EU, Switzerland and France. This crisis maintains a relatively low intensity in a state of polarization, until the first days of April, when it reaches a low level of violence, particularly because of accusations and preparations that indicate military readiness.

On the 3rd of March, the Pentagon announces that the US suspends every military ties between Washington and Moscow as a consequence of the Russian intervention in Crimea. Two days later, NATO suspends the participation of Russia in what was going to become their first joint mission; suspends every meeting between military and civilian officers from Russia; and submits to review every aspect of cooperation between

NATO and Russia. Only political dialogue is open to Ambassador level officers. The following day, Canada expels 9 Russian military officers from the country who were invited as part of a professional exchange program, also suspends every bilateral link with its armed forces including already planned meetings and military exercises. This same day a European Emergency Council condemns the violation of Ukraine's sovereignty and its territorial integrity. By the 8th, OSCE monitors receive warning shots for their attempt to visit the Crimean peninsula. On the 11th, Didier Burkhalter, leader of the OSCE and Switzerland's Minister of Foreign Affairs, declares that the referendum in Crimea is illegal. On the 15th, Moscow vetoes a UN resolution draft that criticized the referendum about Crimea's secession. The next day, voters approve the annexation to Russia, while the EU declares it will not recognize the results because it considered it illegal and illegitimate. The following day NATO states that the referendum is illegal and illegitimate as well. On the 17th, the US imposes economic restrictions to a Russian bank and 11 Russian citizens close to President Putin (who allegedly had participated in Crimea's annexation). The next day, NATO condemns Russia's actions incorporating Crimea, while NATO and the US highlight the importance to develop a joint international response to the continuous violation of Ukraine's sovereignty and territorial integrity. Two days later, the EU would also condemn

Russia for Crimea's annexation, and the following day sanctions Russian and Ukrainian citizens that participated in the process.

On the 21st, NATO's Secretary General, Anders Fogh Rasmussen, considers the crisis in Ukraine as a geopolitical game changer, for which he settles three priorities for the allies to face Russia's military aggression against Ukraine. 1. To reaffirm Allied commitment to collective defense. 2. Strengthen support to Ukraine and the wider region. 3. "And to make clear that we can no longer do business as usual with Russia" (Rasmussen, 2014).

On the 24th, Russia sanctions 13 Canadian government officials as a reprisal for similar measures implemented by that country. On the 27th, UN's General Assembly approves a resolution stating that Crimea's referendum is illegal. The following day press reports indicate an increase of NATO military planes in Baltic States. The next day, NATO's commander anticipates his return to Europe from the US after non-confirmed versions of movement of Russian troops along the border with Ukraine. During the first day of April, after indicating no signs of a Russian troop retreat, NATO announces the suspension of every type of military and civilian cooperation with Russia, and asks Generals and Admirals of the Alliance to propose ideas for the defense of members in Eastern Europe. The following day, Jane's publishes satellite photos, which

indicate an increase of Russian troops in Belgorod (located 40 km from Ukrainian border), authorized sources estimate the presence of 40 thousand troops. The next day, Russia begins military exercises in the Volgograd area (385 km from Luhansk, Ukraine).

After NATO suspended relations with Russia on April 1st, Russia calls its Ambassador to the entity, indicating it has deliberately heightened the tension. The 4th day of the month NATO's deputy Secretary General, Ambassador Alexander Vershbow, declares that Europe's strategic environment has changed: "for 20 years, the security of the Euro-Atlantic region has been based on the premise that we do not face an adversary to our East. This premise is now in doubt" (Vershbow, 2014).

Phase 3 - Separatism spreads on Eastern Ukraine (6 Apr - 23 May).

While the Crimean issue is handled by Russia as a *fait accompli*, the internal conflict in Ukraine revamps with the spread of separatism, particularly in the Eastern regions of the country. As it was anticipated in this text, the separatist movement that take part in Ukraine starting on the 6th of April is perceived as a 'second wave' of Russian activity against Kiev. While Ukraine and the West accuse Russia's involvement in the confrontation, Moscow denies its participation and

indicates that the crisis in Ukraine "is to be blamed on those who organized the state coup in Kiev" (as cited in "Kiev says," 2014). Although Moscow has denied its involvement with the separatists movements that emerge after the Crimean issue, it's eventual or possible participation in the conflict is still a debated issue, but there is not enough evidence to directly or strongly accuse Moscow. From a realist perspective, Eastern Ukraine is an area of Russian geopolitical interest, where it has significant influence. The West and Ukraine understand that Russia has to be part of a solution. Therefore, accusations against Moscow gradually mutate to an active interest to involve the Kremlin in the search for solutions to the conflict. It has been necessary to take note of these facts while collecting the data for the research, as a consequence, the events related to the internal conflict have been isolated from the conflict between Ukraine and Russia, as well as from the one between the West and Russia.

Spread of separatism in the internal front.

Until the first days of May, the level of intensity of the internal conflict oscillates between high levels of violence to a mid-level of polarization, taking note that there are many consecutive high points by the end of April.

On the 6th of April separatist groups take control of public buildings of

cities in Donetsk, Luhansk and Kharkiv. The next day, pro-Russians announce the formation of the Republic of Donetsk, calls for a referendum to be held on the 11th of May, to ask for the annexation to Russia and calls Moscow to send peacekeepers to warrant the feasibility of the process, but none of these occurred. On that same day, the acting President of Ukraine, Oleksandr Turchynov announces prohibition to perform separatist activities in the country. The following day security forces from Kiev begin an antiterrorist operation in Kharkiv. On the 10th of April, the self-proclaimed Republic of Donetsk decides to create a People's Army. There are clashes in the streets of Odessa on the 11th and violence spreads along the Donbass (which includes the regions of Donetsk and Luhansk). On the 12th a security council takes place with the President in Kiev, the next day an antiriot operation takes place in Sloviansk and activists clash in Kharkov. By the 14th there are clashes in 9 cities of the Donetsk region and the city of Sloviansk refuses to transfer taxes to Kiev. That same day, acting President Turchynov signs a decree authorizing a special operation in the East of Ukraine, which begins the 15th in Donetsk with quite an unexpected result: pro-Russian citizens capture

about one hundred soldiers and a dozen vehicles.

On the 17th of April the Geneva Accord was signed by representatives from Russia, EU and Ukraine to lower tensions in the East. Despite the agreement, violence continues; separatists did not participate on the arrangements so they do not comply returning public buildings nor with the disarmament. By the 22nd separatists are still active in at least 10 cities and towns occupying public buildings. By the 24th there are more than a dozen. On the 25th rebels take hostage eight European military observers (one is liberated three days later, the rest by the 3rd of May). On the 28th there is an assassination attempt against the mayor of Kharkiv. The next day hundreds of separatists occupy public buildings in Luhansk and take control of the city.

There are at least 40 pro-Russians dead in street clashes in Odessa on the 2nd of May, most of them were burnt alive or suffocated to death in the local House of Trade Unions, "many of those who managed to escape the fire were then brutally beaten by armed men" ("Odessa slaughter," 2014)⁵. Struggles continue at least until the 4th. On 2 May, a military operation takes

⁵ The Council of Europe declared on November 2015 that the official probes into the violent events in Odessa failed to comply with the requirements of the European Human Rights Convention, and reported that there was no substantial progress investigating the events. More in: Council of Europe Blasts Ukraine's Investigations into Odesa Violence (2015, November 4). *Radio Free Europe. Radio Liberty*. Retrieved from: <http://www.rferl.org/content/ukraine-odesa-fire-council-europe-report/27345601.html>

place in Kramatorsk; there are fierce combats against separatists in an effort to recover Slavyansk (in the region of Donetsk). For the first time during the crisis under scrutiny, a conflict reaches the level of war. Fighting continues at least through the 6th, according to *The Guardian* ("Ukraine is close," 2014) this day the German foreign minister declares that Ukraine is a few steps away from a military confrontation.

Afterwards, the situation recedes to a high level of violence. On the 7th the minister of defense of the self-proclaimed Republic of Donetsk is under arrest, this day there is also a prisoner exchange between Ukraine's security forces and Donetsk's auto defense. By the 8th Ukraine confirms it will continue with the military operation in the East. On the 11th referendums about the autonomy of provinces are held in Luhansk and Donetsk, the following day the Popular Republic of Donetsk formally requests the annexation to the Russian Federation. Struggles continue as the EU and Ukraine rejects the referendum, while Russia respects its result. On the 17th the intensity reaches a mid-level of violence when there is a roundtable on national unity in Kharkiv among separatist's occupations. However, this was only a parenthesis, because by the 22nd the conflict increases its intensity again reaching a low level of war, which is maintained the following days. By the 23rd, President Putin believes Ukraine had descended into full-scale civil war,

but denied that Moscow was behind acts involving pro-Russia separatists (as cited in "Russia's Vladimir," 2014).

Ukraine - Russia.

The conflict between Ukraine and Russia is definitely deescalating in this phase, from a low level of violence to a mid-level of polarization. Amid accusations from Ukraine on the alleged participation of Russia in the Eastern separatist movement, Moscow states that if it is attacked it will have to respond. In this regard, foreign minister Lavrov declares, "We will keep doing everything possible to consecutively protect the interests of Russian diasporas both in Ukraine and in other states" (as cited in Pochuev, 2014). Accordingly, Russia and later Ukraine deploy forces close to the frontier, heightening tensions. From another perspective, while Russia declares its conformity with the Geneva Accords, accuses Kiev of violating it (on 21st of April) and states on the 24th that Ukrainian authorities commit a crime if they use the army against their own people in the East. On the other hand, that same day Ukraine's acting President, Oleksander Turchynov, said in a national address that "Russia is supporting terrorism in our country" (as cited in Vasovic & Anishchuk, 2014). On the 23rd, Russia begins military drills near the border with Ukraine, Russian Federation, Defense Minister, Sergei Shoigu, declared it was on response to "Ukraine's military machine" and NATO exercises in Eastern Europe (as

cited in Vasovic & Anishchuk, 2014). By the 30th, armed forces in Ukraine are in full military readiness. On the 7th of May, President Putin calls Kiev to stop the security operation held in the East. The next day Ukraine's government declares they have deployed 15.000 troops by the border with Russia. On the 11th Moscow opens a voting station for Ukrainians, the next day an official statement delivered from the Russian president's press service tensions the relationship once again because of an alleged interference in Ukraine's internal matters by supporting the regions' autonomy process:

Moscow respects the expression of will of the population of the Donetsk and Luhansk regions and proceeds on the basis that the implementation of the results of the referendums will be carried out in a civilised way, without any relapse of violence, through dialogue between representatives of Kiev, Donetsk and Luhansk. ("Moscow respects," 2014)

On the 19th, the Kremlin criticizes Ukraine's military campaign in the Southeast as well as the process for a constitutional reform because of an alleged lack of transparency. Two days later, Russia initiates the retreat of military forces from Rostov, Belgorod and Bryansk to their permanent bases. On the 23rd Kiev welcomes President Putin's statement that the Kremlin will cooperate with authorities elected in the Ukrainian polls (held on the 25th).

The West and Russia.

The tension between the West and Russia tends to lower initially along this phase reaching a mid to low level of polarization, from the 8th of April through the 22nd. Afterwards, the intensity of the conflict heightens, oscillating from a mid-level of polarization to a low level of violence, until the 19th of May. By the end of the period studied the relationship reaches a low level of polarization with events occurred the 21st.

In general terms polarization builds upon the involvement in the situation in Ukraine, while NATO's Secretary General warns Russia not to interfere in Ukraine's internal affairs (8 of April), President Obama asks President Putin to end support to pro-Russian separatists (14 of April) and President Putin urges President Obama to prevent a bloodshed in the country (15 of April). On the 18th both parties reach a mid-level of agreement with the Geneva Accords, but the Kremlin makes very clear it will not accept further sanctions against Russia. On the 21st, US Vice President Joe Biden personally brings to Kiev a new package of nonlethal aid (including medical supplies and helmets). The next day, he declares that Russia should stop supporting "men hiding behind masks" (as cited in Smith, 2014_a). Russian Prime Minister, Dmitry Medvedev, replies stating that Russia is "ready for unfriendly steps" (as cited in Smith, 2014_b). On the 23rd,

US troops arrive to Eastern Europe initiating a rotatory presence in the region to perform training exercises in Poland, Lithuania, Latvia and Estonia; Dutch fighters intercept two Russian bombardiers in its airspace; and Russian military units initiate drills by the border with Ukraine. As previously noted, the later were triggered as a response to Ukraine's deployment and NATO's exercises in Europe. On the 24th, President Obama, Prime Minister Cameron, Chancellor Merkel, President Hollande, and Prime Minister Renzi decide to impose new sanctions against Russia; the US and EU impose sanctions on the 28th, but these are of such kind that on the 29th the stock market in Moscow responds raising its value. President Putin "responded by threatening to reconsider Western participation in energy deals" in the country (as cited in Tribune wire reports, 2014). On the 29th Canada imposes sanctions as well, and US Secretary of State, John Kerry, declares that "Today, Russia seeks to change the security landscape of eastern and central Europe", adding that whatever path Russia chooses, "the United States and our allies will stand together in our defense of Ukraine" (as cited in Tribune wire reports, 2014).

On the 8th of May, Russia activates a nationwide military exercise simulating a nuclear attack. Leaders of the Collective Security Treaty Organization observed the drills with President Putin, it included the launching of intercontinental missiles

from the Northeastern territories and from two nuclear submarines from the Pacific Fleet and the Northern Fleet. On the 19th, Moscow calls for a Russia-NATO Council session about the sharp deterioration of the situation in Ukraine (a week later there was still no date for the summit). The 21st Russia initiates the retreat of military forces from Rostov, Belgorod and Bryansk to their permanent bases.

Conclusions

To measure the intensity of the crisis in Ukraine it was necessary to observe separately each one of the interacting conflicts: the internal one, another between Ukraine and Russia, and the other with Moscow and the West. The timeframe for the study was determined upon the crisis of the internal conflict, 21 of November 2013 through 23 of May 2014, until the appearance of strong signs that the situation was becoming a war. In this regard, 293 conflict events were identified, evaluated and translated to quantitative data. The result of the study is synthesized in the "Curve of Conflict Intensity in Ukraine" shown in Graphic 1.

Phase 1 of the crisis (21 Nov. - 23 Feb.) is almost exclusively an internal issue, except for three events that indicate the existence and interaction of the other two conflicts with this one. The association agreement with the EU and the impossibility of Kiev to negotiate in parallel with Moscow

forces Ukrainians to a dilemma, they are obliged to choose, so differences emerge. As choosing between one model or the other is a matter of vital interest, a greater part of the population is not apathetic to what is happening on the streets. On the other hand, the government loses legitimacy upon the violence exerted while facing the protests. During this stage, the crisis unfolds mainly at a low level of violence. It is relevant to observe that in this part of the curve, three out of six events that happen at a high level of violence occur in a period of three months. The other situations take place in a period of three days, until institutional instruments allow the Parliament to solve the crisis of legitimacy of the government by assigning an interim President, rapidly lowering down the tension.

The interaction of the three conflicts in Phase 2 (27 Feb. - 6 Apr.) create a confusing meddle of events that are impossible to analyze in one only curve, this is why the author of this study proposes to disaggregate the events to analyze the crisis in three conflicts. Because of this decision, the graphic splits into three different lines that reveal that the three conflicts have different manifestations during the crisis, with differing intensities. It is worthy of note that during the analysis of the events in this phase the method applied reveals its value as a flexible tool that allows the evaluation of a complex situation in a simple way. The situation involving Russia and

Ukraine has to do with the opposing interests of Moscow to have a sovereign access to the Black Sea and avoid Europe's expansion, and Kiev's will to protect the country's territorial integrity. The conflict manifests at the highest level of violence, particularly during the last days of February, the first days of March and at the middle of this month, consigning the act of aggression performed by Moscow to annex Ukrainian territory. It has to be noted though that the annexation of Crimea happened in less than twenty days avoiding the use of military force and triggering internal drivers that brought legitimacy to the process. Crimea's annexation is also characterized by its speed; Moscow outmaneuvered Kiev, giving no time to oppose a proper response, not even with the help of the international community. The Kremlin acted undercover, giving support to the local population, working with it, in such a way that it seemed like the citizenry had effectively moved the pieces of the chess table. The element of surprise was key to avoid reaching a level of war. Once the Crimean peninsula issue is presented as a *fait accompli* by the Kremlin, tension tends to lower down, abruptly after the 18th of March to a low level of violence until the first days of April, and gradually downwards to a high and mid-level of polarization during the third phase.

The West-Russia conflict appears as a reaction to Russian maneuvers in Ukraine, as the West intends to broaden its model of influence in

Eastern Europe, Russia seeks to protect its area of influence. The tension heightens as Moscow succeeds making its interests prevail during Phase 2. Most events happen at a high level of polarization particularly after President Putin signs the document annexing Crimea, and some even stretch to higher intensity reaching a low level of violence by the first days of April. It might have been too risky for the West to heighten the tension at that point; Russia was responding accordingly to the challenges and had a clear determination of not turning back. This did not mean the West was going to accept Russia's decision so the tension oscillates during the third phase among the different levels of polarization and even low levels of violence.

The internal conflict resumes in Phase 2 as well, in parallel to the events in Crimea, but with an oscillating intensity. There is an interesting continuum during the first days of March at a mid-level of violence, but somehow it defuses after a high peak on the 9th. Later the conflict revamps on Phase 3, at a mid-level of violence, a direct consequence of the events that happened earlier in Crimea, as the Russia-Ukraine conflict unfolds with the annexation of the peninsula. On Phase 3, internal secessionist movements find an opportunity to mobilize the population towards achieving independence and the temperature of the conflict rises as separatists challenge the central government. During the last stage of events under scrutiny, the

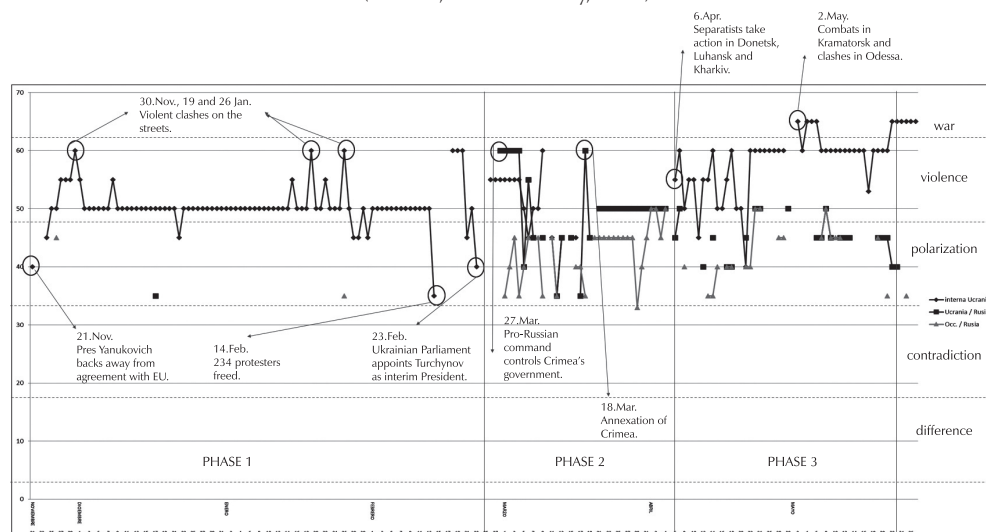
Geneva agreement generates reserved optimism among the State actors involved but not the separatists, who were not involved in the negotiations. Therefore, the truce extends for less than three days.

Complex situations, such as the crisis in Ukraine challenge models of analysis, but also pushes researchers to pursue flexible applications of theory with the aim to produce better and more accurate findings. The theoretical framework used in this research was originally conceived as a tool to measure a single conflict, but the results in this paper open the door to use multiple curves of intensity to better understand multifaceted struggles. Now there is a clear understanding that in the case of Ukraine there are three interrelated conflicts. Regarding the circumstances on terrain, the most relevant conclusion is that none of the three conflicts is solved, their persistence should only become a warning sign about the situation in Eastern Europe, particularly taking note that the Strategic landscape in the region has critically changed. There is an urgent need to tackle these divergences to avoid further tensions in the future, which might increase the damage of the relations. The academia might be able to produce valuable inputs to help solve differences without strains; it all depends on formulating the proper questions.

Returning to the facts, by the end of November 2015, the threat presented by ISIS has pushed the West and Russia

to work together, and this venture might work even though there are still latent conflicts that bind them in Eastern Europe.

Graphic 1. Curve of Conflict Intensity in Ukraine
(21 Nov., 2013 – 23 May, 2014)



REFERENCES

Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine. Kyiv, 21 February 2014. Retrieved from: http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/671350/publicationFile/190027/140221-UKR_Erklaerung.pdf

100% sure Berkut police didn't shoot people in Kiev' – ex-Ukrainian interior minister. (2014, April 5) RT. Retrieved from: <https://www.rt.com/news/snipers-ukraine-maidan-berkut-613/>

Amnesty International (2015) *The Amnesty International Report 2014-2015. Ukraine Report*. Retrieved from: <https://www.amnesty.org/en/>

countries/europe-and-central-asia/ukraine/report-ukraine/

Anischchuk, A. (2014, April 17) Putin admits Russian forces were deployed to Crimea. *Reuters*. Retrieved from: <http://uk.reuters.com/article/2014/04/17/russia-putin-crimea-idUKL6N0N921H20140417>

Dougherty, J & Pfaltzgraff, R. (1981) *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*. New York: Harper & Row, Publishers, Inc.

Gentleman, A. (2014, April 17) Putin asserts right to use force in east Ukraine. *The Guardian*. Retrieved from: <http://www.theguardian.com/>

- world/2014/apr/17/vladimir-putin-denies-russian-forces-eastern-ukraine-kiev
- Joint Chiefs of Staff (2010) *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*. (Amended version Oct. 2015). [Ebray version]. Retrieved from: http://www.dtic.mil/doctrine/dod_dictionary/
- Kiev says ready for dialogue with Ukraine's federalization supporters. (2014, May 8) *Tass*. Retrieved from: <http://tass.ru/en/world/730860>
- Lund, M. S. (2009) Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice. In J. Bercovitch, V. Kremenyuk, W. Zartman (Eds.), *The Sage Handbook Of Conflict Resolution* (pp. 287-321). London: SAGE Publications Ltd.
- Martínez de Murguía, B. (1999) *Mediación y resolución de conflictos*. Mexico City: Paidós.
- Moscow respects will expressed by population of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine. (2014, May 12) *Tas*. Retrieved from: <http://tass.ru/en/world/731214>
- Odessa slaughter: How vicious mob burnt anti-govt activists alive. (2014, May 3) *RT*. Retrieved from: <https://www.rt.com/news/156592-odessa-activists-burnt-alive/>
- Pochuev, M. (2014, April 14) Lavrov: Moscow to do its best to protect Russians in Ukraine. *Tass*. Retrieved from: <http://tass.ru/en/russia/727738>
- Rasmussen, A. F. (2014, March) Address by the NATO Secretary General. Presented at the Brussels Forum conference. Retrieved from: http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/audio/audio_2014_03/20140321_140321a.mp3
- Russia's Vladimir Putin 'to respect' Ukraine vote. (2014, May 23). *BBC News*. Retrieved from: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27542057>
- Smith, A. (2014_a, April 22) Biden Slams Russia: Stop Supporting 'Men Hiding Behind Masks'. *NBC News*. Retrieved from: <http://www.nbcnews.com/storyline/ukraine-crisis/biden-slams-russia-stop-supporting-men-hiding-behind-masks-n86416>
- Smith, A. (2014_b, April 22) Russia Hits Back at Biden: We Are Ready for 'Unfriendly Steps'. *NBC News*. Retrieved from: <http://www.nbcnews.com/storyline/ukraine-crisis/russia-hits-back-biden-we-are-ready-unfriendly-steps-n86726>
- Tribune wire reports (2014, April 30) Ukraine forces in 'full military readiness' in case of Russia invasion. *Chicago Tribune*. Retrieved from: http://articles.chicagotribune.com/2014-04-30/news/chi-ukraine-crisis-20140430_1_ukraine-forces-eastern-ukraine-oleksander-turchinov
- Ukraine crisis: Turchynov warns of 'separatism' risk. (2014, February 25). *BBC News*. Retrieved from:

<http://www.bbc.com/news/world-europe-26333587>

Ukraine is close to war, warns German minister. (2014, May 6) *The Guardian*. Retrieved from: <http://www.theguardian.com/world/2014/may/06/ukraine-claims-30-pro-russia-separatists-killed>

Vasovic, A. & Anishchuk, A. (2014, April 25) Ukraine forces kill up to five rebels; Russia starts drill near border. *Reuters*. Retrieved from: <http://www.reuters.com/article/2014/04/25/us-ukraine-crisis-idUSBREA3L11A20140425>

Vershow, A. (2014, April) A new strategic reality in Europe. Presented at the 21st International Conference on Euro-Atlantic Security, Krakow, Poland. Retrieved from: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_108889.htm

Sources of information used to collect the data to elaborate the curves:

Aljazeera (<http://www.aljazeera.com/>)

British Broadcasting Corporation - BBC News (<http://www.bbc.com/>)

Cable News Network - CNN (<http://edition.cnn.com/>)

Chicago Tribune (<http://www.chicagotribune.com/>)

Deutsche Welle - DW (<http://www.dw.com/>)

European Union (<http://europa.eu/>)

Fox News (<http://www.foxnews.com/>)

International Institute for Strategic Studies – IISS (<http://www.iiss.org/>)

IHS Jane's (<http://www.janes.com/>)

Kyiv Post (<http://www.kyivpost.com/>)

North Atlantic Treaty Organization - NATO (<http://www.nato.int/>)

NBC News (<http://www.nbcnews.com/>)

Radio y Televisión Española – RTVE (<http://www.rtve.es/>)

Reuters (<http://www.reuters.com/>)

RT news (<https://www.rt.com/news/>)

Stars and Stripes (<http://www.stripes.com/>)

Tass Russian News Agency (<http://tass.ru/en>)

The Guardian (<http://www.theguardian.com/international>)

The Independent (<http://www.independent.co.uk/>)

The Telegraph (<http://www.telegraph.co.uk/>)

UNIAN Information Agency (<http://www.unian.info/>)

United Kingdom Parliament (<http://www.publications.parliament.uk/>)

United Press International - UPI (<http://www.upi.com/>)

World Affairs Journal (<http://worldaffairsjournal.org/>)

World Socialist Web Site (<http://www.wsws.org/>)

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):161-185,2016

THE NEW HIDEOUT OF COCKROACHES? THE EXPANSION OF THE MEXICAN ORGANIZED CRIME IN THE NORTHERN TRIANGLE OF CENTRAL AMERICA*

Esteban Arratia Sandoval**

ABSTRACT

One of the more latent effects caused by the strategy of confrontation open to organized crime, held in Mexico from the last six years, has been the transfer of the main criminal groups towards the Northern Triangle of Central America. From this scenario, this article's research aims to answer the following question: Why this territory has become the new headquarters for major Mexican cartels? For this purpose, are analyzed under a qualitative approach, the main factors that have facilitated the expansion of Mexican organized crime in that geographic area. Then, addresses and dynamic connections between Mexican cartels and other criminal organizations operating in the sub region as carriers and gangs. Finally, evaluates the viability of a strategic alliance

Recibido: 01 de febrero de 2016
Evaluado: 16 de marzo de 2016
Aprobado: 22 de marzo de 2016

Artículo de investigación

Referencia: Arratia, E. (2016). The new hideout of cockroaches? The expansion of the Mexican organized crime in the Northern Triangle of Central America. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2). pp. 161-185. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1875>

* Artículo de investigación, resultado del Proyecto IN201503, "¿Tropas en la calle? Fuerzas Armadas en seguridad pública en México y El Salvador: Una visión comparada". Financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).

** Analista en Políticas y Asuntos Internacionales mención en Seguridad y Defensa. Universidad de Santiago. Magíster en Estudios Internacionales. Universidad de Santiago. Investigador Asociado Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. E-mail: jarratia@anepe.cl

between two actors with greater preponderance in the criminal scene of the area: Los Zetas and Mara Salvatrucha. The paper concludes that, by its geographical location, its porous borders, its weakness institutional and growing sophistication of local criminal groups - transportistas- and gangs, the Northern Triangle of Central America provides spacious opportunities for Mexican drug trafficking expansion

Keywords: Central America; Drug traffic; Mexico.

¿EL NUEVO ESCONDITE DE LAS CUCARACHAS? LA EXPANSIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO MEXICANO EN EL TRIÁNGULO NORTE DE AMÉRICA CENTRAL

RESUMEN

Uno de los efectos más latentes ocasionados por la estrategia de confrontación abierta al crimen organizado, mantenida en México desde el sexenio pasado, ha sido el traslado de los principales grupos criminales hacia el Triángulo Norte de América Central. A partir de ese escenario, el presente artículo de investigación tiene como objetivo responder la siguiente pregunta: ¿Por qué aquel territorio se ha transformado en el nuevo centro de operaciones para los principales carteles mexicanos? Para tal efecto, se analizan, bajo un enfoque cualitativo, los principales factores que han facilitado la expansión del crimen organizado mexicano en esa área geográfica. Luego, se abordan las conexiones y dinámicas entre los carteles mexicanos y otras organizaciones criminales operativas en esa subregión como los transportistas y maras. Finalmente, se evalúa la viabilidad de una alianza estratégica entre dos actores con mayor preponderancia en la escena criminal de aquella zona: Los Zetas y Mara Salvatrucha. El trabajo concluye que, por su ubicación geográfica, sus fronteras porosas, su debilidad institucional y creciente sofisticación de sus grupos criminales locales –transportistas– y maras, el Triángulo Norte de Centroamérica ofrece amplias oportunidades para la expansión del narcotráfico mexicano.

Palabras clave: Centroamérica, México, narcotráfico.

O NOVO ESCONDERIJO DE BARATAS? A EXPANSÃO DO CRIME ORGANIZADO MEXICANO NO TRIÂNGULO NORTE DA AMÉRICA CENTRAL

RESUMO

Um dos efeitos mais latentes causados pela estratégia de confronto aberto com o crime organizado, realizado no México nos últimos seis anos, tem sido a

transferência dos principais grupos criminais para o Triângulo Norte da América Central. Neste cenário, a pesquisa deste artigo destina-se a responder à pergunta seguinte: Por que este território tornou-se o novo centro de operações para os principais grupos de crimes organizados mexicanos? Para este fim, são analisados sob uma abordagem qualitativa, os principais fatores que facilitaram a expansão do crime organizado nessa área geográfica. Em seguida, conexões e dinâmica entre as organizações criminais mexicanas e outras organizações criminosas que operam nesta sub-região como portadores e “maras” é abordada. Finalmente, avalia a viabilidade de uma parceria estratégica entre dois personagens com maior preponderância na cena criminal da área: Los Zetas e Mara Salvatrucha. O jornal conclui que, pela sua localização geográfica, suas fronteiras porosas, sua fraqueza institucional e crescente sofisticação de seus grupos criminosos locais - transportadoras - e maras, o Triângulo Norte da América Central oferece amplas oportunidades para a expansão do tráfico de drogas mexicano.

Palavras-Chave: América Central; México; Tráfico de Droga.

Introduction

The War on Drugs driven Mexico during the government of Felipe Calderon (2006-12) it has been identified as the main catalyst for the movement of organized crime into the Northern Triangle of Central America, Guatemala, Honduras and El Salvador-producing the so-called *cockroach effect*³ as shown in Figure 1. This situation can be interpreted in several ways: From the standpoint of national security, migration caused by this criminal strategy to combat

drug trafficking organizations can be considered a success because it forced the drug organizations move much of its operations outside the Mexican territory and also caused a change in the corridors of access to the US market. However, at the neighborhood level it can be classified as a failure because it passed a security of a State other border unprepared to fight criminal gangs or illegal activities displaced from the sending country -Mexico-. In short, the *cockroach effect* towards the north Central American sector demonstrates the militarized

³ According to Bruce Bagley, the *cockroach effect* occurs when criminal organizations to avoid detection by the authorities after the light has been lit on them move from one municipality to another, from one city to another, from one country to another; or from one region to another in search of a better context to set and carry out their criminal activities. See: Garzón, 2013, p.12

approaches can become effective in their task of combating transnational organized crime at the state level, but not at the sub regional level (Servitja Roca, 2012).

Figure 1. Central America: Transit and conflict area.

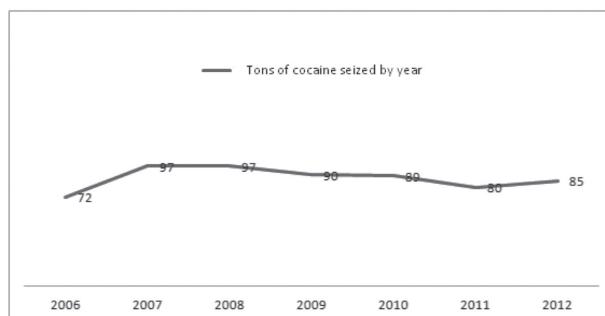


Source: Extracted from Pérez, 2014.

Thus, the use of the armed forces in some states of Mexico, especially border, exerted pressure on organized crime operating in them. This means that the more military presence there, unless border crossings are enabled for the transit of illicit trafficking

and this causes a bottleneck, i.e. the convergence of routes within a few access roads and the resulting clash of groups to control them or facilitate the income from their illicit products. To increase the human and material costs of drug trafficking along the northern border of Mexico, as well as the degree of danger on the roads because of violence generated in disputes - added to the increasing US pressure to intercept Caribbean routes-, posters had to seek alternative routes to Mexico as the traditional gateway to North America, generating incentives for drug racking be relocated on the southern border, using Northern Triangle nations as a transit point for the purpose to control the route in its entirety, "turning this area into a bottleneck through which almost all the cocaine coming from South America, particularly in Bolivia, Colombia and Peru and destined for the United States" (Dudley, 2012a, p.10) as illustrated by the data given in Figure 2

Figure 2: Tons of cocaine seized in Central America (2006-12)



Source: Own production from UNODC, 2012.

The main Mexican cartels often seek a path of least resistance for their criminal activities, and in that sense it seems that the Northern Triangle has become a strategic point for the following reasons:

Geographic location

For be between largest cocaine producer –Colombia- and the largest consumer of it the worldwide - United States-.

Because of its proximity to Mexico with signs that control traffic routes it has begun to be used as drug store them.

For the vast expanse of coast which provide that avails for the arrival of shipments of illicit trafficking by sea.

By owning spaces and border regions lacking or absent state control points rule of law that remain unidentified blind-along most of its length. In addition, official adjacent crossings are few, far between and do not have the necessary equipment or to deter illegal traffic of drugs, arms and people staff (Ramsey, 2012)

Institutional weakness

By having a number of structural deficits that encourage the establishment of a relationship between organizations drug traffickers and governments based on a transactional paradigm, i.e., logic of exchange between government officials or political authorities and criminal groups which is a network of institutionalized corruption replaced the rule of law⁴. Thus, “the exchanges include admission fee for loads of cocaine in exchange for money; support for a political campaign in exchange for protection for criminal activities; loyalties changing in parliament regarding situations related to organized exchange for luxury coastal properties partisan crime; court decisions in cases of neglect or deliberate stalling of them in exchange for economic benefits; access to prisons for the killing of key witnesses in exchange for thousands of dollars; or payments to police officers to commit murder” (Farah, 2013, p.91).

These links based on a high degree of tolerance by the State -fighting illicit economies marginally or inefficiently in best cases- are needed to avoid disruption of the development of illicit operations by the authorities. The

⁴ Chabat poses that criminal groups may have different types of organization depending on the illicit economy developed and the relationship established with the State. Thus, the relationship between the State and the criminal organization can go through three phases: predatory (low capacity, low relative importance), parasitic (interaction limited between the State and criminals) and finally symbiotic (State structures work to benefit criminal organizations). See: 2008, p.4

result of this is “the failure of the state as an entity on many levels, which are actively covered by transnational organized crime”(Farah, 2013, p.92). In sum, States will determine the shape or type of the criminal organization that operates and strengthened in a given territory (Garzón Vergara, 2013).

Production costs

The need that Mexican cartels have to be close production centers, which influences the acquires value a substance in the Mexican market against price recorded in Central America. This means that the closer the Aztecs criminal organizations where drugs are produced, they can buy cheaper and better your profits. For example, “the price level reaching cocaine in Mexico City -US \$ 18,000/kg- compared to the price in Guatemala -US \$ 12,000 / kg-provides incentives for purchase in the second region and subsequent sale on the first, without doubt influencing drug traffickers to move to the southern border” (Dudley, 2012a, p.11).

The new coordinates of violence

According to the report Transnational Organized Crime in Central America

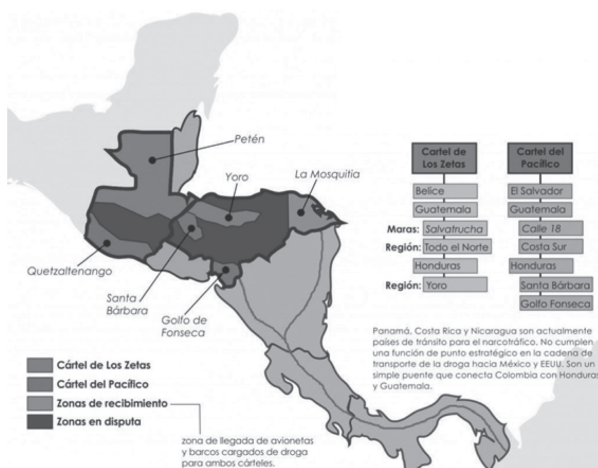
and the Caribbean: An evolving threats, published by the United Nations Office on Drugs and Crime -UNODC- in 2012, the Pacific Cartel and Los Zetas have not only taken to Northern Triangle 90% of its operations to traffic cocaine into the United States (see Figure 3), but their battles for *plazas*⁵ control located in the sub region, which are fought by local criminal organizations co-opted by their Mexican counterparts, these being the main problem disputes crime that plagues this area of the subcontinent (Martinez, 2013).

Thus, these nations who survived political violence armed-conflicts and/or military repression during the Cold War now suffer the vicissitudes of a war between organized crime. Making situation that Guatemala, Honduras and El Salvador in the most violent countries in the world, high rates of homicides recorded realize that classification (see Figure 4).

The link between drugs and criminal violence in the Northern Triangle is different to that experienced in Mexico due to the complex interaction of various criminal actors with history, activities and modus operandi traditionally different. Thus, those in the Northern Triangle criminal groups

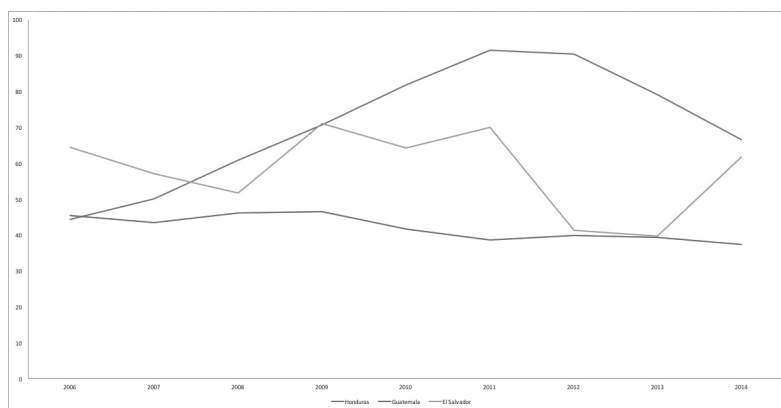
⁵ The *plaza* has been used to describe the territories where they traffic drugs along the border of the United States with Mexico. Most of the major cartels were associated to a specific place, usually focused on one of the two twin border cities. Control the plaza entails an important flow of revenue associated. See: UNODC, 2012, p.19

Figure 3: Influence of the Pacific Cartel and Los Zetas in Central America



Source: Extracted from Pérez Ventura, 2014.

Figure 4: Homicide rate per every 100,000/room Northern Triangle (2006-14).



Source: Own production from ACAPS, 2014

can be classified as Managers and Transportistas:

The managers are the ones who control the route and have the power of decision. This role is exercised in full by the Mexican cartels that are set in the sub region.

These product obtained illicit traffic directly from the source markets. For reception, storage, transport and protection to the final market, they hire local groups monitored by them known as transportistas, in turn, can act as dealers in the local market as part of their work is paid

with the product trafficked. (Servitja Roca, 2012, p.9)

Normally the Sinaloa Cartel and Los Zetas conduct their affairs in the sub region through local allies mostly. Thus, members of these two rivals drug cartels “usually they negotiate agreements, with surprising that the Mexican cartels are involved directly in operations carried out abroad”(Farah, 2013, p.98). Emerging conflict between the two models of transnational organized crime in accordance with their interests in the Northern Triangle: Business model – Sinaloa Cartel- and territorial model – Los Zetas-. Indeed, each country has experienced changing degrees of cooperation between non-state actors -managers and transportistas, as detailed below.

Guatemala

According to the report *Guatemala: Drug trafficking and violence* prepared by the International Crisis Group, the outbreak of the Mexican cartels is the latest in a vicious circle of violence and institutional failure episode. Geography has made this country -located at the north end of Central America- “in one of the busiest intersections for illicit drugs. Cocaine and now the ingredients for synthetic drugs entering by air, land and sea. Hence it follows Mexico en route to the United States. Added to this is the cool highlands offer ideal climate poppy cultivation.

Because of lax regulations and a long history of smuggling, weapons abound. An impoverished and underemployed population is a good source of recruits” (ICC, 2011, p.3).

The Sinaloa Cartel is already operating in the Pacific region in Guatemala. Indeed, this criminal organization has established strong links with major transportistas Guatemala: The Mendozas -based in the northern province of Petén apparently you have provided the Mexican drug cartel for more than a decade. The strategy used by the Sinaloa Cartel to expand its influence in the neighboring country is mainly based on a business model locally “as a creator of employment opportunities, health care provider, even assuming the role of government to eliminate small criminal groups in areas under their control” (TNI,2012, p.9). This action is very different from Los Zetas, “who they are based in a vertical structure and brute force, which may explain the success of the Sinaloa Cartel to prevent Los Zetas take control of the province of Huehuetenango” (TNI, 2012, p.10) crucial area for drug trafficking.

Meanwhile, Los Zetas have evolved to the point of becoming one of the greatest threats to domestic security from their arrival in Petén in 2007, when they established an alliance with the Guatemalan trafficker Horst Walther Overdick. They have even been identified as the biggest criminal organization with nationwide

presence because approximately 75% of the Guatemalan territory it controls (Dudley, 2013a). These explosive increases in its degree of influence tend to be explained in two ways: First, obey the successful tactics of recruitment among members of local criminal organizations whose leaders have been jailed. Furthermore, local criminal elements operate according to logic incompatible with Los Zetas and, therefore, prevent this group to recruit local high-level positions within the organization. However, as is well known Los Zetas, whose origin is in a group of defectors from the former Airmobile Special Forces Group who were initially hired as enforcers for the Gulf Cartel in the 90's- have established links with the former commands Kaibiles unit of Special Forces of Guatemala. These former officers have helped this Mexican cartel providing intensive military training in logistics and heavy weaponry to new members, which fits perfectly with the military perspective cultivated by Los Zetas. Which seems to be part of a broader strategy consists in recruiting members to reduce costs Kaibiles indoctrination and training as well as for firearms and grenades Guatemalan military (Bargent, 2013).

As in Mexico, Los Zetas were unveiled at the North Triangle for their extreme violence, instead of gradually cultivate community support and bribe officials and local police, they attempted to take control of the drug routes by strength. One example is the slaughter of 29

peasants in the department of Peten in May 2011, an episode that has been interpreted as an attack by the cartel to a local drug dealer operating in this sector.

Currently they exert territorial control over the cocaine trade in the top five provinces -Petén Guatemala, Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz and Zacapa- through the band known as The Lorenzanas on a route that crosses the country from the border with Honduras to the border with Mexico as shown in Figure 5. In addition, four other adjacent municipalities with Honduras and with access to the Pacific coast -Chiquimula, Jutiapa, Jalapa and Santa Rosa were caught by the local group Los Zetas dominant Lions, whose leadership was shot by Mexican drug trafficking organization.

Figure 5: Territorial influence Los Zetas in Guatemala



Source: Extracted from Martínez (2013)

Honduras

Mexican cartels have participated in the narcotics industry in soil Honduran for at least fifteen years. But after the overthrow of Manuel Zelaya in 2009-and the complete disregard for organized crime by the interim government - served to expand its power at the expense of local groups (TNI, 2012 p.10). Indeed, Honduras has become a major transfer point between Colombian cocaine and Mexican cartels -even it is considered the main airlift for that substance from South America, Venezuela being the starting point-.

An example signal the dismantling of a cocaine laboratory in March 2011, with the capacity to process one ton of cocaine belonging to monthly-Sinaloa cartel, which is significantly more powerful than its counterpart in Honduras, Los Zetas. In fact, it has been speculated that Honduras has been used by its leader, Joaquin *El Chapo* Guzman as a hideout after his recent escape (Gagne, 2015a).

Thus, the Sinaloa Cartel has established a transport route to mobilize large amounts of cocaine by air and speedboats between Colombia and Honduras before sending it to the

north. The Mosquito Coast, located on the border with Nicaragua lacks state presence so it serves as a refuge for local groups cooperating with the cartel. Such operations are also carried out in other northern provinces as Yoro, Atlantida, Colon and Olancho. Indeed, the Sinaloa cartel controls the production of ecstasy and methamphetamines- specifically in the department of Olancho- that are shipped to Europe and the United States. There are also reports that shipments of pseudoephedrine a precursor for the production of metanfetaminas- from Asia and Western Europe pass through Honduras under the responsibility of the Mexican criminal group. In that direction, customs officials have reported that the Sinaloa Cartel use land routes that cross the border between Honduras and Guatemala.

While Los Zetas have it has been detected in the four Northern provinces: Ocotepeque, Copan, Colon, and Atlantis (McDermott, 2013). Also, the Mexican cartel has hired former Honduran police officers to provide protection for drug trafficking operations, and help with operations of kidnapping and extortion of migrants, one of the principal illicit activities of this organization drug trafficker⁶. Based on the foregoing,

⁶ The brutal psychological tactics associated with the Mexican cartel are becoming increasingly common in this country because they have proven to be effective in the control of the civilian population, as well as the ranks of organizations. See: Parkinson, 2013a

one can conclude that this criminal group and has not only representatives in Honduras in order to supervise the receipt and transportation of shipments of cocaine from South America, but has established a formal presence translated into military capability.

El Salvador

Following Bartolomé & Sampó (2014), the smallest of the Northern Triangle country meets two conditions that make it attractive to Mexican cartels.

First, considering its northern territory –close to the border with Guatemala- has been institutionalized as a meeting place for leaders of criminal organizations not only resolve their differences there, but enjoy impunity needed to design strategies and plans to enable them to carry out their operations. And secondly, the lack of programs to combat money laundering and the dollarization of the economy, currency movements possible from drug trafficking and weapons from there to Europe and the United States. (p.102)

In this country, transportistas are responsible for protecting shipments

of cocaine coming out of Colombia and Ecuador, through Central America all the way to Mexico. Thus, the main Salvadoran criminal organizations have strong connections with the Sinaloa Cartel: Texas Cartel -whose network operates in the northwest of the country- and Los Perrones -located in the East and around the region- have links with the West that criminal group Aztec dating back at least to 2002 (Gagne,2015a). Members of both groups are responsible for ensuring that the cocaine smuggled from El Salvador to be transported safely from the Pacific coast to Guatemala or Mexico, where it is delivered to the Mexican drug trafficking organization.

Instead, The Zetas don't yet have an operational presence in El Salvador, so far, have chosen to occasionally send key members located in Guatemala. Although an episode arms trafficking case in 2013 suggests a link between them and the Taxis Cartel might constitute a novel criminal synergy, as the local government has increased pressure on the Salvadoran group⁷.

Moreover, the sub regional panorama discussed above allows the following scenarios envisage the short and medium term:

⁷ 213 anti-tank grenades stolen from the Salvadoran army in a house in the central city of the Congo, as signs of the National Civil Police, were going to be used for the Mexican cartel by a shuttle provided by the Taxis Cartel were uncovered in October 2013. This version is plausible considering that the Salvadoran group is known for its transportation services to anyone willing to pay, and is involved with several transnational groups. See: Parkinson, 2013b

First, from the current stage bipolar-dominated by the Sinaloa Cartel and Los Zetas presence and operations of other Mexican criminal groups smaller in the Northern Triangle seems to have more of a complementary residual and therefore the small drug trafficking organizations could be annexed by the great. In this case, the tactical alliances benefit the Sinaloa Cartel because of its strong commercial orientation in contrast to the military perspective of Los Zetas. However, this does not imply that the Mexican cartels possess such a capability that allows "impose its authority to Guatemalan [Honduran or Salvadoran] criminal because it would require a capacity to control social strength and knowledge of the terrain with only about their area of influence". (Villalobos, 2011a, p.17)

The second possibility would be favorable to small criminal groups, which eventually inherit trafficking routes along with control of drug flows, but its realization will depend largely on two factors: the confrontation between the Sinaloa Cartel and Los Zetas is performed on Mexican soil and the effects of these posters persecution by the Aztecs authorities.

The third scenario would be that the weakening of the Mexican cartels, we could see the strengthening and increasing role of the Central American criminal organizations trafficking

networks at the sub regional level. Indeed, leading candidates to take over that role would be the Taxis Cartel on Salvadoran ground and Los Mendozas in Guatemalan territory (Fox, 2012). Therefore, the history of drug diffusion linking Colombia with Mexico could be repeated in Central America in light of the relative achievements of the strategy to combat the Aztec government.

In a fourth scenario, the fragmentation of the Mexican cartels rather lead to a market of more plural and fragmented drug that would operate from three fronts-Mexico, Northern Triangle and Colombia. Under the assumption that the higher criminal atomization, greater state control capacity exist, a situation which in principle could be reflected in a greater responsiveness on the part of governments in the sub region.

Finally, another projection is that the Sinaloa Cartel and Los Zetas could reach an agreement on their respective areas of geographical influence - advocate a *pax mafiosa*-. Although the possibility of occurrence is very low because the differences between criminal actors-from the strategic, operational and organizational-angle are simply irreconcilable.

Unexpected convergence? Mexican cartels, Transportistas and Maras.

As noted in the previous section the two main Mexican cartels - Sinaloa

Cartel and Los Zetas- criminal networks have been established in the North Triangle allying with local actors such as transportistas. However, they have also forged ties with cells or cliques of gangs, particularly the Mara Salvatrucha (MS-13) and Barrio 18 (M-18). Now, the question arises: what is the origin and how they have developed these links?

According to Cruz's arrival gangs to the North Triangle during the 90s -product of mass deportation by United States- It marked the first transition from one "model of traditional, local, and atomized, an organized, hierarchical and transnational identity model" gang (Santamaría, 2013, p.66). Then, in mid-2000, the adoption of policies hard hand against gangs by Central American governments plus the expansion of drug trafficking networks in the sub region generated a second transition.

Thus, they mutated into a criminal gang mode "farthest from the traditional gang and closer to a model of criminal gang, in which [the gain] extortion and drug dealing has been accentuated as the moving head of these groups through strategic alliances with other criminal organizations" (Santamaría, 2013, p.67) as transportistas. In this regard, it

is noteworthy that prison overcrowding caused by the application of these repressive measures against gangs provided contacts necessary for them to enter into such circuits, operating as a facilitator to transition them to new forms of organized crime⁸. Therefore, the strategy to combat gangs in Northern Triangle had an unexpected effect: a growing intersection between the activities of transnational organized crime, local criminal groups and gangs.

However, it is not possible to argue that this new phase necessarily implies lasting agreements between gangs and other criminal organizations as the Northern Triangle it's difficult "establish whether this transition has been collective and consensual manner or if certain cells or gang members who choose to participate in these transnational organized crime networks is rather limited" (UNODC, 2012, p.13). Indeed, gangs face a number of alternatives ranging from joining these criminal groups to directly confront them while "each *clica* has significant levels of autonomy to manage their resources, provide for their subsistence and manage their income" (Garzón Vergara, 2014).

Although there is evidence of alleged links between some leaders of MS-

⁸ In October 2012, the Department of the Treasury of United States appointed MS-13 as a Transnational Criminal Organization on the grounds that the gang was involved in cross-border criminal activities, including international drug trafficking. Rating that puts this camera at the same level as Los Zetas, Italian Camorra and Japanese Yakuza. See: Sáiz, 2012

13 and Barrio 18 structures of drug trafficking, the truth is gangs as a whole have not decided to get involved in these criminal networks, rather it is active members or former members who are recruited sporadically to provide certain services to drug cartels such as Los Zetas and Sinaloa Cartel⁹. Thus, “maras are inserted into transnational criminal networks as intermediaries between the main players in drug trafficking” (Farah, 2012, p.57), being responsible, for example, protects shipments “from the ports to the interior of the sub region by land, which gave rise to calls transportistas networks” (Farah, 2012, p.59).

From this perspective, the role of gang members appears to have “becomes important product atomization resulting from the war on drugs, in a form of *outsourcing*” (Santamaría, 2014, p.4) but these continue to occupy a secondary role in transnational criminal economy. In large part, this is because Mexican cartels conceive Central American gangs as unsophisticated and unable to solve the problems involved in the management of drug trafficking groups because they have a more localized

and relaxed activity in “the appearance of its members, particularly their facial tattoos denoting allegiance to a specific camera, making them unsuitable for public interactions in operations requiring low profile” (TNI, 2012, p.8). Indeed, the tactics employed by some kidnappings extortions- like cells and demonstrate the lack of discipline and professionalism of criminal gangs, which reinforces the reluctance of Mexicans to establish sustainable links with them posters.

On the other hand, it has stated that the Central American gangs are strengthening and may control the operations of drug trafficking in the sub region to eventual decline of the main Aztec criminal organizations. In 2012 the current Assistant Secretary of State of the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, William Brownfield, during a conversation with the Colombian newspaper *El Tiempo*, said the following:

Four years ago we started a multinational effort in Mexico, dominated by the Mexican government, and what do we see today? In my opinion, we are seeing

⁹ A exceptional case is Moris Alexander Bercián Manchón, alias the Barney - located in the high hierarchy of the MS - who is involved in the transport and distribution of drugs, possibly in the transnational environment, as well as homicides, and possibly, money laundering, being mentioned in a press release from the Treasury Department about gangs: “Bercián Manchón has been involved in drug trafficking operations on behalf of the criminal organization”. Indeed, its possible allies include Taxis Cartel and Los Zetas while his main enemy is Barrio 18. In both his ability to establish a transnational network of drugs has been possible thanks to his father, a former Colonel in the Guatemalan army, which allegedly has links with some of the most powerful figures in the Central American underworld. See: Dudley, 2013

the beginning of the end with the beheading of posters and reducing its operating capacity [...] they felt the pressure from the authorities and their response was violence. What we know today - we didn't know then--is that this was the signal of an organization on the verge of collapse due to the pressure sustained on operations in the region. (Vega, 2012)

Thus, the more interaction there between cartels and gangs, both players will have more opportunities to engage in a symbiotic relationship. Under this logic, the gangs could advance their criminal agenda and increase their level of professionalism criminal, which would allow them to acquire greater prominence in the movement of drugs to the detriment of the Aztecs criminal groups. Giving way to a similar situation that occurred in Colombia during the late 80's and early 90's: as the government eroded the capacities of the major cartels -Medellin and Cali- from their Mexican counterparts were increasing their power and influence on cocaine trafficking to the United States to take its role in the geopolitics of drugs. This is how the Colombian organized crime today seems to be just a supplier of Mexican cartels.

And while recent statement from the Treasury Department of the

United States uncovered that the gang participation in drug trafficking operations in the sub region has expanded as "*clicas* [or gangs] local follow international guidelines established by the group's leaders to make strategic decisions involving moves into new territories and recruiting new members" (Cawley, 2013a), added have joined gaining presence by charging a *tax of war* transportistas circulating through their territories¹⁰. However, the idea that criminal gangs form a complex network that achieves take control of key links of drug trafficking -snatching control of the routes to transportistas and Mexican drug traffickers- it is impractical given their poor organizational sophistication expressed in the lack of "means, the knowledge, the contacts, the capacity to accumulate capital, and the ability to use that capital to expand their businesses. They are simply focused organizations ensure their subsistence" (Dudley, 2013b).

Another reason lies in the sporadic and opportunistic gangs linking with a specific Mexican cartel, in the case of Guatemala with Los Zetas in Honduras with the Sinaloa Cartel and Salvadoran soil with Taxis Cartel or failing to Los Perrones. As in any economy -licit or illicitly- relationships with suppliers, transport agents and buyers are not

¹⁰ Statistics suggest that the northern triangle is the epicenter of global extortion, is how Salvadorans paid about US \$400 million a year by extortion gangs, followed by Hondurans, who paid about US \$200 million, and Guatemalans, with around US \$61 million. See: Dudley, & Lohmuller, 2015

exclusive, that is, each link is free to form bonds with others in the absence of a common source of authority or sharing of funds. After all, in a commercial supply chain it is easy to replace a link.

Linked to this, the displacement of the criminal operations of the Northern Triangle Mexico has resulted in a shift in gears underground economy as drug trafficking organizations tend to use illicit substances as a means of payment for their services gang members (Dudley, 2012b), then these contract workers directly consume or sell drugs on the streets, which also contributes to their involvement in trafficking networks is residual.

Also for this replacement it would need to materialize that gangs increase their presence in Mexico -which until now only restricted to Baja California, Tamaulipas, Chihuahua and Chiapas- (Vega, 2012), will be more difficult than it was for the Mexican cartels migrate to the Northern Triangle because the Aztec government has a high degree of institutional strength in relation to the countries in this sector in Central America because, as noted at beginning of this work, Mexican drug trafficking organizations knew precisely exploit state weakness that characterizes this geographical area to develop their illicit trafficking.

From another angle, it has warned that aggressive anti-gang policies executed in the North triangle have

caused several members of maras opt to start operations in other countries of Central America (Daugherty, 2015). That is, they are producing one second *cockroach effect*. As a recent report of the Judicial Investigation Agency of Costa Rica -Organismo de Investigación Judicial-, members of street gangs Barrio 18 and MS they have expanded their presence in the country since the mid of the last decade. Thus, Costa Rica could become their next hiding place for the following reasons (Gagne, 2015b):

Some Mexican transnational criminal organizations such as the Sinaloa Cartel they have been active in Costa Rica from some years ago, So its presence can facilitate their growth.

The growing importance of the country as a transit point has promoted a growing local drug market offering huge profits to gangs.

Vulnerability to the judicial system against organized crime could enable them to operate relatively quiet.

Costa Rica doesn't record a history of *mano dura* approach as applied in the Northern Triangle to fight gangs.

Bad partners? Evaluating a partnership between Los Zetas and Mara Salvatrucha.

In the wake of increasing intersection between organized crime activities

transnational, local criminal groups and gangs in the North Triangle, some authors like Douglas Farah & Phillips Lum (2013) have raised the alleged existence of a synergy between Los Zetas and Mara Salvatrucha -as a result of the truce that MS-13 and Barrio 18 launched in El Salvador, between 2012 and 2013- but it is not yet clearly seen what and how viable would be such a connection.

In fact, there have been several hypotheses about: Salvadoran authorities point out that “Mara Salvatrucha wants to increase your arsenal of long-range weapons, grenades and drugs for use and to sell. They know that the economic benefit is enormous and Los Zetas, being a foreign group, need their networks to increase their operational level and thus be able to control all activities: legitimate, illegitimate and criminal” (Ruiz-Goiriena, 2012). In that direction, Scott Stewart, an analyst at Strategic Forecasting, says the MS is increasingly willing to work with Los Zetas “the economic power of the criminal organization, allowing it to operate in countries such as El Salvador and reduce its costs to the local market. Thus there is an incentive to cooperate with the organization or risk going out of business altogether” (Associated Press, 2012). Moreover, John Sullivan & Adam Elkus (2013) argue that a link between Los Zetas and MS-13 could benefit both parties, understood not as a joint venture; rather it would be a strategic alliance -highly unstable

certainly-. Thus, while “MS members would gain a wide support network for its operation and expansion, Los Zetas acquires the flexibility and responsiveness of the gang, generating a greater risk to the governments of Central America” (p.9).

However, the differentiated nature of Los Zetas and MS -from the organizational angle and operationally- acts as a potent antibody against a possible strategic alliance between the two criminal organizations (see Table 1). Thus, the anarchy, indiscipline and functional autonomy of the Mara Salvatrucha - in contrast to the high levels of hierarchy, discipline, professionalism and sophistication that characterize Los Zetas - hinder their subordination to a cartel. Indeed, MS-13 is a complex organization crossed by hierarchies but also horizontal relationships between cells or *clicas* that don't necessarily have regular contact - unlike the Mexican criminal organization - resulting structure neo-feudal character (Garzón Vergara, 2014). This means that “it sustained by bonds of respect and loyalty in a hierarchy of influence but lacking sophistication allows the organization to a high degree of adaptability to a changing landscape” (Sullivan & Elkus, 2013, p.8).

While this relative verticality has been functional to enforce a truce that has caused a drastic drop in homicides, it does not apply that has to do with the local support of gangs

Table 1: Profile Los Zetas vs. Mara Salvatrucha (MS)

	Los Zetas	Maras Salvatrucha (MS)
Type criminal organization	Cartel	Gang
Hierarchy	High	Medium
Structure	Vertical	Mix
Cohesion level	High	Low
Sophistication level	High	Low
Profesionalization level	High	Low
Violence level	High	High
Criminal activity diversification	High	Low
Transnational presence	Medium	High

Source: Own production from Dudley, S. 2012c.

(Garzón Vergara, 2014). Therefore, as previously it indicated, “each *clica* enjoys a significant degree of autonomy to engage in business deemed suitable methods deemed appropriate for survival” (Sullivan & Elkus, 2013, p.8). However, this highly decentralized structure rather restricts the possibilities of achieving a strategic agreement with Los Zetas.

In contrast, transient and instrumental facilitate cooperation between the Zetas and the cells of the Mara Salvatrucha, since the latter could provide services in the form of mercenary soldier’s base. Although such a provision could be provided by other criminal act devoid of baggage associated with members of the MS-13 as the side with the members of that gang, Los Zetas are automatically would make a powerful enemy: the Barrio 18, finding himself involved in a vicious gang war that obstruct the development of their activities. Add

to that the fact that the provision of the MS as a whole in the Mexican drug trafficking organization certainly would impact on the feasibility of the agreements reached at the cellular level adds. Since each *clica* is independent, a contract with may not necessarily be respected by the others. For example, ensure the free movement along a route located in a controlled by the Mara Salvatrucha could mean negotiate and maintain a series of agreements with multiple partners’ unreliable territory.

In addition, the interpretations of a link between non-state armed actors completely ignored the “identification of a criminal organization lies in family rituals or -derived occupational ties, ethnic and religious-that configure a hallmark against other groups” (Chabat, 2008, p.3). Thus, a franchise is established, “understood not only as a brand but also as a number of methods and *know-how* to develop

certain types of activities” (Chabat, 2008, p.5).

In that sense, Villalobos argues that the presence of Mexican cartels in Central America is “part of the coordination between criminal organizations and the use of violence as franchises Los Zetas” (Villalobos, 2011b). Indeed, former armed wing of the Gulf Cartel has followed a peculiar mode of diffusion as the Northern Triangle “nor they have only been coordinated with local criminal organizations, they have developed a model of transplantation” (Santamaría, 2013, p.70). Particularly in Guatemala, Los Zetas have successfully expanded the scope of its operations “by incorporating local actors as members of his organization, the paradigmatic expression of this model are the recruitment of Kaibiles” (UNODC, 2012, p.15). From this perspective, the existence of a military training and a similar code of conduct between Kaibiles and Los Zetas may have facilitated the spread and eventual transplantation of this organization in Guatemala.

Although the preferences share violent methods seem to be a good incentive for cooperation between the Zetas and MS. The truth is that a synergy as described -under the model of

transplantation- It is inapplicable to the case of the MS-13 as this camera has its own franchise based on complex initiation rituals through which the will of the applicants to belong to it, expressed in tattoos that identify them as part of that band is confirmed. Thus, this feature of the MS franchise, It makes “a highly visible group whose movements are closely monitored by the authorities” (Chabat, 2008, p.9) i.e. which would imply a high risk to the operations of Los Zetas operations¹¹.

Indeed, “the existence of a MS-13 brand is evident with the emergence of bands that use the franchise in Mexico, which have copied the structure and modus operandi of the original version” (Chabat, 2008, p.9). Therefore, “the structure reproduces itself in other companies with similar conditions -high poverty, marginalization, inequality and lack of economic opportunity- through *know-how*; inevitably it manages information across national borders” (Chabat, 2008, p.10). This situation has affected “There is no intent to monopolize or structure of the MS-13 or criminal activities; by contrast, it has cooperated with copies to carry out its operations in Mexico” (Chabat, 2008, p.11).

¹¹ According to a report prepared by Procuraduría General de República - PGR - Los Zetas employees have emulated directly beheading tactics by the MS, product of indoctrination and training provided by the gang, with the aim of intimidating opponents, confirm their presence at the site, and earn rankings within the criminal organization. See: Vega, 2012

And although It has said that the Aztec paramilitary organization seeks to assimilate members of one of the most violent factions of the MS-13, Fulton Locos Salvatruchas —FLS— and Hollywood Locos Salvatruchos —HLS— by ideological indoctrination (Ruiz-Goiriena, 2012). Version would be endorsed by the existence of training camps Los Zetas located in the region of Peten, Guatemala with “mobile camps in nearby San Salvador volcano in territory once controlled by the FMLN” (Farah, 2012, p.62). The truth is that it would be difficult to persuade members of the MS leaving his brothers to join another criminal organization with strong territorial roots as Los Zetas as it would require a complete reorientation of their values.

Conclusions

The *War on Drugs* driven Mexico during the government of Felipe Calderon (2006-12) it has been identified as the main catalyst for the shift to the North Triangle -Guatemala, Honduras and El Salvador- producing so called *cockroach effect*. This new scenario shows that the partial victories of a given nation may become a failure for your neighbors.

The recent emergence of major Mexican cartels -Sinaloa and Los Zetas- in the sub region evidence both his desire to expand into new markets and find a refuge from the escalating Mexican authorities. Due to its geographical

location -among the largest cocaine producer and the largest consumer of it worldwide-, its porous borders, weak institutions and increasing sophistication of local criminal groups -transportistas- and gangs, the area offers ample opportunities for Mexican drug cartels expansion.

However, Mexican cartels have not only taken to Northern Triangle operations to traffic cocaine into the United States, but their battles for control of the streets located in this geographic area, which are fought by local criminal organizations, leading to various degrees of cooperation between non-state actors as the role of each country in the geopolitics of drugs. Thus, as criminal organizations are facing greater pressure, they seek new allies, and are associated with actors that are further down the chain to help them with the dirty work and protect their interests: diversify income sources and smuggling routes.

In this regard, the adoption of policies hard hand against street gangs in the Northern Triangle, coupled with the expansion of drug trafficking networks in the sub region, it had an unexpected effect: Increasing intersection between the activities of transnational organized crime -Posters Mexicans, -transportistas- local criminal groups and gangs. Although it has been speculated the existence of an alleged synergy between Los Zetas and the Mara Salvatrucha, as a result of the MS-13 and Barrio 18 truce launched in

El Salvador between 2012 and 2013. The truth is the differentiated nature of both criminal organizations -from the organizational angle and operationally- it acts as a potent antibody against possible strategic alliance.

Thus, the sub region consists of Mexico-Northern Triangle of Central America, connected in turn with the United States has co-dependence dynamics that force us to think solutions to its security dilemma in transnational terms. Paradoxically, the way that many governments are fighting criminal organizations is limited to the local level-the criminal organizations operating in their national territory-and rarely establishes mechanisms to combat transnational phenomenon as design and implement policies that involve transnational exchange of information between governments and sometimes joint action to hit them simultaneously to multiple nodes of transnational network.

Consequently, if the criminal diaspora is a direct -but undesirable- consequence high institutional pressure in certain countries such as Mexico, neighboring States should work in coordination with the aim of halting the expansion of criminal networks by developing mechanisms to contain the cockroach effect. Otherwise the success of a specific country could be seriously compromised by the actions of the same criminal group but this time running from a nearby territory such as Los Zetas in Guatemala.

REFERENCES

- ASSESSMENT CAPACITIES PROJECT (ACAPS), (2014). *Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo Norte Centroamericano*.
- Bargent, J. (8 November 2013). *Informe de Estados Unidos muestra la corrupción de las fuerzas especiales de Guatemala*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 10 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/informe-de-estados-unidos-muestra-la-corrupcion-de-las-fuerzas-especiales-de-guatemala>
- Bartolomé, M., & Sampó, C. (2014). Reflexiones sobre el cumplimiento de la tregua entre maras en El Salvador. *Estudios Internacionales*, 46(177), 89-106.
- Cawley, M. (18 December 2013a). *Pandillas de El Salvador se adentran cada vez más en el tráfico de drogas: Policía*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/pandillas-de-el-salvador-se-adentran-cada-vez-mas-en-el-trafico-de-drogas-policia>
- Cawley, M. (20 August 2013b). *¿Son los países del Triángulo del Norte «Narco-Estados»?.* *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 28 July 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/los-paises-del-triangulo-del-norte-narcoestados>

- Chabat, J. (2008). *Franchises for Crime: "Maras" and North American Security*. México City: CIDE.
- Daugherty, A. (29 April 2015). 'Pandilleros de El Salvador huyen a Honduras y Guatemala'. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/pandilleros-de-el-salvador-huyen-a-honduras-y-guatemala>
- Dudley, S. (2012a). *Transnational Crime in México and Central America: Its Evolution and Role in International Migration*. Washington DC: Migration Policy Institute.
- Dudley, S. (28 November 2012b). *Pandillas, Deportaciones y Violencia en Centroamérica*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/investigaciones/parte-ii-pandillas-deportaciones-y-violencia-en-centroamerica>
- Dudley, S. (17 April 2012c). *Reports of Zetas-MS-13 Alliance in Guatemala Unfounded*. *Insight Crime Organized Crime in the Americas*. Retrieved 4 August 2015, from <http://www.insightcrime.org/investigations/reports-of-zetas-ms-13-alliance-in-guatemala-unfounded>
- Dudley, S. (16 September 2013a). *El nuevo narcomapa de Guatemala: Menos Zetas, el mismo caos*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 16 March 2016, from <http://es.insightcrime.org/analisis/el-nuevo-narcomapa-de-guatemala-menos-zetas-el-mismo-caos>
- Dudley, S. (11 June 2013b). 'El Barney' de la MS13: ¿Tendencia o caso aislado?. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/investigaciones/el-barney-de-la-ms-13-tendencia-o-caso-aislado>
- Dudley, S., & Lohmuller, M. (2 July 2015). *Triángulo del Norte, epicentro mundial de la extorsión*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/triangulo-norte-epicentro-mundial-extorsion>
- Farah, D. (2012). Central America's Gangs: Changing Nature and New Partners. *Journal Of International Affairs*, 1(66), 53-67.
- Farah, D. (2013). Central America's Northern Triangle: A Time for Turmoil and Transitions. *Prism*, 4(3), 88-109.
- Farah, D. & Lum, P. (2013). *Central American Gangs and Transnational Criminal Organizations: The Changing Relationships in a Time of Turmoil*. International Assessment and Strategy Center.
- Fox, E. (15 November 2012). *¿Podrían las Pandillas Centroamericanas*

- Usurpar el Papel de los Carteles Mexicanos?. Insight Crime Crimen Organizado en las Américas.* Retrieved 10 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/podrian-las-pandillas-centroamericanas-usurpar-el-papel-de-los-carteles-mexicanos>
- Gagne, D. (22 July 2015a). *Los mejores escondites de El Chapo fuera de México están en países vecinos. Insight Crime Crimen Organizado en las Américas.* Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/mejores-escondites-el-chapo-extranjero-estan-paises-vecinos>
- Gagne, D. (16 June 2015b). *¿Es Costa Rica el próximo destino de las maras?. Insight Crime Crimen Organizado en las Américas.* Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/costa-rica-proximo-destino-maras>
- Garzón, J. (2013). La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión. In J. Garzón & E. Olson, *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*, (1st ed., pp. 1-25). Washington, DC: Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Garzón, J. (3 April 2014). *Redimensionando la relación entre las Maras de El Salvador y el narcotráfico. Insight Crime Crimen Organizado en las Américas.* Retrieved 11 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/redimensionando-la-relacion-entre-las-maras-de-el-salvador-y-el-narcotrafico>
- International Crisis Group (ICC), (2011). *Guatemala: Drug Trafficking and Violence.* Bruselas.
- International Crisis Group (ICC), (2014). *Corredor de violencia: la frontera entre Guatemala y Honduras.* Bruselas.
- Martinez, P. (2 July 2013). *Mapa Centroamericano... De los Cáteles Mexicanos. Insight Crime Crimen Organizado en las Américas.* Retrieved 10 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/mapa-centroamericano-de-los-carteles-mexicanos>
- Mc Dermott, J. (5 February 2013). *Los Zetas se establecen en Honduras. Insight Crime Crimen Organizado en las Américas.* Retrieved 11 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/los-zetas-se-establecen-en-honduras>
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), (2012). *Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas.* Viena.
- Pachico, E. (5 March 2013). *'MS13 Trabajando con Narcotraficantes*

- Internacionales'*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 13 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/ms-13-trabajando-con-narcotraficantes-internacionales>
- Parkinson, C. (3 October 2013a). *Tácticas criminales de México migran a Honduras*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 12 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/tacticas-del-crimen-en-mexico-migran-a-honduras>
- Parkinson, C. (11 October 2013b). *Alijo de armas en El Salvador expone vínculo entre el Cartel de Taxis y los Zetas*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 11 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/alijo-de-armas-en-el-salvador-expone-vinculo-entre-el-cartel-de-taxis-y-los-zetas>
- Perez Ventura, J. (5 February 2014). *El camino de la droga. El orden mundial en el S.XXI*. Retrieved 10 August 2015, from <http://elordenmundial.com/regiones/latinoamerica/el-camino-de-la-droga/>
- Press, A. (6 April 2012). *Los Zetas reclutan miembros de la Mara Salvatrucha, dicen autoridades de Guatemala*. *Animal Politico*. Retrieved 13 August 2015, from <http://www.animalpolitico.com/2012/04/los-zetas-reclutan-miembros-de-la-mara-salvatrucha-dicen-autoridades-de-guatemala/>
- Ramsey, G. (12 November 2012). *Informe destaca la lucha en el Triángulo del Norte por asegurar sus porosas fronteras*. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved 13 August 2015, from <http://es.insightcrime.org/analisis/informe-destaca-la-lucha-en-el-triangulo-del-norte-por-asegurar-sus-porosas-fronteras>
- Ruiz-Goiriena, R. (9 April 2012). *Los Zetas y las maras, una temible alianza*. *La Nación*. Retrieved 13 August 2015, from <http://www.lanacion.com.ar/1463380-los-zetas-y-las-maras-una-temible-alianza>
- Sáiz, E. (11 October 2012). *EE UU designa a la mara Salvatrucha como organización criminal internacional*. *El País Internacional*. Retrieved 12 August 2015, from http://internacional.elpais.com/internacional/2012/10/11/actualidad/1349984891_307336.html
- Santamaría, G. (2013). La difusión y contención del crimen organizado en la subregión México-Centroamérica. In J. Garzón & E. Olson, *La Diáspora Criminal: La difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión* (1st ed., pp. 59-100). Washington, DC, Latin American Program Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Santamaría, G. (2014). *Drugs, Gangs and Vigilantes: How to tackle the*

- New Breeds of Mexican Armed Violence.* Norwegian Peace Building Resource Centre.
- Servitja Roca, X. (2012). *El crimen organizado en México y el 'Triángulo norte' durante el mandato de Felipe Calderón.* Madrid: Instituto Español de Estudios Políticos y Estratégicos (IEEE).
- Sullivan, J., & Elkus, A. (2013). Los Zetas and MS – 13: Untraditional Alliances. *CTC Sentinel*.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI), (2012). *El nexa entre drogas y violencia en el Triángulo del Norte.* Amsterdam: Open Society Foundations.
- Vega, A. (22 July 2012). *Maras adiestran a cárteles mexicanos; decapitaciones, aprendidas de pandillas: PGR. Excelsior.* Retrieved 19 August 2015, from <http://www.excelsior.com.mx/2012/07/22/nacional/849193>
- Vega, W. (20 October 2012). 'Crisis de Centroamérica se va a mover al Caribe': William Brownfield. *El Tiempo.* Retrieved 15 August 2015, from <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12319523>
- Villalobos, J. (2011a). De Los Zetas al Cartel de La Habana. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 11(2), 10-21.
- Villalobos, J. (20 June 2011b). *Centroamérica: Zetas, maras y violencia. El País Internacional.* Retrieved 13 August 2015, from http://internacional.elpais.com/internacional/2011/06/20/actualidad/1308520813_850215.html



**Procesos latinoamericanos soberanos
y subregionales**

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):187-214,2016

EL PAPEL GEOPOLÍTICO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN AMÉRICA DEL SUR: EL CASO PERÚ – CHILE (2008-2014)*

Karen Isabel Manzano Iturra**

Diego Ignacio Jiménez Cabrera***

RESUMEN

Chile y Perú han desarrollado una nueva etapa de tensiones en sus relaciones internacionales. Tras el fallo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), se ha generado un escenario en donde ninguno de los dos países obtuvo el resultado deseado. Más que el fracaso jurídico de los agentes en obtener sus pretensiones de máxima, el proceso ha exhibido dos resultados: 1) el fracaso de la diplomacia como una herramienta

Recibido: 15 de febrero de 2016
Evaluado: 08 de marzo de 2016
Aprobado: 08 de marzo de 2016

Artículo de investigación

Referencia: Manzano, K. & Jiménez, D. (2016). El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur: El caso Perú – Chile (2008-2014). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2). pp.187-214. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1876>

- * El presente trabajo fue financiado por el Proyecto Anepe 2015/16 “La geopolítica en el cambio de los criterios de delimitación de fronteras marítimas de la Corte Internacional de Justicia: el caso del Cono Sur de América”, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Marzo de 2015-marzo de 2016.
- ** Licenciada en educación con mención en Historia y Geografía. Universidad de Concepción. Magíster en Ciencias Políticas, Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile. Estudiante de doctorado en Estudios Americanos, mención Estudios Internacionales, Universidad Santiago de Chile. Profesora ayudante en Geopolítica y Relaciones Internacionales. Universidad de Concepción. Chile. Correo electrónico kmanzano@udec.cl.
- ** Licenciado en Ciencias Políticas y Administrativas. Universidad de Concepción. Magíster en Estudios Internacionales y estudiante de doctorado en Estudios Americanos, mención Estudios Internacionales. Universidad Santiago de Chile. Coinvestigador Proyecto de Investigación, “La geopolítica en el cambio de los criterios de delimitación de fronteras marítimas de la Corte Internacional de Justicia, el caso del Cono Sur de América”. Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Correo electrónico: diego.jimenez@usach.cl

creíble para sostener y concretar negociaciones de buena fe, y 2) la incapacidad de acordar condiciones de acumulación y distribución del poder geopolítico en el Cono Sur. Así, la Corte Internacional de Justicia se ha convertido en un actor de relevancia para comprender la construcción de una nueva narrativa geopolítica.

Palabras clave: Chile, espacio geopolítico, discurso geopolítico, Perú, representación geopolítica.

THE GEOPOLITICAL ROL OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE IN SOUTH AMERICA: THE PERU – CHILE CASE (2008 - 2014)

ABSTRACT

Chile and Peru have developed a new stage of tensions in international relations. Following the ruling of the International Court of Justice (ICJ) generated a scenario where none of the two countries got the desired result. More than legal failure of the agents in obtaining their maximum claiming's, the process has exhibited two results: 1) the failure of diplomacy as a tool of credible to hold negotiations in good faith, and; (2) the inability of agree conditions of accumulation and distribution of geopolitical power in South America. Thus, the International Court of Justice has become, an actor of relevance to understand the construction of a new geopolitical narrative.

Keywords: Chile; Geopolitical Space; Geopolitical Discourse; Peru; Geopolitical Representation.

O PAPEL GEO-POLÍTICO DO TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTIÇA NA AMÉRICA DO SUL: CASO DE PERÚ - CHILE (2008-2014)

RESUMO

Chile e Perú desenvolveram uma nova etapa de tensões nas suas relações internacionais. Após a decisão do Tribunal Internacional de Justiça (CIJ), foi gerado um cenário onde nenhum dos dois países tiveram um resultado desejado. Além do fracasso jurídico dos agentes para obter suas máximas reivindicações, o processo demonstrou dois resultados: 1) o fracasso da diplomacia como uma ferramenta de credibilidade para manter negociações de boa fé, e; (2) a incapacidade de chegar a acordo sobre as condições de acumulação e distribuição do poder geo-político na América do Sul. Assim, o Tribunal Internacional de Justiça tornou-se, um ator relevante para entender a construção de uma nova narrativa geo-política.

Palavras-chave: Chile; Discurso Geo-político; Geo-política; Perú; Representação Geo-política do Espaço.

Introducción

La discusión sobre el desarrollo y establecimiento de las fronteras está más activa en la actualidad que en gran parte del siglo XX dentro de América del Sur. En su condición de espacios fronterizos marítimos abundantes en recursos pesqueros, las zonas litigiosas disputadas por Chile y Perú exhiben una dinámica en la cual los Estados adquieren mayor relevancia que nunca como objetos de estudio dentro de un sistema internacional en el cual los actores en controversia no solo requieren fronteras para diferenciarse identitariamente entre ellos y asegurar su soberanía, sino que también requieren del control de los flujos de personas y recursos (Foucher, 2012: 23-5), así como el control territorial definitivo de los recursos en la superficie y subsuelo terrestres (Klare, 2003), así como en el mar (Royer, 2012) donde el espacio oceánico ha evolucionado (Rosiere, 2007).

La controversia entre Perú y Chile fue resuelta por la CIJ. En su calidad de tribunal encargado de dictar sentencia sobre diferendos de fronteras y límites entre Estados, no solo ha desempeñado la función de ser el tribunal que, llamado voluntariamente por al menos una de las partes, de acuerdo con el Pacto de Bogotá (1948), a definir las fronteras en disputa entre los litigantes.

También ha cobrado un espacio cada vez más relevante en la espacialización de la política internacional de países inscritos en el sur político, dándose un fenómeno de la mayor relevancia para la región: el cambio en la distribución del poder político entre Estados de la región está siendo conducido por la Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante la CIJ. Esto último está confiriendo un papel protagónico a la Corte como actor clave en la geopolítica regional, al generar cambios sustantivos en el discurso y el razonamiento geopolíticos, así como en las representaciones geopolíticas de los litigantes.

Así, el problema de investigación del presente artículo es: ¿en qué sentido la CIJ constituye un actor geopolítico que distribuye poder entre Estados en controversia? Como respuesta provisional a dicho problema, diremos que la CIJ está teniendo una participación creciente en la espacialización de la política internacional en América del Sur a partir de la inclusión de un discurso y criterio geopolíticos en la interpretación de los argumentos y contraargumentos presentados por los Estados litigantes. Dicha interpretación, convertida en una sentencia de carácter obligatoria e inapelable, define la distribución del poder los actores tanto desde el punto de vista discursivo, racional y de

representación al ajustar los espacios geopolíticos mediante la redefinición de fronteras.

Marco teórico

Durante las décadas del sesenta y el setenta fue la concepción de espacio político (Gallois, 1992, pp. 51-64) la que prevaleció en América Latina, en el sentido de que el principal recurso de poder del Estado era el territorio, en un sistema internacional percibido bajo un esquema de Bolas de Billar. Así, la expansión se consideraba indispensable para la sobrevivencia de los Estados, tanto por tierra como por mar.

Esta visión del territorio se proyectó bajo la fisonomía de una tensión creciente en la relación peruano-chilena, arraigada en controversias de límites que provienen, en el primer caso, del régimen construido en el contexto del Comité Permanente del Pacífico Sur (Acuerdos de 1952 y de 1954) (Rodríguez Elizondo, 2006, 2009a, 2009b y 2014). En este periodo, los plenipotenciarios ejecutaron una serie de acciones orientadas a consolidar una imagen del otro en una lógica de víctima/victimario, utilizándose de este modo la amalgamación de la nación, la construcción de la identidad nacional y la exaltación del nacionalismo mediante la creación y proyección de un enemigo externo (Pinto, 2010, pp. 145-160), encarnado en el vecino. Esta estrategia ya ha sido utilizada por Chile, Perú, Argentina y Bolivia (Aljovín de Losada y Cavieres, 2005; Cajías y

Cavieres, 2008; Cicerchia y Cavieres, 2012; Jiménez, en prensa; Lacoste, 2003, Manzano, 2016). Esto alcanzó su punto de crisis durante las décadas del sesenta, setenta y ochenta, tras lo cual vendría un periodo de entrada de regímenes democráticos en la región, con el cual las relaciones comenzaron a recomponerse.

Salvo en el caso de la relación argentino-chilena, dentro de la cual las partes reformularon aspectos esenciales de la imaginación geopolítica para poder desterritorializar y espacializar su relación sobre la base de un discurso geopolítico orientado a conducir la construcción de un sistema institucional binacional autónomo (Jiménez, en prensa) y del Mercosur, la academia de todos los países objeto de la presente investigación y la élite de cada Estado comenzó un proceso de profundización de una forma de visualizar las relaciones con el otro en ambos casos.

Aquel proceso estuvo altamente centrado en la consolidación del Estado territorial como concepto basado en la reificación de las fronteras y la intangibilidad de estas (Agnew, 1994). Así, la percepción mutua negativa en ambos pasos provendría de un reforzamiento de la imaginación geopolítica de los actores centrada en el concepto de Estado territorial con fronteras que no se ajustan a aquellas imaginadas por los intelectuales del Estado –*intellectuals of the statecraft*– (Ó' Tuathail and Agnew, 1992; Agnew, 2005). La

imaginación geopolítica está definida por el geopolítico estadounidense John Agnew como

un sistema de visualización del mundo con hondas raíces históricas [...]. Se trata de una imagen elaborada del mundo y no de una imagen sencilla y espontánea que nazca de la mera contemplación del mundo desde el “sentido común”. La imaginación geopolítica moderna, al ser un sistema de teoría y práctica, no ha existido ni existe en el vacío (Agnew, 2005, p. 7).

Aun cuando lograron perfeccionar acuerdos en diversos ámbitos, Perú y Chile profundizaron un desarrollo de la imaginación geopolítica altamente centrado en lo que John Agnew denomina «la trampa territorial», esto es, la amalgamación dentro de las sociedades y Estados por parte de los intelectuales del Estado de tres supuestos geográficos que han condicionado el desarrollo de las relaciones internacionales (Agnew, 1994, pp. 76-77): 1) considerar el territorio y las fronteras como entidades absolutas, totalmente soberanas, seguras e inmutables; 2) existencia de una diferencia sustancial entre los ámbitos interno y externo de la política internacional, por lo cual se suponen entidades totalmente separadas, y 3) las fronteras delimitan a un Estado que actúa como contenedor de la sociedad, sobre la base del llamado «Estado territorial». Esto último se desarrolló fuertemente durante la década del noventa, en la cual el Estado había

disminuido considerablemente su participación dentro de la política internacional (Strange, 1996), y se consolidó durante las décadas del 2000 y del 2010, en el contexto de un regreso del Estado como actor principal de la política internacional (Russell, 2010), con el inicio de la controversia de fronteras marítimas ya citada de forma oficial ante la CIJ.

Lo anterior implicaba cambiar la forma en la cual se estudia el espacio y la dinámica espacial de los Estados. Así, se desarrolla el concepto de espacio geopolítico, que José Felipe Marini define como «el área geográfica en cuyo seno actúan recíprocamente los factores geográficos y políticos que conforman una situación geopolítica que se desea estudiar o resolver» (1985, p. 45). Si bien es cierto que una región geográfica puede ser pensada y razonada en términos abstractos, e incluso construida a través de la teoría, y que se proyecta y se ajusta a través del discurso y la práctica de los técnicos de la construcción del Estado –*practitioners of the statecraft*– (Ó’ Tuathail and Agnew, 1992, pp. 192-193), el espacio geopolítico es una estructura que, además de ser pensada, razonada y verbalizada, también requiere una manifestación física, una representación que materialice visualmente el discurso y el razonamiento geopolíticos que da lugar a las prescripciones que normarán la convivencia entre Estados que no componen la narrativa ni configuran por sí mismos las reglas que rigen la política mundial.

Por otra parte, un elemento clave de la disciplina ha sido el territorio, en las diferentes escuelas europeas que comenzaron a desarrollar la geopolítica a inicios del siglo XX. Desde los primeros estudios de geógrafos como Frederick Ratzel o Paul Vidal de la Blanche, el espacio siempre constituyó uno de sus puntos centrales, desde el determinismo hasta el posibilismo, en el cual los seres humanos quedaban condicionados al lugar, o bien aquellos lograban condicionar la evolución del espacio geográfico, respectivamente.

Luego Yves Lacoste –exponente de la escuela francesa– vuelve a retomar el concepto del territorio en geopolítica, explicando en una de sus frases clave que “sin geografía no puede existir la geopolítica”, pues funcionan en conjunto. Mediante la geografía, Lacoste explica que, para entender las acciones de la geopolítica, es necesario comprenderla a nivel de los Estados Mayores, quienes usan la geografía para ejercer el poder, tanto a niveles económicos, políticos y militares. Uno de sus aspectos clave queda reflejado en su libro *La geografía, un arma para la guerra*:

Plantear de entrada que la geografía sirve, en primer lugar, para hacer la guerra no supone que solo sirva para dirigir unas operaciones militares; sirve también para organizar los territorios no solo en previsión de las batallas que habrá de librar contra tal o cual adversario, sino también para controlar mejor a los hombres sobre los cuales ejerce

su autoridad el aparato del Estado (Lacoste, 1990, p. 7).

En este sentido, se comprende que los mapas –imágenes donde se proyectan un conjunto de representaciones e ideas de un determinado país– constituyen una «herramienta de información científica y de manipulación política, un material para el análisis geopolítico crítico» (Goudin, 2010, p. 142) los cuales materializan los reclamos de antiguos territorios perdidos o futuras reclamaciones, transformándose en un discurso frente a los demás, especialmente en sus competidores más cercanos, y con ello generándose una herramienta poco inocente, pues demuestra las pretensiones de poder de los actores ya que «un territorio es un espacio apropiado y ocupado por un grupo, que lo entiende como parte de su identidad» (Goudin 2010, p. 291). Uno de los conceptos más relevantes, según Lacoste, son las representaciones, en las cuales se encuentran los dilemas geopolíticos que involucran a los actores, poder y espacio, donde se unen las imágenes, percepción y los imaginarios formados por cada nación con respecto a un lugar determinado, reflejado a través de la cartografía.

Chile y Perú en el siglo XX. Consolidación de las fronteras marítimas

Desde el final de la Guerra del Pacífico, el problema de Tacna y Arica generaba dificultades en las relaciones

chileno-peruanas, en especial por que la solución se había dilatado por más tiempo de lo pensado. Fue entonces que el arbitraje de EE. UU. y la firma del Tratado de Lima de 1929, ayudó a descomprimir las tensiones bilaterales. Por parte de Chile, se trabajó bajo la óptica de mayores acuerdos con el gobierno de Lima por sobre su par de La Paz (política peruana), mientras que para Perú, la solución de sus problemas en el sur facilitó sus acciones en el norte, en especial con sus dos competidores: Colombia y Ecuador.

Manteniendo la buena relación, los problemas a nivel marítimo comenzaron a interesar a ambos, en especial porque las grandes potencias buscaban la ocupación de los espacios vacíos, pero también la extracción de los recursos naturales, que estaba afectando seriamente al Pacífico Sur, donde las flotas de otras naciones venían a realizar la caza de ballena y la pesca. Estas acciones motivaron que el gobierno de Gabriel González Videla emitiera un comunicado, donde reclamaba la jurisdicción marítima, de costas y zócalo, hasta 200 millas náuticas, donde Chile ejercía su soberanía de manera que se garantizaba la protección de los recursos marinos, publicada en prensa el 29 de junio de 1947:

El Gobierno de Chile confirma y proclama la soberanía nacional sobre los mares adyacentes a sus costas, cualquier que sea su profundidad, en toda la extensión

necesaria para reservar, proteger, conservar y aprovechar los recursos y riquezas naturales de cualquier naturaleza que sobre dichos mares, en ellos y bajo ellos se encuentren, sometiendo a la vigilancia del Gobierno especialmente las faenas de pesca y caza marítimas, con el objeto de impedir que las riquezas de este orden sean explotadas en perjuicio de los habitantes de Chile o mermadas o destruidas en detrimento del país y del Continente americano (Declaración 29 de junio de 1947, diario *El Mercurio*).

Esta visión innovaba en los aspectos antes señalados, en especial referidos a mantener los recursos naturales propios en beneficio de Chile y no de otras potencias, sigue siendo el primero en establecer este principio en el Pacífico Sur. Perú continuó con esta idea en agosto del mismo año, determinando en el Decreto Supremo 781:

1.- Declárase que la soberanía y la jurisdicción nacionales se extienden a la plataforma submarina o zócalo continental e insular adyacente a las costas continentales e insulares del territorio nacional, cualesquiera que sean la profundidad y la extensión que abarque dicho zócalo (Memoria de Perú, 2009, p. 108).

A diferencia de Chile, la extensión de la soberanía y la jurisdicción de Perú hacia el mar, generó una nueva visión, el «Mar de Grau», donde además de ejercer vigilancia de sus recursos,

tenía el dominio completo de ellos. Por esto, se considera que ambos Estados resguardaron sus objetivos geopolíticos en las zonas marítimas adyacentes, pero también es necesario comprender que el ambiente era propicio para la realización de tales cambios, en primer lugar porque se efectuaron una serie de reuniones americanas que dieron origen a la Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y el Pacto de Bogotá. En segundo lugar, el potencial del Pacífico ya era un tema crucial en las décadas del cuarenta y cincuenta. El geopolítico chileno, general Ramón Cañas Montalva, en sus escritos estimaba que:

La atracción hacia la totalidad de la cuenca del Pacífico toma un carácter múltiple e incontrarrestable, originando que el epicentro del universo deriva hacia ella, lo que convierte al Mar del Sur de Balboa en el océano de las rutas marítimas y aéreas más importantes, y a los continentes y países que baña, en el gigantesco anfiteatro en que se dirimen intereses, se materializan propósitos y se gestan acontecimientos de relieve mundial (Cañas Montalva, 2008, p. 141).

En este sentido, se originaba una apertura a los nuevos mercados de esa parte del mundo, entre los que se encontraba China, Japón, Australia o Nueva Zelanda, que se transformaban en un impulso al comercio internacional, donde Chile, por su posición geográfica privilegiada,

sería un actor relevante. Empero, también reconocía las ventajas que poseían tanto Ecuador como Perú. Esto había llevado a que las tres partes interesadas mantuvieran una posición unánime durante la época, por medio de la Declaración de 1952 donde se creaban las 200 millas de Zona Económica Exclusiva (ZEE), pues era «ilógico que pretendieran enfrentar individualmente, lo que es muestra de la ineludible y apremiante conveniencia de encararlo en común, formando agrupaciones de acción, en absoluto ajenas a intenciones de preeminencia o vasallajes políticos» (Cañas Montalva, 2008, p. 138). Por tanto, se entendió que estas reuniones buscaban una propuesta común para los tres países involucrados, siendo la primera de estas la ocurrida en 1952 donde:

La declaración de Santiago, de 1952, mediante la cual los Gobiernos de Chile, Ecuador y Perú proclamaron, como norma de su política internacional marítima, la soberanía y jurisdicción exclusiva que a cada uno de ellos les corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países hasta una distancia mínima de doscientas millas marinas desde las referidas costas (Martínez Busch, 1993, p. 138).

Bajo esta situación, se definió una propuesta común para regular y coordinar la explotación y aprovechamiento de los recursos marinos involucrados, tanto en las doscientas millas definidas, como la

incorporación del elemento de las islas, para lo cual «quedaba limitada por el paralelo» respectivo. Para continuar con esta labor, dos años más tarde, en 1954 se decide firmar un nuevo «Convenio sobre zona especial fronteriza marítima» que regulase los incidentes de los pescadores, que de forma accidental pudiesen cruzar la frontera.

Tras ello, las relaciones bilaterales siguieron su curso, interpretándose en numerosos textos chilenos y peruanos la visión que se generaba del artículo IV de la Declaración de Zona Marítima, pues entre Chile, Perú y Ecuador, a los que se sumó posteriormente Colombia, definieron el uso del paralelo como límite marítimo respectivo, fijándose el paralelo 18° 21' 03" de latitud Sur entre los dos primeros Estados. Estas características se observan en la práctica de los Estados, que trabajaron bajo leyes que evidenciaran la existencia del paralelo, como la Resolución N° 23, que establece las 200 millas pero que:

La indicada zona está limitada en el mar por una línea paralela a la costa peruana y hasta una distancia constante de esta de doscientas millas náuticas. Dicha línea no podrá sobrepasar a la del paralelo correspondiente al punto en que llega al mar la frontera con Perú (Llanos, 2006, p. 54).

Además de este decreto, los mapas también se transforman en una buena prueba para comprobar la existencia

o no de este límite, destacando el elaborado por el ministro de Relaciones Exteriores de Perú, García Sayán, que diseñó para su libro de 1955, *Notas sobre la Soberanía Marítima de Perú*, donde claramente dibuja el paralelo en la parte meridional de la frontera. Otra prueba existente se encuentra en el libro del Dr. Vergaray Lara (presidente de la Asociación de Geógrafos Peruanos) que, además de señalar el paralelo, indica que a los 18° 21' 03" se encontraba «el hito de la frontera terrestre situado a la orilla del mar» (Contramemoria del Gobierno de Chile, 2010, p. 52).

Con la finalidad de asegurar dicha línea, se encuentran también las labores realizadas por las Comisiones Mixtas cuyas actas, en 1968 y 1969, se firmaron en el momento en que se fijaban las torres de enfilación y, de esta forma, materializar el límite en el hito número uno. Estas torres tenían como fin emitir una luz en el mar, que permitiese a los pescadores comprender cuándo cruzaban la frontera. Esta práctica está sumada a una serie de materiales creados después de las declaraciones de 1952 y 1954, entre los cuales destacan los textos escolares, que evidencian la misma interpretación. También existen incidentes como el «Diez Canseco», ocurrido en marzo de 1966, donde esta corbeta peruana respondió con 16 disparos de advertencia a dos barcos pesqueros chilenos (Angamos y Mariette) por «transgredir la frontera», acción que fue seguida de notas diplomáticas.

Faura, Bákula, Martínez Busch y Ghisolfo. De la equidad al mar presencial

La década de los setenta fue uno de los periodos más tensos en América del Sur, especialmente por la explotación de los nacionalismos y las visiones geopolíticas. Chile y Perú, que habían logrado acuerdos en conjunto, se enfrentaron a los viejos sentimientos nacionalistas en torno al centenario de la Guerra del Pacífico. Tales imágenes calaban hondo en el gobierno de Lima, que en ese entonces estaba encabezado por el general Juan Velasco Alvarado, cuyo gobierno de izquierda era contrario al de su par chileno, el general Augusto Pinochet Ugarte. En medio de las tensiones propias del momento histórico y de diferencias ideológicas, la situación era poco favorable, significando un momento de alta tensión entre las naciones los años 1974 y 1975.

La salida de Velasco Alvarado de la presidencia disminuyó, pero no del todo, las diferencias, siendo este uno de los momentos más críticos para Chile en cuanto a la defensa, por las malas relaciones que mantuvo con los tres vecinos en esos años (1974-1978). Ante ello, la posibilidad de un corredor para Bolivia fue una señal significativa para Perú, que rechazó este acuerdo. Ante ello, poco tiempo después, el almirante Guillermo Faura escribe un texto relevante, titulado «El mar peruano y sus límites» (1977).

Aquel libro refleja una visión diferente a la práctica de los Estados, pues

establecía una nueva tesis donde, a juicio de Rodríguez Elizondo, «invocando el nuevo Derecho del Mar, que venía produciendo la Convención del Mar de las Naciones Unidas, planteó que la frontera marítima chileno-peruana era inequitativa y que, a falta de un tratado delimitatorio específico, debía negociarse amistosamente una nueva distribución de las aguas» (Rodríguez Elizondo, 2009: 3). Con ello, se pretendía cortar cualquier pretensión de Bolivia sobre el puerto de Arica, surgiendo la tesis que de acuerdo con la forma de las costas peruanas en sentido norte-sur (diagonal) las 200 millas que se entregaban en la zona sur eran menores, problema que no tenían las costas chilenas, en sentido vertical. Bajo estos parámetros, surgía una zona donde se superponían las líneas de las costas chilenas y las peruanas, un triángulo de aproximadamente 37.967 km² que se ubicaba desde Arica hasta Pisagua.

Una tesis de semejantes características respondía claramente a objetivos geopolíticos, que no se supeditaban a los principios firmados en los Estados, en 1952 y 1954, pero que pronto encontró más seguidores. Basándose en la Convención del Mar de 1982, donde, según Juan Miguel Bákula, se garantizaba la equidad que «como principio, no es otra cosa que aceptar que el límite para el ejercicio de un interés legítimo está donde aparece otro interés, opuesto, pero también legítimo, y, por lo mismo, igualmente respetable» (Bákula, 2008, p. 23).

Bajo aquel concepto, surge en 1986 un memorando enviado por el gobierno de Perú a Chile, en manos del embajador Bákula, quien explicó que era «indispensable considerar la delimitación formal y definitiva de los nuevos espacios marítimos que complementan la vecindad geográfica de los dos países» (Bákula, 2008, p. 104). Este memorando no fue considerado por sus pares chilenos, que se comprometieron a su revisión, pero pavimentó la gestación de una nueva visión, que de forma oficial, estaba adoptando el gobierno de Perú frente a Chile, donde el paralelo no era el límite para la zona marítima.

Una excepción a la posición chilena ya planteada la constituye el entonces contraalmirante Francisco Ghisolfo que, en su trabajo «El factor político-estratégico en la frontera oceánica chilena» (1994), dio cuenta de un problema marítimo con Perú que podría generarle un severo trastorno a Chile en los siguientes términos:

En cuanto a la situación de la frontera marítima con el Perú, no es tan sólida como se deduce de los acuerdos firmados y podría entrar en situación de crisis en cualquier momento. No pocas son las voces peruanas que estiman que el paralelo que constituye el límite no fue una buena solución para el Perú y como está establecido en un acuerdo tripartido de índole pesquero, según ellos no constituye una delimitación definitiva. Lo anterior ha sido rechazado por las autoridades chilenas; mas, en una

oportunidad, el ex canciller Jaime del Valle cayó, inadvertidamente, en el juego peruano y ante una consulta del embajador Bákula sobre la situación le respondió que 'ese problema se verá en otra oportunidad'. Es evidente que, en algún momento, los peruanos podrían volver sobre el asunto pidiendo la delimitación de la frontera marítima en base al principio de equidistancia, aceptado por Chile en la delimitación de las aguas en la Boca Oriental del canal Beagle, o de la equidad, dos sistemas en uso en el Derecho Internacional Marítimo. Lo anterior se visualiza como un motivo de crisis para el inicio del próximo siglo (Ghisolfo, 1994, p. 15).

Por otra parte, los trabajos del almirante Jorge Martínez Busch, que en el texto «Oceanopolítica, una alternativa para el desarrollo» (1993) definía el concepto de oceanopolítica como «ocupar el espacio oceánico como verdadero espacio de desarrollo y crecimiento del Estado. Esta concepción es un paso más allá de la conciencia marítima» (Martínez Busch, 1993, p. 135), pues apunta a la ocupación de los espacios de forma geopolítica, extendiendo la influencia de los Estados en los océanos que los circundan. En este mismo libro se menciona el término del mar presencial que:

implica estar y permanecer en la Alta Mar existente entre la zona económica del continente y la del borde exterior de la plataforma continental de la Isla de Pascua e

isla Sala y Gómez, con el propósito de cautelar los intereses nacionales y a la vez, realizar actividades económicas que contribuyan al desarrollo de la nación (Martínez Busch, 1993, p. 140).

Aquel concepto fue ratificado por el Estado mediante la Ley 19.080 de 1991, donde se incorporó al ordenamiento jurídico. Por ende, se puede observar que, contrario al periodo de mayor desarrollo de las relaciones bilaterales chileno-peruanas, la década de los ochenta e inicios del noventa facilitó el surgimiento de las divergencias, a partir de los conceptos de equidad o del mar presencial.

Considerando que ambos Estados eran los innovadores en el Derecho Internacional sobre la vigilancia y protección de sus recursos pesqueros, durante algunos años más no se verían muestras de una posible demanda en organismos internacionales, pues el ambiente favorable permitió que en el año 1999, el gobierno de Perú declarara que ya no tenía temas pendientes con sus vecinos. Esto se realizó en el marco de las buenas relaciones llevadas a cabo entre los gobiernos de Eduardo Frei y Alberto Fujimori, quienes se comprometieron a desarrollar el Acta de Ejecución del Tratado de Lima de 1929, para el cual Chile construyó un muelle a Perú en el puerto de Arica, además de los edificios de Aduana que necesitasen. Para el ministro de Relaciones Exteriores de Perú, Fernando de Trazegnies:

La firma del Acta de Ejecución de asuntos pendientes del Tratado de 1929, que hemos presenciado hace unos minutos, pone fin a las últimas secuelas de un conflicto entre Chile y Perú que tuvo lugar hace 120 años y que, felizmente, se encuentra hoy totalmente superado. (Leyton, 2011, p. 161).

Se pensó entonces que todo se había solucionado, ya que las actas pendientes del tratado eran el único punto en discusión entre ambas cancillerías. Aunque estas instancias no estaban exentas de incidentes en la frontera, no generaban una escalada en las diplomacias. Posteriormente, tras la crisis que enfrenta Perú por la salida del presidente Fujimori, ambos gobiernos comenzaron a mostrar las diferencias en sus visiones geopolíticas respectivas, tanto en el establecimiento de la línea de equidistancia de las costas (Perú) como que los acuerdos de 1952 y 1954 habían creado la frontera marítima en el paralelo (Chile). Con la creación de la ley de líneas de bases rectas, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se inicia la preparación de la demanda contra Chile, interpuesta ante la CIJ el 18 de enero de 2008, durante el gobierno de Alan García.

La demanda Perú-Chile en la Corte

Como lo establece el proceso de la Corte, Perú da inicio a la demanda con la presentación de su Memoria, en 2009, que se puede resumir en la

idea de definir un límite no existente entre ambas naciones, ya que no había acuerdos previos que justificaran dichas acciones. Para Chile, cuyas pruebas son presentadas en la Contramemoria, todos estos principios ya habían sido definidos entre los tres países del Pacífico Sur: Chile, Perú y Ecuador, a través de dos reuniones que generaron acuerdos en 1952 y 1954. Con esto se comprende que Chile y Perú mantienen visiones contrapuestas a pesar de que se hace énfasis en el espacio marítimo y de un problema limítrofe correspondiente al establecimiento de las líneas divisorias de las aguas también agregaba un nuevo problema, como es el cambio de la frontera terrestre desde el hito 1 de la Línea de la Concordia (establecida en el tratado de 1929) al hito Concordia, situado a orillas del mar. Por tanto, se cuestionan dos principios, el marítimo y el terrestre, recurriendo a estas instancias apoyándose en el Pacto de Bogotá.

Con respecto al primero de estos, desde la perspectiva peruana, se defiende la idea que no existe tratado entre ambos Estados en los espacios marítimos, y que las declaraciones de 1952 y el convenio de zona especial marítima de 1954 solo se trataron de acuerdos de índole pesquera, que no establecieron un límite.

A ello se debe sumar que en 1968 y 1969 se acordaron cuestiones técnicas para la fijación de los hitos en la frontera en el área terrestre. Basándose en esos principios, en 1986 se envió al embajador Bákula con una nota a

Santiago pues, al entender de Perú, no se habían desarrollado acciones para trabajar en el límite marítimo, algo que se favorecía con las declaraciones de autoridades chilenas, como el canciller Insulza en el diario *La Segunda* en 1996, donde se le preguntó sobre la delimitación marítima y en que la respuesta del canciller fue, «[...] si la proyección es en línea recta o sigue la línea de la frontera. Es un antiguo problema pendiente» (Bákula, 2008, p. 109), de la cual se desdice al día siguiente en una nota aclaratoria en el mismo diario, donde explica que dicha situación ya se encuentra resuelta entre los Estados. A través de la nueva ley de líneas de base rectas (2005), que tomaba como ejemplo los principios del libro del Almirante Faura, se busca:

Delimitación territorial: definición del límite con las líneas de base que el gobierno ya marcó en el 2005, ya que el Derecho Internacional reconoce esto para los países que posean fronteras laterales, como es el caso de las costas peruanas.

Principio equitativo: aduce que se debería crear un principio equitativo, validado por la jurisprudencia que aplicó esto en otros casos que afectaron a terceros países, con una línea media entre ambos, que reconozca los accidentes geográficos y que asegure la equidad para ambos países.

En cuanto a Chile, se defiende la idea de que existen varias declaraciones donde se fijaron los límites marítimos

entre ambos países, nacidas de los acuerdos de 1952 y 1954 donde se establece la ZEE mediante un paralelo que separa las áreas correspondientes a Chile, Perú y Ecuador. Por tanto, las acciones de Perú afectaban a los tres Estados, pues en 1954 se firmaron actas complementarias reconociendo el paralelo entre los países signatarios (Dúplica de Chile, 2012, p. 13) algo que el gobierno de Lima presentó incompleto ante la CIJ. Además, se fijaron con exactitud los puntos correspondientes mediante los nuevos acuerdos de 1968 y 1969. De este modo, Chile busca, además del reconocimiento del principio del *Pacta Sunt Servanda*, que la Corte reconozca dos puntos jurídicos más:

Estoppel: se involucra la idea de preclusión, o sea, la actitud de un Estado no puede ser contraria a la desarrollada anteriormente, pues carecería de validez. Desde 1947 hasta 1986, no se alega ningún reclamo sobre el mar por parte del gobierno peruano, se fabricaban mapas estableciendo los límites e, incluso, en un texto del canciller García Sayan, aparece el paralelo como la línea de división de las aguas.

Aquiescencia: se entiende como el reconocimiento de una parte que es tomado como consentimiento por la otra. La actitud de Perú fue durante muchos años de reconocimiento de los derechos de Chile en la zona cuestionada ante la Corte, por tanto, involucra las prácticas de los Estados con respecto a la zona comprendida en el triángulo interior.

Sin duda, uno de los mayores temas analizados es cómo se comprende el principio de equidad, ya que:

Los principios equitativos han orientado las sentencias de la Corte Internacional de Justicia siempre bajo la perspectiva de no aplicarlos de manera abstracta o apriorística, sino en función de cada caso concreto y de su funcionalidad para producir delimitaciones equitativas. El carácter equitativo de cada principio no se deriva de su validez *per se*, sino de su capacidad de aplicación práctica en cada situación concreta con el objetivo de producir equidad (Rodríguez Cuadros, 2007, p. 237).

Esta visión posee, de acuerdo con Perú, una explicación geográfica, por la forma que tienen las costas de América del Sur, donde:

El límite terrestre entre las Partes llega al mar cerca del punto más hendido de la concavidad que forman la costa peruana por el norte, orientada en una dirección, y la costa chilena al sur, que se extiende en otra. Esta es la configuración geográfica que da origen a la superposición de los títulos marítimos y que resulta, pues, central para la controversia en cuestión (Memoria de Perú, 2009, p. 47).

Esto permite identificar que, en el caso de Perú, la costa se encuentra en diagonal, mientras que la costa chilena es perpendicular, por lo cual se genera en el extremo norte una superposición

de títulos. Bajo estas visiones, es necesario comprender algunos conceptos. En primer lugar, uno de los hechos que dio pie a la reclamación peruana es el establecimiento de la ley de “líneas de base rectas”, que permitió proyectarse más allá de las zonas ocupadas históricamente bajo el concepto de Mar de Grau. Se entiende a las líneas de base como «la línea de bajamar a lo largo de la costa» (Rosiere, 2007, p. 147) desde la cual se proyectan las líneas de equidistancia, las cuales «pueden producir dos resultados discutibles» (Rosiere, 2007, p. 150). Estos resultados conllevan a una superposición de áreas donde ambos Estados reclaman igualmente derechos, los cuales, al no encontrar solución, se dirigen muchas veces a organismos externos, especialmente la CIJ. Se define el área en controversia como:

al área marítima entre (a) una línea trazada desde el punto 266 de las líneas de base peruanas, que se ubica en el punto de inicio del límite terrestre con Chile (Punto Concordia), perpendicular a la orientación general de la costa sur peruana hasta una distancia de 200 millas marinas, que corresponden al dominio marítimo peruano de 200 millas, y (b) una línea trazada a lo largo de un paralelo de latitud desde el límite terrestre hasta una distancia de 200 millas marinas, correspondiente a la línea que reclama Chile como límite marítimo entre los dos países. La línea punteada que en el mapa va hacia el sur, a partir del fin de la línea de reclamo chilena, corresponde al límite de 200 millas marinas de la

plataforma continental y la ZEE de ese país, sin perjuicio alguno para la delimitación (Memoria de Perú, 2009, p. 54).

En este caso, no solo encontramos la presencia de las líneas de equidistancia a partir de las costas, sino que la forma del litoral peruano modificaba el paralelo, proyectando un triángulo interior que extendía la zona de reclamación en las regiones de Arica y Tarapacá. Tal principio afectaba las zonas de pesca chilena y modificaba el régimen jurídico de la zona, porque a diferencia de Chile, que rescataba la visión de resguardar pero sin considerarlo dentro de su soberanía –y, de esta forma proteger los recursos naturales de su interior– para Perú significaba la integración de un área completa a su mar territorial, que en el caso de su vecino solo correspondía a 12 millas mientras que para ellos integraba la ZEE. Por ello, el requerimiento apunta a que «no hubo ni hay un límite marítimo internacional establecido entre Chile y Perú» (Memoria del Perú, 2009, p. 158) por lo cual este debía ser señalado por la Corte, de acuerdo con los principios del Derecho Internacional.

Además de este problema marítimo, se debía sumar el segundo punto de discusión: la definición del límite terrestre, cambiando el hito 1 por el hito Concordia. Sin duda, al cambiar la ubicación, se modificaba el inicio de las fronteras entre Chile y Perú. Bajo este concepto, Perú insistía que este punto (hito N.º 1) no correspondía a

los acuerdos firmados en 1929, que señalan que el límite se encontraba a 10 kilómetros del puente sobre el río Lluta, donde se marcaba una línea que llegaba a la costa. Bajo esta perspectiva:

El Hito No. 1 no tenía por meta señalar el comienzo del límite pactado, mucho menos ubicarse en ningún paralelo de latitud en especial. Tenía por objeto marcar un punto sobre el arco que constituía ese límite acordado, siendo ese punto elegido en función de la conveniencia, para asegurarse de que el hito más cercano a la costa no fuese destruido por el mar (Memoria de Perú, 2009, p. 209).

Con esta nueva interpretación, Perú estimaba que era necesario también realizar una modificación del límite terrestre, ya que el verdadero punto Concordia se encontraba próximo al mar, pero no era el hito 1. Por su parte, Chile explicaba que el hito 1 era reconocido en todos los documentos oficiales, en especial en las Comisiones Mixtas que trabajaron en las torres de enfilación de 1968 y 1969, cuando se discutió con Perú la ubicación de los mismos, entendiéndose que el límite, que coincidía con el paralelo, se hallaba en los 18° 21' 03", no en los 18° 18' 50" como intentaba cambiar por medio de la demanda el gobierno de Lima.

Para el gobierno de Chile, ambos reclamos, tanto marítimo como terrestre, responden a que «la demanda peruana ante la Corte es la culminación de los recientes intentos

peruanos de desestabilizar el límite marítimo convenido» (Contramemoria de Chile, 2010, p. 26) que era respondido por parte de Perú como que «es Chile el que ha sido incapaz o reacio de informar a la Corte acerca de la ubicación del punto en que la frontera terrestre llega al mar» (Réplica del Perú, 2011, p. 52).

Por medio de lo anterior se puede entender que la discusión del hito N° 1 y el punto Concordia apuntaba a las acciones realizadas por las Comisiones encargadas de definir las fronteras posteriores a la firma del tratado de 1929, y como esta se podía proyectar a los límites marítimos tras los acuerdos de 1952 y 1954, que Chile establecía como una «alegación meramente interpretativa de Perú» (Dúplica de Chile, 2012, p. 1) insistiendo en que «las partes han delimitado su frontera marítima mediante acuerdo» (Dúplica de Chile, 2012, p. 1) ya que los territorios marítimos de cada uno se comprendían como contiguas, pero no superpuestas, a diferencia de lo que trataba de explicar el gobierno de Perú en su demanda, ya que en la década de los cincuenta, cuando se firman, se hablaba de «límites laterales». Otro punto a discutir por parte de Chile, son las acciones peruanas sobre su propio espacio, donde muchas veces actuó bajo el régimen del paralelo para determinar quién cruzaba o no, sin sus permisos, en sus zonas marítimas y aéreas. Tras la presentación de los documentos respectivos, se desarrollaron los alegatos orales en la CIJ, entre los días

3 y 7 de diciembre de 2013, donde se resumieron los principales puntos a defender por ambos países.

La CIJ en acción: la geopolítica de la equidad

Para hacer posible la demostración de que el desarrollo de la tesis de la CIJ contiene un discurso geopolítico que define la distribución del poder entre las partes en controversia, se requiere un análisis del discurso geopolítico, entendido dicho discurso como aquel que tiene por objetivo generar modificaciones de las acciones de los líderes políticos orientadas a que la imaginación geopolítica de un actor, o bien, un conjunto de ellos, se convierta en la práctica natural de las entidades del sistema (Uc, 2008; Jiménez, en prensa), es decir, es un discurso que apunta a modificar las relaciones de poder entre determinados actores. Para comenzar, cabe revisar el concepto de la CIJ acerca del Acuerdo sobre Zona Especial de Frontera Marítima, construido a partir de las pruebas presentadas por Perú y Chile:

91. The 1954 Special Maritime Frontier Zone Agreement does not indicate when and by what means that boundary was agreed upon. The Parties' express acknowledgment of its existence can only reflect a tacit agreement which they had reached earlier. In this connection, the Court has already mentioned that certain elements of the 1947 Proclamations and the 1952 Santiago Declaration suggested an

evolving understanding between the Parties concerning their maritime boundary (see paragraphs 43 and 69 above). In an earlier case, the Court, recognizing that "[t]he establishment of a permanent maritime boundary is a matter of grave importance", underlined that "[e]vidence of a tacit legal agreement must be compelling" (Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea (Nicaragua v Honduras), Judgment, I.C.J. Reports 2007 (II), p. 735, para. 253). In this case, the Court has before it an Agreement which makes clear that the maritime boundary along a parallel already existed between the Parties. The 1954 Agreement is decisive in this respect. That Agreement cements the tacit agreement.

92. The 1954 Special Maritime Frontier Zone Agreement gives no indication of the nature of the maritime boundary. Nor does it indicate its extent, except that its provisions make it clear that the maritime boundary extends beyond 12 nautical miles from the coast (International Court of Justice (ICJ), 2014, pp. 36-37).

Los párrafos 91 y 92 de la sentencia son vitales para comprender el razonamiento que la Corte sigue durante todo el fallo para dilucidar la posición y extensión de la frontera marítima. En el primer caso, la CIJ expresa que no existía acuerdo sobre los límites marítimos antes de 1954, sino un entendimiento que

se estaba construyendo a partir de las proclamaciones unilaterales de 1947, y el Acuerdo de 1952. En este sentido, el régimen anterior no era sino una expresión tácita de una convención que estaba en vías de formación y que, por ser implícito, no define de forma taxativa lo que existe, sino que da a entender cuáles son los principios que cimentan un acuerdo. De este modo, el Tratado de 1954 viene a definir que hay un límite superior a las 12 millas marítimas, sin indicar su posición, extensión ni características.

Respecto de lo anterior, la Corte acoge el razonamiento de Perú, en cuanto a que la Declaración de Santiago de 1952 no constituye un tratado, sino un acuerdo preparatorio para una convención de mayor envergadura que condujera a definir fronteras en un plazo indefinido, es decir, no se menciona una “supuesta voluntad de los Estados de establecer límites marítimos o negociar la delimitación de sus fronteras marítimas” (Rodríguez Cuadros, 2007, p. 143). Adicionalmente, la CIJ acoge parcialmente el planteamiento chileno de que el Tratado de Zona Especial Marítima de 1954 sí constituye un tratado de límites, que establece la existencia de estos. No obstante, aquel documento no es específico en cuanto a establecer su extensión ni naturaleza. En este sentido, los instrumentos de demarcación no necesariamente constituyen la expresión de un acuerdo explícito sobre las fronteras, tal como lo señaló la CIJ.

La Corte prosigue con su razonamiento anterior, en cuanto a indicar que la frontera marítima se extiende a más de 12 millas marítimas, sin definir su extensión ni alcance. En efecto, los faros, así como otros sistemas de demarcación de fronteras, afirman que existe un límite, pero no lo definen. Así, se le concede a Chile su posición en cuanto el Tratado de Zona Especial Marítima de 1954 establece un límite superior a las 12 millas, pero también reafirma el razonamiento peruano de que no existe una frontera marítima explícitamente definida a partir de aquel tratado, sino que lo relevante es comprender el propósito específico por el cual aplican el acuerdo. Respecto de este último punto, el propósito esencial es la protección de los recursos pesqueros, razón por la cual la comprensión de los flujos de personas, vehículos y de recursos es clave para establecer la frontera marítima.

La Corte enfatiza en un aspecto esencial del proceso de construcción de las fronteras marítimas: el régimen internacional existente en el periodo bajo el cual los límites empezaron su construcción. En este sentido, la inexistencia de instituciones especializadas sobre la materia no hacía posible la imposición de su cumplimiento. De hecho, en ningún punto lo fue. Al no haber acuerdo sobre la materia entre las partes en ese entonces, no les fue posible construir por sí mismos un régimen obligatorio para terceros, dado que el propio Derecho Internacional público de la

época no prescribía nada semejante. Esto constituye una aproximación al concepto de que es la interacción entre unidades geopolíticas a través de la negociación, la controversia y el discurso lo que construye las fronteras marítimas.

Con respecto a la pregunta del juez Mohammed Bennouna, que dice «¿Consideran ustedes, en tanto a signatarios de la Declaración de Santiago en 1952, que podían en esa fecha, conforme al Derecho Internacional General, proclamar y delimitar una zona marítima de soberanía y jurisdicción exclusivas sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las diferidas costas?» (La Tercera, 2012), la CIJ indica que no puede entrar en vigor una institución que estaba en la fase inicial de su construcción, por cuanto no existe una práctica constitutiva que, en ese entonces, fuera natural para los actores que componían el sistema.

Por otra parte, la explotación de recursos pesqueros de forma continua y sistemática por parte de los litigantes, constituye una práctica relevante desde la perspectiva de configurar derechos que, sin ser soberanos, sí permiten la utilización de la superficie, suelo y subsuelo marítimos para casos específicos. En este sentido, la constitución de la frontera marítima se convierte en un proceso más concreto ante la existencia de flujos. Esto se inclinaría hacia la tesis de Agnew, en cuanto a que son los flujos los que más

condicionan la construcción política del territorio (2005). Como se ha podido observar hasta esta parte, la Corte se ha centrado en dilucidar el carácter y la dinámica de la actividad de ambos países para establecer la delimitación en 80 millas marítimas, antes que considerar la relevancia de los instrumentos de demarcación.

Empero, uno de los aspectos de mayor relevancia de la sentencia concierne al sentido, carácter y alcance que tuvo el Memorando Bákula, considerando que aquella fue la primera comunicación diplomática que cuestionó el régimen de fronteras marítimas vigente entre Perú y Chile hasta 1986. Respecto a ello, la CIJ señala que el Memorando Bákula, a diferencia del tratamiento que le dio la prensa chilena, no niega la existencia de límites marítimos, sino que pide su definición en el plano concreto, es decir, su carácter y extensión. Al respecto, la Corte señala que existe un cambio sustantivo en el régimen bajo el cual ambos países comprenden la frontera marítima, lo que es cierto, dado que, en 1986, la Convemar sí es una institución garante de la delimitación de fronteras, validadas por sus Estados signatarios. En efecto, la Corte detecta por primera vez dentro del caso un cuestionamiento acerca del carácter de los instrumentos fundadores de la Convemar y del significado de la práctica de las partes antes de 1986 (ICJ, 2014, p. 52).

Una vez analizados los principales preceptos relativos a la sentencia de la Corte, esta última expresa la metodología de construcción de

soluciones equitativas, la que se describe a continuación:

180. The methodology which the Court usually employs in seeking an equitable solution involves three stages. In the first, it constructs a provisional equidistance line unless there are compelling reasons preventing that. At the second stage, it considers whether there are relevant circumstances which may call for an adjustment of that line to achieve an equitable result. At the third stage, the Court conducts a disproportionality test in which it assesses whether the effect of the line, as adjusted, is such that the Parties' respective shares of the relevant area are markedly disproportionate to the lengths of their relevant coasts (*Maritime Delimitation in the Black Sea (Romania v. Ukraine)*, Judgment, I.C.J. Reports 2009, pp. 101-103, paras. 115-122; *Territorial and Maritime Dispute (Nicaragua v. Colombia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2012 (II), pp. 695-696, paras. 190-193). (ICJ, 2014, p. 61).

De este modo, se confirma la tendencia a la equidad de la Corte. Esto indica que la equidistancia acotada es el resultado más lógico si el bien a proteger es la estabilidad política de una región determinada, más allá de que las partes consideren justa la sentencia o no, como fue la situación en Chile donde “las sentencias recientes del tribunal dan una señal equívoca a los Estados que no están conformes con un determinado *statu quo*, quienes pueden concluir que su

revisión judicial es una alternativa que ofrece altas probabilidades de cambio” (López, 2014, p. 1149). Empero, este objetivo de propender a la equidad entre las partes no puede entenderse como un resultado automático ni a todo evento dentro de la jurisprudencia de la Corte, sino que es la consecuencia de la interpretación que hace la Corte de la acción y el discurso de los Estados que le conceden la potestad de resolver la nueva distribución de zonas marítimas.

Finalmente, cabe señalar que a Chile la CIJ le garantizó una frontera marítima que parte desde el hito N° 1, hasta una extensión de 80 millas marítimas, para luego trazar una línea equidistante acotada a partir de la milla 80 en adelante para ajustar una proyección frontal desde las costas peruanas, que están dispuestas en sentido diagonal, hasta alcanzar una frontera de 200 millas marítimas. Así, ambas partes disponen de 200 millas de ZEE a partir del punto C especificado por la Corte.

Conclusiones

De acuerdo con lo analizado anteriormente, se puede concluir que las fronteras marítimas también poseen una dimensión discursiva fundamental. Así como se pueden plasmar en los mapas para manifestar pretensiones e intereses del futuro, también el sentido y alcance de los acuerdos son una muestra de consensos mínimos que los Estados han alcanzado para poder negociar e interactuar más allá

de las diferencias que los separan en variados ámbitos.

En el caso Perú-Chile, la CIJ sí genera un discurso geopolítico desde el momento en que está llamada, por el consentimiento de al menos una de las partes, a interpretar el sentido profundo de los intereses que los litigantes defienden mediante la definición de una frontera marítima que no necesariamente puede satisfacer, así sea parcialmente, las pretensiones de los litigantes, es decir, estableciendo una postura referente al respeto de la regla del paralelo o la equidad respecto de la forma de las costas.

La estructura del régimen internacional existente en el periodo 1947-1954, el cual no entraba en vigor para terceros países, efectivamente supone una etapa fundamental para los inicios del Derecho Internacional del Mar que surge de las labores de las diplomacias regionales. La interpretación de la construcción de los acuerdos y su alcance por parte de la Corte constituye una evidencia palmaria de su papel como actor geopolítico, por cuanto está llamado a identificar el sentido y alcance del espíritu de los acuerdos entre Estados con base en la evolución del discurso geopolítico de las partes en controversia.

Finalmente, el proceso de distribución de poder que la Corte produce es de alcance subregional. En efecto, al pronunciarse aquella respecto del talante territorial que el discurso

geopolítico de las partes proyecta sobre los espacios que configuran la subregión de interés, y someter a prueba los intereses que pudieran ser afectados, la Corte modifica la distribución del poder de los actores, persiguiendo en la mayoría de los casos la equidad, más allá de la conformidad de las partes. De esto se desprende que la Corte tiende a generar sistemas de equilibrio de poder y aspiraciones de las partes en controversia. Esta es la geopolítica de la equidad.

REFERENCIAS

- Agnew, J. (1994) "The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory". *Review of International Political Economy* 1(1):53-80.
- Agnew, J. (2005). *Geopolítica, una re-visión de la política mundial*. Madrid, Trama.
- Aljovín de Losada, C. y Cavieres, E. (coords). (2005). *Perú-Chile, Chile-Perú: 1820-1930. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Bákula, J. M. (2008). *La imaginación creadora y el nuevo régimen jurídico del mar. Perú y Chile, ¿el desacuerdo es posible?* Universidad del Pacífico.
- Cajías, F. y Cavieres, E. (coords). (2008). *Bolivia-Chile, Chile-Bolivia: 1820-1920. Desarrollos*

- políticos, económicos y culturales*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Cañas Montalva, R. (2008). *Geopolítica oceánica y austral. Selección de escritos*. Santiago. Colección Academia de Guerra del Ejército.
- Cicerchia, R. y Cavieres, E. (Coords). (2012). *Argentina-Chile, Chile-Argentina: 1820-2010. Desarrollos políticos, económicos y culturales*. Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Foucher, M. (2012). *L'obsession des frontières*. París, Perrin.
- Gallois, P. (1992). *Geopolítica. Los caminos del poder*. Madrid, A.G Grupo S.A.
- Ghisolfo, F. (1994). "El factor político-estratégico en la frontera oceánica chilena". *Revista de Marina* 111(821) Gobierno de Chile. (2010). *Contramemoria de Chile*. La Haya, Corte Internacional de Justicia.
- Gobierno de Chile. (2012). *Dúplica de Chile*. La Haya, Corte Internacional de Justicia.
- Gobierno de Perú. (2009). *Memoria del Perú*. La Haya, Corte Internacional de Justicia.
- Gobierno de Perú. (2011). *Réplica del Perú*. La Haya, Corte Internacional de Justicia.1-19.
- Goudin, P. (2010). *Diccionario de Geopolítica*. París, Choiseul.
- Herrero de Castro, R. (2006). *La realidad inventada. Percepciones y proceso de toma de decisiones en política exterior*. Madrid, Plaza y Valdés S. L.
- International Court of Justice. (2014). *Judgement of 27 January 2014*. The Hague, International Court of Justice.
- Jiménez, D. (En prensa) "Desde el Tratado de Paz y Amistad de 1984 al Tratado de Maipú de 2009: un proceso evolutivo institucionalmente consolidado". *Revista de Ciencia Política* 36(2).
- Klare, M. T. (2003). *Guerras por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Barcelona, Urano Ediciones.
- Lacoste, P. (2003). *La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000)*. Santiago, Fondo de Cultura Económica.
- Lacoste, Y. (1990). *La geografía, un arma para la guerra*. Barcelona, Anagrama.
- La Tercera. (2012, diciembre 14). *Las respuestas de Chile y Perú a la pregunta del juez de La Haya*. Recuperado de: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/12/674-498623-9-las-distintas-respuestas-de-chile-y-peru-ante-la-pregunta-del-juez-marroqui.shtml>
- Leyton, C. (2011). *Chile y Perú. Una rivalidad duradera*. Santiago. Akhilleus.
- Llanos, H. (2006). *Teoría y práctica del Derecho Internacional Público*.

- Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Manzano, K. (2016). "Representaciones geopolíticas: Chile y Argentina en Campos de Hielo Sur". *Revista de Estudios Fronterizos*. 17 (33) 83-114.
- Marini, J. F. (1985). *El conocimiento geopolítico*. Buenos Aires, Editorial Círculo Militar.
- Martínez Busch, J. (1993). *Océanopolítica, una alternativa para el desarrollo*. Santiago. Andrés Bello.
- Ó Tuathail, G. & Agnew, J. (1992). "Geopolitics and discourse. Practical geopolitical reasoning in American foreign policy". *Political Geography* 11(2):190-204.
- Pinto, J. (2010). "La provocadora lectura de George L. Mosse acerca del sentido de los nacionalismos. Su importancia teórica para la comprensión de los populismos latinoamericanos". *Revista SAAP* 4(2):145-160.
- Rodríguez Cuadros, M. (2007). *Delimitación marítima con equidad: el caso de Perú y Chile*. Lima, PEISA.
- Rodríguez Elizondo, J. (2006). *Las crisis vecinales del gobierno de Lagos*. Santiago de Chile, Random House Mondadori.
- Rodríguez Elizondo, J. (2009a). *Conflicto Chile-Perú. Los hechos que ocultó el Derecho*. www.fes.cl [Consultado el 28-07-2015]
- Rodríguez Elizondo, J. (2009b). *De Charaña a La Haya. Chile, entre la aspiración marítima de Bolivia y la demanda marítima de Perú*. Santiago de Chile, La Tercera Ediciones: Editorial Planeta Chilena S.A.
- Rodríguez Elizondo, J. (2014). *Historia de dos demandas: Perú y Bolivia contra Chile*. Santiago de Chile, Aguilar : El Mercurio.
- Rosiére, S. (2007). *Geographie politique & Géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*. Paris, Ellipses.
- Royer, P. (2012). *Géopolitique des mers et des océans. Qui tient la mer tient le monde*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Russell, R. (2010) "El Estado y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria". En: *La política internacional subnacional en América Latina*, compilado por Luis Maira. Buenos Aires, Libros del Zorzal, 83-106.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge, Cambridge University Press.

200 MILE LIMIT USING THE 'ARCS OF CIRCLES' APPROACH

Mercator Projection
Datum: WGS-84
(Scale accurate at 92°S)

0 50 100 150 200 250 300
Nautical Miles

0 100 200 300 400 500
Kilometers

coastal configuration is based on nautical charts 100, 201, & 306
and Chilean nautical chart 1000

Prepared by: International Mapping

Punta Puntas, Talara, Paita, Revetación, San José, Malabrigo, Punta Malabrigo, Vegeles, Lima, Pisco, Punta Juan Fernández, San Juan, Tanaca, Atico, Ocoña, Arequipa, Mollendo, Ilo, Paita, Tarma, Pisco, Iquique, Punta Lobos, Punta Arenas

COLOMBIA

BRAZIL

PERU

CHILE

PACIFIC OCEAN

200 nm limit following the geographic parallel

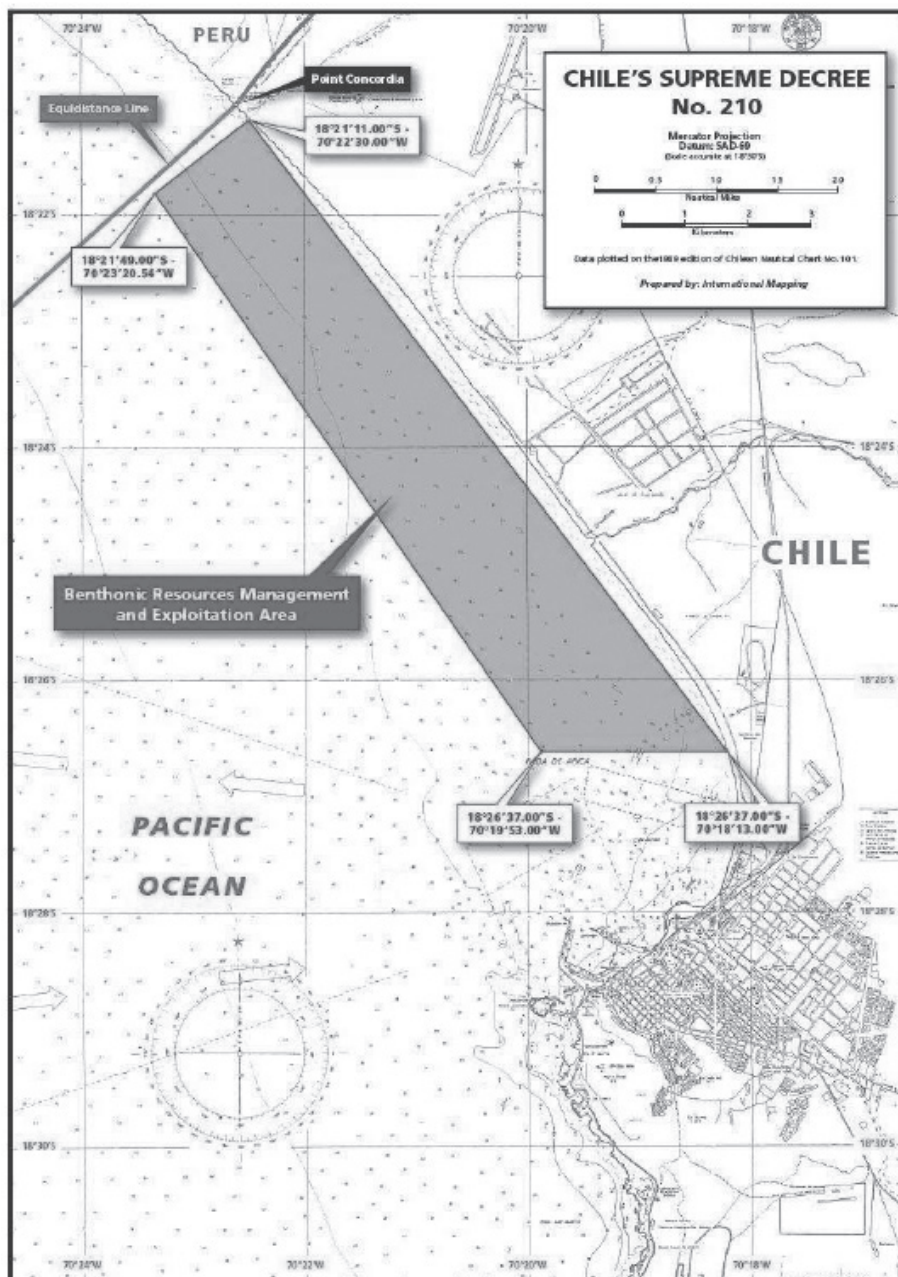
Peru's 200 nm limit using the 'ArCs of Circles' approach

Chile's 200 nm limit using the 'ArCs of Circles' approach

Area of overlap with Chile

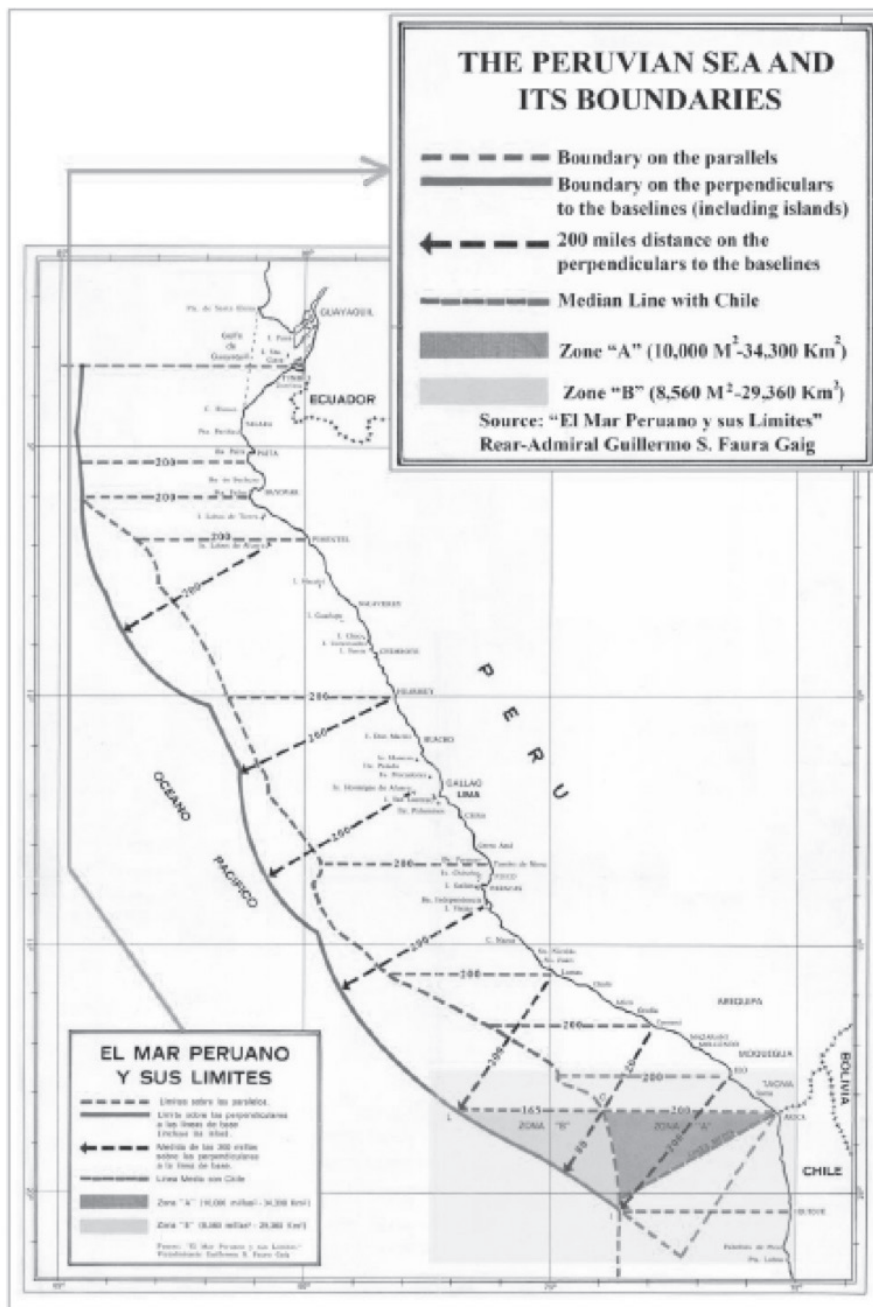
EL PAPEL GEOPOLÍTICO DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN AMÉRICA DEL SUR:
EL CASO PERÚ – CHILE (2008-2014)

Anexo II: Frontera terrestre según punto de partida de los límites marítimos señalado en el Decreto Supremo 210 de Chile

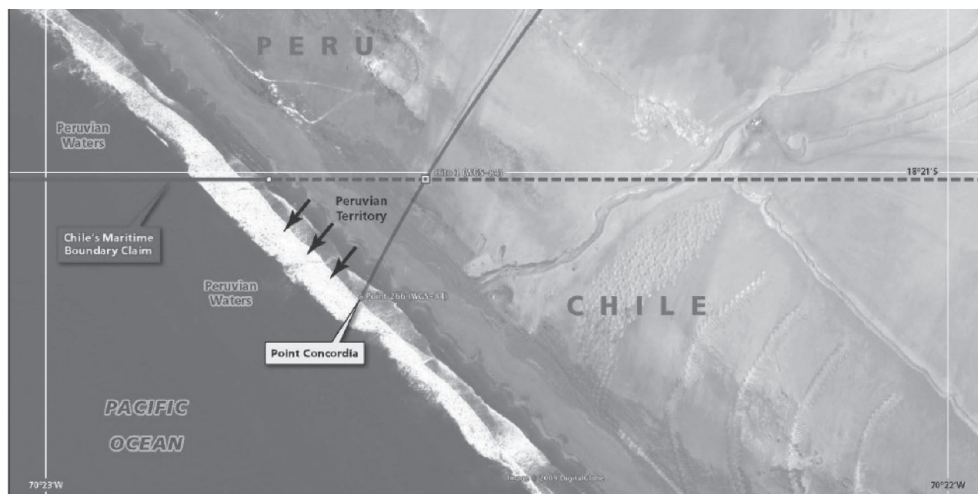


Fuente: (Memoria del Perú, 2009: 153).

Anexo III: El mar peruano y sus límites, de acuerdo con los diseños de Guillermo Faura

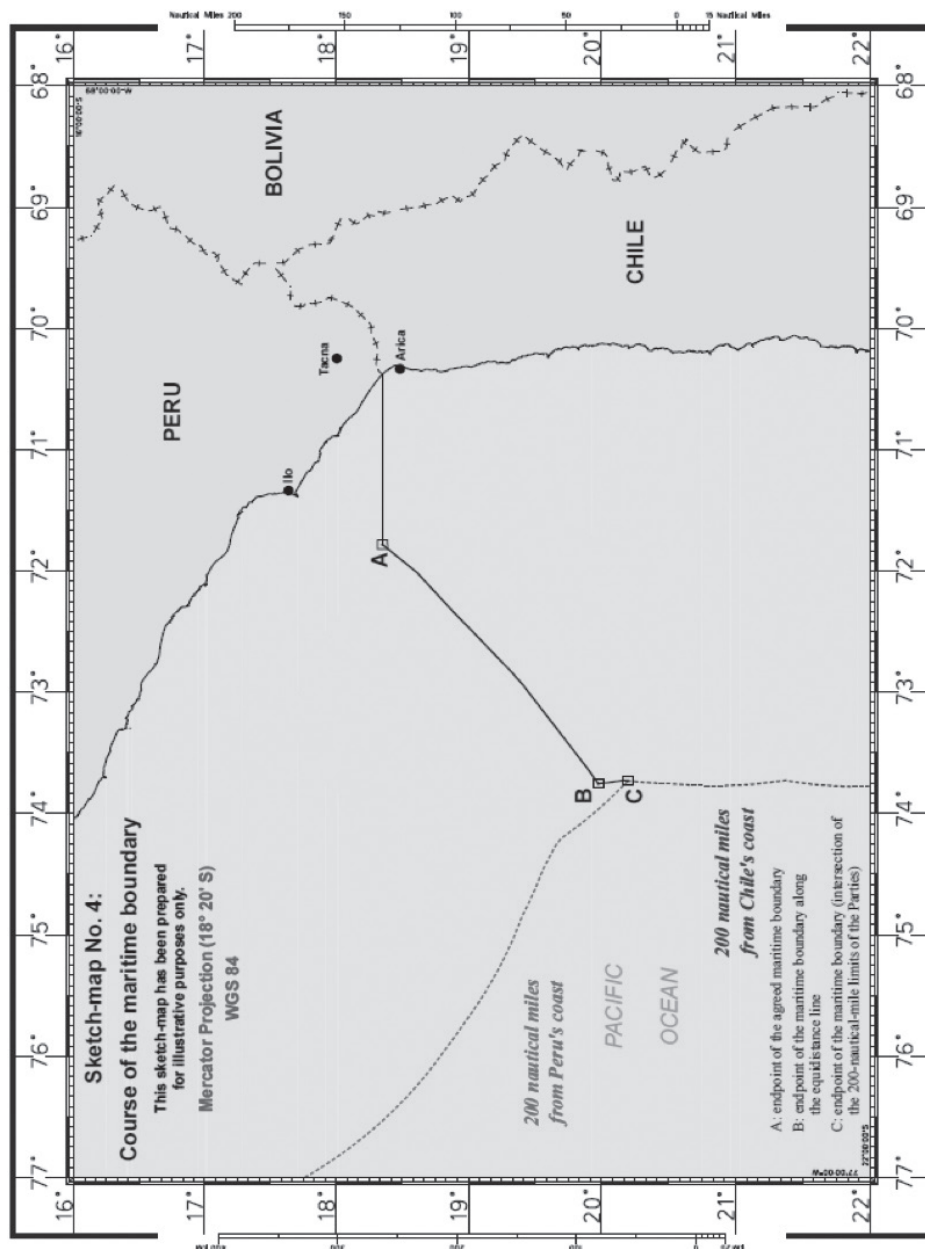


Fuente: (Dúplica de Chile, 2012: 181).

Anexo IV: Pretensiones de Chile y Perú en relación con el Triángulo Terrestre

Fuente: (Réplica del Perú, 2011: 173).

Anexo V: Límites marítimos peruano-chilenos establecidos por la CIJ en la sentencia de 2014



Fuente: (ICJ, 2014: 66).

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):215-238,2016

EMPRESARIOS INDUSTRIALES CHILENOS COMO ACTORES NO GUBERNAMENTALES INTERNOS Y SU PARTICIPACIÓN EN LAS INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA DURANTE EL GOBIERNO DE EDUARDO FREI MONTALVA, 1964-1970*

Javier Eduardo Recabarren Silva**

RESUMEN

El artículo analiza, en el marco de los trabajos de política exterior de Chile y los estudios de Análisis de Política Exterior, la participación y el papel que cumplieron tres importantes entidades empresariales chilenas –la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Sociedad de Fomento Fabril (Sofifa) y la Asociación de Industriales Metalúrgicos (Asimet)–, en las iniciativas del gobierno chileno de Eduardo Frei Montalva para dinamizar y profundizar el proceso de integración latinoamericana entre los años 1964 y 1970. Afirmamos que los actores empresariales escogidos apoyaron los esquemas de integración, así como las medidas del gobierno en ese proceso, de manera más intensa que en años anteriores, lo que permitió fortalecer la posición chilena para liderar cambios en la integración regional. Para tal efecto se realizó una exhaustiva recopilación

Recibido: 18 de agosto de 2015
Evaluated: 24 de febrero de 2016
Aprobado: 20 de marzo de 2016

Artículo de investigación

Referencia: Recabarren, J. (2016). Empresarios industriales chilenos como actores no gubernamentales internos y su participación en las iniciativas de integración latinoamericana durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2), pp. 215-238. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.1877>

* Proyecto de Investigación del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales, Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo.

** Investigador Asociado del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales (CERI), Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: javierrecabarren@udd.cl

de fuentes primarias de la época y se utilizaron las variables de los estudios de Análisis de Política Exterior, para examinar la importancia de trabajar a los actores no gubernamentales internos en relación con la política exterior de un país.

Palabras clave: actores internos no gubernamentales, análisis de política exterior, Integración Latinoamericana, Pacto Andino.

CHILEAN ENTREPRENEURS INDUSTRIALS AS INTERNAL NONGOVERNMENTAL ACTORS AND THEIR PARTICIPATION IN THE LATIN AMERICA INTEGRATION INITIATIVES DURING THE EDUARDO FREI MONTALVA GOVERNMENT, 1964-1970

ABSTRACT

Using the context of Chile's foreign policy and the framework of Foreign Policy Analysis studies, this article analyzes the participation and the role of three important business-sector entities in Chile -the Confederation of Production and Commerce (CPC), the Federation of Chilean Industry (Sofopa), and the Metallurgical and Metal-mechanic Industries Association (Asimet). We examine the role of the three actors in Chilean government initiatives under Eduardo Frei Montalva that aimed at stimulating and consolidating Chile's integration process with the rest of Latin America between 1964 and 1970. We argue that the business-sector actors chosen here supported integration schemes, as well as government measures in the integration process, in a more intense manner than previous years, allowing for the strengthening of Chile's position to spearhead changes in regional integration. To support our argument, we compiled an exhaustive amount of primary sources from the period and used variables in Foreign Policy Analysis studies to evaluate the significance of the workings of domestic non-governmental actors in shaping the country's foreign policy.

Key words: Nongovernmental actors; Foreign Policy Analysis; Latin American integration; Andean Pact.

EMPRESÁRIOS INDUSTRIAIS CHILENOS COMO PERSONAGENS NÃO GOVERNAMENTAIS INTERNOS E SUA PARTICIPAÇÃO NAS INICIATIVAS DE INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA DURANTE O GOVERNO DE EDUARDO FREI MONTALVA, 1964-1970

RESUMO

O artigo analisa, no quadro dos trabalhos da política externa do Chile e os estudos de Análise da Política de Exterior, a participação e o papel que levará a cabo três

importantes entidades empresariais chilenas - a Confederação da Produção e do Comércio (CPC), a Sociedade para o Desenvolvimento Industrial (Sofofa) e a Associação das Indústrias Metalúrgicas (Asimet)-, nas iniciativas do governo chileno de Eduardo Frei Montalva para impulsar e aprofundar o processo de integração da América Latina entre os anos 1964 e 1970. Afirmamos que os personagens empresariais escolhidos apoiaram os esquemas de integração, assim como as medidas do governo nesse processo, de forma mais intensa que nos anos anteriores, o que permitiu fortalecer a posição chilena para liderar mudanças na integração regional. Para tal efeito se realizou uma exaustiva síntese das fontes primárias da época e se utilizaram as variáveis dos estudos de Análise da Política Exterior, para examinar a importância de trabalhar aos personagens não governamentais internos em relação à política externa de um país.

Palavras-chave: Personagens internos não governamentais; Análise da Política Exterior; Integração da América Latina; Pacto Andino.

Introducción

Hoy día es posible observar en América Latina diversos esquemas de integración que, con distintos objetivos, se superponen unos con otros. Así encontramos algunas fórmulas amplias, tales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), junto a otros procesos subregionales como son la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Alianza del Pacífico.

En este panorama de diversas formulas de integración, el Estado chileno solo participa como miembro pleno de este último esquema creado en el año 2011 –sin contar la CELAC ni Unasur,

que por sus objetivos no conllevan importantes compromisos nacionales—. La membresía a este nuevo proceso ha sido, sin lugar a dudas, una “novedad” positiva para los gobiernos, la prensa y diversos actores chilenos, ya que desde el año 1976, cuando Chile se retiró del Pacto Andino, no se era miembro pleno de ningún esquema de integración económico existente.

Sin embargo, pocas veces se recuerda que Chile, durante la década de 1960, participó de manera activa en la integración económica que estaba desarrollándose en América Latina, tanto en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como más tarde en el Acuerdo de Cartagena, en 1969. En esos esquemas, el Estado chileno fue un protagonista durante la segunda mitad de la década de

1960 (Lagos, 1972), donde incluso ese interés por participar de manera activa traspasó las fronteras de la sola participación gubernamental. Y es que junto al protagonismo que tuvo el gobierno chileno, liderado por el presidente Eduardo Frei Montalva, los actores no gubernamentales internos, como los partidos políticos y grupos empresariales, también cumplieron un papel destacado desde sus diversos espacios e intereses, conscientes que debían tener un papel en estos nuevos procesos regionales (Atria, Cusack, Chelley, 1974; Wilhelmy, 1982a).

El presente trabajo tiene como principal objetivo analizar, en el marco de los trabajos que han estudiado la participación de actores no gubernamentales internos en la política exterior chilena en los procesos de integración latinoamericana, el papel que cumplieron tres importantes grupos empresariales chilenos –la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), la Sociedad de Fomento Fabril, (Sofofa) y la Asociación de Industriales Metalúrgicos (Asimet)–, en las iniciativas del gobierno chileno de Eduardo Frei Montalva para dinamizar y profundizar el proceso de integración latinoamericana durante su mandato entre los años 1964 y 1970.

Afirmamos que estas entidades empresariales, que en años anteriores ya se habían mostrado favorables a los procesos de integración regional, durante este período

manifestaron un apoyo más intenso que ayudó a respaldar las decisiones gubernamentales en dichos esquemas, fortaleciendo la posición chilena para liderar transformaciones durante la segunda mitad de la década de 1960. Y esto sucedió así, porque ambos actores estaban interesados en que la participación nacional en el proceso de integración mejorase el desarrollo económico del país. Asimismo, esta visión común les permitió tener un punto de encuentro en un contexto en que las relaciones entre empresarios y gobierno habían comenzado siendo lejanas durante los primeros años.

Para efectos de este trabajo, entenderemos la política exterior como una actividad o programa que, elaborado y ejecutado dentro de un Estado por el gobierno de turno, se orienta a lograr determinadas metas y resolver asuntos relacionados con el plano internacional, por lo que sus decisiones afectan a entidades extranjeras que están fuera de la jurisdicción nacional (Van Klaveren, 1984). Al ser entonces un “plan” del gobierno de turno dirigido hacia el exterior, tiene la característica de verse afectada en el tiempo por variables tanto del plano internacional como doméstico, y por tanto de experimentar diversos cambios entre gobiernos o en un mismo período gubernamental (Hermann, 1990; Wilhelmy, 1988).

Estudio de los actores no gubernamentales internos: El caso de los empresarios industriales chilenos

Los trabajos sobre política exterior chilena relacionados a los procesos de integración regional en las décadas de 1960 y 1970, le han otorgado un énfasis a las influencias que provienen desde el ámbito externo y sobre todo a la centralidad del papel que ha tenido el Estado, como un actor unitario en materia internacional (Medina, 2002; Wilhelmy, 1982a, Fermandois, 1985). La razón principal radicaría en las características legales y políticas del sistema político chileno, en que la política exterior es concebida como un área de ejecución y diseño del poder Ejecutivo (Wilhelmy, 1982b). Por lo que los trabajos que han abordado a los actores no gubernamentales internos en la política exterior chilena en los procesos de integración, son escasos (Atria & Cusack, Chellew, 1974; Godoy, 1965; Wilhelmy, 1982a).

Ahora bien, como sostienen muchos estudios de Análisis de Política Exterior, incorporar factores domésticos de un país en los análisis de política exterior, permite tener una comprensión más completa de las decisiones y posiciones de un Estado en materia internacional, así como de las distintas variables que afectan el comportamiento de los diversos actores involucrados en esta (Doeser, 2011; Hermann, 1990; Hudson, 2007; Katzenstein, 1978; Neack, Hey & Haney, 1995; Wilhelmy, 1987). Asimismo, como bien analizó

Robert Putnam (1988) en su trabajo *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*, los gobiernos se ven enfrentados constantemente a un juego de doble nivel, donde, por una parte, deben tener en cuenta las presiones internacionales a la hora de tomar posiciones y actuar en política internacional, pero al mismo tiempo si no logran tener la debida “resonancia” y acuerdos a nivel nacional, no podrá llevar a cabo los cambios esperados (Putnam, p. 430).

Por tanto para efectos de este trabajo, queremos destacar de entre los diversos factores domésticos que pueden afectar la política exterior, la importancia de estudiar a los actores no gubernamentales internos, como los partidos políticos y grupos empresariales, por ser ellos, en palabras de Charles Hermann (1990), una de las fuentes más importantes de cambio en política exterior. De esta manera, al examinar y comprender las posiciones e incidencias de estos actores en relación con los asuntos internacionales, se puede analizar mejor el comportamiento de la política exterior de un determinado país (Hudson, 2007, p. 128).

Para el caso específico del proceso de integración latinoamericana iniciado a principios de 1960, como logró dar cuenta el funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo, Horacio Godoy, en su temprano estudio *Actitudes frente a la integración*, los actores no gubernamentales

internos no tuvieron una actitud pasiva, e incluso a medida que se iba desarrollando y profundizando el proceso de integración, se vieron cada vez más involucrados por los intereses que estaban en juego. Por lo que con el avance del proceso de integración, dirá Godoy, estos actores fueron reorientando sus intereses y motivaciones originales (Godoy, 1965, p. 143).

Por su parte, el académico peruano Enrique Bernalles también analizó la importancia de este tipo de estudios durante su participación en el seminario internacional sobre las *Variables Políticas del Pacto Andino*, organizado entre el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica y el Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino (CINDA) en el año 1973, y que contó con la participación del expresidente Frei Montalva. Para Bernalles, la importancia de trabajar esta temática es que los procesos de integración tienen la característica de no ser esquemas estáticos en el tiempo, sino que pueden mutar como consecuencia de varios factores, entre estos, las distintas posiciones que pueden ir adoptando en el tiempo los actores internos de cada país sobre la base de sus propias convicciones ideológico-valorativas del proceso. Por lo que en determinados momentos, al actuar a favor o en contra de las políticas integracionistas del actor gubernamental, pueden llegar a afectar sus propuestas y acuerdos con otros países, lo que conlleva a que los

distintos países muestren diferentes grados de consenso y fortaleza interna en sus posiciones e iniciativas (Bernalles, 1974, pp. 83-84).

Creemos, por tanto, que estudiar a los tres grupos empresariales chilenos más importantes en ese entonces en relación con el proceso de integración latinoamericana y con las iniciativas del gobierno chileno en esta, permite dar cuenta que los actores no gubernamentales internos chilenos no solo participaron con fuerza en el proceso de integración, sino que también ayuda a analizar mejor los grados de apoyo interno que tuvo el gobierno de Eduardo Frei Montalva para liderar una posición reformista en los esquemas de integración entre los años 1964 y 1970.

Dimensión económica e internacional del gobierno de Frei: críticas y propuestas a la marcha del proceso regional

Eduardo Frei Montalva, líder del Partido Demócrata Cristiano, se convirtió en presidente de Chile en noviembre de 1964 con un histórico 56,08% de los votos. Al poco tiempo de establecerse en el poder, puso en práctica aquellos principios y orientaciones que su partido había venido defendiendo desde hacía años en materia de integración regional (Valdés, 1967). Esto le permitió comenzar a establecer un liderazgo en el proceso de integración por medio de

una serie de iniciativas, que al mismo tiempo afectaron a los actores no gubernamentales internos chilenos y al proceso de integración en su totalidad.

Para entender mejor lo que sucedió, deben considerarse tres dimensiones en el análisis: a) el estancamiento que se había producido en la marcha de la integración hacia el año 1964; b) la posición económica e internacional con la cual asumió el nuevo gobierno; c) y el estilo político del nuevo mandatario.

Respecto a la primera dimensión, para el año 1964 los distintos países que pertenecían a la ALALC estaban asumiendo posiciones divergentes. El telón de fondo de estas eran las distintas dimensiones de sus mercados internos, la potencialidad de sus economías y las diversas ideologías de sus respectivos gobiernos, traducándose en estrategias y proyectos de integración disímiles, que estaban afectando los objetivos del proceso (Magariño, 2005).

La posición chilena al respecto, venía expresando desde el año 1963 su molestia ante tal situación. La crisis del proceso regional para el gobierno chileno radicaba en las dificultades para incorporar nuevos productos en las listas nacionales, en los obstáculos para conformar la primera lista común en 1964, la falta de coordinación y planificación de políticas de desarrollo agropecuario e industrial, así como la poca diversificación del comercio, que se había mantenido en productos

tradicionales (Daza, 1964, p. 16). Por último, la iniciativa chileno-brasileña del año 1963 de realizar una reunión de ministros de RR.EE., para otorgarle un apoyo político al proceso, no se concretó.

Es importante subrayar, que el trasfondo de esa percepción gubernamental chilena se sostenía en haber sido uno de los países con más alto déficit acumulado en su balanza comercial respecto a los demás países de la zona entre los años 1961 y 1964, así como un cierto nacionalismo abierto hacia el continente latinoamericano, donde se consideraba que el desarrollo nacional se alcanzaba junto a los demás países de la región (Magariños, 2005, p. 507). Esta crítica liderada por Chile era también ampliamente compartida por los países medianos, como Colombia, Uruguay y Ecuador, por lo que fue patente, hacia finales de 1964, que en el proceso de integración latinoamericana estaban enfrentándose dos posiciones que difícilmente iban a lograr armonizarse.

La segunda dimensión de análisis, esto es, la posición económica e internacional con la cual asumió el nuevo gobierno, será una que no solo intentará responder a esa situación de crisis por medio de una postura reformista a nivel discursivo y programático.

Al llegar al Palacio de la Moneda un gobierno de partido único, que no contemplaba compartir el poder con

otra colectividad política, los nuevos roles de poder fueron ocupados por demócrata cristianos, y por tanto, será la ideología del partido la que definirá, en gran medida, el programa de gobierno y las políticas aplicadas. En otras palabras, la ideología demócratacristiana, que desde la década de 1950 era abiertamente prointegración, influyó y orientó los principales temas de política exterior con “[...] un estilo de acción de corte reformista, caracterizado por un activismo en busca de sustanciales modificaciones en la posición internacional de Chile [...]” (Wilhelmy, 1982, p. 34). Por su parte, la editorial de un importante diario chileno, *El Mercurio*, expresó en diciembre de 1964, que la etapa retórica de la integración regional iba a modificarse tras la llegada del nuevo presidente: “las ideas básicas que conforman el estilo y pensamiento del presidente Frei y de sus colaboradores se ha visto, desde hace tiempo, en la necesidad de concebir a Chile como una entidad nacional cuyo destino se cumplirá en la medida en que se integre en una constelación de pueblos hermanos en el idioma, en la cultura, en el pasado y en la común necesidad” (*El Mercurio*, 1964, 11 de diciembre).

Por consiguiente, el programa de gobierno estuvo inspirado por esos temas que habían sido pilares y transversales en el partido, buscándose realizar una “revolución en libertad”, es decir, reformas estructurales en distintas áreas del país dentro de un

marco legal. Entre las transformaciones sociales y políticas que se querían alcanzar, estaba realizar una reforma agraria que dejara atrás el viejo sistema de latifundio, reformas de promoción social y reformas a la Constitución. Y para esto se necesitaba acelerar y triplicar la tasa de crecimiento per cápita, bajar los índices de inflación casi a cero en un período de cuatro a cinco años y redistribuir el ingreso (French-Davis, 1973, pp. 22-23).

Por consiguiente, era fundamental mejorar el sector externo de la economía, donde la política exterior era un instrumento clave, como se manifestó en el programa de gobierno de Frei: “Todo lo que Chile debe hacer en su vida interna lo relaciona, inevitablemente, con el gran mundo exterior. Somos parte del mundo, del Hemisferio Occidental y de la América Latina [...] Todo lo que podamos hacer adentro está hoy condicionado a lo que ocurre afuera” (Política y Espíritu, 1964, p. 19).

De esta manera, la estrategia de desarrollo del nuevo gobierno apuntaba, sobre la base de una concepción independiente, a mantener relaciones diplomáticas y económicas con todo el mundo mientras ayudara a los intereses del país. Y entre las mayores prioridades, se encontraba dinamizar la integración latinoamericana, pues de esta dependía la promoción industrial, la exportación de esos productos y la expansión del mercado interno (Fruhling, 1983, 231).

Por lo anterior es que en el primer discurso realizado por el canciller Valdés ante el Congreso Nacional en enero de 1965, la integración latinoamericana era un imperativo del nuevo gobierno, al que se le pretendía abordar con “decidida voluntad” por ser esta fundamental para el crecimiento, el desarrollo y porque lograría poner el nombre de América Latina en el mundo (Valdés, 1970, p. 27). En esta lógica, también afirmó que el nuevo gobierno no estaba “satisfecho” con lo alcanzado hasta entonces en materia de integración, por lo que se defenderá la necesidad de profundizar la marcha del proceso, tanto en sus instrumentos políticos como económicos, así como hacerlo más inclusivo, incorporando a los sindicatos, universidades y demás actores que no habían tenido protagonismo (1970, pp. 28-29).

Por último, no puede dejar de analizarse la relevancia que tuvo en la nueva política exterior el perfil y estilo internacional del nuevo mandatario, quien bajo la tipología de Manfred Wilhelmy, tuvo un estilo de liderazgo “ideológico” e “impulsor” en relación con la política exterior de su gobierno. Es decir, en materia internacional Frei siempre exhibió “[...] una preocupación especial y personal por el desarrollo de nuevas iniciativas” (Wilhelmy, 1982, p. 33). Es interesante decir a este respecto, que más allá de la influencia que tuvo la ideología del partido sobre las orientaciones generales de la política exterior, la ventaja que tuvo Frei para tener

una gran independencia en materia internacional y a su vez utilizarlo cuando lo requirió –a diferencia de lo que aconteció en política interna–, fue que era un líder importante dentro de su partido (Wilhelmy, 1976a, p. 30).

También se puede añadir, que los atributos de un liderazgo ideológico y propulsor no solo fueron beneficiados por la línea independiente que pudo desarrollar respecto a la directiva de su partido, sino también por las características de su propia personalidad y experiencia de vida. Por su educación, intereses y vivencias, fue una persona que desde muy temprano se cautivó por conocer la realidad internacional, convirtiéndose, al momento de ser elegido, en el mandatario más interesado y versado sobre política internacional que hasta ese entonces haya pasado por La Moneda, y con mayores y mejores vínculos internacionales (Fermendois, 2004, p. 297). Como afirmara Fermendois, “si Alessandri (presidente durante los años 1959-1964) probablemente se sentía incómodo en el mundo internacional, Frei resplandecía y aun se refugiaba en él” (2004, p. 308).

Por consiguiente, estos tres factores expuestos son clave a la hora de comprender el comportamiento de la política exterior chilena hacia el proceso de integración latinoamericana entre los años 1964 y 1970. En este contexto es posible entender también las primeras iniciativas llevadas a cabo

por Frei para, de manera autónoma, inspirar a los demás países a avanzar en la profundización de la integración, tanto a nivel interno como externo.

Respecto al nivel interno, en noviembre de 1964 Frei mandó al Congreso un proyecto de modificación de la Constitución donde, entre otras cosas, incluía la autorización para delegar algunos poderes del Estado chileno a entidades supranacionales que estuviesen dedicadas a la integración y el desarrollo. Esta iniciativa tuvo la particularidad de que fue una acción realizada, no sobre la base de que otros países lo estuviesen realizando, sino que fue una apuesta unilateral (Wilhelmy, 1976a, p. 51).

A nivel externo, la iniciativa de Frei se manifestó cuando envió una carta a cuatro importantes economistas latinoamericanos –Felipe Herrera, Raúl Prebisch, Carlos Sanz de Santamaría y a Antonio Mayobre³–, expresándoles la situación de la integración, la insatisfacción sobre su marcha y las reformas urgentes para promoverla y cumplir con la meta final del Tratado de Montevideo. La respuesta que entregaron los “cuatro”, como se les llamó, tuvo una amplia difusión mediática, tanto en los países de la ALALC (Magariños, 2005, p. 559) como en Europa y EE.

UU. Esto se evidenció en el reportaje que realizó el semanario *The Economist* en mayo de 1965, donde de una manera bastante peculiar catalogó a Frei como el “clarinetista” que llama a la unidad latinoamericana, y al grupo de los cuatro, como la pequeña banda que siempre había estado dedicada a unir económicamente a la región y que por fin había adquirido el “lanza-llamas” para realizarlo –refiriéndose a Frei– (*The Economist*, 1965, p. 506).

Lo que en último término se esperaba de las inquietudes planteadas por el presidente chileno, y luego la respuesta que manifestaron “los cuatro” en documento de alrededor de 30 páginas, era darle un nuevo empuje al tema de la integración y que se comenzara a discutir no solo a nivel técnico sino también político.

Al momento de enviar la carta a los cuatro economistas, Frei también se preocupó de mandársela a los demás mandatarios latinoamericanos. Sin embargo, no provocó el compromiso para tomar acciones más decisorias al respecto. Esta falta de respuesta es un elemento clave al momento de querer comprender las nuevas iniciativas que Frei, junto a su canciller, llevaron a cabo para acelerar el proceso regional durante los años siguientes.

³ Felipe Herrera era en ese entonces presidente del BID, Raúl Prebisch, secretario general de la Unctad, Carlos Sanz de Santamaría, presidente del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), y por último, José Antonio Mayobre, secretario ejecutivo de la Cepal.

Un nuevo impulso a la integración: el eje Chile-Colombia y la conformación del grupo andino

Por lo expuesto en el acápite anterior, queda claro que el proceso de integración defendido por el nuevo gobierno demócrata-cristiano superaba el de los cambios puramente económicos. En otras palabras, por medio de esta no solo se buscaba lograr los objetivos económicos y sociales del programa interno, sino que también un desarrollo económico y político a nivel regional, y que América Latina tuviera un papel más importante en el concierto mundial. En este sentido, se promovía un proceso de integración eminentemente político como defendió el gobierno chileno durante la Primera Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALALC en noviembre de 1965⁴.

Ahora bien, la reunión de ministros concluyó, como toda reunión de la ALALC, con muchas declaraciones de apoyo al proceso. Pero ese apoyo fue cediendo paso al desinterés, a los recelos y al estancamiento, aumentando la frustración de los países medianos y pequeños que, como Chile, percibían el proceso regional como una salida a sus problemas de desarrollo económico interno.

Por tanto hacia mediados de 1966 se creó un escenario tanto a nivel regional como nacional que impulsó a Frei a tomar acción en pro de acelerar el proceso de integración por medio del establecimiento de un mercado subregional, pero ya no de manera unilateral, sino que en conjunto con su par y amigo colombiano, Carlos Lleras Restrepo. La inoperancia de los instrumentos económicos de integración del Tratado de Montevideo, que habían demostrado ser mecanismos engorrosos para desgravar y facilitar el comercio, estuvieron detrás de esta iniciativa.

Pero el factor político también fue importante en la nueva iniciativa subregional. Y es que el estancamiento de los intercambios y la baja capacidad institucional para destrabar los problemas, traspasaban el ámbito económico para mostrar que la piedra de tope era la diferente manera en que la integración era mirada y pensada para el interés nacional de los distintos países.

Por tanto, la iniciativa subregional estaba sostenida por una fuerte voluntad, en un convencimiento que debía pasarse de las palabras a la acción (Sáez, 1967, p. 7). Un hecho que, sin duda, reflejaba esta intención, era que el intercambio

⁴ Los puntos principales defendidos por Chile durante esa reunión, fueron: la creación de instituciones supranacionales que expresaran el interés del conjunto por sobre el nacional; aceleración de los programas de desgravación; el establecimiento de nuevos conceptos de reciprocidad y representación institucionalizada de los empresarios y trabajadores (Valdés, 1965, p. 49).

comercial entre las economías que iban a pertenecer a la nueva institución era marginal en relación con el total del comercio nacional, llegando solamente al 2%. Por lo que más que una integración para obtener resultados en el presente, en palabras de Frei expresadas en febrero de 1968, era una “integración del futuro” (Wilhelmy, 1976b, pp. 28-29).

De esta manera el gobierno chileno comenzó a realizar una política exterior hacia Latinoamérica en un doble frente; por una parte, no se dejó de apoyar el objetivo de largo plazo y más global de llevar a la ALALC hacia un Mercado Común, mientras que por otra parte se va a propiciar, junto al presidente colombiano, un camino complementario de integración en la Reunión de Bogotá de agosto de 1966. En esta, donde también participaron representantes de Venezuela, Bolivia, Ecuador y Perú, se buscó, a través de una decisión política al más alto nivel, comenzar a pensar una alternativa para que países de similar grado de desarrollo formasen un Mercado Común subregional.

El resultado de la reunión fue la suscripción de la Declaración de Bogotá, documento donde se pusieron las bases del futuro Pacto Andino. En

palabras del canciller chileno, este nuevo proceso de integración era “[...] la oportunidad de participar en forma óptima en el mercado común, mediante un acuerdo con un grupo homogéneo de países que permitiera escalas de producción más eficientes de las industrias, orientadas a un mercado más amplio” (Valdés, 1967, p. 40). Estas palabras reflejaban el espíritu de la nueva institución que se proyectaba establecer; es decir, como una acción para impulsar el desarrollo de los países medianos para que en un futuro, de manera más equilibrada, poder integrarse a los países grandes de América Latina.

La consolidación de la integración subregional va a tener un nuevo impulso una vez que se vaya manifestando con mayor profundidad el estancamiento estructural de la integración a través de la ALALC. Un hito clave en ello fue lo que aconteció tras la Conferencia de Punta del Este, donde se reunieron por segunda vez en la historia los mandatarios de todos los países de América⁵, con el objetivo de discutir asuntos económicos-sociales y profundizar el apoyo político para acelerar el proceso regional. El resultado de la conferencia fue la Declaración de los Presidentes de América, donde junto a extender el

⁵ La primera reunión donde se habían juntado todos los presidentes de las dos Américas fue en la X Conferencia Interamericana celebrada en Caracas en marzo de 1954, a petición de EE. UU., para condenar al gobierno de Guatemala de Jacobo Arbenz y sus políticas percibidas como “comunistas”.

plazo para la creación del Mercado Común para 1985 –entregándole un nuevo aire y una nueva esperanza a la integración regional–, también se consideró positivo la creación de espacios subregionales al interior de la ALALC (Boletín de la Integración, 1967, pp. 162-163).

Sin embargo, como ya había acontecido antes, a través de los meses se fue pasando del optimismo a la frustración, pues no había voluntad política para destrabar los obstáculos que harían avanzar la integración a través de la ALALC.

Primero fue la conformación del segundo tramo de la lista común que no lograba crearse como producto de que el mayor intercambio entre los miembros de la ALALC era con base en productos agropecuarios, existiendo gran resistencia para que algunos países incluyesen productos delicados para sus economías, como era el petróleo, el trigo y, en el caso de Chile, la carne (Daza, 1967, p. 57). Luego, para la Reunión de Asunción, en 1968, como recordará Valdés, quedó de manifiesto el fracaso de la ALALC debido a que no se logró poner en práctica los pasos acordados en la Conferencia de Punta del Este, esto es, un arancel externo común, un sistema programado de desgravación arancelaria y procedimientos para coordinar las políticas económicas entre los miembros (Wilhelmy, 1976a, pp. 267-268). Por último, lo que terminó sellando la crisis de la ALALC,

fue la postergación de estos problemas por medio de la firma del Protocolo de Caracas en diciembre de 1969, que aplazó para el 31 de diciembre de 1974 acordar las nuevas normas para crear la lista común.

En este escenario, la alternativa subregional, de manera opuesta, iba fortaleciéndose institucionalmente y se mostraba como una opción más real y con objetivos más claros, en la medida que no se pretendía volver a repetir los errores que habían estancado a la ALALC. Tras una serie de reuniones por parte de la Comisión Mixta integrada por representantes gubernamentales de los países andinos, se lograron crear las bases del acuerdo subregional que dieron vida, en mayo de 1969, al Acuerdo de Cartagena que constituyó el Grupo Andino.

Entre los objetivos generales de la nueva institución estuvo crear un espacio económico y los instrumentos para un desarrollo industrial conjunto a través de la reducción de los aranceles y otras restricciones no arancelarias; se adoptó un Arancel Externo Común (AEC) hacia terceros países; se coordinaron y armonizaron políticas monetarias, cambiarias y fiscales, y se incluyeron una serie de objetivos específicos de coordinación de políticas económicas y sociales. Es decir, suponía una integración ambiciosa y con una veta política importante que trascendió lo netamente comercial, lo que se desprende de sus fines y objetivos (Rioseco, 1978).

De lo analizado hasta aquí, se puede observar al gobierno chileno siendo protagonista de una nueva concepción de integración junto a su par colombiano, mostrando una política exterior hacia Latinoamérica de gran convicción y liderazgo. Pero como hemos señalado al comienzo de este trabajo, esta voluntad integracionista no solo fue expresada por el actor gubernamental, pues a nivel de los actores no gubernamentales internos, y sobre todo empresariales, también existió y fue muy importante. De otra manera, ese actuar gubernamental tuvo su correlato interno, y este, en gran medida, respondió, actuó y tomó posición sobre esa política exterior desplegada por el actor gubernamental, así como respecto a los nuevos procesos a nivel continental.

La integración económica para el empresariado: un eje central para el desarrollo privado y un punto de encuentro con el gobierno

Con la llegada al poder en Chile de un partido político de centro progresista, las relaciones entre las principales organizaciones del sector empresarial con el nuevo actor gubernamental se deterioraron enormemente en comparación con la administración anterior. Pese a que los empresarios votaron en su gran mayoría por Frei, como un “mal menor” para que no saliera ganadora la izquierda representada por Salvador Allende, las medidas de reformas estructurales

que comenzaron a ser aplicadas por el nuevo gobierno alejó al empresariado de este hasta por lo menos 1967. Como recuerda uno de los principales hombres de empresa del momento, el antagonismo existente no fue porque había ganado un presidente de centro, pues existían altas expectativas pese a no ser el favorito de su sector, sino por las políticas económicas “socializantes” que no privilegiaba a la empresa privada para el desarrollo del país (Heiremans, 2007, p. 288).

Se generó entonces un clima de desconfianza y poca comunicación entre ambos actores, haciendo perder influencia al sector privado en los asuntos públicos, que en el antiguo gobierno sí lo tenían. Asimismo, se estaba experimentando una menor influencia en los partidos políticos de centro, como por ejemplo el Partido Radical, al ir inclinándose este hacia tendencias “revolucionarias y socialistas” (Atria, 1973, p. 120). Ello va a prender la alarma en el mundo privado, pues durante los primeros años de la década de 1960 el apoyo que tenían por parte de los partidos políticos, siempre excluyendo a los dos partidos de izquierda –los partidos socialista y comunista–, era amplio, mientras que ahora se reducía solamente a los partidos de derecha. En definitiva, la imagen pública comenzó a estar en juego.

No obstante lo anterior, existió un punto de encuentro entre los empresarios y los sectores políticos,

es decir los dos partidos de centro y sobre todo el gobierno: nos referimos al apoyo absoluto al proceso de integración económica regional, donde la Sofofa, Asimet y la CPC, no solo continuaron expresando una posición favorable hacia esta durante este período, sino que harán de ella un elemento central de su política presente y futura. Incluso en la máxima asamblea del mundo privado, en la “Convención de la Producción y del Comercio” en abril de 1968, la integración regional fue considerada, en palabras del presidente de la CPC y presidente de la Convención, como un asunto “indispensable para alcanzar el nivel de vida que la región requiere” (*El Mercurio*, 1968, 30 de marzo).

De esta manera, la política de integración regional del gobierno se convirtió en un punto de encuentro con los empresarios, permitiendo que ellos trabajaran en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores para cooperar y verse beneficiados. Fue también un tema donde el sector empresarial pudo ganar influencias sobre determinados centros de decisión a nivel gubernamental, que por afinidades políticas no la tenían. En pocas palabras, a nivel de política interna los empresarios estaban en contra del gobierno y se lo hacían ver en cada oportunidad que podían, pero a nivel externo y sobre todo en la política exterior hacia el proceso de integración, lo apoyaban completamente para que se acelerase la integración económica y

se incrementara el comercio exterior chileno (Heiremans, 2007).

Pero, como se señaló, fue principalmente desde 1967 en adelante donde los sectores industriales privados reaparecieron con mayor protagonismo –después de un tiempo de poca aparición pública y poca comunicación con el gobierno–, a fijar sus posiciones respecto al proceso de integración, y respaldar las iniciativas gubernamentales para su mayor dinamismo. Tres fueron las principales instancias donde se hicieron presentes: a) en un encuentro con el gobierno para discutir los resultados de la Conferencia de Punta del Este; b) en las Jornadas de estudio sobre Gobierno y Empresa frente al Mercado Común; c) y en el nuevo proceso de integración subregional ayudando a su concreción y haciéndose partícipes de sus bases.

Es interesante señalar que en gran medida este nuevo protagonismo va a estar influido por las políticas y acciones del gobierno chileno hacia la integración, así como por los nuevos caminos que tomó el desarrollo de la integración a nivel continental.

La primera de estas instancias se manifestó tras la Reunión de Presidentes Americanos en Punta del Este, donde los mandatarios se comprometieron a crear el Mercado Común. Los resultados de la reunión se convirtieron también en un desafío para las organizaciones empresariales chilenas, así como en un mayor interés por

volver a ser protagonistas de los nuevos acontecimientos. Por detrás de ese “interés”, también existió un cierto grado de conveniencia política en la medida en que se creía que mientras más abiertas estuvieran las fronteras con los países de la región, y al mismo tiempo mayor fuera la interrelación económica con el gobierno, habrían mayores posibilidades de evitar que se aplicasen medidas económicas negativas para la empresa privada (Heiremans, 2007, p. 195).

El primer encuentro que sostuvieron los empresarios con el ejecutivo fue el 27 de abril de 1967, cuando el canciller Valdés invitó al Palacio de La Moneda a los distintos representantes de la economía nacional para informales y analizar tanto la reunión de Punta del Este como el nuevo proceso de integración subregional. Y es que para el gobierno chileno, los acuerdos logrados en Punta del Este tuvieron una connotación especial, pues no solo fueron una ratificación de los esfuerzos que habían venido predicando desde que llegaron al poder, sino que también fueron interpretados como una de las posibles transformaciones económicas más importantes que podrían ocurrir después de la crisis de 1930 o de la Segunda Guerra Mundial. Desde esa mirada se comprende la necesidad del gobierno chileno de exponer, analizar y tomar acciones conjuntas con los sectores económicos más importantes del país (*El Mercurio*, 1967, 29 de abril).

Por consiguiente, una vez que el canciller expuso los alcances de

la Declaración de Presidentes y la relevancia de que en Punta del Este se le haya dado visto bueno a una integración subregional andina, incitará a los empresarios a enfrentar los nuevos desafíos reacomodando las estructuras productivas, cambiando la mentalidad y actitud para competir, y para que adoptaran los nuevos conceptos de crecimiento y la eficiencia. Por lo que terminará expresándoles:

Al Gobierno le corresponde dirigir y orientar el movimiento y crear el marco político y jurídico del nuevo Estado, pero es a toda la comunidad y particularmente a aquellos sectores que tienen una mayor responsabilidad en las decisiones a quienes corresponde tomar también su parte.

Es por ello que a nombre del Gobierno esta tarde invito a ustedes, como lo haré a continuación a otros sectores nacionales, a estudiar estos temas y a proponer las formas en que debemos trabajar prácticamente en conjunto para obtener de la integración y del mercado común los beneficios que Chile puede lograr (*Revista Industria*, 1967a, p. 10).

Este llamado por parte del canciller tuvo un eco meses más tarde, inspirando una doble iniciativa empresarial: primero las “Jornadas de estudio sobre Gobierno y Empresa frente al Mercado Común Latinoamericano”, entre los días 21 y 25 de agosto de 1967, y el segundo, al ser invitados a participar desde muy temprano en la integración subregional andina.

Respecto al primero de estos acontecimientos, que fue organizado por Asimet, el Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas (Icare) y el Instituto Chileno del Acero (ICHA), fue una expresión más de la importancia que volvía a tomar el tema de la integración regional en el mundo empresarial y que sirvió para profundizar los temas abordados en la reunión que tuvieron con el ministro Valdés a finales de abril. Lo que se perseguía en las jornadas era analizar en conjunto los nuevos desafíos que planteaba el proceso regional, así como especificar los cambios necesarios que debían ocurrir a nivel de los empresarios. (*El Mercurio*, 1967, 27 de julio). En otras palabras, como manifestó el presidente de Asimet, Sergio Markmann, las decisiones que fueron tomadas por los presidentes para acelerar la creación del Mercado Común iban a constituir cambios insospechados que obligaban a estar preparado:

Acordada la iniciación de la desgravación automática para 1970, el país se encuentra abocado a una realidad que no sólo es irreversible e irrevocable, sino también irrenunciable. Ya nadie puede echarse atrás. Por el contrario, la obligación que se nos plantea es empujar el carro hacia adelante con toda nuestra fuerza, porque los acontecimientos se empiezan a medir, ahora, con un calendario regresivo, así como el disparo de los satélites (*El Mercurio*, 1967, 1 de agosto).

Similar llamado al mundo privado realizó el presidente de Icare, Humberto Díaz, pero enfatizando la nueva actitud y mentalidad que debía adoptar el empresario chileno: “es la hora de la eficiencia. Aquellas empresas que no estén en condiciones de producir a costos y calidad competitivos con empresas de Argentina, Brasil, México, etc., no podrán subsistir. En un régimen de Mercado Común la ineficiencia no podrá ampararse en ningún tipo de proteccionismo” (*El Mercurio*, 1967, 20 de agosto). Por lo que uno de los objetivos más importantes de las Jornadas apuntaba a comprender que el proceso de integración económica había iniciado un nuevo impulso del cual ellos no podían sustraerse ni mucho menos no prepararse para enfrentarlo de la mejor manera posible. Y lo que estaba en juego, tomando las palabras del presidente de Asimet, era la propia “supervivencia y el porvenir de las industrias” (*El Mercurio*, 1967, 19 de agosto).

Un hecho destacado del encuentro fue el discurso del presidente Frei ante más de 300 empresarios, ministros de Estado y el presidente de la Corte Suprema. Y era, sin lugar a dudas, el discurso más esperado por todos pues si bien se conocía la posición del gobierno ante el proceso de integración y ya había existido un primer encuentro oficial con el canciller, no había existido aún un pronunciamiento directo y positivo sobre el papel de los empresarios en el proceso de integración y en el

desarrollo del país por parte de la más alta autoridad del Estado.

Por consiguiente, tras analizar lo que había sido la política de integración de su gobierno, y la fortaleza y compromiso con la que se la ha llevado a cabo desde que llegó al poder, Frei se refirió al papel que tenía la empresa privada en el país y al respaldo absoluto que su administración le confería:

Creo que es esencial, para que el bien común de la nación pueda afianzarse y podamos realizar esta inmensa tarea de desarrollo económico y de desarrollo social, que el sector que hoy ocupa la empresa tenga tranquilidad para trabajar, sepa que mientras sirva al país, el Gobierno reconoce su necesidad e importancia, que necesitamos de su iniciativa, de su inversión, de su confianza y de su esfuerzo y que el Gobierno no cambiará el fundamento de su acción a este respecto (*El Mercurio*, 1967, 22 de agosto).

Y tras esas palabras de respaldo, Frei les pedirá que colaboren con sus mayores esfuerzos a la concreción del Mercado Común y a la incorporación de Chile en este:

Por eso yo les pido, como chileno y como presidente de la República, que ayuden en esta tarea del Mercado Común al cual está vinculada la suerte de la empresa chilena y a la cual está vinculada la suerte de los trabajadores chilenos, del Gobierno de Chile y del porvenir de nuestra patria (*El Mercurio*, 1967, 22 de agosto).

El respaldo del presidente chileno tuvo una gran resonancia a nivel del empresariado, no solo porque convergía con sus intereses y ayudaba a restablecer las buenas relaciones políticas entre ambos actores, sino que también porque para ese entonces, como se señaló al comienzo, la imagen que estaba creándose en la opinión pública y partidos políticos de centro sobre el empresariado no era positiva (*El Mercurio*, 1967, 23 de agosto).

También las palabras de Frei fueron importantes, porque desde el sector empresarial se había venido desarrollando desde hacía años una demanda para que existiera mayor claridad en los instrumentos de política económica por parte del poder central. Por lo que el discurso del mandatario, junto al que realizó el canciller Valdés en el acto de clausura⁶, fue percibido

⁶ “El canciller Valdés, quien con su intervención clausuró las Jornadas, reiteró que el gobierno de Frei tenía plena confianza en el papel protagónico que ellos debían cumplir en el proceso de integración, y que por lo mismo pedía confianza en el actuar del poder ejecutivo. Por tanto, al detenerse sobre las inquietudes de los empresarios ante los planteamientos de algunos partidos políticos, expresó que tanto el programa de gobierno, las acciones y discursos de este, como también la Declaración de Presidentes en Punta del Este, habían “demostrado palmariamente de que la empresa privada ha tenido apoyo, respeto y tiene un ancho campo aún no cubierto de iniciativas y acción” (*El Mercurio*, 1967, 26 de agosto).

como un “espaldarazo” para continuar sintiéndose protagonistas del desarrollo y actuar sin temor para transformarse y competir en el futuro mercado continental (*La Nación*, 1967, 24 de agosto).

En paralelo a la organización de las Jornadas, que como analizamos tenían a la industria metalúrgica de protagonista y enfatizaba el proceso de integración a través de la ALALC y los resultados de Punta del Este, se estaba desarrollando un segundo frente de participación empresarial en conjunto con el gobierno. Este tenía como actor principal a la Sofofa y buscaba profundizar la integración con los demás empresarios del mundo andino. En lo concreto, esto sucedió cuando representantes de la industria colombiana y chilena se reunieron en Bogotá –con el patrocinio de ambos gobiernos– con ocasión de la inauguración de los vuelos frecuentes entre Santiago y Bogotá a través de Avianca, entre los días 24 y 25 de julio de 1967. Quienes encabezaron la delegación chilena fueron, por parte del gobierno, el vicepresidente de la Corfo, Raúl Saez, y el presidente de la Sofofa, Eugenio Heiremans, realizándose así el primer viaje de empresarios chilenos con patrocinio gubernamental (*El Mercurio*, 1967, 27 de julio).

Uno de los resultados más destacados del encuentro fue el convenio para aumentar el comercio entre ambos países a través de la industria del

azúcar y la industria de la celulosa. El acuerdo estipuló asegurar una compra de azúcar colombiana de alrededor de 20 mil toneladas como mínimo y 70 mil como máximo, mientras que este país se comprometía a comprar un mínimo de 12 mil toneladas de celulosa y un máximo de 20 mil (*La Nación*, 1967, 28 de julio). Esta negociación, junto con aumentar el comercio y hacer partícipe a los empresarios, también buscaba de manera implícita ser una acción “ejemplificadora” donde los demás países que iban a pertenecer al futuro mercado subregional comprendieran lo que se podía lograr con voluntad y en un mercado más pequeño. Por esto es que los dirigentes empresariales de ambos países realizaron una Declaración Conjunta donde expusieron un respaldo absoluto al proceso de integración andina y a participar activamente en esta y en todas sus etapas. Asimismo estimaron conveniente crear, en cada uno de los países miembros, comisiones mixtas que incluyesen a los sectores públicos y privados para que existiese concordancia con las medidas que se propusieran, y declararon que los sectores empresariales colaborarían lo más posible con la Comisión Mixta (*Revista Industria*, 1967, p. 21).

La declaración anterior no se quedó en el plano de las palabras, y mientras se desarrollaba en Lima la Cuarta Reunión de la Comisión Mixta, se reunieron en la misma ciudad y por iniciativa de la Sofofa los representantes de las organizaciones empresariales

andinas. La principal resolución de la reunión fue la creación de un Comité de Empresarios Industriales con carácter permanente que fue reconocido oficialmente como un organismo consultivo y con carácter de obligatoriedad por parte de la Comisión Mixta (*Revista Industria*, 1967, p. 12). De esta manera, por medio de este organismo existió una institucionalización de la participación del sector privado al estilo del Tratado de Roma, el cual era la principal fuente de inspiración del Acuerdo de Bogotá (Sánchez, 1977, p. 129).

De este modo, el Comité Empresarial del Grupo Andino se convirtió en una organización importante en la configuración del Acuerdo de Cartagena y más adelante en su implementación, en la medida en que colaboró realizando recomendaciones al órgano ejecutivo del Grupo Andino y más tarde a la Junta del Acuerdo.

Por lo examinado en estas tres instancias, donde se muestra a los grupos empresariales chilenos participando del proceso de integración económica y apoyando las acciones del gobierno para dinamizar esos esquemas, se puede comprender cómo el proceso de integración traspasó el solo interés gubernamental. Los grupos empresariales analizados en esta investigación no solo tuvieron una percepción positiva hacia los esquemas de integración sino que también quisieron ser actores protagonistas de esta en pos de su interés sectorial.

Incluso Asimet, quien había sido más distante y receloso hacia el proceso de integración durante el gobierno chileno anterior, ahora tomaba una actitud diferente para lograr insertarse de la mejor manera posible en el Mercado Común.

Por otra parte, no solo primaba en el empresariado la intención de adecuarse para competir en el mercado regional, sino también estaba presente el convencimiento de que entre más integrados económicamente con el resto de los países, habría más garantías de que no se aplicaran medidas internas que fueran en contra de la empresa privada. Por último, debe remarcarse que el mayor interés y participación del sector privado en los temas de integración también fue inducido por las políticas de integración del gobierno chileno, permitiendo que por medio de este tema se alcanzase un alto grado de colaboración entre el sector privado con el poder ejecutivo.

Conclusión

La manera en que se ha entendido la política exterior en este trabajo, así como el análisis realizado sobre la importancia que tiene considerar en los estudios de política exterior los factores domésticos y sobre todo a los actores no gubernamentales internos, es relevante si se quiere comprender las variables y actores que afectaron el comportamiento de la política exterior de un Estado en un determinado

proceso de integración, sea este económico o político. Siguiendo a Luis Maira, este enfoque entrega luces sobre las áreas de consenso o conflicto que una determinada política exterior pueda plantear, así como ayuda a discernir los grados de interés nacional o las tendencias a una modificación de criterios respecto a determinados asunto de política exterior (Maira, 1987, p. 413.).

La intención de esta investigación ha tenido el propósito anterior, al analizar cómo la integración latinoamericana durante las décadas de 1960 y 1970 fue un proceso complejo que involucró no solo a los actores gubernamentales sino también a actores no gubernamentales internos –como los grupos empresariales– y cómo se vincularon con las iniciativas de política exterior chilena llevadas adelante por el gobierno. Como hemos analizado, este tipo de actor, en el caso de Chile, participó del proceso regional desde sus propias trincheras comunicacionales y por medio de diversas acciones en la medida en que fueron conscientes que, de su participación en el proceso, dependía si se beneficiarían o no de la integración. Asimismo, muchas veces percibieron que la supervivencia de sus industrias dependía del éxito en la vinculación económica con el resto de los países de la región.

Por tanto, el interés del gobierno de Frei por impulsar y dinamizar la integración regional estuvo en plena

sintonía con el pensamiento de los sectores empresariales industriales, permitiendo que fuese un punto de encuentro y apoyo mutuo entre ambos actores. Al mismo tiempo, las iniciativas gubernamentales alentaron a los empresarios para que realizaran acciones que profundizaran la integración regional. Si bien en el caso de Chile siempre había existido un estímulo gubernamental para que los empresarios llevaran a cabo acciones que dinamizaran la integración económica, pareciera haber sido más marcado durante este período en razón del estancamiento que había tenido el proceso durante la primera mitad de la década de 1960.

Se puede destacar, entonces, cómo el gobierno de Frei hizo partícipes como actores protagonistas a los grupos empresariales industriales en la integración de Chile con el resto del continente, entregándoles también un apoyo más amplio en su papel dentro de la sociedad. Igualmente destacable fue la respuesta del sector privado, que se tomó muy seriamente el respaldo gubernamental para que fuesen actores activos de los cambios que iban a ocurrir en la integración regional. Esto los llevó a mantener una posición de plena colaboración con las iniciativas gubernamentales, ayudando al gobierno chileno para que liderara transformaciones que profundizaran la integración económica latinoamericana durante los años 1964 y 1970.

REFERENCIAS

- Atria, R. Cusack, D. Chellew. P. (1974). Chile: actores y agentes políticos internos del proceso de integración andina, en: Atria, R, (Ed.), *Variables políticas de la integración andina*, (94-143). Santiago: Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino-Cinda, Ediciones Nueva Universidad.
- Bernales, E. (1974). Actores políticos en el proceso de integración andina, en: Atria, R, (Ed), *Variables políticas de la integración andina*. (76-87). Santiago: Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile, Centro Interuniversitario de Desarrollo Andino, Ediciones Nueva Universidad.
- Daza, Pedro. (1964). Tres años de Zona de Libre Comercio. Un esfuerzo para sacarla de la inercia. *Revista Ercilla* (1.545), 15-19.
- Doeser, F. (2011). Domestic politics and foreign policy change in small states: the fall of the Danish 'footnote policy'. *Cooperation and Conflict*, vol, 46, N° 2, 222-241.
- El Mercurio*. (1964, 11 de diciembre). Chile y la integración latinoamericana.
- El Mercurio*. (1967, 29 de abril). Acuerdos de presidentes plantean un desafío a la economía chilena.
- El Mercurio*. (1967, 27 de julio). Jornada sobre el Gobierno y la empresa frente a la ALALC.
- El Mercurio*. (1967, 19 de agosto). Papel de la empresa en el Mercado Común es vital, dijo S. Markmann.
- El Mercurio*. (1967, 20 de agosto). Capacidad empresarial será clave del éxito del Mercado Común Latinoamericano.
- El Mercurio*. (1967, 22 de agosto). Decisión de amparar y estimular.
- El Mercurio*. (1967, 23 de agosto). En el mercado común. Competir o perecer es el dilema de las empresas.
- El Mercurio*. 1967. Empresa privada. 23 de agosto de 1967.
- El Mercurio*. (1967, 26 de agosto). Clausuradas jornadas sobre Mercado Común.
- El Mercurio*. (1968, 1 de abril). Los empresarios y la integración.
- Frei, E. (1964). Mi Programa de Gobierno. *Revista Política y Espíritu* N° 285, 18-21.
- Frei, E. (1965). Nosotros tenemos un destino como Nación; pero lo concebimos en el cuadro de una integración latinoamericana. *Revista Política y Espíritu*, N° 291, 22-24.
- Fernandois, J. (1985). *Chile y el Mundo. 1970-1973. La política exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el sistema internacional*, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

- Fernandois, J. (2005). Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial 1900-2004, Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- French-Davis, R. (1973). Políticas económicas en Chile. 1952-1970, Santiago: Ceplan y Ediciones Nueva Universidad.
- Fruhling, H. (1983). Proyecto social interno y política exterior: la experiencia chilena desde Frei a Pinochet, en Portales, C., *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*, (223-254). México: Fondo de Cultura Económica.
- Godoy, H. (1965). Actitudes frente a la integración, en: Romulo. A (Ed), *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*, (141-156). Buenos Aires: Argentina, Instituto para la Integración de América Latina.
- Heiremans, E. (2008). *Mi visión. Cómo empresarios, trabajadores y políticos cambiamos el país*. Santiago: Aguilar.
- Hermann, C. (1990). Changing Course: When government choose to redirect foreign policy, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, N° 1, 3-21.
- Hudson, V. (2007). *Foreign policy analysis. Classic and contemporary theory*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- Katzenstein, P. (1976). International relations and domestic structures: Foreign economic policies of advanced industrial states. *International Organization*, Vol. 30, 1-45.
- La Nación*. (1967, 24 de agosto). Empresarios confirman su fe en apoyo ofrecido por Gobierno.
- Lagos, G. (1972). Chile frente al Grupo Andino y la ALALC: de país líder a país marginal, *Revista Mensaje*, N° 215, diciembre, 692-695.
- Magariños, G. (2005). *Integración económica latinoamericana: proceso ALALC/ALADI 1950-2000*, Tomo III. Montevideo: BID.
- Maira, L. (1987). Los escenarios internacionales y el proceso de formación de las políticas exteriores, en: Wilhelmy. M, (Ed), *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano,
- Medina, C. (2002). *Chile ante la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública 1960-1976*, Tesis doctoral Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Geografía e Historia, Departamento de Historia Contemporánea.
- Neack, L., Hey, J., Haney. P. (1995). *Foreign policy analysis. Continuity and change in its second generation*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of

- two-level games. *International Organization*, Vol. 42, N° 3, 428-460.
- Revista Industria*. (1967^a). Alcances de los Acuerdos de Punta del Este expuso su canciller a los industriales". N° 4-12, 1-45.
- Revista Industria*. (1967^b). Declaración de Bogotá de industrias privadas. Integración económica de los países del área andina, N° 4-12, 1-45.
- Rioseco, A. (1978). El proceso de retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena. *Revista Estudios Internacionales*, N° 32, 1-57.
- Sánchez, W. (1977). La organización nacional y regional de la participación del sector empresarial y su incidencia en el desarrollo de la complementación industrial, en: Barros, R. (Ed), *La industria en la integración latinoamericana*, (127-141). Santiago: Ed Universitaria.
- Sáez, R. (1967). La Sub-Región Andina: su presente y su futuro, *Revista Industria* N° 4-12, 1-45.
- The Economist*. (1965). Bugle call for Latin Unit, N° 6349, 506-507.
- Valdés, G. (1967). La política internacional de Chile. *Política y Espíritu*, N° 302, 39-41.
- _____. (1970). *Conciencia latinoamericana y realidad internacional*. Santiago: Ed del Pacífico.
- Van Klaveren, A. (1984). El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas, en: Muñoz. H & Tulchin, J., *Entre la autonomía y la subordinación: política exterior de los países latinoamericanos*: Buenos Aires Grupo Editor Latinoamericano.
- Wilhelmy, M. (1976a). *Chilean foreign policy: The Frei government, 1964-1970*. Princeton: N. J., University of Princeton.
- _____. (1982a). Democracia, autoritarismo e integración: el caso chileno, en: Wilhelmy, M. (Ed), *Sociedad, política e integración en América Latina*, (125-147). Santiago, Chile, Cinde.
- _____. (1982b) *Política, burocracia y diplomacia en Chile*, Santiago: Instituto Chileno de Estudios Humanísticos.

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):239-270,2016

LA APLICACIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN EN LA PREVENCIÓN COMUNITARIA DEL DELITO: LOS CASOS DE GEORREFERENCIACIÓN EN MONTERREY, MÉXICO*

Jorge Francisco Aguirre Sala**

RESUMEN

El objetivo es mostrar los apoyos de Internet en la prevención comunitaria del delito. El marco teórico general establece que la teoría de la prevención comunitaria constituye una síntesis de la prevención situacional y ambiental. Además, por tratarse de un asunto comunitario, es necesario añadir la concepción de gobernanza. El apoyo de Internet se focaliza en la construcción comunitaria de la georreferenciación delictiva. El marco referencial en este estudio es la Estrategia Nacional Digital mexicana que visualiza la prevención con auxilio de las redes sociales electrónicas. El método y el estudio de caso es el análisis cualitativo del uso de Internet en el área urbana de Monterrey, Nuevo León, México. La muestra toma los tres únicos ejemplos que inicialmente se desarrollan para dicha área.

Recibido: 07 de enero de 2016
Evaluated: 05 de marzo de 2016
Aprobado: 07 de marzo de 2016

Artículo de reflexión

Referencia: Aguirre, J. (2016). La aplicación de las tecnologías de información y comunicación en la prevención comunitaria del delito: Los casos de georreferenciación en Monterrey, México. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2), pp. 239-270. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.1878>

* Investigación financiada por los organismos colaboradores: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de Nuevo León y Escuela de Investigaciones en Seguridad Pública.

** Doctor en filosofía con especialidades posdoctorales en Psicología terapéutica y comunitaria. Colabora en la Escuela de Investigaciones en Seguridad Pública de la Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León, México. Adscrito al Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Correo electrónico: jorge.aguirres@uanl.mx

Las variables de mayor importancia son las tipologías de alertas delictivas y la validación de su información electrónica. Como resultado se obtienen algunas evaluaciones y recomendaciones. También se hacen algunas reflexiones sobre el papel reactivo o de proximidad que la Policía en el Estado de Nuevo León podría ejercer, sobre la base comparativa de la Policía Nacional colombiana, la Policía de Carabineros de Chile y la Policía Nacional Civil de El Salvador.

Palabras clave: gobernanza, Internet, prevención delictiva, transversalidad.

THE APPLICATION OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES IN COMMUNITY CRIME PREVENTION: THE CASES OF GEOREFERENCING IN MONTERREY, MEXICO

Abstract

The aim is to present the support of the Internet in community crime prevention. The general theoretical framework establishes that the theory of community prevention is a summary of situational and environmental prevention. In addition, because it is a community issue, it is necessary to add the concept of governance. Internet support focuses on community building in criminal georeferencing. The reference framework in this study is the Mexican National Digital Strategy displaying prevention with the help of electronic social networks. The method and the case study is the qualitative analysis of Internet use in the urban area of Monterrey, Nuevo Leon, Mexico. The sample takes only three examples that were initially developed for the area. The most important variables are the types of criminal alerts and validation of electronic information. As a result some assessments and recommendations are obtained. Some reflections on the reactive role or proximity police in the state of Nuevo León could exert on the comparative basis of the Colombian National Police, the Carabineros Police and the National Civil Police of El Salvador are also made.

Key words: Governance, Internet, Crime Prevention, Transversality

A APLICAÇÃO DE TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA COMUNIDADE PREVENÇÃO DO CRIME: OS CASOS DO GEO-REFERENCIAMENTO EM MONTERREY, MÉXICO

RESUMO

O objetivo é mostrar o apoio da Internet na prevenção da comunidade no crime. O quadro teórico geral afirma que a teoria da prevenção comunitária é um

resumo da prevenção situacional e ambiental. Além do mais, por se tratar de um problema de comunidade, é necessário adicionar o conceito da governabilidade. Suporte Internet centra-se na construção da comunidade em matéria penal geo-referenciamento. O quadro referencial neste estudo é a Estratégia Nacional Digital mexicana, que ver, nas redes sociais eletrônicas a ajuda preventiva. O método e o estudo de caso é a análise qualitativa do uso da Internet na área urbana de Monterrey, Nuevo León, México. A exposição apresenta apenas três exemplos que inicialmente foram desenvolvidos para esta área. As variáveis de maior importância são de tipologia de alertas para os delitos e a validação de sua informação eletrônica. Como resultado são obtidos algumas avaliações e recomendações. Se faz também algumas reflexões sobre o papel da reação ou da proximidade da polícia no Estado de Nuevo León poderia exercer sobre a base de comparação com a Policía Nacional da Colômbia, a Policía Carabineros e da Policía Nacional Civil de El Salvador.

Palavras-chave: Governarão, Internet, prevenção da criminalidade, transversalidade.

*Vencí a los zetas por facebook,
Jaime Rodríguez ("El Bronco")*

Introducción

El 25 de noviembre de 2013 el Gobierno de la República Mexicana dio a conocer la Estrategia Digital Nacional, nombrándola también "México Digital". Su propósito principal era aprovechar el potencial de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como elemento catalizador del desarrollo del país. La estrategia contiene cinco objetivos, el quinto de ellos es la Seguridad Ciudadana.

sentido de: "Utilizar a las TIC para prevenir la violencia social, articulando los esfuerzos de la ciudadanía y de las autoridades en torno a objetivos comunes para promover la seguridad, y también para prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales" (p. 15). Si se ahonda en el sentido de esta declaración, se notará que destacan los aspectos de la prevención del delito y de la gobernanza en lo concerniente a la convergencia de esfuerzos ante propósitos compartidos.

La noción de Seguridad Ciudadana es concebida por el Gobierno de la República Mexicana (2013) en el

A lo anterior se añaden varios objetivos secundarios. En los primeros tres de los cuatro objetivos secundarios,

en materia del marco estructural de la Estrategia Digital Nacional, se expresa más explícitamente la idea de prevención del delito digitalizada, pues el Gobierno de la República (2013) afirma:

Generar herramientas y aplicaciones de denuncia ciudadana en múltiples plataformas; desarrollar instrumentos digitales para la prevención social de la violencia; impulsar la innovación cívica por medio de las TIC, y prevenir y mitigar los daños causados por desastres naturales mediante el uso de las TIC (p. 18).

La aplicación de los soportes tecnológicos, obviamente, resulta imprescindible para la digitalización; el énfasis se pone ahora en la prevención del delito, en la gobernanza como estrategia para la prevención y en la escala de la transversalidad.

En ese tenor, el presente texto apunta a mostrar los aportes y posibilidades de la Internet en la prevención del delito, después de exponer el marco teórico de la prevención comunitaria vinculada con la gobernanza. Dichos aportes y posibilidades se analizan cualitativamente, y además se trata de recabar algunos proyectos significativos en el caso de la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, México. Al mismo tiempo se pretende resolver preguntas teóricas como: ¿qué es la prevención del delito comunitaria y qué condiciones exige para ser transversal?, ¿qué aportes contiene la evolución de Internet para

la prevención comunitaria del delito?, y otras preguntas de índole más práctica como: ¿cuáles son las fortalezas y las áreas de oportunidad para Nuevo León? Como cuestión corolaria, ¿Fuerza Civil (la Policía estatal de Nuevo León) debe ampliar su margen de acción hacia la prevención y la proximidad con el apoyo de las redes sociales cibernéticas y las plataformas electrónicas en franca integración con la gobernanza?

Marco teórico

La criminología contemporánea considera la prevención del delito en tres categorías: social, situacional y ambiental (Palacios, 2014a). Categorías que tienen algunos aspectos específicos y peculiares que no comparten entre sí, pero a su vez poseen otros que le son comunes, equivalentes y altamente vinculados. De entre los aspectos comunes, los tres tipos de prevención coinciden en los niveles estructurales de intervención. Estos son descritos por Núñez (2011):

La prevención primaria tiene su base en la educación y va dirigida a todas las personas; [...] la prevención secundaria va dirigida a atacar factores de riesgo presentes en determinados grupos de personas [...] así como en zonas de alta criminalidad. La prevención terciaria se conduce hacia la población reclusa a través del trabajo y la educación (programas de readaptación) (p. 69).

Además de los niveles estructurales de intervención, otro factor en común es la disuasión. De esos elementos y todo lo que hay detrás de estos surge un común denominador que, a su vez, permite generar una síntesis de las prevenciones social, situacional y ambiental en un modelo comprensivo: la prevención del delito de manera comunitaria.

La prevención comunitaria del delito puede definirse, de acuerdo con Sozzo (2000) como: “técnicas de intervención que están orientadas a la comunidad/vecindario” (p. 37), y siguiendo a Pavarini (1994) puede especificarse con la siguiente paráfrasis: la prevención comunitaria busca reconstruir el control social del territorio por parte de quien lo habita.

La reconstrucción del control implica la participación de los habitantes de un territorio y también de la fuerza pública, por ende, la prevención comunitaria involucra en sus proyectos a los ciudadanos y al Estado. De ahí la necesidad de la gobernanza local y transversal para vincular a estas instancias, como se mostrará en la siguiente sección. Por lo pronto puede apuntarse que la gobernanza constituye una idea que se ha desarrollado desde distintas perspectivas, incluso algunas de estas son ambiguas y contradictorias por los intereses soterrados de algunas instancias del sector privado ante la apertura de visión y misión manifiesta por el sector público. No obstante, en términos generales puede concederse,

siguiendo a Cerrillo (2005) que:

La gobernanza está constituida por las normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos. La gobernanza se asocia a una mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y, al fin y al cabo, en la definición del interés general (p. 9).

Los objetivos secundarios específicos para la Seguridad Ciudadana (más allá de los objetivos secundarios del marco estructural señalados antes) de la Estrategia Digital Nacional evidencian la necesidad de la gobernanza para llevar a cabo la prevención comunitaria del delito. Entre dichos objetivos específicos se encuentran:

Desarrollar herramientas digitales de difusión de información oportuna para la prevención social de la violencia [...] Proveer información por medios digitales que permita a los ciudadanos desarrollar acciones preventivas para no ser víctimas de violencia [...] Potenciar la innovación cívica y la capacidad de la ciudadanía para participar en los asuntos públicos en materia de seguridad [...] y en términos generales] Incentivar la co-creación con la ciudadanía, de nuevos servicios públicos y de soluciones a problemas públicos, a través de herramientas digitales (Gobierno de la República, 2013, p. 25).

En cada uno de estos propósitos las acciones de participación ciudadana desempeñan un papel central para auxiliar al Estado a cumplir con su misión en materia de seguridad. Sin participación ciudadana, el Estado de Derecho degeneraría en un Estado fallido. Por tanto, la Estrategia Digital Nacional reitera las bondades de la gobernanza.

En términos específicos, los elementos de la gobernanza, para resolver las cuestiones públicas en la escala comunitaria, son: la búsqueda de mayor simetría entre los ciudadanos y el Estado, el consenso como medio y evidencia de esa mayor simetría, las fórmulas cooperativas, la delegación de acciones estatales en iniciativas privadas y el abordaje de los problemas (sobre todo los de seguridad, cohesión social y calidad de vida) en soluciones transversales. La transversalidad es un aporte enorme de la gobernanza, porque muchas de las jurisdicciones departamentales de la gestión pública están limitadas a realizar solo las acciones facultadas que les compete según la ley. Es decir, el Estado de Derecho limita al proceder del gobierno, mientras que la participación ciudadana puede ampliar las competencias de este.

Desde lo anterior se conjetura que, en el inventario de elementos particulares de la gobernanza –que apuntan a los programas de prevención comunitaria y garantizan la transversalidad–, se encuentran los siguientes: 1) la

participación de actores públicos y privados (empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones no lucrativas, entidades que agrupan a profesionales, etcétera) para definir las políticas públicas y estrategias de acción (por ejemplo en la creación y operación de Consejos Ciudadanos de Seguridad), 2) la acción en red, es decir, un sistema sociocibernético –tomando este término en su sentido etimológico– (por ejemplo la constitución de Comisarias vecinales o barriales, las instancias de mediación de conflictos, la vinculación entre policía comunitaria y los vecindarios vigilantes), 3) la prestación de algunos servicios públicos por instancias privadas (la autorización de servicios de seguridad privada), 4) la actualización y apertura de bases de datos electrónicas ante las demandas de la sociedad digital que exigen mayor eficacia, eficiencia y transparencia en las tareas de seguridad.

El último elemento, como se ha expuesto, está explícito en los objetivos secundarios del marco estructural y en los objetivos secundarios específicos en materia de Seguridad Ciudadana de la Estrategia Digital Nacional (Gobierno de la República, 2013, pp. 18 y 25). Además, según la propia Estrategia Digital Nacional, impactan al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 en varias metas, entre otras la denominada “México en Paz”, donde en concreto se pretende: “Desplegar canales de comunicación que permitan a la ciudadanía participar en

la garantía de la seguridad nacional” (Gobierno de la República, 2013, p. 34). En consecuencia, la prevención comunitaria del delito, si bien se concibe en una primera escala local, alcanza a coadyuvar los aspectos nacionales de seguridad, y ello solo es posible cubriendo los requerimientos de información que la ciudadanía puede aportar al Estado.

Al precisar las áreas de incidencia de la prevención comunitaria deben enumerarse: a) la relación de la ciudadanía con las instituciones policiales; b) el fortalecimiento de lazos sociales intracomunitarios, y c) el gobierno local, este último “debido a su directa relación con la población, así como al conocimiento detallado del territorio” (Dammert, 2005, p. 134). Estos aspectos, vuelven a constatar la necesidad de la información que desde la comunidad se debe aportar al Estado, y sobre todo la adecuada concepción de la gobernanza para no limitarla al sesgo que pudiera darle solo el gobierno. De ahí la justificación del siguiente apartado que la expone desde sus principales teóricos.

Prevención comunitaria y gobernanza

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación han evolucionado a los medios de participación ciudadana y también las formas de administración y gestión gubernamental. Ello da pauta a la distinción entre democracia electrónica y gobierno electrónico

(Aguirre, 2015). Pero considerando la modalidad de la gobernanza resulta innecesario matizar dicha distinción porque se vincula a la gobernanza. No obstante la prevención comunitaria del delito, en razón de su transversalidad y su anclaje en la gobernanza, requiere de la convergencia entre los sectores ciudadanos y los gubernamentales, es decir, constituye un punto de intersección entre el gobierno electrónico y la democracia electrónica.

La convergencia entre los sectores ciudadanos y los gubernamentales se da propiamente en la gobernanza. La gobernanza es el espacio social donde la participación ciudadana no se proyecta en reclamos ante el Estado, sino, por el contrario, se transforma en interacción con el Estado. Por tanto, es una instrumentación del poder ciudadano en el gobierno.

La noción de gobernanza promueve un sano equilibrio entre el Estado y la sociedad civil. A pesar de los vínculos con los poderes de facto, como el mercado neoliberal que la hacen vulnerable a los intereses de grupos hegemónicos, la gobernanza apunta a un nuevo gobierno que abandona el férreo control monopólico por parte del Estado. Por tanto, no sigue al pie de la letra la jerarquía de las escalas gubernamentales, sino que opera en interacción de redes autónomas con estructuras y procesos de información, enlace y codecisión.

En consecuencia, la gobernanza posee mayor capital social y capacidad de participación ciudadana que la mera gobernabilidad. Busca nivelar la asimetría de poder que los partidos políticos autoritarios cooptaron al convertirse en bloques herméticos y cuya misión se redujo a la eficacia de la contienda electoral. Ello les conllevó un alejamiento de las capacidades ciudadanas en el ámbito local, vínculo que es necesario para resolver las cuestiones públicas en la escala comunitaria, aplicar soluciones desde los intereses y recursos de ciudadanos particulares y disolver conflictos concretos a través del consenso.

Otras distinciones entre la gobernabilidad y la gobernanza se deducen a partir del ensayo de Paniagua, Borunda y Camargo (2012) y la compilación de los 10 textos de referencia fundacional que realizó Cerrillo (2005). Mientras que en la gobernabilidad se impone la institucionalización estatal que mediatiza o coloniza la participación ciudadana, en la gobernanza la participación ciudadana en asuntos públicos es directa y la intermediación del Estado se da en fórmulas cooperativas donde se hacen presentes nuevas formas de regulación que requieren negociación y coordinación. En la gobernabilidad se instaure la verticalidad estatal, aún en los procedimientos, ponderaciones y agendas de las consultas ciudadanas, mientras que en la gobernanza se procura la horizontalidad democrática

a través de los consensos deliberativos que no están sujetos a estratos jerarquizados. En la gobernabilidad también se observa que el Estado asigna las condiciones que deberán poseer las redes ciudadanas (a través de los reglamentos que constituyen la estructura y función de los Consejos Ciudadanos), en contraste con la gobernanza las redes sociales poseen mayor simetría entre los ciudadanos y el Estado. También en la gobernabilidad el Estado tiene la prerrogativa exclusiva para tomar acciones y definir políticas públicas; en contraste, la gobernanza procura la cooperación y hasta la delegación de acciones estatales. La realización del bien común y de los intereses generales no se encuentra en el monopolio del Estado y se ubica en la interacción del poder público, la iniciativa privada y la participación ciudadana. Prats (2005) acota que:

La Comisión Europea, en la preparación de su *Libro Blanco* sobre la Gobernanza de 2001, adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que los modelos jerárquicos tradicionales al contexto socioeconómico actual, caracterizado por los cambios rápidos, la fragmentación y problemas de políticas interconectados y complejos (p. 162).

Y ello se debió a que las recientes versiones de la gestión pública resultaron insuficientes en muchos países. Los departamentos ejecutivos o agencias del gobierno no pudieron abarcar monopólicamente el cono-

cimiento de especialidad para enfrentar los problemas y porque los desafíos, sobre todo los de seguridad, requieren soluciones transversales. Las jurisdicciones departamentales de la gestión pública están limitadas entre sí por las múltiples facultades que a cada una jurídicamente le compete.

Así, pues, la gobernanza nace de la necesidad de crear estructuras y procesos de interacción entre las instancias ciudadanas afectadas y el Estado para adoptar responsabilidades comunes y diferenciadas al constituir una forma de decidir con pluralidad de actores en tendencias de mayor horizontalidad y equilibrio. Por tanto, la gobernanza, particularmente aplicada a la seguridad ciudadana y la prevención del delito, debe ejercerse con los principios democráticos de transparencia, participación, subsidiariedad horizontal, complementariedad y proporcionalidad entre actores públicos y privados.

Las fórmulas iniciales de gobernanza; autogobierno, cogobierno y gobierno jerárquico que Kooiman (2005) había propuesto, e inspiraron a muchos teóricos, quedan rebasadas por la participación ciudadana. Significativamente esto acontece en el caso de elevar el nivel de vida por medio de la prevención del delito, que busca la minimización de un gobierno formal y la maximización de los objetivos compartidos nacidos de una soberanía sustentada más allá de

la autoridad del Estado como única instancia para ejercer la fuerza pública. Es decir, la prevención comunitaria del delito encarna la metáfora de Osborne y Gaebler (1992) *más el dirigir que el remar*, que distingue muy bien la gobernanza de la gobernabilidad (sobre todo del poder ejecutivo), y la participación de la ciudadanía de la mera obediencia ciega a la autoridad encargada de velar por el orden público y la paz social (llámese Policía, Ejército, Marina o Armada).

La noción de gobernanza, no obstante, recibe una crítica que también interpela a la prevención comunitaria del delito. Ambas –gobernanza y prevención comunitaria– enfatizan los procedimientos y/o la deliberación y descuidan la eficacia de los resultados (Peters y Jon, 2005, pp. 123 y ss). Además, se alega que:

[...] el desempeño mejora cuando las decisiones se focalizan en los productos y resultados más que en los insumos y procedimientos –y que además– la gobernanza no es un sustituto del gobierno, sino una modalidad de gobernación con el gobierno [...] que replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales (Prats, 2005, pp. 152, 171).

Y aún más severamente Aguilar (2007) critica:

Las evidencias disponibles conducen más bien a sostener la hipótesis de que la gobernanza

nueva tiene su factor causal crucial en *el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil* que ha caracterizado a las reformas institucionales [...] El retorno a la gobernanza por el gobierno [...] es una opción tal vez imaginable pero no viable (p. 11).

Ante estas críticas la gobernanza requiere consolidarse de manera efectiva y eficaz. Y por obedecer también a los intereses básicos del bien común, se propone una versión específica: la modalidad de la prevención comunitaria del delito con base en la participación ciudadana.

En este sentido, un acercamiento a precisar la prevención del delito lo ofrece Van Dijk: “[...] todas las políticas, medidas y técnicas, fuera de los límites del sistema de justicia penal, dirigidas a la reducción de las diversas clases de daños producidos por actos definidos como delitos por el Estado” (1990, p. 205). A partir de este concepto pueden precisarse diversas formas de prevención. En primer lugar, las políticas, medidas y técnicas referidas en la definición del Van Dijk derivan en tácticas situacionales, ambientales, sociales y comunitarias. Las dos primeras apuntan a la reducción de oportunidades para la realización de los actos que, según los códigos penales, tipificarían como delitos. Ambas tienen un doble enfoque: la atención puede dirigirse a evitar que haya agentes del delito y/o apuntar a quienes pudieran ser pacientes (víctimas) del delito. En el primer enfoque las acciones se

dirigen hacia la disuasión encaminada a los potenciales victimizadores y la reinserción social para los victimarios. En el segundo enfoque se halla la prevención del delito en manos de la posible víctima, prevención que no logra rebasar la táctica situacional y/o ambiental. La prevención situacional se alcanza al implementar obstáculos mecánicos y/o electrónicos para disuadir al delincuente bajo las premisas de la teoría de la elección racional, es decir, bajo la fórmula costo/beneficio o riesgo/éxito implicadas en la labor de delinquir. La prevención ambiental se logra en la medida en que las realidades arquitectónicas y urbanísticas reducen las oportunidades del delito en función al control de acceso, la vigilancia y el refuerzo territorial (Hernando, 2008).

De mayor dificultad son los retos de la prevención social, pues considera que el crimen es causado por las desigualdades sociales y, en consecuencia, las soluciones estriban en que existan mejores salarios, menores tasas de desempleo, mayor educación y, en general, condiciones de alta, o al menos satisfactoria, calidad de vida tanto en lo individual, lo familiar y lo colectivo. Quizá el primero en postular este tipo de prevención fue Alexandre Lacassagne (1843-1924) para quien, en palabras de Núñez (2011): “el delito no era consecuencia de un atavismo en el hombre [como lo había propuesto Ferri, Garófalo y Lombroso] sino que atribuye al medio social un papel importante en la aparición de conductas criminales”

(p. 60). Ideas similares y ampliadas, que según Núñez (2011) también pueden encontrarse en las propuestas criminológicas de Robert K. Merton, Glueck y Edwin H Sutherland. Sin duda alguna, el enfoque de la prevención social del delito guarda razón: muchos delitos se evitarían al fortalecer los lazos familiares de los infractores, haber tenido el privilegio de la educación por unos buenos padres que ejercieron la vigilancia adecuada, haber asistido a una escuela con disciplina humanitaria y atenta a evitar la deserción, y sobre todo, si se cuenta con un medio social que ofrece buenas oportunidades laborales y opciones sanas para el goce del tiempo libre.

Social, situacional o ambiental, la prevención del delito en una comunidad involucra a la ciudadanía y las esferas del sector público. Entre los sectores de la ciudadanía que participan en estas tareas se encuentran las asociaciones, como las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de asistencia privada, los frentes y escuelas de seguridad ciudadanos, las redes de apoyo y solidaridad, las asociaciones juveniles y de adultos mayores, las instancias cívicas de mediación vecinales o de trabajo social entre pandillas barriales, las asociaciones de colonos, los grupos de colonos y, por supuesto, los ciudadanos individuales no organizados que tienen afinidad o se afilian a los programas de gobernanza. Además, también destacan las redes de apoyo y comunicaciones, tanto por

los medios masivos de comunicación convencionales como por las redes sociales electrónicas.

El sector público involucra principalmente a las policías. Los tribunales, ministerios públicos de justicia o juzgados, jueces y legisladores, si bien tienen papeles importantes en la prevención del delito, más oportunamente se aplican a la persecución, juicio y rehabilitación de los infractores. En lo concerniente a los cuerpos policiales, por lo general, en la mayoría de los países están estructurados en tres escalas: la Policía nacional o de orden federal, la Policía de escala estatal y la local o municipal.

El sistema policial se divide en estas tres escalas en razón simétrica a los niveles de violencia o delito que atienden (Palacios, 2013). Por ello mismo se diferencian los niveles de capacitación y presupuestos o asignación de recursos. La existencia de las tres escalas conlleva a discusiones teóricas sobre los beneficios de un mando único, de una sola Policía nacional capacitada en tres niveles y del propósito de adiestramiento y adoctrinamiento que oscila entre la reacción y la prevención. El caso del nivel estatal, precisamente por los éxitos que ha tenido en Nuevo León, México, la corporación de *Fuerza Civil*, se discute en los corolarios que suceden a las conclusiones de este texto. En general se considera que la violencia extrema, que consiste en el ataque a policías, labores de aprehensión

de miembros del crimen organizado y operaciones especiales contra el terrorismo o acciones que vulneran la soberanía nacional, corresponde ser atendida por la Policía nacional o federal porque posee mayor número de elementos, armamento, equipo técnico y fuerza de reacción. Además, porque estos delitos y otros similares obedecen al grupo de delitos del fuero federal. Mientras que los delitos del fuero común corresponden a la violencia media que radica en robo de vehículos, extorsiones, delitos sexuales, homicidios y secuestros, y corresponde ser atendida por la Policía de nivel estatal porque los infractores requieren reacciones desde el parámetro medio a alto con la necesidad de menor número de elementos y, por tanto, menor armamento y equipo técnico. La violencia baja se distingue también por delitos del fuero común, que por lo general afectan la integridad de las personas y su patrimonio, como por ejemplo, los casos de robo a transeúnte, robos a casa de habitación o automóvil en ausencia de habitantes y conductores, robos a comercios y bancos, violencia familiar y lesiones no letales, y todo ello corresponde atenderse por la Policía local o municipal y que, precisamente por la naturaleza de sus menores riesgos o efectos, cabe en la prevención comunitaria que se ejerce en conjunto por la ciudadanía y la Policía.

La acción clave en la prevención comunitaria del delito –acción que se ejecuta con las aportaciones o insumos

de la ciudadanía y de la Policía–, es la disuasión. La disuasión puede lograrse en simetría contra las tres condiciones del delito, es decir, contra el motivo, los medios y la oportunidad. Si un posible infractor posee motivos, medios y oportunidades para delinquir, entonces solo le resta calcular el riesgo sobre el probable beneficio de su acción. Una disuasión completa evitará los motivos, los medios y las oportunidades del delito. En general, evitar los motivos del delito es tarea exclusiva de la prevención social. Contrarrestar los medios del delito es tarea de la prevención situacional, y evitar las oportunidades del delito es tarea de la prevención ambiental. Pero la disuasión requiere, además, atacar a priori las causas mezcladas del delito (por ejemplo, la desertión escolar que provoca la vagancia en parques abandonados y de ahí el contacto con delincuentes que iniciarán en la carrera criminal a personas inocentes). Para atender el común denominador de las prevenciones y las causas y eslabones entremezclados del delito está la síntesis de los tres tipos de prevenciones representada en la prevención comunitaria, precisamente, cuando tiene el papel de controlar un territorio por sus habitantes.

La disuasión se logra con patrullaje, presencia ciudadana proactiva en muchos sentidos positivos, mecanismos físicos (bardas, rejas en ventanas, cerraduras sofisticadas) y mecanismos electrónicos (alarmas de movimiento, detectores de armas o códigos de

barras, cámaras, puertas de seguridad, etcétera). Pero ya sea a través del patrullaje, de la participación ciudadana o la aplicación de mecanismos *ad hoc*, la información de dónde, cuándo y cómo aplicar los instrumentos de disuasión preventiva es sustancial. Esa información debe ser viral, o al menos tener dirección bilateral entre comunidad y autoridades policiales. Así, por ejemplo, si existen robos en serie a casa de habitación con un mismo *modus operandi*, entonces esa serie seguramente está en proceso por una misma banda criminal y las autoridades policiales deberían contar con las denuncias correspondientes, información que proviene de la ciudadanía y que las autoridades pueden sistematizar (por georreferenciación espacial, temporal, por los modos operandi –forzar cerraduras o romper ventanas– y estilos –hurto de joyas y electrodomésticos o solo objetos de valor fácilmente transportables, etcétera–) y, a su vez, esa misma información, ya sistematizada y completada, debe proporcionarse a la comunidad.

El patrullaje es la actividad que principalmente desea la ciudadanía para incrementar su percepción de seguridad. Sin embargo, para que el patrullaje sea eficiente y eficaz debe contar con estrategias que minimicen sus costos y maximicen sus resultados. Para ello la actividad preventiva debe organizarse a través de la cartografía policial. Es decir, el patrullaje debe ser proactivo y no reactivo, lo cual significa

conocer muy bien el territorio sobre el cual se desea recuperar o mantener el control. Para ello es necesario establecer en las cartografías de la prevención las variables del delito y constantes del territorio.

Las constantes de un territorio son: sus límites, la ubicación de puestos de salud, colegios y escuelas, de sedes universitarias, iglesias, hospitales, supermercados, bares, discotecas, billares, estación de trenes y autobuses, farmacias, casas de cambio y bancos, cajeros automáticos, hoteles y estacionamientos, puentes, parques y oficinas privadas y públicas y, en general, la clasificación preponderante del tipo de territorio: habitacional, industrial, comercial, educativo, etcétera. En términos policiales, los territorios se dividen en zonas, sectores y cuadrantes, estos últimos también son denominados polígonos. La Policía debe conocer ese cúmulo de información para realizar los itinerarios y estrategias de sus patrullajes.

Las variables en el territorio son los tipos de delitos e incidentes que ocurren en diferentes tiempos y ubicaciones. Es decir, la organización de la información debe darse según el lugar, días y horarios y tipos de crímenes. Por ejemplo, puede suponerse que será más común el asalto a transeúntes cercanos a los cajeros automáticos los días en que se paga a empleados que en otras fechas; o que los delitos sexuales se cometerán en las cercanías y rutas hacia las fábricas o escuelas

en horarios previos o posteriores a las horas de mayor movilización.

Las variables y constantes se interrelacionan y provocan el diseño de actividades ciudadanas y policiales de manera táctica. Por ende, esa información debe recabarse y sistematizarse lo más completa posible. Con ello se alcanza un logro muy importante: la sistematización informativa, desde la escala de zonas hasta la de cuadrantes. Autoridades y ciudadanos no conseguirían esto sin la aplicación transversal de las TIC.

Las autoridades policiales, en el sentido de recabar la información, dependen de la ciudadanía. Y la ciudadanía, en el sentido de recibir la información complementada, sistematizada y programada para efectuar las tácticas de prevención, depende de las disposiciones del Estado. De ahí que las TIC en la prevención del delito, como instrumentos, y la gobernanza, como modelo de actuación, aporten uno de los vínculos más estratégicos para el desarrollo de programas preventivos.

Prevención comunitaria y tecnologías de información y comunicación

Las TIC evolucionan rápidamente y son muy dúctiles y líquidas. Ello provoca la sensación de poco dominio sobre estas y la desconfianza de su veracidad para ejercer el control. Para concebir correctamente su utilidad ha de iniciarse por establecer la diferencia

entre una red social cibernética y una plataforma electrónica en Internet; así se aprovecharán al máximo los aportes de la evolución de Internet enfocados a la prevención comunitaria del delito.

Son muchas más las diferencias entre plataformas electrónicas y redes sociales cibernéticas de las que suelen imaginarse. En las primeras se encuentran: el correo electrónico, los wikis (en especial *Wiki-leaks* y la *Wiki-pedia* no solo en el sentido de quién las consulta, sino también de quiénes las construyen). Las segundas se constituyen por los chats, foros, blogs; el Facebook, el Twitter, las cuentas de YouTube de colaboración abierta, las cuentas de Mp3, y el P2P (*Peer to peer*, o red de pares que se constituye sin clientes ni servidores) y paralelamente a estos se encuentran las redes comerciales, como *Flickr*, *Tuenti*, *Myspace*, etcétera, los recientes Instagram y Periscope deben incluirse en la lista de las redes sociales. Las plataformas y las redes sociales no poseen las mismas funciones para los efectos de la participación ciudadana y la gobernanza, pero siempre pueden construir comunidades que se solidarizan y protegen entre sí.

Se trate de una plataforma electrónica o de una red social cibernética, toda esta tecnología ha de enfocarse a diversos tipos de incidencia digital ejercidos por la participación ciudadana en la gobernanza. A diferencia de los medios tradicionales (radio y televisión) y la versión web 1.0, los usuarios pueden

ser a la vez receptores y emisores; eso es vital para vincular autoridades policiales y ciudadanos participativos del control territorial o para estructurar comisarías ciudadanas.

Internet carece de barreras de ingreso, toda vez que se posee acceso técnico; puede propagarse en “tiempo real” y por tanto es útil para advertir y prevenir. Adolece de compromisos clientelares porque cada usuario a la vez es un protagonista y un receptor. Además, las aplicaciones de Internet de la web 2.0 y 3.0 se comportan con independencia de la cantidad de receptores y cada usuario incrementa exponencialmente su valor. Ello debe usarse como criterio para validar la información ciudadana respecto a la actividad delictiva, pues cualquiera que lo desee puede “subir” un *Twitt*, video o un post y establecer conversaciones en línea, enviar mensajes instantáneos, transmitir por telefonía o tener acceso remoto a otros dispositivos, y en consecuencia, mentir. Para evitar esta desventaja puede adoptarse la metodología de verificación triangular, como ocurren en las Ciencias Sociales, al verificar por otras fuentes la coincidencia o discrepancia de la información. El sistema *Likter* de ciudadanos registrados y con la posibilidad de “subir” fotos de un mismo evento es un intento de validar la información.

En contraste a la posible desventaja anterior, Internet enriquece a la ciudadanía con la inclusión de identidades diferenciadas o minorías

que, de otro modo, siempre quedarían en la marginación. Ello es importantísimo para las víctimas del delito, pues pueden recibir apoyo casi inmediato y apoyos restaurativos ante las crisis.

La versión web 2.0 y la web federada con sus plataformas, destacan la pluralidad y minimizan la centralización. Su intención no es inducir al usuario hacia la búsqueda de información, haciéndole suponer que posee seguridad; sino que le obsequia la información para adquirir seguridad con las estrategias de prevención.

La utilidad de las redes cibernéticas es variada: Twitter es óptimo para movilización, los Blogs son prácticos para la actualización, Facebook permite la difusión y el crecimiento, la web federada propicia la colaboración, organización y protección.

Para establecer el cabal alcance de las TIC en la prevención comunitaria del delito cabe distinguir las versiones 1.0 a 3.0 de la web, pues la versión 1.0 presenta muchas similitudes con los medios masivos tradicionales de comunicación debido a su emisora unilateralidad. La figura 1 permite visualizar la evolución de la web.

Quizá para las personas no familiarizadas técnicamente con Internet, lo anterior sea poco significativo. Pero el poder de Internet puede resaltarse con la práctica cotidiana de la “sindicación”, que en términos comunicativos

Figura 1: evolución de la web 1.0 a la web 3.0

Web 1.0	Web 2.0	Web 3.0
Personas conectándose a la web	Personas conectándose a personas	Aplicaciones web conectándose a aplicaciones web
Conexión exclusiva de emisor a receptor	Conexión bidireccional entre emisores y receptores	Conciencia de la web Geoespacial
Doble click	Anuncios inteligentes	Autonomía respecto del navegador
Sitio de fotos "Ofoto"	Sitio de fotos "Flickr"	Construcción de la web semántica
Servicio "Akamai"	Programas para archivos como "BitTorrent"	Genera experiencia y cultura política entre personas
Sitio web de descarga de música, videos, textos	Programas par a par para compartir música ("Napster"), propiedad virtual ("Second Life")	Web tercera dimensión
Enciclopedia Británica en línea	Proyecto Wikipedia	Genera nueva información
Sitios personales	Bitácoras electrónicas	Aplicaciones y agentes de usuarios
Screen scraping	Servicios en red	Servicios sobre la web misma
Visualizaciones de página	Costo por click	
Directorios (por taxonomía)	Etiquetado (por taxonomía popular, sin jerarquías ni predeterminaciones)	Inteligencia artificial para decisiones por interés del usuario
Publicación	Participación	Compartir, procesar y transferir ubicuamente información
Sistemas de manejo y gestión de contenido ligados a publicidad e ideologías	Enciclopedias colaborativas	Mapas temáticos automáticos
Destacar un foro web	Redifusión en red	Gestión de contenidos seleccionados por interpretación
Especulación con dominios	Optimización en motores de búsqueda SEO	Captura y tratamiento inteligente de datos

Fuente: elaboración propia a partir de O'Reilly (2005), Van Der Henst (2005) y Bravo (2007).

es el apoyo automático entre ciudadanos. Consiste en generar o seguir hipervínculos (la palabra o frase subrayada de distinto color que en la pantalla abre una nueva "ventana", o la aparición automática de "lo más visitado" en páginas electrónicas, o la creación de plataformas compartidas como answers.yahoo.com y [\[slideshare.net\]\(http://slideshare.net\)\). Con los hipervínculos se pueden encontrar, seguir, suscribir, organizar y enlistar palabras y asuntos del interés de la seguridad ciudadana. Los hipervínculos tienen la ventaja de compartir información vetada u ocultada en algún medio, pues esta se puede alojar en otro y darle acceso a través de enlaces alternos.](http://www.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Los hipervínculos se manejan paralelamente al establecimiento de tendencias, tanto para crearlas como para difundirlas de manera viral. Cullum (2010) creó una estrategia en ocho pasos para crear tendencias y lograr que los nodos de los hipervínculos no sean vetados u ocultados, pues se pueden detener los mensajes, pero no a los medios mismos. La prueba histórica de que existen varios modos para burlar la censura que un régimen tiránico aplica a Internet radica en el logro de los *twitteros* en el año 2010 que consiguieron informar al prisionero Liu Xiaobo, aún custodiado bajo el estricto sistema penitenciario chino, que había obtenido el Premio Nobel de la Paz.

Además, cuantos más enlaces apunten hacia una página electrónica, más exitoso será el anidamiento en distintos medios y por diversos caminos. En el ámbito comercial es común hallarlos ofreciendo las calificaciones de pasajeros en líneas aéreas, huéspedes de hoteles y consumidores de diversos servicios. Los hipervínculos producen una sensación de credibilidad y transparencia en la información. Técnicamente, los nodos o intersecciones de la red electrónica, por ser infinitamente exponenciales en su propia programación y reconexión, pueden establecerse por diversas rutas de manera imparable. De ahí la metáfora biológica de la “acción viral” en Internet.

Manuel Castells (2009) ha insistido en ello de manera lúcida al especificar

los anidamientos del poder en la web. Existe el poder de conectar en red, el poder en red y el poder para crear redes. El primero “consiste en la capacidad de dejar que un medio o un mensaje entre en la red mediante procedimientos de filtro de acceso” (p. 538). El poder en red, continúa el mismo autor, “es la forma del poder que ejercen determinados nodos sobre otros” (p. 538). Ante lo cual queda explícito que el poder de conectar en red puede generar u omitir filtros de nodos o filtros de mensajes, y por ello puede afirmarse que el medio no es el mensaje. Pues el filtro de mensaje no filtra los nodos ni sus redes. El poder para crear redes, que puede originarse del poder de unos nodos sobre otros, según Castells (2009) “es la capacidad de configurar y programar una red” (p. 539). Este último poder desborda el control que los propietarios, directivos o gobierno tienen sobre los medios de comunicación en red porque se pueden detener los mensajes, pero no los medios mismos. En consecuencia, una vez en el ciberespacio, la ciudadanía puede desafiar el poder de los criminales, pues el poder para crear redes lleva a un nuevo poder: el poder de conexión. Este es, dentro de las definiciones de Castells (2009): “la capacidad para conectar dos o más redes diferentes mientras cada una sigue construyendo el poder en su ámbito respectivo” (p. 548). Poder de conexión entre ciudadanos y Estado, entre Policía y personas comunes, entre agencias de gobierno e instancias civiles: toda una red de gobernanza al servicio

de la prevención delictiva. Como, por ejemplo, se ha instrumentado con grandes éxitos en Estados Unidos de Norteamérica a través de los portales web: <http://www.crimereports.com>; <http://www.crimemapping.com>; <http://www.spotcrime.com>. O en Londres, por medio del portal: <http://maps.met.police.uk/>. También en grandes ciudades a través de los diarios locales u organizaciones civiles que establecen nexos con los Departamentos de Policía, como por ejemplo *The New York Times*: <http://projects.nytimes.com/crime/homicides/map> o en Chicago: <http://bandittrackerchicago.com/>

Las nuevas aplicaciones para *Smartphones* y *Tablets*, aunadas a las plataformas y redes ya mencionadas, terminarán por transformar el hábito de llamar por teléfono a la estación central de la Policía. También con el hábito policial de esperar la llamada de las víctimas o testigos situacionales, para redistribuir el mensaje al polígono afectado y de ahí a la unidad móvil (auto-radio-patrulla) de atención; procedimientos que implican un tiempo valiosísimo en la reacción, aunque los autos-radio-patrullas estén a la vuelta de la esquina. La interconectividad del sistema, la aplicación cargada en los dispositivos de todos los ciudadanos y los policías en un mismo cuadrante, pueden evitar esa pérdida de tiempo y el sabotaje de *hackers* si se han programado correctamente en los planes de prevención la vigilancia comunitaria con video-cámaras y la georreferenciación satelital, tal y

como lo ofrece en España la compañía Belt Ibérica, S.A. (www.belt.es), que proporciona, entre otros servicios, la grabación del delito o el accidente y también la posibilidad de grabar la ubicación y los datos de las diferentes ocurrencias sobre plano a partir de la dirección.

No obstante, en casos de solo avisos no emergentes, al ciudadano le agradaría recibir un acuse de recibo personalizado de la información que aportó, pues en una plataforma electrónica ello puede ser sustituido por el mensaje de un *Bot* o robot informático, lo cual acarrea baja credibilidad en la recepción informativa y dejaría de fomentar la proximidad y la gobernanza. El uso de las plataformas también acabará con los hábitos de buscar en fuentes difíciles e inciertas la información delictiva que el ciudadano y las autoridades policiales requieren para las estrategias de prevención. Datos que pueden obtenerse en informes escritos o gráficos a partir de la georreferenciación como lo permiten los portales web ya citados de Estados Unidos, Gran Bretaña y España.

En las características que la figura 1 presenta para la web 3.0 puede observarse que las aplicaciones web conectándose entre sí provocan la acción viral útil para certificar si la información procedente de la comunidad puede ser confiable. La conciencia de la web geo-espacial, la transferencia ubicua de información, la generación de nueva información,

las aplicaciones y agentes de usuarios, la inteligencia artificial para decisiones por interés del usuario y sobre todo los mapas temáticos automáticos, permiten generar con facilidad tanto la georreferenciación del delito como la cartografía policial necesaria para los patrullajes y la intervención ciudadana.

Se han descrito las variables y las constantes del territorio a controlar por la prevención comunitaria del delito. Con ambos grupos de datos pueden realizarse los documentos de georreferenciación y las cartografías policiales. Los primeros deben incluir el levantamiento topográfico de cuadrantes o polígonos, la densidad poblacional de los mismos, la actividad económica y social preponderante, los niveles socioeconómicos principales y el tipo de zona predominante (escolar, comercial, industrial, habitacional, rural, etc.), con sus horarios regulares. La cartografía policial debe ubicar diferenciadamente los tipos de delitos, la estadística de horario y días de la semana, la recurrencia de las víctimas, las denuncias registradas y los modos de operar en cuanto a número de infractores, armas empleadas o tipo de violencia ejecutada.

Los casos de georreferenciación en Monterrey, México: Centro de Integración Ciudadana, *Likter*, y “El Bronco”

En el área urbana de Monterrey, Nuevo León, México, la delincuencia

organizada tuvo una presencia devastadora durante la década de 2003 a 2013. Eso propició la movilización de la sociedad civil hacia la prevención delictiva, tanto en formas no organizadas como en movimientos institucionalmente organizados.

Los ciudadanos utilizaban sus redes sociales cibernéticas, sobre todo vía Facebook y Twitter, para darse aviso entre ellos mismos de incidentes delictivos o zonas de riesgo. También para transmitir información sobre rutas, destinos y horarios de patrullaje de la Policía federal, con el propósito de sumarse en caravana para obtener mayor seguridad en los trayectos largos por carreteras aisladas o sin control.

Paralelamente a las formas no organizadas, en el 2011 un grupo de ciudadanos se aliaron con algunas empresas y formaron el Centro de Integración Ciudadana (CIC). Esta institución opera principalmente a través de su portal web: www.cic.mx. Dicho centro posee varios programas, entre ellos destacan cuatro. Un programa de apoyo legal y otro de apoyo psicológico a víctimas del delito. Un servicio de enlace entre ciudadanos y algunas autoridades municipales, estatales y federales –particularmente el caso de la Comisión Federal de Electricidad–. Y también la estrategia denominada *Tehuan* (término que en lengua nahúatl significa “nosotros”).

La estrategia *Tehuan* tiene como propósito recibir reportes de parte de

los ciudadanos, registrarlos, validarlos, darles seguimiento, darlos a conocer en el *web site* y reenviarlos a los dispositivos móviles de los ciudadanos registrados en el programa. De esta manera se pretende dar información, lo más oportuna posible, que permita a las autoridades y a los ciudadanos tomar decisiones en un número muy amplio de aspectos, como se detalla más adelante. Inclusive, en el proyecto de la aplicación *Likter* se puede elegir cualquier territorialidad, independientemente de ubicación geográfica del usuario.

Tehuan inició utilizando la telefonía móvil con mensajes *sms* y el correo electrónico en comunicaciones bilaterales con sus afiliados. Para 2015 cuenta con Twitter, aplicaciones móviles para iOS y Android, llamadas telefónicas a número convencional o gratuito, mensajes *sms*, correo electrónico y la api: *developers.cic.mx*. Sin embargo, para emitir alertas en tiempo real, hacia los dispositivos móviles de ciudadanos registrados, se redujo a las aplicaciones que pueden ser soportadas únicamente por Android y el sistema iOS. Los demás medios son útiles para validar reportes, pero no para la interactividad comunicativa bilateral.

La estrategia *Tehuan* aporta varios aprendizajes: en primer lugar es un ejercicio de gobernanza local. La información recibida es vertida en un reporte, este recibe un número de identificación y es turnado para su difusión y atención. En caso de que no

sea validado o atendido, el ciudadano emisor puede establecer contacto para solicitar la resolución de su reporte.

En segundo lugar, como la plataforma tecnológica es de colaboración masiva, el tipo de reportes que pueden enviarse y recibirse es muy variado. En consecuencia, la misma plataforma establece la posibilidad de elección entre las siguientes categorizaciones: a) comunidad, que contiene avisos, información de eventos públicos, reportes de observador ciudadano sobre anomalías y el reconocimiento a acciones cívicas a través de la sección *Mtymuybien* (sic); b) propuestas ciudadanas, donde caben diseñar alternativas para problemas del orden de la comunidad, seguridad, servicio y vialidad; c) seguridad, que contiene los rubros de incendio, robo, robo de auto y situación de riesgo, en esta última se pueden reportar todo tipo de incidentes o presuntos delitos. Por tanto, es la más significativa en términos de prevención georreferencial; d) servicios públicos, donde pueden reportarse irregularidades de alcantarillas, alumbrado público, falta de electricidad, fugas de agua o gas, parques descuidados, falta de recolección de basura; e) vialidad y tránsito, en lo que corresponde a accidentes automovilísticos, baches o vía dañada, obras y/o vía cerrada, semáforos descompuestos, y f) emergencias médicas.

La plataforma ofrece, en lo concerniente al rubro de seguridad, la amplia categoría de situación de riesgo.

La ciudadanía reporta robos a casa de habitación, robo de automóviles, robo a transeúntes, actividades de pandillas, balaceras, homicidios, hallazgos de cadáveres y todo tipo de actividades sospechosas que pudieran derivar en acciones delictivas. La plataforma cuenta con una sección de *open data*; en esta pueden consultarse 20 tipos de reportes, aunque no todos son elaborados por el Centro de Integración Ciudadana, pues algunos proceden de la Procuraduría General de Justicia de la Nación o del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

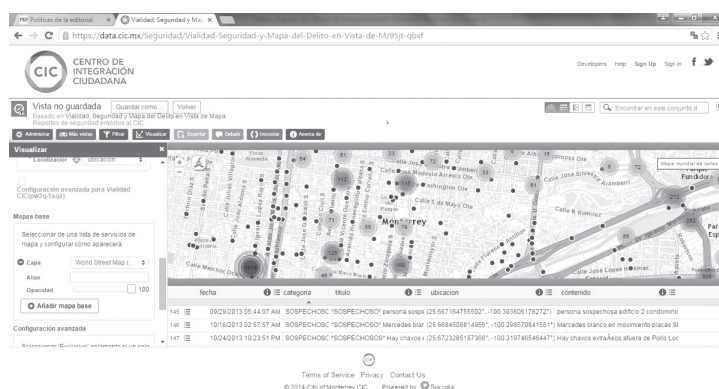
En tercer lugar, respecto a la georreferenciación del delito, para la zona metropolitana de Monterrey cabe destacar el reporte de seguridad emitido hacia su plataforma por la ciudadanía. La información se organiza por categoría, título de reporte, ubicación en latitud y longitud, descripción, número de reporte,

estado de reporte, fecha y hora de creación del reporte. Además, dicho reporte puede consultarse con vista de mapa (puede consultarse en: <https://data.cic.mx/Seguridad/Vialidad-Seguridad-y-Mapa-del-Delito-en-Vista-de-M/95jt-qbx/f>).

La síntesis de esa información es casi una cartografía policial pública, que puede ser aprovechada por las organizaciones policiales y también por la ciudadanía.

Por tanto, los servicios de la estrategia Tehuan pueden visualizarse bajo dos perspectivas en la prevención del delito. Cuando el servicio ofrece información en tiempo real, vía los dispositivos móviles habilitados, a los ciudadanos registrados, entonces se convierte en un elemento de la prevención situacional del delito, pues los ciudadanos quedan advertidos en qué momento y lugar ocurre un asalto,

Figura 2: Mapa del delito de la plataforma del Centro de Integración Ciudadana



Fuente: Centro de Integración Ciudadana (2015).

una balacera, una riña entre pandillas, un grupo de personas drogándose en la vía pública, etcétera, o cualquier situación considerada de “riesgo”. Para las autoridades policiales es útil como validación que le permite la asignación de recursos humanos y materiales en las operaciones de reacción. La otra perspectiva corresponde a la cartografía policial, pues la información que aporta puede utilizarse en el sentido de contar con los datos básicos para establecer los programas de trabajo en la prevención comunitaria del delito.

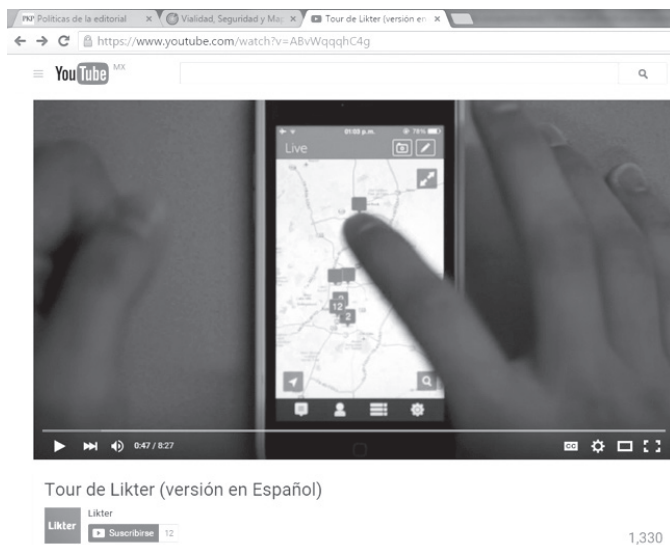
Otra de las acciones realizadas en el área metropolitana de Monterrey es el proyecto *Likter* que todavía está en construcción. *Likter* nació de una iniciativa completamente ciudadana, con el deseo de otorgar expeditamente a la ciudadanía, por los ciudadanos mismos, un cúmulo de información concreta y práctica que por otros medios no obtendría. En consecuencia, también proporciona a las autoridades policiales la información en tiempo real de eventos delictivos. Así, soterradamente, al permitir a los usuarios que se convirtieran en reporteros, la ciudadanía y la Policía tendrían a su disposición la información sobre hechos delictivos. El proyecto inicia como un acontecer noticioso de información general y de muy variada índole, para derivar en un instrumento contra el delito. No obstante, para efectos de georreferenciación del delito, el proyecto *Likter* debería reducir sus múltiples categorías a la de Seguridad Pública, o al menos

destacarla privilegiadamente, pues esa es la razón de su génesis originaria. En ese sentido, es una aplicación completamente enfocada a constituir una base de datos que indica lugar, momento y descripción de acontecimientos.

La aplicación *Likter* puede consultarse en los videos promocionales que se encuentran anidados en la red social de YouTube. Una de las descripciones más amplias se hallan en el “Tour de *Likter*” (versión español) (<https://www.youtube.com/watch?v=ABvWqqqhC4g>).

Likter permite generar y consultar noticias en la red social en tres categorías: en vivo, del orden popular y confiables. Los usuarios tienen la capacidad de validar o invalidar la veracidad de una noticia, y la verificación se pondera con mayor peso según la cercanía del usuario al lugar de los hechos referidos, de modo que un usuario tendrá más poder verificativo entre mayor valor presencial posea. La validación de la información que permite la aplicación *Likter* representa un criterio deseable para asignar recursos humanos y materiales de parte de los cuerpos policiales a los casos de intervención y para considerar la georreferenciación al diseñar los programas de prevención comunitaria.

La aplicación permite crear una noticia que, de manera automática, se ubica en un mapa convencional (cualidad

Figura 3: Muestra de la aplicación *Likter*

Fuente: *Likter* (2015, noviembre, 24) *Tour de Likter* (versión en español). [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ABvWqqhC4g>

superior a la característica del programa Tehuan, pues este da las coordenadas geográficas y, por lo general la ciudadanía y los cuerpos policiales no usan la nomenclatura geográfica de latitud y longitud, sino la de los mapas convencionales), permite hacer una descripción del evento y también subir fotos. El archivo de *Likter* opera por cuadrantes, que pueden extenderse o restringirse discrecionalmente y otorga automáticamente las últimas veinte noticias de dicha área. También se pueden consultar datos de mayor antigüedad. El usuario puede proceder de manera más práctica al seleccionar su perfil y el área geográfica o ciudad de adscripción.

Al proyecto *Likter* le falta una sistematización organizada de la información y una sub-clasificación dentro de la categoría Seguridad Pública. Por ello, en su actual fase de desarrollo, presenta más utilidad para la reacción de la fuerza pública que para la prevención, dado que esa era la idea original. Si *Likter* completara su estructura de manera orgánica y con miras al establecimiento de la cartografía policial, tendría un altísimo potencial para la prevención comunitaria del delito y, en perpetuo tiempo real, permitiría a la ciudadanía tomar el control de su territorio.

Por otra parte, respecto a un área colindante con la metrópoli de Monterrey, el 25 de agosto de 2015 el gobernador electo del Estado de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón (conocido como “El Bronco”), haciendo referencia a dicha zona, durante su gestión como presidente del municipio de García, declaró en una entrevista periodística: “Yo vencí a Los Zetas utilizando Facebook. En mi ciudad, preguntándole a la gente quién vende droga, quién está haciendo daño en la colonia, la gente te dice: entonces tú, como autoridad, tienes el control y resuelves” (Vencí a Los Zetas en Facebook, 2015).

La declaración merece varias observaciones. En primer lugar, la declaración debe contextualizarse: “Los Zetas” son una organización criminal que se independizó –toda vez que fue la sección armada–, de otra de las organizaciones criminales de alto impacto en México. En segundo lugar, ese grupo delincuencial no operó exclusivamente en el municipio de García, de manera que, aunque el grupo se haya desplazado del municipio de García, la declaración debe tomarse como una victoria inicial. En tercer lugar, el aspecto de interés para este texto es que la declaración hace referencia a la aplicación transversal de las TIC en la solución y prevención del delito. Es decir, una experiencia de comunicación y acción entre autoridades y ciudadanía y, sobre todo, de la preferencia de las TIC.

En la actualidad no es posible consultar el Facebook del entonces presidente municipal de García para hacer un análisis del alcance de su declaración. Sin duda, la tesis se sostiene: dicha red social cibernética resultó fuente de información para la georreferenciación cartográfica del delito, su persecución y su posible prevención. La idea, no obstante, no presenta un modelo de gobernanza, sino de cooperación comunitaria con las autoridades. Alcanzar la cualidad de gobernanza implicaría elevar la información ciudadana y la acción policial a programas de prevención comunitaria, siempre basados en evidencia validada y proyectados con metodologías sociales comprobadas. Pero este testimonio aporta una enseñanza importante: si la ciudadanía confía en las autoridades responsables de la seguridad pública, entonces la participación contra el delito (en este caso, semipreventivo, pues nace de una denuncia no formal, es decir, emergente y casi *a priori* del delito) poseerá la base para realizar acciones preventivas organizadas.

La georreferenciación ofrece ventajas contra el delito, tanto reactiva como preventivamente. Por ejemplo, el conocimiento de la geografía física del territorio a controlar aporta una ventaja espacial (cuestas o brechas de difícil tránsito, tanto para evitar los escapes de los infractores o la vulnerabilidad de los patrullajes; escondites o sitios para evitar o realizar emboscadas; puntos privilegiados de visión directa o con equipos

técnicos, etcétera). La cartografía digital, con las posibilidades tecnológicas de establecer una suma-toria histórica en el mapa delictivo y los equipos de geoposicionamiento, permite validar una alta probabilidad de certeza estadística ante un aviso de emergencia. De esta manera las TIC y los *software* especializados para el análisis de la información y la priorización en la toma de decisiones, apoyan la implementación de programas ciudadanos de prevención comunitaria.

Se han citado ya los niveles estructurales de la prevención delictiva. Dentro de estos cabe referenciar algunos programas de prevención comunitaria, como las escuelas de seguridad ciudadana, los frentes locales de seguridad, los líderes e inspectores en comisarías de barrio, los centros o comisiones de mediación y resolución de conflictos, los planes de trabajo comunitarios, de reinserción social, las campañas de desarme, los talleres contra la deserción escolar, el vagabundeo, el alcoholismo, las drogas, y un larguísimo etcétera. Y si bien es muy importante implementarlos con procesos de desarrollo en autogestión y sustentabilidad, también es imprescindible saber dónde ubicarlos, por cuánto tiempo según sus objetivos y con qué instrumentaciones adecuadas al entorno comunitario.

Conclusión

Una de las dificultades prácticas que el Estado enfrenta es la falta oportuna

de toda la información real, puesto que no todos los ciudadanos acuden a levantar las denuncias contra el delito del que han sido víctimas. El Estado, en estricto censo, solo se puede guiar por las denuncias, dado que tiene que proceder conforme a Derecho. Los avisos o alertas y las denuncias sirven para la reacción, y han de servir para la prevención.

Junto con lo anterior, una dificultad de índole técnica es grave para sostener la georreferenciación en perpetuo tiempo real: la sustentación de los servidores u ordenadores físicos donde se almacena la información y los sistemas para acceder a dichos servidores u ordenadores. Estos servidores deben tener la capacidad de permanecer operativos sin interrupción, realizar respaldos automáticos alrededor de cada seis horas (dependiendo de cuánta información circula por ellos), y no contener sistemas operativos con desfase de actualizaciones, pues esto último impide el acceso remoto o físico a la información. De no solventar esta dificultad técnica, el patrullaje no resultará suficientemente oportuno en la reacción.

Aunque el patrullaje es la actividad de percepción más confiable para la ciudadanía, no se trata de establecer la georreferenciación para diseñar estrategias solo reactivas. La evolución hacia la gobernanza en Seguridad Pública trata de aprovechar las TIC para establecer la georreferenciación en un gobierno abierto y con programas

de participación ciudadana. En otras palabras, la Policía, por su parte, puede ejecutar tanto actividades de reacción como de patrullaje para lograr la prevención situacional, y la ciudadanía, por la suya, implementar la prevención comunitaria. Ambas instancias tendrán más éxito si lo hacen colaborativamente.

La complejidad de los problemas y las dimensiones de la información requieren el apoyo de las nuevas tecnologías, no solo de la información y la comunicación, sino también de los *software* para la toma de decisiones, la ejecución de mandos y operativos y la planeación de programas preventivos. Ello implica un ejercicio de gobernanza donde la participación ciudadana ha de estar involucrada. Sin embargo, desde la información básica inicial, los tres casos aludidos, sobre todo para la comunicación bilateral en tiempo real, presentan las dificultades de la brecha digital. En particular, para *Tehuan* y *Likter*, solo los usuarios que puedan soportar aplicaciones móviles para iOS y Android tienen la oportunidad de participar reactiva o preventivamente para romper la cadena delictiva o de la victimización.

Otro aspecto, no menos importante, es la falta de garantías para la resolución de las problemáticas emergentes, sobre todo en lo concerniente a la reacción ante el delito. El presupuesto gubernamental es limitado y, por tanto, los recursos humanos y materiales pueden no ser suficientes para atender

las advertencias ciudadanas. La situación se agrava en especial para todos los casos presentes en el Centro de Integración Ciudadana, porque este trata con un número muy amplio de variables. En el caso del interés de este texto, respecto a la Seguridad Pública, como es bien sabido, también en términos presupuestales es mejor prevenir el delito que castigarlo y, aun así, la prevención comunitaria no garantiza la resolución de todas las problemáticas emergentes.

Para el programa *Tehuan* del CIC un área de oportunidad se encuentra en actualizar la información y llegar a operar las advertencias en tiempo real. Por otra parte, tanto el programa *Tehuan* como el proyecto *Likter* y la estrategia del gobernador Jaime Rodríguez (“El Bronco”) se enfrentan a la dificultad de validar la información. En este sentido, la colaboración ciudadana, en la medida de su amplitud y congruencia, es útil para la confirmación y el diseño de la cartografía policial. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la Estrategia Digital Nacional, los avisos y alertas no se presentan como un instrumento jurídicamente formal de denuncia. Sería altamente recomendable establecer la vinculación con el gobierno electrónico a través de la instrumentación correspondiente de la web federada para tales efectos.

De lo anterior se desprende que, si bien es muy valiosa la aportación georreferencial que proporcionan las TIC, debe tomarse en cuenta que

dicho apoyo no se trata simplemente de poner más puntos rojos o amarillos en un mapa digital. Tampoco de identificar la concentración estadística de puntos o de aumentar el número de servidores de seguridad pública en función del incremento estadístico. Sino, como atinadamente ha dicho un experto, “se trata de construir teorías sobre el funcionamiento de las organizaciones criminales [...] y a su vez] identificar las debilidades del Estado” (De León, 2012), es decir, se trata de conocer los pormenores del crimen para romper la cadena del delito. Y para lograr dicha ruptura y superar las debilidades del Estado, la gobernanza apunta a la acción colaborativa entre Estado y participación ciudadana.

Estas discusiones conclusivas responden a la pregunta inicial sobre las fortalezas y áreas de oportunidad para Nuevo León e ilustran la problemática para otras regiones. No obstante, a la cuestión corolaria: ¿*Fuerza Civil* (la Policía estatal de Nuevo León) debe ampliar su margen de acción hacia la prevención con apoyo de las redes sociales cibernéticas y las plataformas electrónicas en franca integración con la gobernanza?, cabe responder con un franco sí y explicar por qué una Policía altamente capacitada para hacer uso escalonado ascendente de la fuerza también debe atender asuntos de proximidad y prevención comunitaria. En primer lugar, bajo el principio lógico de “quién puede lo más también puede lo menos” se llegará a la conclusión de que una Policía de

orden estatal también puede realizar tareas de Policía de proximidad si se capacita para ambas cosas. Por tanto, llevar a cabo tareas de prevención comunitaria con el apoyo de las TIC. Palacios (2013) indica que:

[...] al tener mayor conocimiento de sus cuadrantes, en cuanto a espacio físico, personas y criminales recurrentes, el informe policial homologado que realice [refiriéndose a la Policía de proximidad o municipal] será de gran utilidad para que las Policías de niveles 2 y 3 [es decir, Policías estatales y federales] operen el ciclo de inteligencia. En otros términos [indica este autor], la Policía de proximidad es un engrane que mueve a los demás (pp. 80, 81).

Por tanto, es altamente deseable una reciprocidad colaborativa entre la Policía de proximidad y las Policías estatales, como lo es *Fuerza Civil* y, consecuentemente, *Fuerza Civil* habría de cooperar en la modalidad de prevención para tomar el control del territorio. Control que debe entenderse de tipo comunitario.

En segundo lugar, Palacios (2013) también indica que: “desde un punto de vista progresivo, la visión sería que las Policías, niveles 2 y 3, ‘incubaran’ a la de proximidad” (p. 88). Aunque esto pueda provocar interpretaciones disímiles, es posible comprender que las Policías estatales tienen la capacidad de recibir los beneficios de la información,

comunicación e interacción propios de la escala municipal, que resulta el primer peldaño de la gobernanza. Particularmente para elaborar las cartografías policiales.

En tercer lugar, debe evitarse el equívoco superficial. Que las Policías de mayores rangos (nacionales o estatales) puedan realizar tareas de Policías de menor rango (municipales o de proximidad) no significa directamente que cambien de una profesionalización de Policías reactivas a Policías preventivas. Pero la cuestión no superficial, sino profunda, es la adaptabilidad hacia la prevención. Es decir, la tesis derivada del principio general sostiene: “la corporación que puede prevenir lo más, también puede prevenir lo menos”. Y la conclusión es: se puede recuperar y sostener el control de un territorio al prevenir la escala de lo mayor (delitos de alto impacto) y ampliarla a lo menor (entiéndase hacia delitos de menor impacto para evitar un oxímoron). Siempre y cuando la capacitación policial no excluya los aspectos proactivos al privilegiar los meramente reactivos.

En Latinoamérica existen varias pruebas empíricas de cómo una Policía de nivel 3 o nacional también puede trabajar en el nivel 1 o municipal-comunitario. Por ejemplo, la Policía Nacional colombiana, a partir de 2006, aplicó el programa de Vigilancia Comunitaria “Vicom-2006” constituyendo el antecedente del consolidado *Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por*

Cuadrantes establecido desde 2010. En su respectiva dogmática policial, expresada en la *Estrategia de la Policía Nacional para la Consolidación de la Seguridad Ciudadana*, incluye dos de los elementos que consolidan las acciones de gobernanza: el “Sistema de Participación Ciudadana” (Policía Nacional de Colombia, 2010, pp. 115-120) y algunos aspectos de “Las TIC para la seguridad ciudadana” (Policía Nacional de Colombia, 2010, pp. 139-147). Es destacable del caso colombiano el hecho de que los elementos policiales signados a cuadrantes otorgan –como parte del programa institucional– los números telefónicos y datos de vinculación de sus aparatos móviles. Ello con el propósito de establecer un contacto inmediato sin necesidad de triangular la emergencia a una central.

Otro caso empírico que demuestra la viabilidad de una Policía de nivel nacional, inclusive con formación militar, trabajando en la escala comunitaria y preventiva, es la Policía de Carabineros de Chile. En ese país del cono sur americano se estableció, desde el 2006, la *Estrategia Nacional de Seguridad Pública*, que contempló líneas de operación en prevención social y prevención situacional (Gobierno de Chile, 2006) y que ha evolucionado hacia diversos planes y programas con los cambios de administración y definición de políticas públicas actualizadas. En la versión 2014 (*Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia*

y el *Delito, Seguridad para Todos*) si bien contempla la georreferenciación delictual y preventiva realizada en gobernanza, todavía no incluye los aportes de las TIC.

Una prueba empírica más la constituye la Policía Nacional Civil de El Salvador, a través de su División de Policía Comunitaria que, entre otras actividades características de la gobernanza en la prevención del delito, cuenta con las Patrullas de Intervención Policial Comunitarias (PIP-COM) y los Foros de Consulta Ciudadana, además de los Comités de Seguridad Ciudadana. Los dos últimos con una significativa función de recolectar la información para la planificación de acciones policiales, de carácter preventivo y operativo (Gobierno de El Salvador, 2015). Y paralelamente a dichas instancias institucionales, la Policía Nacional posee cuentas de Facebook y Twitter habilitadas donde los ciudadanos pueden seguir la información puntual proporcionada por la Policía Nacional y, a su vez, exponer sus necesidades y la valiosa información para operaciones reactivas o planes preventivos.

En lo concerniente a que *Fuerza Civil* en Nuevo León, México, pudiese adaptarse a labores de prevención comunitaria, cabe destacar que su dogmática policial posee suficiente solidez para permitirle a dicha corporación de nivel estatal el tránsito desde la reacción policial hasta la prevención y la proximidad. En los

valores característicos expresados en la dogmática policial de *Fuerza Civil* destacan la amabilidad, el buen trato y la unión con la ciudadanía. La primera es definida como:

Respetar al próximo por igual, con mayores consideraciones a los grupos vulnerables: niños, ancianos, personas con capacidades diferentes, etc. [De donde se sigue el buen trato a los habitantes en el tenor de que] Tanto el policía como la comunidad deben comprender que el policía es parte de la comunidad y que la comunidad forma parte de su Policía [...] Comunidad y policía son una misma cosa (Palacios, 2014b, p. 28).

Asimismo, la unión con la ciudadanía contempla: “ganarse la confianza de la gente por su buen trato [...] Incluso, cuando el policía establece un canal de comunicación con base en la confianza, la ciudadanía le proporciona la información necesaria para que él haga un mejor trabajo preventivo” (Palacios, 2014b, pp. 28-29).

Sin duda alguna, la ciudadanía de Nuevo León preferirá poseer programas de prevención comunitaria en los cuales *Fuerza Civil* se encuentre profunda y constantemente involucrada en vez de verse en la necesidad de hacer la típica “llamada telefónica a la Policía” para atender un evento *a posteriori*.

Finalmente, pero no por ello menos importante, en la actual era digital será preferible una interconexión

directa entre ciudadano y agente policial a través de la web federada; tanto para evitar la llamada telefónica de reacción, como para establecer la información básica de la cartografía policial, de donde se desprenderán los programas para recuperar o sostener el control del territorio.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, Recuperado de: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-cladreformademocracia/articulos/039-octubre-2007/0057201>.
- Aguirre, J. (2015). The model of participatory democracy powered by new media. *Archiv für Rechts-und Socialphilosophie*, 101, 442-457.
- Bravo, H. (2007). *La web 3.0, añade significado*. Recuperado de: <http://www.maestrosdelweb.com/editorial/la-web-30-anade-significado/>
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Centro de Integración Ciudadana. (2015) *Mapa del delito*. Recuperado de: <https://data.cic.mx/Seguridad/Vialidad-Seguridad-y-Mapa-del-Delito-en-Vista-de-M/95jt-qbx>
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En: Agustí Cerrillo (comp.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-36). Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cullum, B. (2010). *How to use hashtags on Twitter to spread, share and organize information*. Recuperado de: <http://www.movements.org/how-to/entry/use-hashtags-on-twitter-to-spread-information>
- Dammert, L. (2005). Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades. *Desafíos*, 13, 124-156.
- De León, I. (2012). *Georreferenciación del crimen en contextos de alta violencia*. Colombia: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Recuperado de: http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/unodc_evento/doc/Isaac%20Leon.pdf
- Gobierno de Chile. (2006). *Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Súmate por un Chile +seguro*. Recuperado de: https://www.oas.org/dsp/documentos/politicas_publicas/chile.pdf
- Gobierno de El Salvador. (2015). *Policía Nacional Civil /Policía Comunitaria*. Recuperado de: http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/temas/programas/policia_comunitaria
- Gobierno de la República. (2013). *Estrategia Digital Nacional*, México.

- Recuperado el 21 de octubre de 2015 de: <http://cdn.mexicodigital.gob.mx/EstrategiaDigital.pdf>.
- Hernando, F. (2008). La seguridad en las ciudades: el nuevo enfoque de la geoprevención. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XII, 270 (14). Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-14.htm>
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Agustí Cerrillo (comp.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 11-36). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Likter. (2015, noviembre 24). *Tour de Likter* (versión en español). [Archivo de video]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=ABvWqqqhC4g>
- Núñez, L. (2011). La prevención del delito a través de los paradigmas criminológicos. En: D. Ordaz, D. y Cunjama, E., (coord.), *Criminología reflexiva, discusiones acerca de la criminalidad* (pp. 49-76). Ciudad de México, México: Editorial Ubijus.
- O'Reilly, T. (2005). *What Is Web 2.0 Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software*. Recuperado de: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html>
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Massachutes: Addison-Wesley.
- Palacios, G. (2013). Organización policial. Una propuesta para Nuevo León. *Criminología y Sociedad*, 2 y 3, 73-91.
- _____ (2014a). *Criminología contemporánea. Introducción a sus fundamentos teóricos*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Ciencias Penales.
- _____ (2014b). *Dogmática policial*. Santa Catarina, México: Universidad de Ciencias de la Seguridad del Estado de Nuevo León.
- Paniagua, A., Borunda, J. y Camargo, I. (2012). Transparencia, participación ciudadana y gobierno electrónico: el caso del Gobierno Local de Ciudad Juárez, México. *Sociedade e Cultura*, (15) 1, 99-107.
- Pavarini, M. (1994). Bisogni di Sicurezza e Questione Criminale. *Rassegna Italiana di Criminologia*, V (4), 435-462.
- Peters, G. y Jon P. (2005). ¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública. En: Agustí Cerrillo (comp.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 123-144). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Policía Nacional de Colombia. (2010). *Estrategia de la Policía Nacional para la consolidación de la Seguridad Ciudadana*. Bogotá, Colombia: Publicación de la Policía Nacional

de Colombia, Dirección General - Oficina de Planeación.

<http://www.maestrosdelweb.com/editorial/web2/>

Prats, J. (2005). Modos de gobernación de las sociedades globales. En: Agustí Cerrillo (comp.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 145-172). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Van Dijk, J. (1990). Crime Prevention Policy: Current State and Prospects. En: Kaiser, G. y Albrecht, HJ (ed.) *Crime and criminal policy in Europe, Criminological research report*, Vol. 43 (pp. 205-220). Freiburg, Germany: Max Planck Institute.

Sozzo, M. (2000). Seguridad urbana y tácticas de prevención del delito. *Cuadernos de Doctrina y Jurisprudencia Penal*, VI (10-B), 17-82.

Vencí a Los Zetas en Facebook. (2015, agosto 25). *Excelsior*. Recuperado de: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/08/25/1041989>

Van Der Henst, C. (2005). ¿Qué es la web 2.0? Recuperado de:

rev.relac.int.estateg.segur.11(2):271-289,2016

LA IDENTIDAD ESTRATÉGICA ARGENTINA Y EL ASCENSO DE BRASIL. LAS BASES IDEACIONALES DE UNA POLÍTICA DE DEFENSA COOPERATIVA*

Marina Gisela Vitelli**

RESUMEN

En el marco de la reciente discusión académica sobre las respuestas de las potencias secundarias de América del Sur frente al ascenso internacional de Brasil, este trabajo atiende el interrogante ¿por qué Argentina no contrabalanceó el creciente poder brasileño? Concretamente, ponemos bajo análisis la participación activa de Argentina en la constitución y actuación del Consejo de Defensa Sudamericano, teniendo en cuenta que este organismo fue interpretado como una iniciativa de construcción del liderazgo regional brasileño en la dimensión estratégico-militar. Argumentamos que la política de defensa cooperativa argentina se explica en virtud de la existencia de un consenso surgido de actores parlamentarios que influyeron sobre la política

Recibido: 05 de enero de 2016
Evaluado: 05 de marzo de 2016
Aprobado: 06 de marzo de 2016

Artículo de investigación

Referencia: Vitelli, M. (2016). La identidad estratégica argentina y el ascenso de Brasil. Las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 11(2). pp. 271-289. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.1879>

* Este artículo recoge hallazgos de información y análisis que forman parte de nuestra tesis doctoral, defendida en marzo de 2015, en el marco del doctorado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional del Rosario, Argentina. La investigación fue financiada por el programa de becas de posgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina (Conicet), entre 2010 y 2015.

** Doctora en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (FCPOLIT- RRII) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becaria de posdoctorado de la Fapesp en el Programa San Tiago Dantas (UNESP, Unicamp e PUC-SP). Correo electrónico: marinagvitelli@gmail.com

de defensa desde la vuelta de la democracia. Relativizamos, así, aquellos análisis que buscan explicar la ausencia de una estrategia argentina de contrapeso hacia Brasil a partir de variables como la inestabilidad política y la debilidad del sistema de partidos. Para sostener esta hipótesis realizamos un estudio detallado de los actores de la política de defensa argentina democrática, de sus interacciones domésticas y regionales durante el período comprendido en este trabajo, así como las ideas relativas a la defensa nacional y la cooperación regional, variables que trascienden los análisis existentes.

Palabras clave: Argentina, Brasil, congreso, defensa, equilibrio de poderes.

ARGENTINA'S STRATEGIC IDENTITY AND THE BRAZILIAN RISE. THE IDEATIONAL FOUNDATIONS OF A COOPERATIVE DEFENSE POLICY

ABSTRACT

In reference to the recent academic debate about the responses of South American secondary powers to the Brazilian rise, this article addresses the question of why Argentina did not counter-balance Brazilian's increasing power. Specifically, we analyze Argentina's active involvement in the creation and functioning of the South American Defense Council, bearing in mind that this organism was considered as part of Brazil's strategy of regional leadership building, in its military-strategic dimension. We argue that Argentina's cooperative defense policy is explained upon the existence of a political consensus, built by parliamentary actors who influenced defense policy from the return of democracy in 1983. In this way, we relativize existent research which tries to explain the absence of an Argentinean counter-balance strategy towards Brazil using variables such as political instability and party system weakness. In order to support our claim, we develop a detailed account of defense politics in democratic Argentina, their interactions, both domestic and regional, as well as their ideas in relation to national defense and cooperation, going beyond existent analyses.

Keywords: Argentina; Brazil; congress; defense; power balance.

A IDENTIDADE ESTRATÉGICA ARGENTINA E A ASCENSÃO DO BRASIL. AS BASES IDEACIONAIS DE UMA POLÍTICA DE DEFESA COOPERATIVA

RESUMO

Introduzido no contexto da recente discussão acadêmica sobre as respostas das potências secundárias da América do Sul diante a ascensão brasileira, este trabalho

enfrenta o interrogante: por que a Argentina não contrabalançou o crescente poder brasileiro? Em concreto, colocamos sob análise a ativa participação da Argentina na constituição e a atividade institucional do Conselho de Defesa Sul-Americano, levando em conta que este organismo foi interpretado como uma iniciativa de construção da liderança regional brasileira na dimensão estratégico-militar. Argumentamos que a política de defesa cooperativa argentina se explica graças à existência de um consenso originado entre personagens parlamentares que foram influentes sobre a política de defesa desde o retorno da democracia. Relativizamos assim, aquelas análises que procuram explicar a ausência de uma estratégia argentina de contrapeso do Brasil, baseadas em variáveis como a instabilidade política e à fraqueza do sistema de partidos. Visando fundamentar a nossa hipótese, fazemos um estudo detalhado dos personagens da política de defesa na Argentina democrática, de suas interações domésticas e regionais dentro do período abrangido neste trabalho, assim como das ideais relativas à defesa nacional e a cooperação regional, variáveis que vão além das análises existentes.

Palavras-chave: Argentina; Brasil; congresso; defesa; equilibrio de poder.

Introducción

Recientemente ha tenido lugar un muy interesante debate sobre la política suramericana, concretamente sobre el incremento de la posición relativa de Brasil en la región y las reacciones que esta presión subsistémica despertaron en los países vecinos³. Concretamente, un grupo de investigadores emprendió el diálogo con ánimo de responder a un interesante interrogante: ¿cómo entender la ausencia de estrategias de contrapeso (*balancing*) de parte de las

potencias secundarias frente al ascenso brasileño?

Si bien pueden identificarse algunas conductas de impugnación del proyecto brasileño de constituirse en el país dominante dentro de la región (por no usar el controvertido concepto de liderazgo), se habría tratado de acciones más vinculadas al concepto de *soft-balancing*. Estas se caracterizan como estrategias no revisionistas, que en lugar de buscar la reconfiguración del orden regional se

³ Nos referimos a los artículos publicados en el volumen 52 N° 2 de la revista *International Politics*, por Merke (2015); Flemes & Whener (2015) y Burges (2015). También incluimos en este debate los trabajos de Schenoni (2014; 2015).

limitan a obstaculizar y constreñir un mayor ascenso de la potencia regional (Flemes & Wehner, 2015, p. 164). En definitiva, mientras que el realismo prevé ante este tipo de modificaciones de la distribución del poder un patrón general de respuestas de parte de los poderes medios basado en estrategias de contención de ese poder, el panorama suramericano presenta un conjunto importante de casos desviados (*deviant-cases*), entre estos el argentino. Algunas de las conductas de Argentina no consistentes con los supuestos realistas sobre las dinámicas tendientes a la unipolaridad, según identificaron los participantes del mencionado debate, son el incremento de la interdependencia económica –en lugar de la esperada diversificación de socios económicos– y la persistencia de un bajo gasto militar, indicador de que no se percibió en el ascenso de Brasil una dimensión de riesgo en clave de potencial hegemonía militar.

Frente al desajuste entre la hipótesis neorrealista y la realidad suramericana, parte importante de estos analistas propusieron sumar los aportes realizados por el realismo neoclásico al estudio de las políticas exteriores. Esta teoría complementa el supuesto neorrealista básico – el condicionamiento que sobre las conductas de los Estados ejercen las presiones sistémicas determinadas por la distribución del poder en anarquía– con variables intervinientes de naturaleza doméstica. Más específicamente, los casos que se

desvían del patrón de conducta esperado por el neorrealismo se explicarían a partir de la inestabilidad política, una variable interviniente conformada por la concentración del poder en el presidente y la baja institucionalización del sistema de partidos. En virtud de este escenario doméstico, la atención de los poderes ejecutivos se desvía de la formulación de la estrategia de política exterior hacia los problemas de política interna (Schenoni, 2014). De no existir esta distracción, estos países se preocuparían más por formular una orientación de política exterior que en el mediano o largo plazo neutralizara la hegemonía brasileña en construcción.

Una *Grand Strategy* de contrapeso frente a Brasil involucraría tanto la dimensión económica –el modelo de desarrollo no dependiente de este país– como la dimensión de la seguridad y la defensa. Con la excepción de los meses que duró la reticencia colombiana a integrar el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) –parcialmente un reflejo de la estrategia brasileña de construcción de su liderazgo regional– la creación de este organismo podría leerse como la confirmación del análisis planteado por esta literatura: al participar con entusiasmo de la propuesta y al no incrementar sus capacidades militares propias, las potencias medias de la subregión no intentaron contrabalancear a Brasil. El caso argentino sería aún más sorprendente: el país mantuvo el bajo gasto militar

a niveles históricos, y no solo aceptó participar del CDS, sino que además se transformó en uno de los principales promotores de la constitución y consolidación del mismo, planteando proyectos de creciente delegación de su defensa en la instancia regional (Alves Soares & Camargo Lima, 2013).

Si bien coincidimos con los analistas mencionados en que tal cuestión genera un interrogante interesante sobre las políticas exteriores de las potencias medias, en lo relativo a la posición argentina frente a la redefinición de la dimensión de la defensa regional disentimos al respecto de la explicación dada con base en las variables domésticas señaladas. Pero lejos de plantear la irrelevancia de estas últimas, lo que cuestionamos es la existencia de las mismas en el caso argentino en lo relativo a la formulación de la política de defensa y su vínculo con la cooperación regional desde la vuelta de la democracia. No se trata de discutir que en Argentina la institucionalidad democrática es aún débil y que los presidentes no suelen formular una gran estrategia externa, sino de señalar que en los procesos de definición de la normativa de defensa actual y de las líneas directrices de la política de defensa argentina con fuerte influencia sobre cuestiones de política externa, el Congreso de la Nación tuvo un papel determinante. No solo que la política de defensa fue discutida y formulada en las cámaras del Parlamento: las bases de la misma surgieron de un

consenso multipartidario originado en los años ochenta, fortalecido durante los noventa y profundizado durante la primera década del siglo XXI.

Por tanto, argumentamos que la adhesión de Argentina al CDS –y el papel activo desempeñado dentro de él– no es consecuencia de la ideología suramericanista de un gobierno en el marco de una democracia delegativa que desdeña la formulación de una *grand strategy*. Por el contrario, se trata de una decisión consecuente con un pensamiento sobre defensa nacional y cooperación regional, surgido de la interacción entre actores políticos con anclaje parlamentario, vinculación regional y tradición de reflexión. Estas variables se ven oscurecidas si se aplica al caso el supuesto general de que Argentina es una democracia con inestabilidad política y con una élite dividida, en donde no hay formulación de una estrategia de política exterior. A partir de un estudio detallado de los actores de la política de defensa argentina democrática, de sus interacciones domésticas y regionales y de sus ideas –variables que trascienden los limitados instrumentos de análisis neorrealistas– es posible reconstruir estos procesos.

A continuación, desarrollaremos este argumento en tres apartados. En primer lugar, daremos cuenta de la participación protagónica de actores políticos parlamentarios – legisladores y sus asesores– en la definición de la normativa de la

política de defensa argentina desde el retorno de la democracia, en 1983, haciendo hincapié en dos cuestiones: la articulación de lo que se conoce como el “consenso mínimo” sobre política de defensa surgido del Parlamento, y la descripción del papel de estos actores en el diálogo con la sociedad civil y con los países vecinos. En segundo lugar, analizaremos las ideas sostenidas por esos actores en materia del posicionamiento estratégico del país y el lugar de la cooperación regional en el mismo, relacionando estas creencias con la política argentina hacia la creación del CDS. Para cerrar, discutiremos en la conclusión la relación entre dichas bases ideacionales de la política de defensa cooperativa con la inexistencia de una estrategia de *balancing* contra Brasil, incluyendo, para finalizar, algunas reflexiones sobre el trasfondo teórico de lo sostenido.

Política de defensa y actores de la democracia

En la Argentina de 1983 cada dimensión de la vida nacional estaba planteada como un enorme desafío. El país debía reconstruir el sistema político en medio de un escenario de gran fragilidad de la autoridad constitucional, de una economía estancada y endeudada, de un gran desprestigio internacional producto de la Guerra de las Malvinas y de la situación de los derechos humanos, todas cuestiones atravesadas, en

mayor o menor medida, por el lugar de las fuerzas armadas en la sociedad y en el sistema político. En el contexto de la tensión abierta por la *cuestión militar*, parte importante del fortalecimiento de la autoridad constitucional pasaba por reformar la Ley de Defensa Nacional sancionada durante el gobierno de Carlos Onganía, en 1966, materialización normativa de la doctrina de la seguridad nacional. La urgencia y la importancia de esta cuestión no evitaban la existencia de grandes diferencias de criterio, tanto fuera como dentro de los partidos políticos, en particular de los dos mayoritarios: la Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). Dentro de los mismos convivían visiones que se alejaban o acercaban, respectivamente, de dos concepciones que irían a desaparecer: una perspectiva de la defensa como la nación en armas –ligada al peronismo tradicional– y aquella vinculada a la doctrina de la seguridad nacional, asociada a la lucha contra la subversión. Ambas otorgaban a las fuerzas armadas un papel preponderante en la seguridad nacional: la primera para servir al gobierno popular, la segunda como guardianes de los verdaderos intereses de la patria en un contexto de conflicto ideológico global (Ugarte, 2004).

Luego de intentos fallidos por sancionar una ley de defensa nacional, en 1987 la coyuntura política planteada por el levantamiento carapintada de Semana Santa y la derrota del oficialismo en

las elecciones intermedias resultó propicia para la articulación de un consenso bipartidista entre el Peronismo Renovador y un sector del Radicalismo, en el que también participaron el Partido Intransigente y la Democracia Cristiana. Otros trabajos han reconstruido las frenéticas negociaciones llevadas adelante por los respectivos diputados y senadores con sus respectivos asesores, demostrando que se trató de una activa negociación, precedida incluso por discusiones doctrinarias, tanto en el seno de ambas cámaras del Congreso –en las respectivas Comisiones de Defensa– como en el marco de eventos académicos, como detallaremos más adelante (Druetta, 1989; Laleff Ilieff, 2012; Tibiletti, 1995).

Así, un grupo de diputados encabezado por Miguel Ángel Toma, por el PJ, y Balbino Zubiri, por la UCR, presentaron el proyecto que resultara aprobado en la Cámara de Diputados, luego en el Senado y finalmente sancionado por el Ejecutivo como la Ley 23.554 (Ugarte, 1990, p. 249). El sentido de esta norma fue dar por tierra con la doctrina de la seguridad nacional

e instaurar el control civil sobre las fuerzas armadas. En parte importante, esto se estableció con los artículos Nos. 2 y 4, que circunscriben el ámbito de acción de las fuerzas a las agresiones de origen externo, impidiendo su involucramiento en el combate de enemigos internos⁴. Si bien en ese momento aquella separación estaba pensada para evitar la continuación de acciones contra enemigos políticos domésticos, veremos que en adelante el mismo criterio fue utilizado por estos actores parlamentarios para desactivar cualquier proyecto proveniente de actores militares o políticos –incluso el poder ejecutivo– de involucrar a las fuerzas armadas en el combate contra el crimen organizado y el terrorismo, las denominadas *nuevas amenazas*.

Más adelante, ya durante el gobierno de Carlos Menem, pero continuando con la misma lógica de trabajo, fueron aprobadas las otras leyes que completarían la normativa de la defensa nacional: la Ley 24.059 de Seguridad Interior (18 diciembre de 1991), la Ley 24.429 de Servicio Militar Voluntario (14 diciembre de 1994), la Ley 24.948 de Reestructuración de las

⁴ El artículo N° 2 de la Ley 23.554 establece: “La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo”. Por su parte, el artículo N° 4 insiste en que “Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial”. Resulta interesante subrayar, como aclara Ugarte, que la Ley de Defensa Nacional omitió de forma adrede una definición de Seguridad Nacional, concepto que actuaba tanto en la concepción del sector conservador del peronismo como en la de la DSN como el pretexto para colocar todas las dimensiones de la vida nacional bajo la potencial intervención de las fuerzas armadas (Ugarte, 2004, p. 205).

Fuerzas Armadas (18 de febrero de 1998) y la Ley 25.520 de Inteligencia Nacional (27 de noviembre de 2001)⁵. A pesar del cambio de signo político, durante los años noventa el Congreso continuó siendo el lugar de la discusión sobre política de defensa, tanto en la dimensión doméstica de esta relación –sentando las bases normativas del control civil– como en lo relativo a su dimensión internacional: el modelo de defensa y la relación con otros países.

El Congreso no solo funcionó como ámbito privilegiado de discusión y negociación partidaria, en el que se formuló la nueva normativa de defensa, sino también operó como un actor clave del debate académico y la vinculación con la sociedad civil. La vuelta de la democracia permitió un aumento del interés académico por un tema que hasta entonces había sido coto vedado de los militares y un gran tabú para los académicos civiles. Los seminarios y jornadas sobre las

cuestiones militares en la democracia se multiplicaron, contando con la participación tanto de los *think tanks* partidarios como de instituciones académicas y de la sociedad civil⁶. Protagonizaban los debates el Centro de Estudios para el Proyecto Nacional del PJ (Cepna), la Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz de la UCR (FAI), la Escuela de Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA), el Centro de Estudios para la Nueva Mayoría y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), en particular el área Fuerzas Armadas y Sociedad coordinada por Ernesto López, quien luego dirigiera el Programa de Investigaciones sobre Fuerzas Armadas y Sociedad (Pifas) de la Universidad Nacional de Quilmes⁷.

Pero el protagonismo del Congreso en la articulación del debate sobre defensa nacional con la sociedad civil tuvo su mayor indicador en la realización del *Seminario Permanente hacia las Fuerzas*

⁵ Cabe destacar también la realización en 1995 del Ciclo de Audiencias Públicas sobre Defensa Nacional, bajo el auspicio de ambas cámaras del Congreso. Durante diecinueve encuentros celebrados entre agosto y noviembre de 1995 se discutió sobre la restructuración, el tamaño y la modernización de las fuerzas armadas argentinas, así como respecto al ambiente estratégico y la seguridad cooperativa, entre otros temas. Otro antecedente del papel activo cumplido por el Congreso fue la resolución emitida por el Senado, el 7 de marzo de 1996, instando al Ejecutivo a comprometerse activamente con la formulación de una Directiva Estratégica Nacional y un plan de reformas (Martínez, 2000).

⁶ Junto con la actividad parlamentaria, ambos partidos políticos fueron constituyendo como parte de sus estructuras permanentes oficinas destinadas a la reflexión sobre la cuestión militar y la defensa nacional (Miguens, Druetta, y Tibiletti, 1994, p. 223).

⁷ Entre los principales eventos organizados cabe mencionar el Seminario sobre “Sociedades democráticas y sociedades militaristas” realizado en 1984 y la Conferencia sobre Fuerzas Armadas, Estado, Defensa y Sociedad, en octubre de 1988, cuyos trabajos fueron publicados en el libro *Defensa y democracia: un debate entre civiles y militares* (Druetta, Estevez, López & Miguens, 1990). Los eventos realizados en este marco contaron con la presencia tanto de parlamentarios como de sus asesores, quienes se convirtieron en expertos de referencia en la temática (Soprano, 2012).

Armadas del año 2000. El mismo surgió como idea del senador Eduardo Vaca (PJ) en 1990, realizando hasta 1997 un total de 65 encuentros sobre temas de política de defensa. Al término de los seminarios, entre 1998 y 2004, el grupo de expertos que había surgido del Congreso y luego conformado organizaciones de la sociedad civil –como SER en el 2000– o se había insertado en instituciones académicas, organizaron las siete ediciones de los Encuentros Nacionales de Estudios Estratégicos entre 1998 y 2004 (Vitelli, 2015).

Tanto el programa del Seminario como el de los Encuentros incluían una gran diversidad de temas, como la situación nacional, regional e internacional; las alternativas de inserción económica internacional y los modelos de desarrollo; la política de defensa nacional, su repercusión sobre las tres fuerzas y las relaciones cívico-militares; los esquemas de seguridad colectiva y alianzas regionales; los conceptos estratégicos, como la disuasión y la suficiencia defensiva; los procesos de integración regional, las operaciones de paz y los procesos de reforma y restructuración de las fuerzas armadas (Scheetz, 1994; Diamint, 1997; Tibiletti, 2001). Esto es: no se hablaba solo de cuestiones militares sino de la orientación general de la política de defensa y la relación de esta con la política exterior.

Sobre esto último, la década de los noventa también se caracterizó

por una participación activa de la Cancillería en algunos temas de defensa, e incluso en la participación de funcionarios del Palacio San Martín en el Edificio Libertador. Puede pensarse entonces que la actuación del Congreso estaba subordinada a los designios presidenciales canalizados por una Cancillería orientada por el alineamiento con Estados Unidos, pero no fue así. En su lugar, lo que ocurrió fue una pugna entre ambos actores: el Congreso y la Cancillería trabajaban juntos en los temas que coincidían, como la cooperación regional y los procesos de construcción de confianza con los vecinos. Por el contrario, en aquellos temas en los que disentían, como el intento de acercamiento a la OTAN o en las presiones de Estados Unidos por que Argentina aceptara la transformación doctrinaria de involucrar a los militares en la lucha contra las nuevas amenazas, los actores parlamentarios sostuvieron su oposición. Esta dinámica de acercamiento y diferenciación constituye un claro indicador de que la Policía de defensa argentina durante el período consignado no puede explicarse a partir de la democracia delegativa y el súper presidencialismo.

Tal fue la relevancia de estos actores con anclaje parlamentario en la formulación de la política de defensa que no sería exagerado sostener que constituyeron importantes agentes de construcción de la cooperación regional en defensa, antecedente fundamental de la creación del

CDS. Indicador de este papel fue la participación regular en el Seminario de actores relevantes de las políticas de defensa de países vecinos. Ideado en el marco de la Comisión de Defensa del Senado y luego continuado por la asociación SER en el 2000—conformada fundamentalmente por asesores de los parlamentarios y presidida en un comienzo por el senador Vaca— el Seminario regularmente invitaba en calidad de disertantes y participantes a funcionarios de defensa y miembros de las fuerzas armadas de los países vecinos, en particular Brasil y Chile, pero también de Estados Unidos, Francia, España. De igual manera, participaban expertos de la región, provenientes de instituciones como Flacso Chile, el Núcleo de Estudios Estratégicos de la Universidad de Campinas (NEE-Unicamp), el Instituto Brasileiro de Assuntos Estratégicos (IBAE) y el Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia (CEE-SAE), entre muchos otros⁸. Con estas últimas dos instituciones, SER en el 2000 mantuvo varias reuniones en las que se discutió, entre otros temas, las perspectivas de institucionalizar la cooperación en defensa entre los países del Cono Sur⁹ (Castro, 2010). Por su parte, la relación entre estos actores parlamentarios y

Flacso Chile resultó fundamental para la construcción, en 1995, del Comité Permanente de Seguridad entre Chile y Argentina (Comperseg), el esquema de diálogo bilateral en materia de cooperación en defensa (García & Tibiletti, 2008).

La influencia de estos actores sobrevivió a un nuevo cambio de gobierno. Si bien el primer ministro de Defensa de Néstor Kirchner, José Pampuro, no llevó adelante una gestión particularmente relevante, cabe subrayar que sumó a la plana de secretarios y directores de la cartera a algunos de los asesores parlamentarios que habían sido muy activos durante las décadas anteriores¹⁰. Con la llegada de la ministra Nilda Garré, en diciembre de 2005, la cartera de Defensa fortaleció su autoridad política, iniciando tareas de gran impacto doméstico —como la reforma de la Justicia Militar— pero también en términos de planeamiento y de relaciones internacionales (Saín, 2010; Derghougassian, 2012). A efectos de este análisis, y también en términos generales, una de las principales medidas que demuestra la voluntad política de dar cuerpo a la política de defensa fue la emisión, en junio de 2006 del Decreto 727 reglamentario de la Ley de Defensa,

⁸ Miembros de SER en el 2000 solían estar invitados a presentar ponencias en los Encontros Nacionais de Estudos Estratégicos, organizados por la SAE.

⁹ Entre 1992 y 1995 SER en el 2000 y el IBAE realizaron cuatro reuniones de trabajo, dos en San Pablo y dos en Buenos Aires, hasta la disolución de este instituto (Garreta, 1995).

¹⁰ Entre ellos cabe mencionar a Jaime Garreta, Rut Diamint, José Vázquez Ocampo y Ernesto López.

dieciocho años después de su sanción en el Congreso¹¹.

Este hecho es indicativo de dos cuestiones. Por un lado, demuestra que el centro dinámico de la política de defensa argentina había pasado del Congreso al Ministerio (Soprano, 2013). Pero lejos de significar un cambio radical de política, el hecho de que el decreto respetara a rajatabla el espíritu de la ley, constituye un indicador de que aquel consenso al que llegaron un conjunto de actores políticos se consolidó como política oficial¹². Es, precisamente, en las ideas subyacentes a ese consenso

donde debe buscarse el origen – las condiciones de posibilidad– de la ausencia de una estrategia de contrabalanceo al proyecto brasileño de creación del CDS¹³.

Las bases ideacionales de la participación argentina en el CDS

Estos actores surgidos del Parlamento dieron lugar a lo que se denominó como “el consenso básico en materia de seguridad y defensa”, doctrina civil que entre 1988 y 2003 se enfrentó a sistemáticos intentos de reformulación operados tanto por actores políticos

¹¹ Luego de la reglamentación de la ley de defensa siguieron una serie de decretos cuyo propósito era continuar con las definiciones políticas sobre la defensa nacional. Entre ellos, el N° 169, a través del cual fue aprobada la Directiva sobre “Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, documento que al igual que la reglamentación de la Ley 23.554 había sido formulado por el Ministerio de Defensa. También el Decreto 1714/2009, que aprobaba la Directiva de Política de Defensa Nacional como el documento político de más alto nivel sobre defensa nacional, que fuera actualizada en diciembre de 2014.

¹² En un reciente artículo, Verbitsky (2015) menciona que pocos meses atrás el exministro Horacio Jaunarena reconoció que nunca reglamentó la ley mientras ocupó la cartera porque no estaba de acuerdo con su letra.

¹³ Ciertamente, la reacción positiva de Argentina frente a la creación del CDS encuentra fundamentos en iniciativas de diálogo y cooperación con Brasil en temas de defensa que no necesariamente fueron protagonizadas por los actores con anclaje parlamentario aquí analizados. Se destacan entre las múltiples instancias de interacción entre miembros de las fuerzas armadas de ambos países los “Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores de Argentina y Brasil”, encuentros anuales realizados entre 1987 y 1992, en los cuales funcionarios militares –aunque también los hubo civiles– se reunían para presentar ponencias relacionadas con temas de defensa, iniciativa a la cual luego se sumaron Chile, Uruguay y Paraguay. Asimismo, tanto los Ejércitos, las Fuerzas Armadas como las Marinas (incluso antes de 1983) de Argentina y Brasil realizan regularmente ejercicios combinados e intercambian estudiantes en los cursos de altos estudios militares. De igual manera, cabe recordar que a mediados de los noventa, ambos países pusieron en marcha un Mecanismo Permanente de Consulta y Coordinación para el fortalecimiento de las relaciones bilaterales en materia de defensa y seguridad internacional, y en 2000 crearon el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa Brasil-Argentina. Finalmente, un análisis de la aproximación en materia de temas de relevancia estratégica entre ambos países no puede soslayar la experiencia de construcción de confianza y transparencia en materia nuclear, que dio lugar a la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) en 1991. Agradecemos a un evaluador anónimo, quien señaló la conveniencia de mencionar iniciativas sumamente relevantes para el diálogo mutuo sobre defensa por fuera de la actuación de los actores puestos de relieve en este trabajo.

—entre ellos el propio presidente de la nación— como militares, y que fue resistida por este grupo desde los espacios gubernamentales y de la sociedad civil que les tocara ocupar¹⁴. La mayoría de los análisis coinciden en señalar que la gestión de Nilda Garré abrió un proceso que plasmó dicho consenso en documentos políticos con impactos sobre el planeamiento militar, comenzando con el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional. Ya en sus considerandos el decreto citaba la Resolución 3314 de Naciones Unidas sobre el concepto de agresión, entendida como aquellas perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, excluyendo lo relativo a la seguridad interior, rechazando expresamente la utilización del instrumento militar para combatir las nuevas amenazas. Luego, el artículo 1° estableció —sin dejar lugar a dudas— que “Se entenderá como ‘agresión de origen externo’ el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

La estricta separación entre seguridad y defensa fue uno de los dos pilares de la política de defensa democrática, siendo la segunda la adopción de un

posicionamiento estratégico defensivo, esto es, de explícita renuncia a la proyección de poder mediante el instrumento militar, de compromiso con la resolución pacífica de los conflictos pendientes con países limítrofes, de renuncia a la competencia por la influencia política en la región que pudiera desestabilizar los incipientes procesos de integración y el aporte a la seguridad internacional, garantizando la previsibilidad de la política de defensa argentina (Vitelli, 2011). Parte de esta opción por renunciar a una política de defensa fuerte tuvo que ver con la necesidad de construir poder sobre las fuerzas armadas, achicando su presupuesto y sus ámbitos de actuación. Parte también tuvo que ver con la derrota en Malvinas y la manera en que este conflicto desenmascaró la realidad de las lealtades que los compromisos hemisféricos ocultaban. Así, el complemento de la creencia normativa en que los militares no debían tener hipótesis de empleo sobre enemigos no estatales internos o externos fue otra importante creencia en la pérdida de sentido de las hipótesis de conflicto con los vecinos. Más aun, en un contexto de democracia y ocaso de la Guerra Fría, se imponía la necesidad de pensar la defensa en forma cooperativa, percepción que se planteó ya en la Ley 23.554 con el concepto de *hipótesis de confluencia*,

¹⁴ Marcelo Saín (2010) documentó los reiterados intentos de borrar la diferenciación entre la defensa externa y la seguridad interior ocurridos durante los gobiernos de Alfonsín, Menem, De la Rúa y Duhalde.

así como en las iniciativas de diálogo con Brasil y Chile, mencionadas en el apartado anterior.

La creencia en la necesidad de superar las desconfianzas, como parte del esfuerzo por evitar que las fuerzas armadas operaran como actor político, encontró reflejo en las discusiones protagonizadas por expertos europeos y norteamericanos sobre suficiencia defensiva y seguridad cooperativa (Vitelli, 2015). Esas conceptualizaciones, surgidas durante el período de distensión internacional y retomadas en los últimos años del conflicto Este-Oeste para articular su finalización, fueron adaptadas por los actores mencionados a la realidad de Argentina y de su nuevo posicionamiento defensivo. Ciertamente es que la reducción de la capacidad ofensiva del instrumento militar, la participación en los regímenes internacionales de control de armamentos y el establecimiento de medidas de confianza mutua y transparencia coincidían con la ideología neoliberal de reducir funciones del Estado. De la misma manera, aquellas iniciativas armonizaban con los consejos del *realismo periférico*, orientados a alinearse con los requerimientos político-estratégicos de la superpotencia, centrados en una Argentina confiable y predecible. Esto ha sido señalado como indicadores de que los designios presidenciales de los noventa fueron los determinantes de la política de defensa del momento. Pero ante esta explicación queda el

interrogante: ¿por qué permanecieron incólumes una vez que llegó al poder un gobierno que en materia de política exterior quiso deshacer todo lo que pudiera asociarse al menemismo? La respuesta que ofrecemos es que la base real de esas políticas estuvo constituida por ese conjunto de actores con anclaje parlamentario, no el presidencialismo.

Al leer los documentos políticos sobre defensa emitidos desde 2006 es posible ver que el kirchnerismo no solo conservó el posicionamiento defensivo sino que incluso profundizó la idea de que la política de defensa argentina había internalizado como una parte esencial la cooperación regional. Desde el decreto reglamentario de la Ley de Defensa Nacional, los documentos políticos sobre defensa –esto es, las Directivas de Política de Defensa Nacional de 2009 y su actualización de 2014, así como los Libros Blancos de 2010 y 2014– incorporaron el concepto de que la política de defensa argentina tiene una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Este posicionamiento implica que “la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global”.

Como hemos analizado en un trabajo anterior, a partir de 2007 las referencias a lo regional pasaron del espacio del Cono Sur y Mercosur hacia Suramérica como entorno estratégico prioritario de los esfuerzos de cooperación, que se consolidó desde la creación del CDS (Autor, 2013). Si bien los actores políticos protagonistas del consenso descrito siempre se mostraron escépticos con respecto a las posibilidades de considerar a la región andina en igualdad de posibilidades de cooperar en temas de defensa con el Cono Sur, esto no debe ser tomado como un indicador de que la entusiasta participación argentina en el CDS obedece a las inclinaciones suramericanistas de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. En tanto el CDS fue delimitando que su área de actuación dejaba por fuera las cuestiones que Argentina considera pertenecientes a la seguridad interna –llegando a crear dos Consejos específicos para estas cuestiones– los actores mencionados no dudaron en manifestar su apoyo. Quienes negociaron el estatuto del CDS y sostuvieron la participación de Argentina en sus primeros años –todavía bajo la gestión de Garré– declararon que dicha separación fue producto de la labor negociadora del país, indicador tanto de la vitalidad del consenso mínimo como del protagonismo argentino en la definición de la naturaleza del CDS.

A medida que este organismo fue consolidándose, Argentina profundizó

la referencia a la cooperación regional como parte constitutiva de su identidad estratégica. Cabe citar, en este sentido, un párrafo del Libro Blanco de la Defensa Nacional 2014 –publicado en julio de 2015– donde sostiene:

La República Argentina aspira a la construcción eventual de un sistema regional que trascienda los niveles de confianza mutua ya alcanzados. Para ello se propone profundizar los vínculos con los países de la región en términos de cooperación y complementariedad militar efectiva en propósitos de interés mutuo, tales como la coparticipación en el control de espacios limítrofes comunes y la complementación de capacidades en casos de operaciones de paz u otras de apoyo, como por ejemplo la asistencia logística en actividades de investigación antártica. Consecuentemente, se tiende a asegurar las condiciones que contribuyan a garantizar el mantenimiento de la zona de paz suramericana y la previsibilidad político-estratégica regional.

De las palabras transcritas se deduce que ya no solo se manifiesta la necesidad de construir confianza y transparencia entre los países de la región, sino que se incrementa la apuesta hacia modos de cooperación que implican interoperabilidad y responsabilidades conjuntas en tareas tradicionalmente consideradas como indelegables. Ciertamente, no puede afirmarse que el resto de los socios de Argentina en el CDS comparten esta

confianza en la regionalización de su defensa. Pero lejos de indicar un error de cálculo estratégico frente a la potencial hegemonía brasileña, fruto de un sistema político presidencialista que subestima la reflexión sobre la estrategia internacional del país, se trata, por el contrario, de la evolución esperada de ideas maduradas por actores diversos de ese sistema político.

Conclusión

Tal como recordó Donnelly (2005, p. 40), Waltz advirtió que las predicciones que hace el realismo estructural son indeterminadas porque las ciencias sociales trabajan con regularidades similares a las leyes – *law-like regularities*– en lugar de leyes determinísticas. Existen casos en los cuales los supuestos subyacentes de una teoría se hacen presentes, pero los resultados esperados no, haciéndose necesario revisar la teoría. En otras ocasiones, el investigador no logra encontrar en un caso el resultado que predice una teoría porque dichos supuestos no están contemplados en el caso. Una tercera situación es cuando los condicionantes que una teoría predice se encuentran operando pero se ven superados por otras fuerzas que aquella teoría no contempla. Creemos que la segunda y tercera situación son de gran interés para entender por qué un análisis desde el realismo neoclásico no resulta en una explicación satisfactoria de la ausencia de una estrategia de *balancing* de

Argentina frente al ascenso brasileño, al menos en lo que se refiere a su política de defensa. Con respecto a la ausencia de los supuestos teóricos en este caso, sostenemos que las variables de la baja institucionalización del sistema de partidos y el nivel de delegación de la democracia no describen la realidad de lo que fue el proceso de formulación de la política de defensa argentina luego de la vuelta de la democracia. En lo que concierne a la capacidad del neorrealismo de entender dicha política, consideramos que las presiones subsistémicas vinculadas a los cambios en la distribución del poder deben ser interpretadas en función de variables ideacionales: la manera en que los actores protagonistas de esas políticas dieron sentido a la realidad pasada y presente, así como sus percepciones sobre el mediano y largo plazo.

En el contexto del debate arriba descrito, analizamos en este artículo la política de defensa argentina surgida a partir de 1983, caracterizada por el modelo defensivo y la cooperación regional. Esta política es entendida como un indicador de la renuncia a una estrategia de contrapeso con respecto a Brasil. Esto es, si Argentina hubiera decidido una orientación estratégica en función de blindarse frente a una muy potencial asimetría de poder con su vecino, no habría renunciado a una política de defensa fuerte y autónoma. Hubiera evitado, por el contrario, recortar sus gastos de defensa y hubiera conservado sus empresas de

productos estratégicos. Ciertamente, el Brasil en el cual los civiles recuperaban el poder no parecía tan amenazante: vivía, como Argentina, un momento de endeudamiento y estancamiento económico. Sus fuerzas armadas no estaban tan desprestigiadas como las argentinas, pero habían caído en una seria crisis de identidad. Los líderes políticos y militares de ambos países habían aceptado la construcción de un inédito proceso de construcción de confianza y transparencia en materia nuclear. Lo curioso es que Argentina no solo continuó sino que incluso profundizó la política de defensa defensiva y cooperativa aun cuando el ascenso brasileño se tornaba una realidad inexpugnable. Algunos llegaron incluso a apuntar que Argentina delega parte de su defensa en la cooperación regional, algo que Brasil nunca haría. Lo que es más: quienes se inclinan por una visión realista de la política dirían que se trata de una estrategia doblemente peligrosa, ya que en anarquía internacional nunca tenemos garantías de la permanencia de intereses coincidentes en una coyuntura, o incluso que el socio decida un día engañarnos, dejando de acudir en nuestro socorro o incluso manipulando la dependencia creada a partir de la cooperación.

Ahora bien, este trabajo tuvo el propósito de evaluar el valor analítico de las explicaciones propuestas, en lugar de emitir un juicio en términos prescriptivos, respecto a la razonabilidad o no de la decisión

argentina respecto a su política de defensa, tanto en su orientación como su presupuesto. En función de esto sostenemos que, a partir de un estudio detallado sobre los hechos asociados a la formulación de la política de defensa argentina, la misma debe ser entendida como producto de la negociación basada en las ideas de un conjunto de actores anclados en el Parlamento argentino y con fuertes vínculos con actores de la sociedad civil. De esta manera, relativizamos la inclusión de las variables asociadas a la inestabilidad política: la concentración del poder en el presidente y la baja institucionalización del sistema de partidos. Al proveer referentes empíricos de que el Congreso argentino funcionó como el principal emisor de normativa de defensa, como arena de la discusión sobre concepciones de defensa articulando el debate con la sociedad civil interesada en el tema y como protagonista de iniciativas de discusión regional del modelo de la seguridad cooperativa demostramos que la política de defensa argentina –parte importante de la política exterior– escapó a esas dos variables.

Un análisis detallado del caso de estudio demostró que entre 1983 y 2003, actores parlamentarios cumplieron papeles clave en la formulación de la política democrática y dieron lugar a una orientación particular para esa política, compatible con la creación de un organismo de cooperación regional en defensa. Este hecho, solamente reconocible mediante un estudio de

caso profundo, invalida la hipótesis de que la conducta de *bandwagoning* de Argentina en relación con el proyecto brasileño de liderazgo pueda explicarse por la variable inestabilidad política. En lugar de haber discrecionalidad del ejecutivo la política de defensa argentina surgió del Parlamento. A partir de 2003, el Ministerio de Defensa comenzó a tomar un papel más activo, pero esto no quiere decir que se anulara lo hecho por el Congreso. Todo lo contrario, la orientación de esa política defensiva y cooperativa se cristalizó, como lo indican el hecho de la participación en el ministerio de funcionarios pertenecientes al grupo de actores analizado y las ideas plasmadas en la reglamentación de la ley de defensa, las Directiva de Política de Defensa y el Libro Blanco.

REFERENCIAS

- Alves Soares, S. & Camargo Lima, R. (2013). No limbo da dissonância: Argentina e Brasil no campo da Defesa. En Alves do Carmo, C. (et al.), *Relações Internacionais: Olhares cruzados* (p. 315-50). Brasília: Funag.
- Burges, S. W. (2015). Revisiting consensual hegemony: Brazilian regional leadership in question. *International Politics*, 52 (2), 193-207.
- Castro, G. F. (2010). *A cooperação entre Argentina e Brasil no setor de defesa: visão e ação da Argentina (1983-2008)* (Tesis inédita de maestría), Programa de posgrado en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas (UNESP-Unicamp-PUC-SP), San Pablo.
- Derghougassian, K. (2012). Evolución de la política de defensa. En Derghougassian, K. (ed) *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional* (pp. 13-46). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Diamint, R. (1997). Un producto de la posguerra fría: la cooperación en seguridad. En: Flacso-Chile, *El Mercosur de la Defensa* (pp. 31-42). Santiago: Flacso-Chile.
- Donnelly, J. (2005) Realism. En: Burchill, S. & Reus-Smit, C. (eds) *Theories of International Relations* (3a. ed) (pp. 55-83). New York: Palgrave Macmillan.
- Druetta, G. (1989). Herencia militar y lucha parlamentaria. *Nuevo Proyecto*, 5-6, 185-202.
- Druetta, G., Estevez, E., López, E. & Miguens, J. E. (1990). *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares*. Buenos Aires: Punto Sur.
- Flemes, D. & Wehner, L. (2015). Drivers of strategic contestation: The case of South America. *International Politics*, 52 (2), 163-77.
- García, A. L. & Tibiletti, L. (2008). *El proceso de relacionamiento estratégico argentino-chileno desde la creación del Comperseg hasta hoy: antecedentes, logros y desafíos*. Informe Ser en el 2000.

- Garreta, J. (1995). La seguridad estratégica regional en la integración del Cono Sur: un caso de construcción de seguridad y paz. *SER en el 2000*, 8, 12-15.
- Laleff Ilieff, R. (2012). Los consensos legislativos sobre las Fuerzas Armadas en la democracia argentina. *Orbis. Revista Científica Ciencias Humanas*, 7 (21), 20-37.
- Martínez, P. (2000). La reestructuración de las fuerzas armadas y el rol del Parlamento. La experiencia argentina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 15 (1), 29-38.
- Merke, F. (2015). Neither balance nor bandwagon: South American international society meets Brazil's rising power. *International Politics*, 52 (2), 178-92.
- Miguens, J. E., Druetta, G. & Tibiletti, L. (1994). La reubicación de las FF.AA. en la sociedad democrática. En *Por 100 años de Democracia* (pp. 215-34). Buenos Aires: Eudeba.
- Saín, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Scheetz, T. (1994). Defensa no-provocativa en Argentina. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* 9 (4) sin páginas.
- Schenoni, L. (2014). Unveiling the South American Balance. *Estudos Internacionais*, 2 (2), 215-32.
- . (2015). Towards a Realist Understanding of Security in Latin America. En: Bátor, P. & Ondrejcsák, R. (eds), *Panorama of global security environment*, (pp. 457-68). Bratislava: Center for European and North Atlantic Affairs. Disponible en: https://www.academia.edu/11969365/Towards_a_Realist_Understanding_of_Security_in_Latin_America, consultado en julio de 2015.
- Soprano, G. (2012). La definición de una agenda de defensa para la democracia en Argentina. Trayectorias individuales y experiencias colectivas de políticos, militares y expertos civiles en el seminario y la revista *Seguridad Estratégica Regional* en el 2000. En: Cancino, H., de la Mora, R., de Menezes, L. M., Benito Moya, S. G. A., *Miradas desde la Historia social y la Historia intelectual. América Latina en sus culturas: de los procesos independistas a la globalización*. Córdoba: Centro de Estudios Históricos Prof. Carlos S.A. Segreti.
- . (2013). Entre el Congreso y el ministerio. Análisis de las relaciones entre diputados y senadores nacionales, asesores legislativos, académicos y funcionarios civiles y militares en el proceso de definición de la política de defensa y militar en la Argentina (1983-2001). Trabajo presentado en las

- IV Jornadas de Historia Política. Universidad de la República, 8 al 10 de julio de 2013, Montevideo.
- Tibiletti, L. (1995). Parlamento e relações civis-militares na transição e consolidação da democracia na Argentina (1983-1995). En: Braz Araujo, R. *Reflexões sobre Estratégia: Anais do II Encontro Nacional de Estudos Estratégicos*. Sao Paulo: NAIPPE/USP.
- . (2001). El desarrollo de los estudios sobre Seguridad y Defensa: situación y perspectivas institucionales. Trabajo presentado en el Seminario Research and Education in Defense and Security Studies, 22-25 de mayo de 2001, Washington DC.
- Ugarte, J. M. (1990). La comisión de defensa nacional: un rol casi inédito. En: Druetta, G., et al., *Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares* (pp. 253-64). Buenos Aires: Punto Sur.
- . (2004). *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Verbitsky, H. (2015). Zona gris. *Página 12*, septiembre 13 de 2015, sec. *El País*. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-281574-2015-09-13.html>, consultado en julio de 2015.
- Vitelli, M. (2011). El interés nacional como una construcción social: la política de defensa argentina en el período 2005-2009. En Miranda, R. (ed) *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina* (pp. 113-49). Rosario: Ediciones PIA.
- . (2015). Ideas y política exterior: la comunidad epistémica de defensa argentina y su rol en la cooperación regional. *Relaciones Internacionales (UNLP)*, 24 (48), 33-57.

INFORMACIÓN PARA AUTORES/AS

¿Desea realizar un envío a la revista? Los autores deben registrarse en Open Journal System a través del link: revistas.unimilitar.edu.co, antes de enviar un texto o, si ya están registrados, pueden simplemente conectarse y empezar el proceso de envío en cinco pasos. Es fundamental que el(los) autor(es) incluyan dentro de su información el link del registro ORCID para garantizar la difusión de la información contenida en la revista a través del sistema OJS.

CONVOCATORIA 2017 - I (ENERO-JUNIO)

Gracias por su interés en participar en nuestro proceso editorial 2017-I. Son bienvenidos artículos escritos en español, inglés, francés, alemán y portugués. La periodicidad de la Revista FARIES es de dos publicaciones anuales: de enero a junio y de julio a diciembre. Por políticas editoriales siempre estamos recibiendo artículos inéditos de investigación, reflexión o revisión (revisar clasificación en la página de COLCIENCIAS: <http://www.colciencias.gov.co>), y que no estén siendo arbitrados en otros medios de publicación. En caso que los envíos sobrepasen las fechas de convocatoria serán tenidos en cuenta para los procesos editoriales subsiguientes, si así lo manifiestan sus autores.

Los artículos serán objeto de evaluación mediante proceso arbitral mediante el cual se avalan los contenidos a publicar, los cuales representan aportes significativos a las áreas y temáticas interdisciplinarias que representa. Si su interés es participar en la próxima edición, enero-junio de 2017, se solicita remitir el artículo con las especificaciones solicitadas antes del **15 de julio de 2016**, a través de la plataforma del Open Journal System (revistas.unimilitar.edu.co). La cesión de derechos de autor se surte de forma automática cuando el autor envía su artículo y produce efectos cuando el mismo es aprobado para su publicación. El proceso de arbitraje tomará aproximadamente 20 días hábiles posteriores al vencimiento del plazo de recepción de artículos para cada edición. Una vez determinado por el árbitro la aceptación, rechazo o solicitud de modificaciones a los autores, se pondrá en conocimiento la situación particular, para continuar con el proceso editorial. Los autores que deban realizar modificaciones mayores, requieren hacerlo en un lapso no superior a la fecha solicitada por el editor, quien nuevamente remitirá al árbitro el texto modificado para su aceptación o rechazo. Cuando el árbitro remita su evaluación al Editor, éste le comunicará a los autores la decisión respecto a la publicación, con el acompañamiento del Comité Editorial y Científico hasta la efectiva publicación, reservándose el equipo

editorial los derechos de impresión, reproducción total o parcial del material, así como realizar las modificaciones editoriales que estime convenientes. Una vez remitido el artículo a proceso editorial se entenderán los derechos de cesión concedidos por el autor a la revista para publicarlos por primera vez. La recepción del artículo no implica obligación para su publicación ni compromiso con respecto a la fecha de la misma, no una vez publicados recibirán contraprestación económica alguna.

Los artículos que se someten a consideración de los miembros del grupo arbitral, deberán contener en estricto orden, los siguientes ítems, de lo contrario el artículo será rechazado.

PARTE DEL ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
Generalidades	El artículo se presenta en letra Times New Roman, tamaño 12, espaciado y medio y márgenes simétricos de 2.54 cm. No superar las 10000 palabras sin incluir las referencias y tablas Debe enviarse en formato .doc o .docx.
TÍTULO ¿ Mayúscula, negrita y centrado	Breve descripción del documento o artículo. Insertar con un asterisco pie de página explicando de cual centro de investigación o proyecto surge el artículo y el tipo de documento desarrollado
NOMBRE DEL AUTOR (ES) Mayúscula, alineación texto a la derecha y negrita	Posterior al primer asterisco del título y referido al nombre o nombres de autor, referenciar con una secuencia de asteriscos, en el pie de página, detallando: títulos académicos; filiación institucional; principales publicaciones y la dirección electrónica institucional
RESUMEN DEL ARTÍCULO Alineación texto a la izquierda y negrita (solo la palabra Resumen)	Entre 150 y 200 palabras, especificando contextualización, pregunta problema, objetivo, metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque
ABSTRACT - Alineación texto a la izquierda y negrita (Solo la palabra abstract)	Traducción al inglés del resumen
RESUMO - Alineación texto a la izquierda y negrita (Solo la palabra Resumo)	Traducción al portugués del resumen
Palabras Clave, Alineación texto a la izquierda y negrita	Palabras claves de acuerdo con el código JEL. Mínimo 3 máximo 8, orden alfabético
Key Words, Alineación texto a la izquierda y negrita	Traducción de las palabras claves al inglés
Palavras-chave, Alineación texto a la izquierda y negrita	Traducción de las palabras clave al portugués
INTRODUCCIÓN - Alineación texto a la izquierda y negrita	Establece el problema de investigación, el marco teórico, la metodología empleada, los resultados y las conclusiones preliminares desarrolladas en el artículo



DESARROLLO DE LA TEMÁTICA - Alineación texto a la izquierda y negrita	Subtitulación de acuerdo a las normas APA - Sexta edición actualizada
CONCLUSIÓN - Alineación texto a la izquierda y negrita	Muestra el valor e impacto del producto de la investigación. No presentar conclusiones breves, ya que establecen una numeración de los principales hallazgos identificados luego del ejercicio investigativo y se encuentran presentes de manera explícita en el documento
REFERENCIAS - Alineación texto a la izquierda y negrita	Normas APA Sexta Edición actualizada. En las referencias electrónicas es necesario aportar la fecha de consulta, así como el autor o medio de publicación y la fecha de la misma. Se recomienda no utilizar el sistema de citación automático proporcionado por el procesador de texto Escribir referencias no bibliografía

Cordialmente,

Dra. Diana Patricia Arias Henao

Editora Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Mg. Julián Darío Bonilla Montenegro

Co-Editor Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Correo electrónico: revistafaries@unimilitar.edu.co

INFORMATION FOR AUTHORS

Do you want to submit an article to this journal? Authors must register in Open Journal System at the link: revistas.unimilitar.edu.co before sending a text, or, if they are already registered, they can simply log in and initiate the five-step sending process. It is necessary for the author(s) to include the ORCID registration link in the provided information in order to guarantee the publication of the information included in the journal through the OJS system._

ANNOUNCEMENT OF PUBLICATION 2017 - I (JANUARY-JUNE)

Thank you for your interest in applying for our 2017-I editorial process. Articles written in Spanish, English, French, German, and Portuguese are welcomed. FARIES Journal is published twice yearly: January-June, and July-December. Due to editorial policies, we are always receiving unpublished research, reflection, or review articles (check the classification at COLCIENCIAS website: <http://www.colciencias.gov.co>), or articles which are not being considered for simultaneous publication in other journals. In case of submitting articles after this announcement's deadline, these will be considered for subsequent editorial processes, if the authors agree so.

The articles will be evaluated by means of an arbitration process to assess the contents to be published, as these represent meaningful contributions to the areas and interdisciplinary fields to which they are addressed. If an author is interested in having an article being published in the journal's next issue, January-June 2017, please submit it fulfilling all the necessary requirements mentioned here before **15th July 2016** by means of the Open Journal System platform (revistas.unimilitar.edu.co). The surrender of copyright is automatically conceded when the author sends an article and comes into force when its publication is approved.

The arbitration process will take 20 working days approximately after the articles' reception deadline for every issue. Once the article's acceptance, rejection, or request of modifications for authors is determined by the arbitrator, the particular decision will be communicated in order to continue with the editorial process. Authors who must perform major modifications are asked to do so with a deadline suggested by the editor, who will send the modified text again to the arbitrator for its approval or rejection. When the arbitrator sends the article's assessment to the Editor, this one will communicate the authors the decision regarding the publication of the article. The Editorial and Scientific Committee will accompany the process until the actual publication; the editorial team gets

entitled to all printing rights of total or partial reproduction of the material, as well as to perform editorial modifications as it considers convenient. Once the article is submitted for its editorial processing, the surrender of property rights by the author to the journal for the article's first publication is granted. Receiving an article does not imply the Journal's obligation to publish it, to establish a fixed arrangement concerning the date of publication, or to pay any economic compensation whatsoever to authors once an article gets published.

The articles submitted to the consideration of the members of the arbitration group must include in a strict order the following items; otherwise, the article will be rejected.

SECTION OF THE ARTICLE	DESCRIPTION
Basic considerations	The article is presented using Times New Roman font, size 12, 1,5 spacing, and a 2,54 cm symmetric margins layout. Not exceeding 10,000 words without references and tables. Must be submitted in .doc o .docx. format.
TITLE - In uppercase, bold, and centered.	A brief description of the document or article. Footnote by means of an asterisk explaining the research center or project the article stems from and the kind of document developed.
AUTHOR(S) NAME(S) – In uppercase, aligned right, and in bold	Subsequent to the first asterisk and in relation with the name or names of the author(s), reference in a footnoting sequence of asterisks: academic degrees; institutional affiliation; main publications, and institutional e-mail account.
RESUMEN DEL ARTÍCULO (SUMMARY OF THE ARTICLE) - Aligned left, in bold only the word Resumen)	Summary of the article in Spanish. Between 150 and 200 words, specifying the contextualization, research question, objective, methodology, and main findings (if a research article) or preliminary conclusions (in the case of another typology); mention approach as well.
ABSTRACT - Aligned left, in bold (only the word Abstract)	English translated version of the article's summary.
RESUMO - Aligned left, in bold (only the word Resumo)	Portuguese translated version of the article's summary.
Palabras claves - Aligned left, in bold	Key words in Spanish according to the JEL code. At least 3, 8 maximum, in alphabetical order.
Key Words - Aligned left, in bold	English translated version of the key words in Spanish
Palavras-chave - Aligned left, in bold	Portuguese translated version of the key words in Spanish
INTRODUCTION - Aligned left, in bold	It establishes the research problem, the theoretical framework, the methodology followed, the results, and the preliminary conclusions developed in the article
TOPIC DEVELOPMENT - Aligned left, in bold	Subtitling according to APA norms – updated sixth edition.



CONCLUSION - Aligned left, in bold	It shows the value and impact of the research product. Don't present brief conclusions, as these represent a numeral sequencing of the main findings identified after the research effort and are explicitly presented in the document.
REFERENCES - Aligned left, in bold	APA norms, updated sixth edition. For electronic references, it is necessary to include the date of access, as well as the author, means of publication, and date of publication. It is recommended not the use automatic quotation system proposed by the text processor. Write references, no bibliography.

Best regards,

Dra. Diana Patricia Arias Henao

Editor, Journal of International Relations, Strategy, and Security.

Mg. Julián Darío Bonilla Montenegro

Co-Editor, Journal of International Relations, Strategy, and Security.

E-mail account: revistafaries@unimilitar.edu.co

INFORMAÇÃO PARA AUTORES/AS

Deseja realizar um envio para a revista? Antes de enviar um texto os autores devem registrar-se em Open Journal System através do link: revistas.unimilitar.edu.co, ou si já estão registrados, simplesmente podem entrar e começar o processo de envio em cinco passos. O fundamental é que o(os) autor(es) inclua dentro da sua informação o link do registro ORCID para garantir a difusão da informação contida na revista através do sistema OJS.

CONVOCAÇÃO 2017 - I (JANEIRO-JUNHO)

Muito obrigado pelo o seu interesse em participar no nosso processo editorial 2017-I. São bem-vindos artigos escritos em espanhol, inglês, francês, alemão e português. A frequência periódica da Revista FARIES, são duas publicações anuais: de janeiro a junho e de julho a dezembro. Por políticas editoriais sempre estamos recebendo artigos inéditos de pesquisas, reflexão ou revisão (conferir classificação na página de COLCIENCIAS: <http://www.colciencias.gov.co>), e que não estejam sendo arbitrados (analisados) em outros meios de publicação. Em casos em que os envios ultrapassem as datas de convocação serão levadas em conta para os próximos processos editoriais, se assim for manifestado pelos os seus autores.

Os artigos serão objeto de avaliação mediante processo de julgamento o qual se levará em consideração os conteúdos a serem publicados, os mesmos representarão uma contribuição significativa para às áreas e temáticas interdisciplinárias representadas. Si seu interesse é participar na próxima edição, janeiro-junho de 2017, Solicita-se que envie o artigo com as especificações solicitadas antes do dia **15 de julho de 2016**, através da plataforma do Open Journal System (revistas.unimilitar.edu.co). A opção direitos de autor se renova de forma automática após o autor enviar o seu artigo e o mesmo produz efeito quando é aprovado para a sua publicação.

O processo de julgamento tomará aproximadamente 20 dias hábeis posteriores ao vencimento do prazo de recebimento dos artigos para cada edição. Uma vez determinado pelo árbitro (mediador) a aceitação, negação ou solicitação de modificações pelos autores, o mesmo será colocado a par da situação particular, para poder assim continuar com o processo editorial. Os autores que por sua vez forem realizar maiores modificações, essas devem ser feitas num lapso não superior à data solicitada pelo editor, o qual novamente reemitirá ao árbitro

(mediador) o texto modificado para a sua aceitação ou negação. Quando o árbitro (mediador) entregue a sua avaliação ao Editor o qual comunicará aos autores a decisão com respeito à publicação, com o acompanhamento do Comité Editorial e Científico até a efetiva publicação, reservando-se a equipe editorial os direitos de impressão, reprodução total ou parcial do material, assim como realizar as modificações editoriais que estimem convenientes. Uma vez remitido o artigo ao processo editorial se entenderão os direitos de seção concedidos pelo autor à revista para ser publicados por primeira vez. A recepção do artigo não implica obrigação para a sua publicação nem compromisso com respeito à data da mesma, Uma vez não publicadas não receberão nenhuma contraprestação econômica.

Os artigos que se submetam a consideração dos membros do grupo arbitral (mediadores), deverão conter em ordem estrita os seguintes itens, do contrário o artigo não será aceitado.

PARTE DO ARTIGO	DESCRIÇÃO
Totalidades	O artigo deve ser apresentado em letra Times New Roman, tamanho 12, espaço e meio e margens simétricas de 2.54 cm. Não superar as 10000 palavras sem incluir as referências e tabelas Deve ser enviado em formato .doc o .docx.
TITULO: Maiúscula, negrilha e centrado	Descrição breve do documento ou artigo. Incluir com um asterisco pé de página explicando de qual centro de pesquisa o projeto surge ou artigo e o tipo de documento desenvolvido.
NOME DO AUTOR (ES) Maiúscula, alinhamento texto à direita e negrilha	Posterior ao primeiro asterisco do título e referindo ao nome ou nomes de autor, referenciar com uma sequência de asteriscos, no pé de página, detalhando: títulos acadêmicos; filiação institucional; principais publicações e o endereço eletrônica institucional.
RESUMO DO ARTIGO Alinhamento texto à esquerda e negrilha (só a palavra Resumo)	Entre 150 e 200 palavras, especificando contextualização, pergunta problema, objetivo, metodologia e principais descobertas (si é de pesquisa) ou conclusões preliminares si se tratar de outra tipologia, assim também como o seu enfoque.
ABSTRACT - Alinhamento texto à esquerda e negrilha (Só a palavra abstrato)	Tradução do resumo para o inglês.
RESUMO - Alinhamento texto à esquerda e negrilha (Só a palavra Resumo)	Tradução do resumo para o português.
Palavras Chave, Alinhamento texto à esquerda e negrilha	Palavras chaves de acordo com o código JEL. Mínimo 3, máximo 8; em ordem alfabética.
Key Words, Alinhamento texto à esquerda e negrilha	Tradução das palavras chaves para o inglês.
Palavras-chave, Alinhamento texto à esquerda e negrilha	Tradução das palavras chaves para o português.



INTRODUÇÃO - Alinhamento texto à esquerda e negritado	Estabelecer o problema da pesquisa, o marco teórico, a metodologia empregada, os resultados e as conclusões preliminares desenvolvidas no artigo.
DESENVOLVIMENTO DA TEMÁTICA - Alinhamento texto à esquerda e negritado	Subtitulação de acordo com as normas APA - Sexta edição atualizada.
CONCLUSÃO - Alinhamento texto à esquerda e negritado	Mostrar o valor e o impacto do produto da pesquisa. Não apresentar breves conclusões, já que estabelecem uma numeração das principais descobertas identificados após o exercício investigativo e que se encontrem presentes de maneira explícita no documento
REFERÊNCIAS - Alinhamento texto à esquerda e negritado	Normas APA Sexta Edição atualizada. É necessário demonstrar nas referências eletrônicas as datas de consulta, também o autor, forma de publicação e a data da mesma. É recomendável não utilizar o sistema de citação automática proporcionado pelo processador de texto Escrever referências não bibliografia.

Cordialmente,

Dra. Diana Patricia Arias Henao

Editora Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança

Mg. Julián Darío Bonilla Montenegro

Co-Editor Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança

Correio eletrônico: revistafaries@unimilitar.edu.co

Impreso
AF&M Producción Gráfica S.A.S.
Calle 63 B No. 71 C 45, Of. 402
Bogotá, D.C. - Colombia



PREGRADOS

PREGRADO DE CIENCIAS BÁSICAS Y APLICADAS

BIOLOGÍA APLICADA

PREGRADO DE CIENCIAS ECONÓMICAS

ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

CONTADURÍA PÚBLICA

ECONOMÍA

PREGRADO DE DERECHO

DERECHO

PREGRADO DE ESTUDIOS DE LA SALUD

ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

ADMINISTRACIÓN DE LA SALUD Y SALUD OCUPACIONAL

CONTADURÍA PÚBLICA

INGENIERÍA CIVIL

INGENIERÍA INDUSTRIAL

RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS POLÍTICOS

PREGRADO DE INGENIERÍA

INGENIERÍA AMBIENTAL

INGENIERÍA CIVIL

INGENIERÍA EN MULTIMEDIA

INGENIERÍA INDUSTRIAL

INGENIERÍA EN INFORMATICA

INGENIERÍA EN MEDICINA

INGENIERÍA EN COMUNICACIÓN

INGENIERÍA EN MEDICINA Y SALUD

INGENIERÍA EN INFORMATICA

INGENIERÍA EN MEDICINA Y SALUD

INGENIERÍA EN INFORMATICA

INGENIERÍA EN MEDICINA Y SALUD

INGENIERÍA EN INFORMATICA

INGENIERÍA EN MEDICINA Y SALUD

INGENIERÍA EN INFORMATICA

TECNOLOGÍAS

PREGRADO DE CIENCIAS BÁSICAS Y APLICADAS

HORTICULTURA

PREGRADO DE CIENCIAS ECONÓMICAS

CONTADURÍA PÚBLICA

ECONOMÍA

DERECHO

ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

ADMINISTRACIÓN DE LA SALUD Y SALUD OCUPACIONAL

CONTADURÍA PÚBLICA

INGENIERÍA CIVIL

INGENIERÍA INDUSTRIAL

RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS POLÍTICOS

CURSOS

Edificación sostenida de

Edificación

Prologación

Prologación

Edificación

Conoce nuestros cursos de acceso: <http://pgo.umng.edu.co>



www.umng.edu.co

(571) 834 32 00 - 850 00 00 :: Línea gratuita: 01 8000 111019

Con acreditación institucional
de alta calidad por seis años





POSGRADOS

DOCTORADO

**INICIACIÓN DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN EN
BIOÉTICA**

MAESTRÍAS

**RICORDO DE CENGUNG LINGGAI
Y MELIGUNG**

BIOLOGÍA APLICADA

**REGIÓN DE GERENCIA ESPECIAL DE
GESTIÓN DE ORGANIZACIONES**

ALICORNIO DE INGENIERIA
GERENCIA DE PROYECTOS

INGENIERÍA CIVIL**INGENIERÍA MECATRÓNICA**

LOGISTICA INTERNAZIONALE

**REGIONAL DE OCEANOS
Y HUMEDALES
EDUCACIÓN**

ALGUNOS DE LOS
DERECHOS ADMINISTRATIVOS

DERECHO PROCESAL PENAL

**ALICORNIO DE RELACIONES
INTERNACIONALES,
ESTADÍSTICA Y RESUMEN
RELACIONES Y NEGOCIOS
INTERNACIONALES**

INFORMACIÓN DE INTERÉS COMERCIAL
ADMINISTRACIÓN
AERONÁUTICA Y AEROPORTOS
2014-2022 (2a edición)

ALFA ROMEO

WOLFE

MANAGEMENT STRATEGIES

CONCLUSIONS

INTERNATIONAL

PLAN DE DESARROLLO

NEW

RECAP OF SEVEN

YOUNG & RUBICAM

RICARDO DE DEDEDO
DERECHO ADMINISTRATIVO
2002-2003 • Nueva edición

**DERECHOS HUMANOS
Y SISTEMAS DE PROTECCIÓN**
2023, 10-2024, 10-2025

DIRETTORE SANCTIONATORI

**PROCEDIMIENTO PENAL
CONSTITUCIONAL Y JUSTICIA MILITAR**
2014-2015 - 2da. Edición

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y HUMANIDADES
DIRECCIÓN UNIVERSITARIA
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN

MEJORAR EL ENTENDIMIENTO A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA

MASTICA

GRUPPO LA CALANCA

GERENCIA INTEGRAL DE PROYECTOS

GEREJA LUTERAN INDIAN

INVESTIMENTOS

**PLANIFICACIÓN AMBIENTAL
Y MANEJO INTEGRAL
DE LOS RECURSOS NATURALES**

**INICIACIÓN DE MEDICINA
Y CIENCIAS DE LA SALUD**
Cursos especiales, charlas de RTI, programas especiales:
Módulo de INICIACIÓN

**INICIACIÓN DE RELACIONES
INTERMUNICIPALES,
ENTIDADES Y SEGURIDAD
ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD**

**ALTA GERENCIA
DE SEGURIDAD Y DEFENSA**



www.umng.edu.co

(671) 634 32 00 - 850 00 00 :: Línea gratuita: 01 8000 111019

**Con acreditación institucional
de alta calidad por seis años**



Misión

La Universidad Militar Nueva Granada es una institución pública del orden nacional que desarrolla las funciones de docencia, investigación y extensión, fomenta el diálogo de saberes, la construcción de comunidad académica, la autoevaluación permanente de los procesos institucionales en el contexto de un mundo globalizado, con el fin de formar ciudadanos íntegros y socialmente responsables que promuevan la justicia, la equidad y el respeto por los valores humanos y contribuyan al progreso del Sector Defensa y a la sociedad en general.

Visión

La Universidad Militar Nueva Granada será reconocida por su alta calidad y excelencia en los ámbitos nacional e internacional en el fomento de la reflexión, la creatividad, el aprendizaje continuo, la investigación y la innovación, desde una perspectiva global, en cumplimiento de la responsabilidad social que le permita anticipar, proponer y desarrollar soluciones que respondan a las necesidades de la sociedad y del Sector Defensa.

“Not all that glitters is gold”: continuities in International order and limits to the reconfiguration of the global south

Esteban Actis y Julieta Zelicovich

Pope Francis, climate change and the environmentalism of the poor

Marina Malamud

Las necesidades mundiales de agua y la Antártida como reserva natural: ¿puede explotarse el agua Antártica?

Fernando Villamizar Lamus

África, a nova fronteira estratégica no desenvolvimento global: a geo-política de Cabo Verde no contexto da cedeao

Nataniel Andrade Monteiro

Las relaciones en el golfo después de la “Primavera Árabe” y su impacto en la región

Mariela cuadro

An analysis of the crisis in Ukraine, and its three conflicts (21 of november 2013, through 23 of may 2014)

Cristián Faundes

The new hideout of cockroaches? The expansion of the mexican organized crime in the northern triangle of Central America

Esteban Arratia Sandoval

El papel geopolítico de la Corte Internacional de Justicia en América del Sur: el caso Perú – Chile (2008-2014)

Karen Isabel Manzano Iturra y Diego Ignacio Jiménez Cabrera

Empresarios industriales chilenos como actores no gubernamentales internos y su participación en las iniciativas de integración Latinoamericana durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, 1964-1970

Javier Eduardo Recabarren Silva

La aplicación de las tecnologías de información y comunicación en la prevención comunitaria del delito: los casos de georreferenciación en Monterrey, México

Jorge Francisco Aguirre Sala

La identidad estratégica argentina y el ascenso de Brasil. Las bases ideacionales de una política de defensa cooperativa

Marina Gisela Vitelli



UNIVERSIDAD MILITAR
NUEVA GRANADA

