

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. 12	N.º 2	pp. 13-323	Julio-diciembre	2017	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

Ing. Yanneth Méndez Marín

Vicerrectora de investigaciones

Ing. Marcela Iregui Guerrero, Ph.D.

Decano de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Coronel r. Jorge Isaza, Ph.D.

Vicedecana de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Martha Lucía Oviedo, Ph.D.

CUERPO EDITORIAL:

Director: Coronel r. Jorge Isaza

Ph.D of Philosophy in Management, Commonwealth Open University.

Editora: Diana Patricia Arias Henao

Ph.D en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Coordinador de editores: Mg. Juan María Cuevas. Magíster en Educación, Universidad Pedagógica Nacional.

Plataformas electrónicas: Ingeniero Industrial Alejandro Rincón. Magíster (c) en Logística, Universidad Militar Nueva Granada

COMITÉ CIENTÍFICO / EDITORIAL:

Carlos Escudé (Argentina/España)

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Yale, Estados Unidos.

Wolf Grabnedorff (Alemania)

Doctor honoris causa por la Universidad Johannes-Gutenberg de Maguncia, Alemania.

Gladys Lechini (Argentina)

Doctora en Sociología de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

Hector Luis Saint-Pierre (Brasil)

Doctor en Filosofía Política por la Universidad Estadual de Campinas y posdoctor por la Universidad Autónoma de México.

Alejo Vargas Velásquez (Colombia)

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Vol. 12 N.º 2

Julio-diciembre

TABLA DE CONTENIDO

SEGURIDAD CONTEMPORÁNEA

<i>La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿de qué y quiénes hablan?</i> César Ross y Gonzalo Montaner.....	15
<i>El empleo actual del concepto guerra en las relaciones internacionales</i> Mariano Bartolomé.....	43
<i>La percepción de las élites políticas y la predilección por las formas privadas de violencia: de los mercenarios a las compañías militares de seguridad privada</i> Mario Iván Urueña Sánchez.....	67

CASUÍSTICA EN RELACIONES INTERNACIONALES

<i>Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: Comunidad Andina y el Mercado del Sur</i> Ernani Contipelli.....	93
<i>La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: ¿otra década perdida?</i> Jerónimo Ríos Sierra.....	111

rev. relac.int. estrateg. segur.	Bogotá (Colombia)	Vol. 12	N.º 2	pp. 13-323	Julio-diciembre	2017	ISSN 1909-3063	ISSN electrónico 1909-7743
---	----------------------	---------	-------	------------	-----------------	------	-------------------	----------------------------------

<i>Uruguay y su ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El derecho internacional en el rol en un estado pequeño</i> Wilson Fernández Luzuriaga y Nicolás Pose	133
<i>La ruta de la seda latinoamericana: China y el Canal de Nicaragua</i> Mariano Turzi	163
<i>La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas: contribuciones desde la geopolítica</i> Melisa Deciancio	179
<i>La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina</i> María Cecilia Míguez	207
<i>Beyond pacification. Competition state-making in Rio's favelas</i> Esteban Arratia Sandoval.....	231
<i>Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina</i> Carolina Sampó	267
<i>62 years of Indonesia-Mexico diplomatic relations: some reflections and ways forward</i> Sulthon Sjahril Sabaruddin & División de Estudios Internacionales - Centro de Investigación y Docencia Económicas.....	287

EDITORIAL

En la presente edición, el lector encontrará dos secciones temáticas: 1. Seguridad contemporánea y 2. Casuística internacional.

Seguridad contemporánea

César Ross y Gonzalo Montaner Correo abren la edición volumen 12, número 2, con el artículo denominado “La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿de qué y quiénes hablan?”, contextualizando la nueva era de la seguridad internacional derivada de aquellos ataques terroristas, que imprimieron la ideología de *amigo-enemigo* en el sistema internacional. Logran, además, modificar los conceptos tradicionales de guerra, para lo cual presentamos la contribución de Mariano César Bartolomé, con su artículo titulado “El empleo actual del concepto *guerra* en las relaciones internacionales”. En este se profundiza en la epistemología relativa a las nuevas necesidades deontológicas que presenta la mutación de las revoluciones. En consecuencia y para finalizar esta sección temática de la *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, está “La percepción de las élites políticas y la predilección por las formas privadas de violencia: de los mercenarios a las compañías militares de seguridad privada”, escrito por Mario Iván Urueña Sánchez, documento en el cual se cristalizan los aportes de los autores iniciales.

Casuística en relaciones internacionales

Ernani Contipelli escribió el artículo “Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: comunidad andina y el Mercado del Sur”. Por la misma línea se encuentra el aporte de Jerónimo Ríos Sierra, pero esta vez analizando con lupa los costos en el recorrido de otras organizaciones internacionales de la región: “La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: ¿otra década perdida?”. Por su parte, Wilson Fernández Luzuriaga, presenta “Uruguay y su ingreso al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Claves para comprender el rol de un Es-

tado pequeño”, en el cual escribe tendencias que podrán ser adoptados por la periferia del sistema internacional y que pueden perfectamente palpase en estudios de casos, como el que realizó Mariano Turzi en “Latin American silk road: China and the Nicaragua Canal”. Ahora, hacia el sur del continente americano, Melisa Deciancio enriquece nuestra edición con el artículo “La construcción del campo de las Relaciones Internacionales (RI) argentinas: contribuciones desde la geopolítica”. Entretanto, María Cecilia Míguez reflexiona sobre “La Autonomía Heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina”. Finalmente, se cotejan en nuestra edición dos artículos enfocados en el “caliente” tema del narcotráfico, uno en Brasil y otro en Argentina: el primero de ellos, escrito por Esteban Arratia Sandobal y titulado “Beyond pacification Competition State-Making in Rio’s favelas”, contrastado con la particularidad del territorio argentino, bien descrito por Carolina Sampó: “Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina”. Se cierra la presente edición con “62 years of Indonesia-Mexico Diplomatic Relations: some reflections and ways forward”, del autor Sulthon Sabaruddin Sjahril.

Se espera con la presente colección de investigaciones y reflexiones de expertos científicos sociales con multiplicidad de enfoques disciplinares que este número de la *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* sea de su total agrado.

Atentamente,

Diana Patricia Arias Henao

Editora

Doctora en Relaciones Internacionales

Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Universidad Militar Nueva Granada

revistafaries@unimilitar.edu.co

EDITORIAL

In this issue, readers will find two subject matter sections: 1. Contemporary Security and 2. International Relations Casuistry.

Contemporary Security

César Ross and Gonzalo Montaner Correo open the Volume 12 Number 2 issue with the article titled “The Post-9/11 Security Studies Agenda: What is Being Discussed and Who are Being Discussed?”, offering a context for the new era of international security from the starting point of those terrorist attacks which imbued in the international system the *friend-enemy* ideology. In addition, these attacks managed to modify the traditional concepts of war, and in concordance we present Mariano César Bartolomé’s contribution, his article “The Current Use of the Concept ‘War’ in International Relations”. In it, a deeper insight on the epistemology associated with the new deontological needs stemming from the mutation of revolutions is offered. Accordingly, and in order to close this subject matter section of the *International Relations, Strategy, and Security Journal*, you can find “The Perception of Political Elites and the Predilection for Private Forms of Violence: From Mercenaries to Military Private Security Companies”, by Mario Iván Urueña Sánchez, a document in which the contributions from the previous authors come to fruition.

International Relations Casuistry

Ernani Contipelli wrote the article “Global Governance and Comparative Analysis of the Integration Processes in Latin America: The Andean Community and the MERCOSUR”. Following a similar approach, we find Jerónimo Ríos Sierra’s contribution, “The UNASUR and the Bolivarian Alliance for the People of Our America: Another Lost Decade?” Here, he meticulously analyzes the toll paid due to the auctioning of other regional international organizations. In turn, Wilson Fernández Luzuriaga presents “Uruguay and its Incorporation to the United Nations Security Council. International Law in the Role of a Small State”. He des-

cribes tendencies that could be adopted by peripheral actors in the international system and that can be perfectly spotted in other case studies, as the one carried out by Mariano Turzi in “Latin American silk road: China and the Nicaragua Canal”. Now, and from the south of the American continent, Melisa Deciancio enriches our issue with the article “The Construction of the Argentinian International Relations (IR) Field: Contributions from Geopolitics”. Meanwhile, María Cecilia Míguez reflects on “The Unorthodox Autonomy and the Classification of Foreign Politics in Argentina”. Finally, two related articles are presented in our issue; both focus on the “hot” topic of drug trafficking, one from Brazil and the other from Argentina. The former was written by Esteban Arratia Sandobal and is titled “Beyond Pacification/Competition: State-Making in Rio’s Favelas”, and it could be contrasted with the peculiarities of the Argentinian territory, so well described by Carolina Sampó in the latter, “Drug and Human Trafficking: A Sample of How Organized Crime Advances in Argentina”. To close this current edition, we present “62 Years of Indonesia – Mexico Diplomatic Relations: Some Reflections and Ways Forward”, from the author Sulthon Sabaruddin Sjahril.

We expect that, with this collection of research efforts and reflections from expert social scientists from a variety of disciplinary approaches, this current issue of the *International Relations, Strategy, and Security Journal* will please all its readers.

Sincerely,

Diana Patricia Arias Henao

Editor

PhD in International Relations

Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Universidad Militar Nueva Granada

revistafaries@unimilitar.edu.co

EDITORIAL

Nessa edição, o leitor encontrará duas seções temáticas: 1. Segurança contemporânea e 2. Casuística internacional.

Segurança contemporânea

César Ross e Gonzalo Montaner Correo abrem a edição volume 12, número 2, com o artigo denominado “A agenda dos estudos de segurança post 9/11: de que e quem são os que falam?”, contextualizando a nova era da segurança internacional derivada de aqueles ataques terroristas, que imprimiram a ideologia de *amigo-inimigo* no sistema internacional. Conseguem, além disso, modificar os conceitos tradicionais da guerra, para o qual apresentamos a contribuição de Mariano César Bartolomé, com o seu artigo titulado “O emprego atual do conceito *guerra* nas relações internacionais”. Neste se aprofunda na epistemologia relativa as novas necessidades deontológicas que apresenta a mutação das revoluções. Em consequência e para finalizar esta seção temática da *Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança*, está “A percepção das elites políticas e a predileção pelas formas privadas de violência: dos mercenários as expedições militares de segurança privada”, escrito por Mario Iván Urueña Sánchez, documento no qual se cristalizam as colaborações dos autores iniciais.

Casuística em relações internacionais

Ernani Contipelli escreveu o artigo “Governança global e análises comparativo aos processos de integração na América Latina: comunidade andina e o Mercado do Sul”, Pela mesma linha encontrasse a colaboração de Jerónimo Ríos Sierra, mas nesta vez analisando com lentes de aumento os gastos no caminho de outras organizações internacionais da região: “A União das Nações Sul-americanas e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América: outra década perdida?”. Por sua parte, Wilson Fernández Luzuriaga, apresenta “Uruguai e a sua entrada ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. Chaves para compreender o rol de um Estado pequeno”, no qual escreve tendências que poderão ser adotadas

pela periferia do sistema internacional e que podem perfeitamente palpar-se em estudos de casos como o que realizou, Mariano Turzi, em “A rota da seda latinoamericana: a China e o Canal da Nicarágua”. Agora, para o sul do continente americano, Melisa Deciancio enriquece nossa edição com o artigo “A construção do campo das relações internacionais (ri) argentinas: contribuições desde a geopolítica”. No entanto, María Cecilia Míguez reflexiona sobre “A Autonomia Heterodoxa e a classificação das políticas exteriores na Argentina”. Finalmente, se enumeram na nossa edição dois artigos enfocados no “quente” tema do narcotráfico, um no Brasil e o outro na Argentina: o primeiro deles, escrito por Esteban Arratia Sandobal e titulado “Beyond pacification Competition State-Making in Rio’s favelas”, comparado com a particularidade do território argentino, bem descrito por Carolina Sampó: “Narcotráfico e tráfico de pessoas, uma amostra como o crime organizado avança na Argentina”. Termina a presente da edição com “62 years of Indonesia-México Diplomatic Relations: some reflections and ways forward”, do autor Sulthon Sabaruddin Sjahril.

Esperasse com a presente coleção de investigações e reflexões de experientes cientistas sociais, multiplicidade de enfoques disciplinares que este número da *Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança* seja do seu total agrado.

Atentamente,

Diana Patricia Arias Henao

Editora

Doutora em Relações Internacionais

Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança

Universidad Militar Nueva Granada

revistafaries@unimilitar.edu.co



Seguridad contemporánea

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):15-42,2017

LA AGENDA DE LOS ESTUDIOS DE SEGURIDAD POST 9/11: ¿DE QUÉ Y QUIÉNES HABLAN?*

César Ross**
Gonzalo Montaner***

Resumen

El 9/11 de 2001 generó un gran impacto no solo en la política y las economías internacionales, sino además en el mundo académico, que fue demandado por explicaciones que permitieran comprender lo que ocurría y que guiaran la toma de decisiones.

Recibido: 14 de octubre de 2016
Evaluado: 10 de noviembre de 2016
Aceptado: 18 de abril de 2017

Artículo de Investigación

Referencia: Ross, C. y Montaner, G. (2017). La agenda de los estudios de seguridad post 9/11: ¿de qué y quiénes hablan?. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 15-42. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2321>

-
- * Este es un artículo escrito por César Ross y Gonzalo Montaner. Se trata de un esfuerzo conjunto donde se aplicó la metodología elaborada por el Dr. César Ross, que reconstruye agendas de estudios de un objeto de estudio, a la base de datos bibliográfica realizada por el Dr. (c) Gonzalo Montaner en la tesis que lleva a cabo en el Doctorado en Estudios Americanos de la Universidad de Santiago de Chile, bajo la dirección del Dr. Ross.
- ** Magíster en Historia, mención Historia de Chile, de la Universidad de Santiago de Chile (USACH) y doctor en Estudios Americanos, mención relaciones internacionales, USACH. Profesor titular, de la USACH. Profesor de Historia y de Geografía, de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación (UMCE); investigador del Instituto de Estudios Avanzados (IDEA), de la USACH y director del Doctorado en Estudios Americanos USACH. Correo electrónico: cesar.ross@usach.cl
- *** Licenciado en Ciencias de la Comunicación, de la Universidad de Viña del Mar; magíster en Seguridad y Defensa, de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE) y doctor (c) en Estudios Americanos, con especialidad en Estudios Internacionales, de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Correo electrónico: gonzalomp2010@gmail.com.

Intelectuales adscritos a diferentes corrientes de pensamiento comenzaron a ensayar diversas opciones en un proceso que avanzó en su objetivo inmediato, pero que también reveló tensiones epistemológicas larvadas, con lo cual se pudo asistir a un debate intenso, complejo y erudito.

El debate intelectual posterior al 9/11 quedó cautivo por la tesis de Samuel Huntington sobre choque de civilizaciones, donde la dimensión civilizacional y cultural se transformó en el factor crítico. En esta discusión, si bien la religión estuvo presente, no alcanzó la centralidad que en efecto tuvo en el fenómeno vislumbrado con el 9/11. Esta paradoja llevó a que se gastara mucha energía en buscar las claves explicativas donde solo había fragmentos de ella.

Por lo anterior, este estudio pretende ofrecer un balance crítico de la discusión sobre seguridad después del 9/11, haciendo un examen de autores, preguntas e hipótesis en circulación, a fin de contar con el mapa del debate verificado desde entonces.

Palabras clave: sistema, agenda, seguridad, terrorismo, yihad.

THE POST-9/11 SECURITY STUDIES AGENDA: WHAT IS BEING DISCUSSED AND WHO ARE BEING DISCUSSED?

Abstract

9/11/01 caused a huge impact not only on international politics and economies; in addition, the academic world was shook as well, as it was pressed to offer explanations to allow the understanding of what was happening and to guide decision-making processes.

Intellectuals subscribed to different schools of thought started to propose different options in a process which achieved such immediate objective but that also revealed latent epistemological tensions; the result was an intense debate, both complex and erudite.

The post-9/11 intellectual debate was captivated by Samuel Huntington's thesis concerning the clash of civilizations, where the civilizational and cultural dimension became the critical factor. In this discussion, even though religion was present, it failed to become central as indeed it was during the phenomenon witnessed in 9/11. This paradox caused a great energy squandering in the search for explanative causes when only fragments of them were actually available.

Hence, this study pretends to offer a critical balance of the discussion regarding security after 9/11, presenting an assessment of authors, questions, and circulating hypotheses; the aim is to propose a verified map of the debate since its beginnings.

Keywords: System, agenda, security, terrorism, jihad.

A AGENDA DOS ESTUDOS DE SEGURANÇA POST 9/11: DE QUE E DE QUEM FALAM?

Resumo

O dia 9/11 de 2001 gerou um grande impacto não somente na política e nas economias internacionais, mas também no mundo acadêmico, que foi requisitado por explicações que permitiram compreender o que acontecia e guiaram a tomada de decisões.

Intelectuais ligados a diferentes correntes de pensamento começaram a ensaiar diversas opções em um processo que avançou no seu objetivo imediato, mas que também revelou tensões “epistemológicas larvadas”, com o qual se pode assistir a um debate intenso, complexo e erudito. Debates intelectuais post 9/11 ficou cativo pelas teses de Samuel Huntington sobre choque de civilizações, onde a dimensão civilizacional e cultural se transformou no fator crítico. Nesse discursão, sim bem a religião esteve presente, não conseguiu a centralização que em efeito teve no fenômeno vislumbrado com o 9/11. Este antagonismo levou a que, se gastara muita energia na procura das chaves explicativas onde dela somente havia fragmentos.

Pelo anterior este estudo pretende oferecer um balance crítico da discusao sobre segurança depois do 9/11, fazendo em exame de autores, perguntas e hipóteses em circulação a fim de contar com o mapa do debate verificado naquele momento.

Palavras-chave: sistema, agenda, segurança, terrorismo, yihad.

Introducción

A partir del llamado 9/11, el escenario internacional volvió a cambiar radicalmente. Pasamos de lo que se creía que sería una estabilidad política casi estructural de Posguerra Fría, a un mundo dominado por la incertidumbre. El contexto internacional se volvió muy “líquido” y por largos meses no se sabía a ciencia cierta si las amenazas se agotaban en el conflicto de Irak o si efectivamente se trataba de un temido choque de civilizaciones,¹ cuyas consecuencias podrían ser globales.

En este escenario incierto y en esta confusión epistemológica los estudios internacionales, que se habían volcado fuertemente a las cuestiones económicas, en una dinámica de generalizaciones peligrosamente reduccionista, se enfrentaron a un desafío muy complejo: proponer un marco de referencia que permitiera proveer de herramientas de análisis, capaces de describir, explicar y predecir el futuro del sistema internacional. Los saberes anteriores parecían caducos y los conocimientos que demandaba la nueva situación estaban, en muchos casos, en proceso de elaboración.

Desde el mismo 9/11 los internaciona-

listas se esforzaron por comprender y explicar qué había ocurrido y solo después de muchos meses, quizá años, fue surgiendo un nuevo marco analítico que ha procurado llenar este vacío, provocado por esta “anomalía” (Kuhn, 1971) inesperada, pero previsible, a la luz de los hallazgos presentados aquí. Este artículo realiza un balance de este debate posterior al 9/11 y determinar cuál ha sido la agenda de estudio derivada de esta coyuntura crítica, cuál ha sido el rol de los grupos insurgentes y de Estados Unidos en un contexto de globalización del terrorismo, que permitió que este fenómeno se volviera omnipresente, e hizo que su comprensión y explicación sea un desafío urgente para el mundo académico, político y el dedicado a la defensa y seguridad. El análisis se cerró en 2012, debido a que a partir de 2013 el fenómeno en estudio cambió sustantivamente por la irrupción del Islamic State of Iraq and the Levant (ISIS).²

En este contexto, la pregunta central que guía este trabajo apunta a saber qué y quiénes hablan sobre seguridad, al punto de producir una agenda que logre sustituir a aquella instaurada durante la Guerra Fría.

La hipótesis que planteamos en este trabajo sostiene que en la agenda de estudio en seguridad, posterior

¹ Utilizando la expresión que hizo famosa el profesor Samuel P. Huntington, en su clásico trabajo, primero publicado como artículo y a raíz del debate suscitado, después publicado como libro (1993). *The Clash of Civilizations?*, (libro *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* [1996]).

² En abril de 2013, Al-Baghdadi dice que su grupo (ISI) a partir de ese momento se conocería como el Islamic State of Iraq and the Levant (ISIS), lo que cambia significativamente la agenda de estudios.

al 9/11, se centró en 20 autores relevantes, cuya producción ha girado en torno a cinco ejes temáticos que se han vuelto dominantes: 1) referido a la definición de los estudios de seguridad en las relaciones internacionales; 2) respecto del proceso de securitización; 3) en relación con la cuestión de la seguridad global; 4) el 9/11 como cambio del paradigma de seguridad, y 5) la convergencia entre seguridad y religión.

Esta hipótesis es el resultado de la reconstrucción de una agenda de los estudios de seguridad, que ha permitido identificar un conjunto de obras y autores, clasificar sus temáticas, la arquitectura del razonamiento y de quienes se han inspirado en ellos para desarrollar sus ideas.

Para los efectos de este trabajo, se entenderá *agenda de estudios* como un conjunto de temas organizados en torno a su relevancia, tradiciones intelectuales, teorías en circulación, preguntas e hipótesis y dirección de los debates específicos de las comunidades epistémicas hegemónicas.³

Reconstruir la agenda de estudios permite tener a disposición la arquitectura completa del debate académico sobre una cuestión dada, lo que facilita tener una noción clara respecto de cuántas y cuáles son las preguntas en circulación, cuántas y cuáles son las hipótesis que

responden a esas preguntas, quienes defienden cada una de las posiciones que agrupan y dividen este conjunto de razonamientos. En definitiva, tener una certeza de lo que Bourdeau llamó *campo de fuerza*.

Este ejercicio, que en cualquier circunstancia es básico y útil para cualquier investigador, resulta especialmente relevante después de un quiebre tan dramático como el del 9/11 que, en efecto, modificó el menú de certidumbres y que abrió un campo enorme para la discusión, cuyos frutos debían llenar los vacíos a los que nos enfrentamos después de ese momento.

Conocer el mapa de la discusión les permite a los investigadores reconocer su propio lugar dentro de ella e identificar las viejas categorías que aún son válidas y reconocer las nuevas emergentes, así como identificar los viejos autores que siguen vigentes y los nuevos que han adquirido relevancia. En síntesis, situar su lugar para pensar y para entrar en el debate. Sin esta hoja de ruta se corre el riesgo de hacer comprobaciones “N” de teorías ya conocidas o descripciones de situaciones nuevas que no modifican en nada el debate teórico presedente. Contar con el mapa de la discusión, en consecuencia, no es una opción, sino un imperativo de la discusión académica en general y de los estudios de seguridad después del 9/11.

³ Hemos hecho esta elección porque esta es la comunidad que influye, tanto a los que consumen estas ideas, como quienes toman las decisiones que, en definitiva, modelan la realidad.

Los resultados de este análisis están vertidos en dos secciones: la primera está referida a la metodología desarrollada por uno de los autores de este trabajo (Ross)⁴ y aplicada a este caso; la segunda expone los resultados que están divididos en dos partes, una referida a los resultados generales y otra que desarrolla más ampliamente uno de los resultados más novedosos de este análisis. El trabajo se completa con una conclusión y unas referencias en las que se sustenta todo el artículo.

Elaboración de una agenda de estudios. Metodología de trabajo

Siguiendo el modelo de elaboración de las agendas de estudio (citado antes), este trabajo ha reconstruido la agenda de los estudios de seguridad, identificando y sistematizando las publicaciones de los últimos diez años (2002-2012), en el caso de los libros, y de los últimos cinco años (2008-2012), en el caso de las revistas académicas, que han aparecido en medios académicos relevantes.⁵

Se seleccionaron aquellos libros publicados por editoriales universitarias y las que publican obras de académicos, cuyos trabajos tienen un impacto (citación) que acredita su influencia en los que consumen este tipo de contenido

y en aquellos que toman decisiones. Estas obras fueron examinadas para el periodo después del 9/11 y hasta la aparición de ISIS, por cuanto fenómenos, que volvió a modificar el debate que se habría configurado con posterioridad al evento de 2001. Este cambio hizo aconsejable cerrar el análisis de las referencias en ese punto.

Por su parte, las revistas elegidas se refieren solo a aquellas editadas teniendo en cuenta los criterios estándar de la producción científica. Se excluyeron las revistas de divulgación, por interesantes que sean sus artículos, porque en ellas el conocimiento no necesariamente es presentado de manera científica (acompañado de teoría, metodología y base empírica), lo que no permite poner sus resultados en un nivel equivalente al corpus de revistas propiamente académicas o científicas. En el caso de estas publicaciones, ellas fueron cubiertas solo para los últimos cinco años de la década sujeta a este análisis, por responder al criterio estándar del sistema universitario y de las agencias que sustentan la investigación, desde el criterio de caducidad y vigencia, sobre el cual se sostiene que aquello que tiene relevancia (impacto) se expresa en su vigencia, lo que es incorporado o mantenido en la producción académica más reciente. Sobre la base de este criterio, la producción

⁴ Metodología de elaboración de agenda de estudios. Registro de propiedad intelectual N°: 268.546 (29/07/2016).

⁵ La recopilación y revisión del material se cerró al final de 2015, por lo que este trabajo no incluye la producción académica publicado en 2016.

relevante siempre alude a los últimos cinco años.

En esta elaboración se parte de la base de que este debate, como otros en el ámbito académico y político, se construye en un número limitado de centros de pensamiento y en uno relativamente reducido de intelectuales. Estos, por su prestigio y subsecuente influencia, han logrado rearticular el marco de análisis sobre seguridad y dar un sentido a un conjunto de factores (antiguos y emergentes) que, a comienzos de la década del 2000 parecían ser parte de un caos epistemológico y teórico.

La mayoría de los estudios realizados con posterioridad al 9/11 se plantearon desde las matrices teóricas acunadas en estos centros de estudio y tendieron, como suele ocurrir, a adscribirse a los enfoques que rápidamente se volvieron dominantes. Por ello, resulta clave reconstruir esta agenda, por cuanto esta refleja el debate actual y, muy probablemente, la orientación de estos estudios hacia el futuro.

Siguiendo el procedimiento que explicaremos más adelante, se ha logrado reconstruir lo que podríamos llamar la arquitectura de las ideas, dentro de un sistema complejo, como es el campo de los estudios de seguridad y dentro de un sistema mayor, como son los estudios internacionales. Hasta aquí, se ha logrado identificar a los autores y los temas que han guiado los debates y la discusión. Dentro de cada tema, se han determinado los significados

que cada autor le atribuye, las principales preguntas en circulación y las hipótesis dominantes que responden a tales preguntas.

Hecha esa tarea, se ha podido determinar la estructura actual de la discusión sobre seguridad, y así se ha podido identificarse la persistencia de autores, conceptos y obras, como el surgimiento de ideas nuevas.

Selección de obras y autores

Primero, y para evitar el peso residual de autores, que en cualquier revisión parecen imprescindibles, aunque en algunos casos sus ideas ya no estén vigentes, se optó por hacer una selección de obras actuales (de la última década) que reflejen el estado actual del debate. Como se ha señalado, este criterio parte de la base de que las ideas relevantes son vigentes por su uso, independientemente de la fecha de aparición, de modo que la mención y referencia a ellas constituye el indicador clave para seleccionar a los autores que deben ser tomados en cuenta.

Segundo, y para asegurar la actualidad y vigencia de la agenda que se busca reconstruir, se seleccionaron los trabajos publicados con posterioridad al 9/11, por el impacto que este evento tuvo en la producción sobre seguridad, y se procedió a elegir a los autores más relevantes, escogidos con base en criterios como prestigio, volumen de citas, obras citadas, liderazgo en el debate, prestigio de las instituciones académicas donde trabajan, entre otros aspectos.

Como resultado, se identificaron más de cien textos clave para reconstruir la agenda de estudios sobre seguridad, los que han sido publicados en libros, *handbooks* y artículos elaborados en las principales universidades y centros de investigación del mundo (mejor ranqueados y más especializados), como Oxford, Cambridge, Harvard, National Defense University (NDU) y London School Economics and Political Science (LSE), por nombrar solo algunos.

Después de este ejercicio se observó a que algunos de los investigadores más reiterados fueron Barry Buzan y Lene Hansen (2009), Nayef R. F. Al-Rodhan (2007), Alan Collins (2009), Peter Hough (2004), Edward A. Kolodziej (2005), Peter Burgess (2012), Víctor Mauer y Myriam Dunn Cavelty (2010), Jeffrey Haynes (2012), Chris Seiple, Dennis R. Hoover y Pauletta Otis (2013), Alex Schmid (2011) y Paul D. Williams (2008). Podría afirmarse, usando la expresión que hemos elegido para este trabajo, que estos autores son los que “hablan”.

Tercero, se identificó cuáles eran los temas relevantes y a partir de ellos, por la vía de la cercanía (agrupación de temas específicos dentro de una categoría aglutinante y mayor), se determinaron los ejes temáticos imperantes.

Al respecto, se pudo indentificar que los ejes de discusión son esencialmente cinco: 1) definición de los estudios

de seguridad en las relaciones internacionales; 2) *seguritización*; 3) seguridad global; 4) el 9/11 en el cambio en el paradigma de seguridad, y 5) la seguridad y religión. Otra vez, y usando la expresión que hemos elegido para esta trabajo, podría afirmarse que se “hablan” de esto.

La agenda de los estudios de seguridad después del 9/11: ¿de qué y quiénes hablan?

Dentro de cada uno de los ejes temáticos identificados, se aplicó el modelo de reconstrucción de agenda elaborado por uno de los autores de este trabajo,⁶ lo que implicó identificar los temas que componen la agenda de investigación sobre seguridad y se estableció identificar las cinco preguntas y cinco hipótesis más recurrentes para los autores que abordan cada tema.

Resultados generales

Definición de los estudios de seguridad en las relaciones internacionales

Fue evidente que aún se está en presencia de un diálogo para encontrar un consenso que permita lograr una mayor autonomía de los estudios internacionales, con la finalidad de concretar un campo teórico propio dentro de las relaciones internacionales e incluso fuera de ellas.

⁶ Elaborado por César Ross del Instituto de Estudios Avanzados, de la Universidad de Santiago de Chile.

En este contexto, las definiciones que predominan son múltiples, y además dependen del enfoque teórico dentro del cual construyen sus argumentos. Aquí el realismo, neorealismo y el liberalismo son predominantes, al igual que los estudios críticos y aquellos sobre la paz.

De la revisión se establece, además, que predominan dos grandes tendencias. Por un lado, *los tradicionalistas*, que observan la amenaza desde un punto de vista militar y acotado a la dimensión Estado-céntrica; por el otro, *los ampliacionistas* y críticos que poseen, aunque con diferencias, una visión más integral de lo que puede ser un riesgo o una amenaza, y rompen así con la acepción que les remite exclusivamente a la dimensión militar, y la llevan hacia temas asociados con lo financiero, ambiental, energético, la seguridad humana, entre otros (Seiple, Hoover y Otis, 2013).

Kenneth Waltz (1979) o Hans Morgenthau (1948) son fuentes clásicas y recurrentes. La Escuela de Copenhague tiene un importante posicionamiento debido a destacados académicos, como Ole Wæver y Barry Buzan (1983; 1993; 1996; 1998a; 1998b; 2004; 2009; 2010), ligados a la London School of Economics and Political Sciences, así como Adam Collins⁷ y J. Peter Burgess.⁸

En medio de la permanente y necesaria revisión de los enfoques teóricos, se observa que aún existe un debate sobre los cambios de la definición de los estudios internacionales, centrado en cinco preguntas principales: ¿cuál es estado de situación de los estudios de seguridad?, ¿cuál es el lugar de los estudios de seguridad en el campo de las relaciones internacionales?, ¿cuál es el debate que se da respecto de los estudios de seguridad en las relaciones internacionales?, ¿qué discusión sostienen los analistas y teóricos en cuanto al vínculo entre los estudios de seguridad y las relaciones internacionales?, y ¿de qué forma el 9/11 incidió en los estudios de seguridad?

Frente a estas preguntas, las hipótesis en circulación son, en el mismo orden, las siguientes:

- Los estudios de seguridad están en un proceso de redefinición, producto de los cambios en los escenarios, factores, actores y tipos de amenazas que afectan a la seguridad internacional
- Los estudios de seguridad si bien no aparecen como una disciplina independiente, sí deberían transformarse al menos en un subcampo de las relaciones internacionales.
- No parece haber un eje principal, los autores más bien se debaten

⁷ Profesor titular de Relaciones Internacionales del Departamento de Política y Relaciones Internacionales, de la Universidad de Gales, Swansea.

⁸ Es profesor de Investigación en el International Peace Research Institute, Oslo, y editor de la revista *Diálogo de Seguridad Interdisciplinario*. Además, es profesor adjunto en la Universidad Noruega, de Ciencia y Tecnología, Trondheim (NTNU), e investigador en el Instituto de Estudios Europeos, de Bruselas.

entre asumir una línea restringida u otra que contemple las nuevas amenazas.

- Existe un diálogo, quizá aún no un debate estructurado, destinado a determinar si es posible que los estudios de seguridad tengan una mayor autonomía de los estudios internacionales.
- El 9/11 incidió centralmente porque cambió el paradigma de estos estudios, y amplió así su conceptualización de amenaza y, en consecuencia, de seguridad, pasándose de una definición acotada a una muy amplia.
- En consecuencia, este debate no solo asume la complejidad del nuevo escenario, sino que además es un reflejo de una tensión epistemológica subsumida en el desarrollo de los estudios de seguridad en el interior de la disciplina de las relaciones internacionales. Las preguntas por la propia identidad y el estatus de su propio ámbito de acción revela la existencia de una *anomalía* (Kuhn, 1971), *paradoja* o *contradicción*, que deriva en un *campo de fuerza* (Bourdieu y Pierre, 1993), tensionado no solo por la permanencia o eventual escisión de los estudios de seguridad respecto de su matriz y por las diversas posiciones que se alinean detrás de cada hipótesis.

Seguritización

Para los autores citados a continuación, la securitización es cómo una determinada temática o asunto se transforma mediante una construcción intelectual y política en un tópico de seguridad.

Luego de la discusión que llevan a cabo los llamados tradicionalistas, ampliacionistas y críticos, la securitización surge como un elemento determinante para el estudio de los asuntos ligados a la seguridad.

Una prueba de la gran influencia que tiene la Escuela de Copenhague y sus representantes fue su capacidad para instalar el concepto de *securitización* desde una visión constructivista. A Barry Buzan se unen Ole Wæver y Lene Hansen (2006). Como consecuencia del impacto del trabajo de estos autores, esta categoría ha sido incorporada y ampliada por autores tan influyentes como Ronnie D. Lipschutz (1995), Michael C. Williams (2003), Keith Krause (1996), Peter Andreas (2003), Christopher Daase (2007) y Olivier Kessler (2008).

En relación con la idea misma de securitización, es preciso afirmar que si bien la Escuela de Copenhague creó la teoría de los complejos de seguridad,⁹ tiempo después sufriría un cambio relevante con la obra de Barry

⁹ La teoría de los complejos de seguridad se basa en el estudio de los subsistemas existentes durante la Guerra Fría por sobre la bipolaridad derivada de la oposición ideológica estructural entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Buzan, titulada *A new frame work for analysis* (1998), donde se renuncia al exclusivo tratamiento de la seguridad desde la perspectiva del Estado y se consideran otros ámbitos de este, de lo militar a lo político, social, económico y medio ambiental, y se llega a la construcción del concepto de securitización cuya definición fue establecida por Wæver (1995).

Dentro de la cuestión de la securitización, las cinco preguntas dominantes son las siguientes: ¿qué implicancia tiene la securitización en las relaciones internacionales?, ¿cómo influye la securitización en los estudios de seguridad?, ¿de qué forma la securitización influyó en la agenda de seguridad?, ¿qué efectos puede generar la securitización dentro de un Estado y sus relaciones internacionales?, ¿cuál es la relación que se genera entre el 9/11 y la securitización?

Frente a estas preguntas, las hipótesis en circulación y sujetas a escrutinio son las siguientes:

- La securitización es una forma de hacer política en los distintos ámbitos del quehacer de un Estado, entre ellos, principalmente en las relaciones internacionales.
- La securitización redefine los estudios de seguridad producto de la ampliación de los objetos de análisis.

- La agenda de seguridad se amplió producto de la securitización.
- La securitización puede crear las condiciones para favorecer la obtención de medios y medidas especiales, incluso cuestionables desde el punto de vista de su legalidad y legitimidad, para que un Estado pueda alcanzar sus objetivos en cuanto a política exterior¹⁰
- El 9/11 securitizó la agenda internacional.

Como puede colegirse, la ampliación de las áreas propias de la seguridad hacia ámbitos de interés y acción muy vastos, por una parte, tiende a reflejar la forma como se diversificó la amenaza en cuanto a dimensiones, factores y actores; por otra, constituye el establecimiento de una cierta supremacía para descifrar y explicar la realidad internacional, que a partir de este momento quedaría filtrada por las categorías *omniscientes* de la mirada de la seguridad.

De este modo, la relación entre estudios de seguridad y relaciones internacionales encontraron un espacio desafiante para zanjar los límites de una frontera epistemológica porosa, al tiempo que se amplió la brecha de ontológica entre una y otra área de conocimiento, por la propia necesidad de elaborar explicaciones que debían ser cubiertas por conocimientos que rebasaban con creces las expertices de

¹⁰ Un ejemplo de ello son las intervenciones militares y las cárceles secretas en distintos países, bajo el argumento de ser parte de una estrategia, por ejemplo, de la "Guerra contra el terrorismo".

los analistas tradicionalmente involucrados en estos temas.

La seguridad global

La seguridad global es un área de las relaciones internacionales que tiene sus orígenes en la Segunda Guerra Mundial. Tiempo después de concluida esta, la discusión en torno a la Guerra Fría, que se extendió hasta comienzos de la década de los noventa, enfrentó a realistas e idealistas, que debatían acerca de si la temática comprendía asuntos estrictamente militares o se incluían otros aspectos del Estado. Asimismo, este diálogo se extendió hacia el debate entre seguridad nacional y seguridad global o internacional.

En el presente, el término *seguridad global* tiene un lugar preponderante en los estudios de seguridad y de relaciones internacionales, los que se han ampliado en los últimos años, reformulándose varios de sus conceptos debido a la inexistencia de consenso.

Los principales textos y *handbooks* se refieren a la seguridad global directamente como una forma colectiva. De hecho, Edward Kolodziej,¹¹ con su trabajo *Security and International* (2005), consolida el estudio sobre seguridad

en las relaciones internacionales. Mientras que Nayef R. F. Al-Rodhan en *The five dimensions of Global Security. Proposal for a Multi-sum Security Principle* (2007), junto con proponer los cinco principios de seguridad, rompe con la idea de un juego de suma cero, donde los jugadores son exclusivamente los Estados.

En tanto que Peter Hough,¹² en *Understanding Global Security* (2004), amplía la dimensión de las amenazas tradicionales, como las de origen militar o del terrorismo, a otras no bélicas, como los desastres naturales, las pandemias, la violación de los derechos humanos, el deterioro del ambiente y el crimen organizado. Es decir, son aquellos fenómenos que pueden afectar la supervivencia de la población en cualquier parte del planeta. Prueba de ello es que el huracán Katrina o el terremoto y tsunami de Japón de 2011 dejaron más víctimas que un ataque terrorista llevado a cabo en Kabul o Beirut.

Al igual que en los temas anteriores de la agenda, en este ámbito de la seguridad global las cinco preguntas que articulan el debate son las siguientes: ¿de qué forma la seguridad global se vincula con las relaciones internacio-

¹¹ Edward Kolodziej es director del Centro de Estudios Globales de la Universidad de Illinois. Ha escrito o editado catorce libros sobre la seguridad, la política exterior y la política mundial; contribuyó con más de 130 artículos para revistas especializadas. Algunas publicaciones son Kolodziej y Kanet (2008), Kolodziej (2011a; 2011b).

¹² Peter Hough es profesor titular en Política Internacional y dirige este tema en la Universidad de Middlesex, Reino Unido. Además de su investigación en el área de la seguridad, ha publicado libros y artículos sobre política ambiental mundial, incluida la política global de plaguicidas (Hough, 1998).

nales?, ¿cuál es la posición de la seguridad global dentro de la agenda internacional?, ¿cómo se relaciona la seguridad global con la unipolaridad?, ¿cuál es la principal condición para la construcción de una política de seguridad global?, ¿cómo la seguridad global influye en el discurso político a nivel internacional?

Frente a estas interrogantes, las hipótesis de trabajo en juego son las siguientes, en el mismo orden de las preguntas:

- Si bien la acción unilateral de las potencias ha sido una constante en las relaciones internacionales, la seguridad global debería estar ligada a lo multilateral.
- La seguridad global lidera la agenda internacional.
- La seguridad global se ve afectada por el predominio de la unipolaridad debido a que el camino debiese ser lo multilateral.
- La construcción de una política de seguridad global implica la adopción de una estrategia común o un conjunto de medidas para afrontar riesgos y amenazas de forma multilateral.
- Se observa un cambio en el discurso de los actores ligados a las relaciones internacionales, dado que en materias de seguridad para enfrentar riesgos y amenazas globales se hace énfasis en la multilateralidad en desmedro de conceptos como *unilateralidad, unipolaridad, bipolaridad*, entre otros.

De este debate se infiere que la supremacía de la seguridad en la agenda internacional, especialmente en enfoque de la seguridad internacional, se convirtió en una condición forzosa para la reflexión académica sobre lo internacional. Este cambio de paradigma implicó que los estudios internacionales, así securitizados, dejaran de capturar la verdadera complejidad de la realidad internacional. En este sentido, si por un lado el debate internacional ganó en especialización en una dimensión, también perdió capacidad para captar la complejidad de la realidad internacional.

El 9/11 y el cambio de paradigma de seguridad

El 9/11 fue un hito que influyó en la discusión académica y que provocó un cisma entre los intelectuales que analizan los temas de seguridad, lo cual derivó en un verdadero cambio de paradigma. La definición de este fenómeno, los aspectos metodológicos y normativos, entre otros tópicos, siguen estando vigentes.

Como se ha planteado, los enfoques teóricos actuales del terrorismo muestran relación con el constructivismo y la securitización, mientras que otros autores han planteado el resurgimiento de visiones como el realismo y neorrealismo.

En este contexto, uno de los principales investigadores actuales sobre terrorismo

es Alex Schmid.¹³ Su obra titulada *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (2011) es considerada por los especialistas uno de los trabajos más completos sobre esta materia, en la cual participan autores como Albert J. Jongman, experto en terrorismo, Brynjar Lia y Joshua Sinai. El texto destaca el cuestionario que hizo a 100 analistas de terrorismo en el mundo donde discuten si este tema es un fenómeno histórico o psicológico. Un valor académico similar tiene *The Routledge Handbook of Religion and Security* (2013), coeditado por Chris Seiple, Dennis R. Hoover y Pauletta Otis que trata de manera extensa el rol de la religión en la violencia contemporánea.

En este ámbito de tan acuciante y amplia producción, las cinco preguntas referidas a las implicancias del 9/11 en el debate académico fueron las siguientes: ¿Cómo los eventos terroristas del 9/11 afectaron al sistema internacional?, ¿cuál fue el principal objetivo de los ataques del 9/11?, ¿cuál fue el principal efecto que tuvieron los eventos del 9/11 en los estudios de seguridad?, ¿de qué forma el 9/11 incidió en la agenda de seguridad?, ¿cuál es la posición de los autores de los ataques del 9/11 en el contexto de la seguridad internacional?

Como respuestas a estas preguntas, se han logrado aislar del debate académico las siguientes hipótesis, organizadas en el mismo orden que sus preguntas:

- Después del 9/11, la agenda de seguridad se vio afectada debido a que se amplió su contenido hacia nuevas temáticas que no habían sido tratadas con suficiente profundidad, como la implicancia de la religión en la seguridad, el terrorismo yihadista, los fundamentalismos religiosos, Estados fallidos y las nuevas zonas de conflicto.
- El principal objetivo de las incursiones terroristas fue la instauración del miedo en la población y sus gobernantes, lo que a su vez, tiene una potente simbología, dado que significó que el yihadismo internacional, encabezado por Al Qaeda, infringiera una inédita derrota militar contra quien es considerado el máximo enemigo del Islam y líder del mundo Occidental, como es Estados Unidos.
- El principal efecto de los eventos del 9/11 fue la consolidación de un movimiento político-religioso, denominado salafismo-yihadista, que permitió dotar de un sustrato ideológico a los distintos grupos radicales-violentos dentro del

¹³ Director de la Iniciativa de Investigación sobre el Terrorismo (TRI), una red internacional de académicos que tratan de mejorar la seguridad humana a través de la investigación colaborativa; es también editor de revista *Perspectives*, línea del TRI sobre Terrorismo. Hasta 2009, fue director del Centro para el Estudio del Terrorismo y la Violencia Política (CSTPV) de la Universidad de St Andrews, Reino Unido, donde dio una cátedra de Relaciones Internacionales, y hasta 2005 fue oficial a cargo de la prevención del terrorismo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) en Viena. Actualmente es fellow en residencia en el Instituto Holandés de Estudios Avanzados en Humanidades y Ciencias Sociales (NIAS).

Islam y promover su causa a nivel global.

- Después del 9/11, las materias de terrorismo y antiterrorismo empezaron a prevalecer en la agenda de seguridad.¹⁴
- El yihadismo internacional, encabezado por Al Qaeda y ahora por el Estado Islámico, es la principal amenaza para la seguridad global, debido principalmente al uso indiscriminado de métodos terroristas.

Todo lo anterior significó la irrupción de nuevos actores no estatales al margen de la ley, como piezas relevantes dentro de las relaciones internacionales, lo que ha sido determinante dentro del cambio de paradigma de seguridad internacional.

El colapso de la agenda tradicional de los estudios internacionales y de los estudios sobre seguridad, como los conocimos antes del 9/11, en consecuencia, no solo tuvo relación con el ataque a Estados Unidos y la reacción que eso implicó en lo militar, sino que además se vincula a que dicho ataque anuló los supuestos sobre los cuales se fundaban los estudios de seguridad hasta entonces, lo que creó una especie de “revolución científica”, destinada a construir un nuevo consenso de reglas políticas, pero también un nuevo marco ontológico, epistemológico, teórico,

metodológico y empírico, sobre el cual refundar el nuevo debate sobre cómo entender esta amenaza y la seguridad para enfrentarla. En cierta medida, se trata de una discusión en marcha, cuyos resultados aún tienen valor temporal.

La emergencia de la religión

La aplicación de esta agenda a la bibliografía declarada en este trabajo arrojó que uno de los resultados más novedosos fue la centralidad de la religión en la cuestión de la seguridad internacional.

Seguridad y religión

Luego del 9/11, la religión comenzó a tener una inédita presencia en los asuntos relativos a las relaciones internacionales y, en especial, en los temas de seguridad. Si bien la visión más radical de las religiones siempre ha sido un elemento de interés, los ataques a Estados Unidos plantearon un desafío, no solo al mundo político, sino también a académicos e investigadores.

En este caso, dejando de manifiesto que el empleo de medios extremistas-violentos no es exclusivo del islam,¹⁵ el debate se centra en Al Qaeda y en el hecho de que sus grupos afines comienzan a influir en el sistema

¹⁴ Prueba de ello fue la instauración de la estrategia de la “Guerra contra el terrorismo”, creada por Estados Unidos, para enfrentar a los grupos yihadistas internacionales, liderados por Al Qaeda, a nivel global.

¹⁵ Baste mencionar el caso de Ashin Wirathu y el llamado terrorismo budista, cuya persecución se dirige en contra del Islam.

internacional y han dominado la agenda internacional tratando de llevar a cabo la idea de la *yihad global*.

Para efectos de este estudio, se hizo un análisis para determinar cuál es la discusión y la agenda en las relaciones internacionales sobre la temática de seguridad y religión.

Al respecto, se procedió a investigar los libros y *handbooks* más influyentes y que han marcado una cierta tendencia en el dominio de la discusión a partir de las editoriales, el nivel de reconocimiento de los investigadores, obras citadas, liderazgo en el debate y prestigio (*ranking*) de los centros académicos donde trabajan, entre otros aspectos. En segundo lugar, se categorizaron y jerarquizaron los principales *journals* sobre seguridad, mediante indicadores de impacto, citas, prestigio, orientación, entre otros. En ambos casos, se seleccionaron trabajos de un umbral no superior a los cinco años y los objetivos se centraron en determinar los principales autores, preguntas e hipótesis.

En una primera fase, se procesaron los libros y los *handbooks*. Existe una cantidad de escritores que se han instalado en esta área de investigación, principalmente de la editorial Routledge, y sean seleccionados los siguientes autores: Paul Cruickshank (2012), Ken McDonagh (2009), Alex Miles (2014), A. Trevor Thrall, Jane K. Cramer (2009), Regina Karp, Aaron Karp, Terry Terriff (2007), Jeffrey Kaplan (2010), Richard Jackson y Samuel Justin Sinclair (2012). En este

ejercicio se tuvo como objetivo reconstruir la visión de académicos de otras latitudes, orígenes y tendencias. La idea es tener un punto de vista más amplio acerca del análisis del fenómeno sobre la violencia y religión, para no limitarse con una posición o tener solamente el planteamiento de una línea determinada por un Estado o grupo de interés.

En esta misma línea de trabajo, también se incluyen los aportes de Yee-Kuang Heng (2009; 2006), Assaf Moghadam y Brian Fishman (2013), Dilip Hiro (2013), Efraim Inbar y Hillel Frisch (2008), Leonard Weinberg (2013), Elizabeth Chadwick (2011), Adam D.M. Svendsen (2012), Asaf Siniver (2010), Jean E. Rosenfeld (2010), Ken Booth y Tim Dunne (2011), Thomas McDonnell (2011), Thomas M. Kane y David J. (2011), Ruth Blakeley (2009), Joshua A. Geltzer (2009), Jennifer L. Jefferis (2009), Paul Wilkinson (2011), Efraim Inbar y Hillel Frisch (2008) y Anthony Vinci (2008).

En una segunda etapa, se hizo una indagación sobre los *journals* referidos al tema de interés. Al respecto, es importante indicar que en relaciones internacionales y en los estudios de seguridad no se puede hablar de una subdisciplina o subcategoría referida al tema de seguridad y religión. Por ello, puede resultar más impreciso la búsqueda de materia y textos, lo que obliga a sumergirse en el ámbito de asuntos sobre Medio Oriente, militares, religión o islámicos, que se refieran al tema de la seguridad y, en específico, sobre terrorismo o insurgencia.

En ese contexto, el objetivo fue determinar las principales investigaciones bibliométricas para establecer la producción científica relativa a este proyecto de investigación, referido a religión y violencia, mediante las publicaciones periódicas de los expertos y autores. Asimismo, se identificó cuáles han sido los más influyentes, considerando elementos como el índice de impacto de Journal Citation Reports ligado a la *Web of Science*,¹⁶ Scimago Journal & Country Rank¹⁷ y Google Scholar,¹⁸ entre otros. Todos estos centros de acopio de la actividad intelectual tienen un prestigio basado en el rigor de selección y renovación constante de los índices sobre las revistas científicas de interés, lo cual posibilita su monitoreo y actualización inmediata.

A estos instrumentos se suma el trabajo de los profesores Daryl R. Bullis and Richard D. Irving, *Journals Supporting Terrorism Research: Identification and Investigation into Their Impact on the Social Sciences* (2013)¹⁹ que efectuó una investigación sobre los textos referidos a terrorismo después del 9/11, utilizando las herramientas de *Journal*

Citation Reports de Thomson Reuters. Por último, dada la relevancia de sus publicaciones también se ha hecho una selección de revistas de la editorial Taylor & Francis Group.

En relación con el *ranking* de Scimago Journal & Country Rank, se investigó en el área de ciencias sociales y se llegó a la subcategoría de relaciones internacionales para el periodo 2011, de una sumatoria de tres años que arrojó los resultados que se muestran en la tabla 1.

En cuanto a Google Scholar, se recopilaron los *journals* de dos categorías: estudios militares e islámicos y Medio Oriente, hasta mayo de 2013. En este parámetro se entremezclan varias temáticas (ver tabla 2).

En cuanto al listado de los profesores Bullis e Irving, se obtuvo la siguiente selección referida a estos textos que emplean el índice impacto de *Journal Citation Reports* de Thomson Reuters. Este trabajo es relevante para los estudios de seguridad, dado que ordena los trabajos sobre terrorismo o religión derivados después del 9/11 (ver tabla 3).

¹⁶ Social Sciences Citation Index tiene acceso por medio de la Web of Science. Esta plataforma es un servicio que busca determinar tendencias y difundir por medio de journals o revistas el trabajo de los investigadores. De hecho, esta base de datos contiene cerca de 3000 revistas de 50 disciplinas en el mundo.

¹⁷ El SCImago Journal & Country Rank mide el índice de impacto de las principales revistas de investigación obtenidos de la base de datos Scopus. El indicador muestra los trabajos desde 1996 en adelante.

¹⁸ Citas de Google Académico proporcionan una forma para que los autores realicen un seguimiento de citas de sus artículos. En su propia declaración de interés, la empresa señala que puede comprobar quién está citando sus publicaciones y calcular varias estadísticas de citas.

¹⁹ En este trabajo se identificó e investigó el impacto del terrorismo en las Ciencias Sociales. Se utilizó un análisis de citas de dos revistas prominentes en terrorismo para identificar las 37 revistas de ciencias sociales adicionales de importancia significativa para la investigación contra el terrorismo (publicado en 2013).

Tabla 1. Selección revistas Scimago Journal & Country Rank

Nº	Títulos	Documentos	Referencias	Citas	Citas/ Documentos	País
1	<i>Journal of Conflict Resolution</i>	118	2080	282	117	United States
2	<i>Quarterly Journal Political Science</i>	49	541	54	45	United States
3	<i>Structural Equation Modeling</i>	85	1307	235	82	UK
4	<i>Journal of Common Market Studies</i>	184	3295	314	181	UK
5	<i>Perspectives on Politics</i>	151	1539	168	132	UK
6	<i>Reviews in European Governance</i>	7	467	12	7	Austria
7	<i>Foreign Affairs</i>	255	0	337	160	United States
8	<i>World Trade Review</i>	84	546	47	56	UK
9	<i>Acta Política</i>	58	801	55	54	UK
10	<i>Journal of International Studies</i>	116	2506	121	111	UK
11	<i>The British Journal of Politics & International Relations</i>	126	2480	143	108	UK
12	<i>Discourse Studies</i>	95	1505	88	95	UK
13	<i>Conflict Management and Peace</i>	61	1373	51	58	United States
14	<i>Journal of European Integration</i>	37	1991	25	36	UK
15	<i>Studies in Comparative International Development</i>	58	1269	53	53	United States
16	<i>Review of African Political Economy</i>	142	1607	87	112	UK
17	<i>New Political Economy</i>	97	2019	87	87	UK
18	<i>British Politics</i>	76	973	41	67	UK
19	<i>State Politics and Policy Quarterly</i>	62	1052	38	61	United States
20	<i>Studies in Conflict and Terrorism</i>	167	5094	111	163	UK

Fuente: elaboración propia, a partir del ranking de Scimago Journal & Country Rank, periodo 2011.

Tabla 2. Revistas seleccionadas temáticamente: Estudios Militares e Islámicos y de Medio Oriente, 2013

Nº	Estudios militares	Índice h5	M. h5	Nº	Estudios Medio Oriente e islámicos	Índice h5	M. H5
1	<i>International Security</i>	29	53	1	<i>Middle East Policy</i>	14	16
2	<i>Security Dialogue</i>	25	40	2	<i>The Middle East Journal</i>	13	18

Nº	Estudios militares	Índice h5	M. h5	Nº	Estudios Medio Oriente e islámicos	Índice h5	M. H5
3	<i>The Washington Quarterly</i>	23	36	3	<i>International Journal of Middle East Studies</i>	11	15
4	<i>Survival</i>	19	29	4	<i>Israel Studies</i>	10	13
5	<i>International Peacekeeping</i>	18	24	5	<i>Middle Eastern Studies</i>	10	11
6	<i>Military Review</i>	16	28	6	<i>Contemporary Islam</i>	9	12
7	<i>Security Studies</i>	16	24	7	<i>The Journal of North African Studies</i>	8	11
8	<i>Military Psychology</i>	16	23	8	<i>Journal of Muslim Minority Affairs</i>	8	10
9	<i>The Journal of Strategic St.</i>	15	25	9	<i>British Journal of Middle Eastern</i>	8	9
10	<i>Armed Forces & Society</i>	14	18	10	<i>Journal of Middle East Women's</i>	7	15
11	<i>Orbis</i>	12	20	11	<i>The Muslim World</i>	7	14
12	<i>Small Wars & Insurgencies</i>	12	18	12	<i>Iranian Studies</i>	6	10
13	<i>Joint Force Quarterly</i>	10	17	13	<i>Journal of Palestine Studies</i>	6	9
14	<i>Contemporary Security Policy</i>	10	16	14	<i>Journal of Islamic Studies</i>	5	14
15	<i>European Security</i>	9	14	15	<i>Die Welt des Islams</i>	5	9

Fuente: elaboración propia, a partir de Google Scholar (2013).

Tabla 3. Journal Citation Reports de Thomson Reuters

Nº	Título	Referencia	Nº	Título	Referencia
1	<i>Terrorism and Political Violence</i>	108	1	<i>American Journal of Sociology</i>	15
2	<i>Journal of Conflict Resolution</i>	87	2	<i>Middle East Policy</i>	15
3	<i>Studies in Conflict and Terrorism</i>	80	3	<i>Asian Survey</i>	14
4	<i>Foreign Affairs</i>	72	4	<i>Current History</i>	14
5	<i>International Security</i>	56	5	<i>International Journal of Middle East</i>	12
6	<i>American Political Science Review</i>	54	6	<i>American Academy of Political and Social Science</i>	11
7	<i>International Organization</i>	35	7	<i>Journal of Contemporary History</i>	11
8	<i>Journal of Peace Research</i>	34	8	<i>Journal of Democracy</i>	9
9	<i>Washington Quarterly</i>	32	9	<i>Middle East Journal</i>	9
10	<i>Comparative Politics</i>	31	10	<i>Annual Review of Political Science</i>	8
11	<i>Survival</i>	30	11	<i>Journal of Modern African Studies</i>	8

Nº	Título	Referencia	Nº	Título	Referencia
12	<i>World Politics</i>	26	12	<i>J. Personality and Social Psychology</i>	8
13	<i>American Journal of Political Science</i>	24	13	<i>Middle Eastern Studies</i>	8
14	<i>International Studies Quarterly</i>	22	14	<i>Annual Review of Sociology</i>	7
15	<i>Political Psychology</i>	20	15	<i>Bulletin of the Atomic Scientists</i>	7
16	<i>American Sociological Review</i>	19	16	<i>Cambridge Review of International Affairs</i>	7
17	<i>Political Science Quarterly</i>	19	17	<i>International Affairs</i>	7

Fuente: elaboración propia, a partir del índice de impacto de *Journal Citation Reports* de Thomson Reuters (2013).

Esta base de publicaciones, además, contiene los trabajos científicos más influyentes y citados a nivel internacional, los que orientan y explican el *mainstream* de casi todas las disciplinas. El listado resultante que se presenta en la tabla anterior es, en consecuencia, una muestra muy relevante de las publicaciones que han abordado la

temática de la seguridad en el lapso posterior al 9/11. Por último, Taylor & Francis Group tiene una línea de trabajo conforme con relaciones internacionales, que se refiere a terrorismo y religión. Se emplea este parámetro debido al prestigio, variedad de tendencias, fuentes y grado de influencia (ver tabla 4).

Tabla 4. Revistas seleccionadas: Taylor & Francis Group (*Content Journals-Terrorism*)

Nº	Revistas
1	<i>Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression</i>
2	<i>Critical Studies on Terrorism</i>
3	<i>Defense & Security Analysis</i>
4	<i>Dynamics of Asymmetric Conflict: Pathways toward terrorism and genocide</i>
5	<i>Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism</i>
6	<i>Journal of Transnational Management</i>
7	<i>Studies in Conflict & Terrorism</i>
8	<i>Terrorism and Political Violence</i>
9	<i>The Washington Quarterly</i>

Fuente: elaboración propia, a partir de la aplicación del método de reconstrucción de la agenda de estudio.

Luego de un análisis cualitativo y cuantitativo se determinó, a partir de una selección de 77 *journals* –vinculadas a la temática de seguridad y religión–, cuáles son los principales de

estos para efectos de este trabajo de investigación. Para ello, se considera contenido, prestigio, reconocimiento, periodicidad, citas y difusión internacional.

Tabla 5. Publicación sobre religión y seguridad

1	<i>Studies in Conflict & Terrorism</i> ²⁰	<i>Political Psychology</i> ²¹
2	<i>International Security</i> ²²	<i>Security Dialogue</i> ²³
3	<i>Terrorism and Political Violence</i> ²⁴	<i>Security Studies</i> ²⁵
4	<i>The Washington Quarterly</i> ²⁶	<i>Survival</i> ²⁷
5	<i>Defense & Security Analysis</i> ²⁸	<i>Critical Studies on Terrorism</i> ²⁹
6	<i>International J. of Middle East Studies</i> ³⁰	<i>Journal of Peace Research</i> ³¹
7	<i>International Studies Quarterly</i> ³²	<i>Foreign Affairs</i> ³³
8	<i>Journal of Conflict Resolution</i> ³⁴	<i>International Affairs</i> ³⁵
9	<i>Middle East Policy</i> ³⁶	<i>American Political Science Review</i> ³⁷
10	<i>Middle Eastern Studies</i> ³⁸	<i>The Middle East Journal</i> ³⁹

Fuente: elaboración propia, a partir de la aplicación del método de reconstrucción de la agenda de estudio.

²⁰ La revista pública de estudios teóricos y empíricos que contribuya al análisis sobre conflictos, la escalada y su resolución. En 2012, Thomson Reuters y, en 2011, Journal Citations Report ubicaron a esta revista en el lugar 51 de 81 de relaciones internacionales y en ciencia política 87/149 con un factor de impacto de 0,487.

²¹ Se trata de una revista académica de la Sociedad Internacional de Psicología Política. De acuerdo con el Journal Citation Reports, la revista tiene un factor de impacto de 1,706 de 2011, lo que la sitúa en el lugar 12 de 148 revistas en la categoría de ciencia política y 19 de las 59 revistas en la categoría de psicología social.

²² Editada por el Harvard Kennedy School's Belfer Center for Science and International Affairs. Según Thompson/ISI International Security ha sido la revista de relaciones internacionales más importante por tener un factor de impacto de 2,333 (2011).

²³ Expone los nuevos enfoques y metodologías de disciplinas como la teoría política, las relaciones internacionales y los estudios religiosos. Su factor de impacto es de 1.032 y está clasificado en el puesto 24 de 81 de los journals de relaciones internacionales (2011, Journal Citation Reports/Thomson Reuters, 2012).

²⁴ Editada por la Universidad de California en Los Ángeles [UCLA] y publicada por Taylor & Francis Group, con el apoyo del Centro de Relaciones Internacionales, Ronald W. Burkle. El factor de impacto es de 0,915 (2011) y el ranking de 27/81 (International Relations), 46/149 (Political Science), según Thomson Reuters (2012) y Journal Citation Report (2011).

²⁵ La revista de estudios públicos con énfasis en la línea teórica, histórica y política orientada a artículos sobre las causas y consecuencias de la guerra, y las fuentes y las condiciones de la paz. Su factor de impacto es de 0,846 y el ranking de 29/81 en relaciones internacionales (2012 Thomson Reuters, 2011 Journal Citations Reports).

²⁶ Es una emblemática revista del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales (en inglés CSIS) que proporciona diversas perspectivas globales sobre temas de importancia estratégica y política pública. En 2010, figuraba con un factor de impacto de 0,650 y su ranking era de 36/73 (International Relations), 77/128 (Law), según Thomson Reuters (2011).

²⁷ Elaborada por el International Institute for Strategic Studies (IISS). Revista bimensual; entre sus definiciones está la perspectiva para influir en las cuestiones estratégicas del momento. Su factor de impacto es de 0,529 y el ranking es de 34/59 (relaciones internacionales) y 68/112 (ciencia política).

²⁸ Revista interdisciplinaria e internacional que desarrolla el campo de la teoría y el análisis de la defensa. Aunque procura ser académica tanto en contenido como estilo, está diseñada para ser un foro para el intercambio de datos, ideas y enfoques metodológicos entre los profesionales.

²⁹ Revista internacional e interdisciplinaria que se refiere a todos los aspectos del terrorismo, la lucha contra el terrorismo y el estado de terror. Estos estudios de terrorismo, en parte, se efectúan mediante la aplicación de puntos de vista de la teoría crítica en general y de la Escuela de Frankfurt, en particular.

En definitiva, en ambos grupos de fuentes (*handbooks* y *journals*) se debe sumar una gama de autores que están en la frontera en relación con los estudios de seguridad y religión (podrán ser consultados en las referencias del presente trabajo).

Más aún, luego de la investigación sobre la agenda relativa a seguridad, se puede inferir que no existe un discurso único en el interior de la comunidad académica; de esta manera se

trata de evitar la línea de un discurso oficial o hegemónico, y se consideran aquellos que se puedan volver antihegemónicos.

Finalmente, a partir de este levantamiento de información, se puede inferir que existen tres ejes temáticos que surgen de la discusión académica. Estos son: la guerra contra el terrorismo como nueva construcción del orden mundial, rol y vigencia de Al Qaeda como actor no estatal en las relaciones

³⁰ Emplea la plataforma de Cambridge Journals Online. La revista publica investigaciones sobre la política, la sociedad y la cultura en el Medio Oriente. Cada número contiene 50 páginas de reseñas de libros detallados. Su factor de impacto es de 0,593 y área de estudio 12/66, según Journal Citation Reports/Thomson Reuters (2011).

³¹ Texto bimestral del trabajo académico en la investigación para la paz. Busca un enfoque global sobre el conflicto y la paz. Su factor de impacto es de 1,980 y está clasificado en el puesto 9 de 149 en Ciencias Políticas, y en el 7 de 81 en relaciones internacionales (2011 Journal Citation Reports®, 2012 Thomson Reuters).

³² Revista oficial de la Asociación de Estudios Internacionales. Se publica cuatro veces al año en nombre de la asociación por Wiley-Blackwell. Tiene un factor de impacto de 1,265, según ISI Journal Citation Reports y la posición en el ranking en 2011 es 14/81 (relaciones internacionales) y 28/149 (ciencia política).

³³ Revista que se enfoca en las relaciones internacionales y la política exterior de Estados Unidos, publicada desde 1922 por el Consejo de Relaciones Exteriores (CFR), seis veces al año. Su factor de impacto es de 2,03.

³⁴ Revisada y publicada dos veces al mes, la revista se centra en los conflictos entre y dentro de los Estados, pero también explora una variedad de intergrupo. En 2011, el factor de impacto fue de 2,237 y el ranking de 4/149 en ciencia política y 5/81 en relaciones internacionales (2012 Thomson Reuters).

³⁵ Revista académica sobre relaciones internacionales fundada por Chatham House en 1924. Se publica seis veces al año por Wiley-Blackwell (volúmenes anteriores de Cambridge University Press). Su factor de impacto es de 1,256 y ranking a 2011 de 15/81 (relaciones internacionales) (Thomson Reuters 'Journal Citation Reports).

³⁶ Revista sobre el Medio Oriente fundada en 1982 y publicada por Wiley-Blackwell en nombre del Consejo de Política del Medio Oriente. Tiene un factor de impacto de 0,218, según ISI Journal Citation Reports. El ranking a 2011 es de 48/66 (ciencia política) y 71/81 (relaciones internacionales).

³⁷ Se trata de una de las principales revistas de investigación académica de las ciencias políticas. Las áreas cubiertas incluyen la teoría política, la política estadounidense, la política pública, la administración pública, la política comparada y relaciones internacionales. La revista ha publicado continuamente desde 1906.

³⁸ Desde su lanzamiento, en 1964, este texto analiza los problemas del Medio Oriente moderno. La revista ofrece la investigación actualizada sobre la historia y la política de esos países. Su factor de impacto en 2011 fue de 0,158. (2012 Thomson Reuters y 2011 Journal Citation Reports).

³⁹ En su sitio web indica literalmente que la publicación más antigua revisada está dedicada exclusivamente al estudio del Medio Oriente. Primero apareció en 1947. Su factor de impacto es de 3,05 y el ranking en ciencia política de 1/148 (2011 Journal Citation Reports/ Thomson Reuters).

internacionales y la yihad global, y la Guerra de Irak como punto de inflexión en las relaciones internacionales.

En la problemática que vincula seguridad con religión, detectamos que las cinco preguntas claves son las siguientes: ¿de qué forma incide la religión en la agenda seguridad?, ¿qué rol asume dentro de los esquemas de seguridad la religión?, ¿cuál es el principal objetivo político-religioso del yihadismo internacional y de los grupos como Al Qaeda y el Estado Islámico?, ¿cuál es el alcance del proyecto político-religioso del yihadismo internacional, principalmente de grupos como Al Qaeda y el Estado Islámico, para la seguridad global?, ¿cómo el eje seguridad y religión influirá en los estudios de seguridad?

Frente a estas interrogantes, las hipótesis de trabajo en discusión son, en el mismo orden de las preguntas, las siguientes:

- La religión incide de manera crítica, multiplica así su presencia y se transforma en un gran desafío analítico, pues es un factor del cual no había teoría y metodología.
- La religión sustituyó la pugna ideológica de la Guerra Fría y se transformó así en un factor crítico y omnipresente dentro de los esquemas de seguridad.
- El principal objetivo político-religioso del yihadismo es instaurar la umma o comunidad islámica a nivel global, mediante diversos métodos, entre ellos el terrorismo.

- El alcance del proyecto político-religioso del yihadismo internacional es de carácter global, porque ha demostrado operar a esa escala”.
- Los estudios de seguridad seguirán adecuándose a esta nueva realidad en la que la seguridad y religión se han posicionado como factores combinados dentro de los estudios de seguridad.

En estricto rigor la religión y la política (nacional e internacional) tienen un vínculo más que antiguo, lo diferente es que se trate del ingreso de un conjunto de actores provenientes de Estados de carácter teocrático, con una visión cultural, ideológica y política no solo alternativa a la de la potencia hegemónica (Estados Unidos), sino además la que, en abierta oposición ideológica a ella, considera la utilización de “todas las formas de lucha”, pero llevadas al extremo.

Esta tensión de carácter estructural (civilizacional), aunque refutada por Samuel Huntington una vez producido el ataque de 2001, demuestra que se trata del restablecimiento de la historia que no ha tenido fin, sino que ha sido restablecida mediante un lenguaje diferente, el de la religión. Como se ha podido constatar en este debate, las opciones de convergencia o de divergencia adquieren una complejidad mayor, toda vez que se trata de cuestiones difícilmente negociables, como si se tratara de capitales, armas e, incluso, territorio.

La ruptura civilizacional ha redundado en una valcanización ontológica que aún no ha sido subsanada, no obstante, los esfuerzos académicos por traducir al lenguaje político clásico del poder convencional, las diferencias entre unos y otros.

El debate académico no solo refleja esta brecha y este esfuerzo, sino también su propia incapacidad para zanjarlo de algún modo.

Conclusiones

Realizado el análisis propuesto, y sobre la base del modelo explicitado de reconstrucción de la agenda de estudio (2002-2012), se ha demostrado que en los estudios de seguridad posteriores al 9/11 no ha habido más de 20 autores relevantes y que este campo específico se ha centrado en torno a cinco ejes temáticos principales: la definición de los estudios de seguridad en las relaciones internacionales, la seguritizedad, la seguridad global, el 9/11 en el cambio en el paradigma de seguridad y la convergencia entre seguridad y religión.

El grueso de la producción intelectual ha girado en torno a los 20 autores mencionados y a la aplicación y reproducción de las ideas de estos autores, las que se han vuelto dominantes.

Esta hipótesis es el resultado de la reconstrucción de la agenda de los estudios de seguridad, sobre la base del método aludido, que nos ha permitido

identificar un conjunto de obras y autores, así como clasificar sus temáticas y la arquitectura del razonamiento con el que han orientado tanto sus trabajos, como el de quienes se han inspirado en ellos para hacer los propios.

En los aspectos específicos, hemos llegado a cinco conclusiones que están detalladas en el cuerpo de este trabajo.

Primero, y en cuanto a la relación de los estudios de seguridad con la disciplina de las Relaciones Internacionales, concluimos que el debate no solo integró la complejidad del nuevo escenario después del 9/11, sino que además ha sido un reflejo de una tensión epistemológica larvada en la historia de los estudios de seguridad en el interior de la disciplina de las Relaciones Internacionales. Como hemos constatado, la tensión está situada en resolver el dilema de la perenencia o autonomía de los estudios de seguridad respecto de las relaciones internacionales.

Segundo, se podría afirmar que luego del 9/11 la seguritizedad fue un concepto que se repotenció y se incorporó decididamente en las dinámicas de las relaciones internacionales y redefinió la agenda de seguridad y sus estudios. Por ello, la seguritizedad –junto con la promoción y desarrollo de la Escuela de Copenhague y sus representantes– ha sido acuñada por académicos y políticos para describir e identificar procesos que han transformado la forma de “hacer política” y su contenido dentro del sistema internacional. En lo sustantivo, la diversificación de la amenaza influyó en la ampliación de

las áreas propias de la seguridad hacia ámbitos de interés y acción muy vastos. Este efecto también contribuyó para que este campo específico de estudio adquiriera una cierta supremacía, enfrentado a la tarea de descifrar y explicar la realidad internacional.

Tercero, la seguridad global—entendida como una acción colectiva— ha retornado fuerza debido a que el escenario actual de las amenazas obligó a los Estados a reforzar alianzas y pactos para multilateralizar las acciones en contra de ellas. De allí que la supremacía de la seguridad en la agenda internacional se haya convertido en una condición forzosa para la reflexión académica sobre lo internacional, y haya adquirido el estatus de filtro único

Cuarto, el paradigma de seguridad cambió tras los atentados del 9/11; el terrorismo asumió una politización conceptual y la agenda internacional se seguritizó cambiando el esquema de las relaciones internacionales que llevan a construir escenarios de conflictos globales que obligan a los Estados a asumir posiciones dentro este escenario. En este contexto la política exterior de Estados Unidos y la estrategia de la llamada Guerra contra el Terrorismo inciden decisivamente.

Finalmente, el nuevo entorno de la arquitectura de seguridad en el sistema internacional consagra el eje seguridad-religión como un asunto de alta relevancia en las relaciones internacionales. Prueba de ello es que las acciones y el rol de organizaciones no

estatales, como Al Qaeda, copan la agenda y han obligado a académicos e investigadores a ampliar sus áreas de estudios en seguridad para comprender dicho fenómeno.

En este marco, la tensión de carácter estructural (civilizacional) demuestra que se trata del restablecimiento de la historia, que no solo no ha tenido fin, sino que además ha sido restablecida mediante un lenguaje diferente, el de la religión. Como se ha podido constatar aquí, el llamado choque civilizacional ha redundado en un cisma ontológico que aún no ha sido subsanado, no obstante los esfuerzos académicos por traducir al lenguaje político clásico del poder las diferencias entre unos y otros. El debate académico no solo refleja esta brecha y este esfuerzo, sino también su propia incapacidad para zanjarlo de algún modo.

Finalmente, no cabe duda de que la irrupción del ISIS a partir de 2013 cambió la forma de abordar este fenómeno, y esto aumentó el interés por un abordaje teórico más complejo (como el fenómeno mismo), lo cual se espera que genere nuevo conocimiento en los próximos años.

Referencias

- Acharya, A. y Buzan, B. (2010). *Non-Western International Relations Theory: Perspectives On and Beyond Asia*. Nueva York: Routledge.
- Al-Rodhan, N. (2007). *The Five Dimensions of Global Security Proposal for*

- a *Multi-sum Security Principle*. Suiza: LIT.
- Andreas, P. (mayo, 2003). A Tale of Two Borders: the US-Mexico and US-Canada Lines After 9/11. *Working Paper* (77). The Center for Comparative Immigration Studies.
- Blakeley, R. (2009). *State Terrorism and Neoliberalism: The North in the South*. Nueva York: Routledge.
- Booth, K. y Dunne, T. (2011). *Terror in Our Time*. Nueva York: Routledge.
- Bourdieu, P. (1993). *The Field of Cultural Production*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bullis, D. R. y Irving, R. D. (2013). Journals Supporting Terrorism Research: Identification and Investigation into Their Impact on the Social Sciences. *College & Research Libraries*, 74 (2), 119-130.
- Burgess, J. P. (2012). *Handbook of New Security Studies*. Nueva York: Routledge.
- Buzan, B. (1983). *People, States & Fear: The National Security Problem in International Relations*. Sussex: Wheatsheaf Books.
- Buzan, B. y Buzan, T. (1996). *The Mind Map Book: How to Use Radiant Thinking to Maximize Your Brain's Untapped Potential*. Nueva York: Plume.
- Buzan, B. y Hansen, L. (2009). *The evolution of international security studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B. y Herring, E. (1998). *The Arms Dynamic in World Politics*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Buzan, B. y Wæver, O. (2004). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., Jones, C. y Little, R. (1993). *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*. Nueva York: Columbia University Press.
- Buzan, B., Wæver, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Chadwick, E. (2011). *Self-determination in the Post-9/11 Era*. Nueva York: Routledge.
- Collins, A. (2009). *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Cruickshank, P. (2012). *Al Qaeda*. Nueva York: Routledge.
- Daase, C. (2007). Knowns and Unknowns of the War on terror, Uncertainty and the Political Construction of Danger. *Security Dialogue*, 38(4), 411-434.
- Geltzer, J. A. (2009). *US Counter-Terrorism Strategy and al-Qaeda: Signaling and the Terrorist World-View*. Nueva York: Routledge.
- Hansen, L. (2006). *Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War*. Nueva York: Routledge.
- Haynes, J. (2012). *Religious Transnational Actors and Soft Power*. Nueva York: Routledge.
- Heng, Y.-K. (2006). *War as Risk Management: Strategy and Conflict in an Age of Globalised Risks*. Londres: Routledge.

- Heng, Y.-K. y McDonagh, K. (2009). *Risk, Global Governance and Security: The Other War on Terror*. Nueva York: Routledge.
- Heng, Y.-K. y McDonagh, K. (2009). *Risk, Global Governance and Security: the other war on terror*. Londres: Routledge.
- Hiro, D. (2013). *Holy Wars (Routledge Revivals): The Rise of Islamic Fundamentalism*. Nueva York: Routledge.
- Hough, P. (1998). *The Global Politics of Pesticides: Forging Consensus from Conflicting Interests*. Londres: Earthscan Publications.
- Hough, P. (2004). *Understanding Global Security*. Nueva York: Routledge.
- Huntington, S. P. (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Huntington, S. (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- Inbar, E. y Frisch, H. (. (2008). *Radical Islam and International Security: Challenges and Responses*. Nueva York: Routledge.
- Jackson, R. y Sinclair, S. J. (2012). *Contemporary Debates on Terrorism*. Abingdon: Routledge.
- Jefferis, J. L. (2009). *Religion and Political Violence: Sacred Protest in the Modern World*. Nueva York: Routledge.
- Kane, T. M. y Lonsdale, D. J. (2011). *Understanding Contemporary Strategy*. Nueva York: Routledge.
- Kaplan, J. (2010). *Terrorist Groups and the New Tribalism: Terrorism's Fifth Wave*. Nueva York: Routledge.
- Karp, R., Karp, A. y Terriff, T. (. (2007). *Global Insurgency and the Future of Armed Conflict Debating Fourth-Generation Warfare*. Nueva York: Routledge.
- Kessler, O. y Daase, C. (2008). From Insecurity to Uncertainty: Risk and the Paradox of Security Politics. *Alternatives: Global, Local, Political*, 33(2), 211-232.
- Kolodziej, E. A. (2005). *Security and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press .
- Kolodziej, E. A. y Kanet, R. E. (2008). *From Superpower to Besieged Global Power. Restoring World Order after the Failure of the Bush Doctrine*. Athens: University of Georgia Press.
- Kolodziej, E. (2011a). Security. En K. Dowding (Ed.), *Encyclopedia of Power* (pp. 590-595). California: SAGE Publications.
- Kolodziej, E. (2011b). Global Governance. En K. Dowding (Ed.), *Encyclopedia of Power* (pp. 281-284). California: SAGE Publications.
- Krause, K. y Williams, M. C. (1996). Broadening the Agenda of Security Studies: Politics and Methods. *Mershon International Studies Review*, 42(2), 229-254.
- Kuhn, T. (1971). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago y London: A Phoenix Book.
- Lipschutz, R. D. (1995). *On Security*. Nueva York: Columbia University Press.

- Mauer, V. y Dunn Cavelty, M. (2010). *The Routledge Handbook of Security Studies*. Nueva York: Routledge.
- McDonnell, T. (2011). *The United States, International Law and the Struggle against Terrorism*. Nueva York: Routledge.
- Miles, A. (2014). *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*. Nueva York: Routledge.
- Moghadam, A. y Fishman, B. (2013). *Fault Lines in Global Jihad Organizational, Strategic, and Ideological Fissure*. Nueva York: Routledge.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- Rosenfeld, J. E. (2010). *Terrorism, Identity and Legitimacy: The Four Waves theory and political violence*. Nueva York: Routledge.
- Sisco Marcano, C. y Chacón, O. (2004). Barry Buzan y la teoría de los complejos de seguridad. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, (25), 125-146.
- Schmid, A. (2011). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Nueva York: Routledge.
- Seiple, C., Hoover, D. R. y Otis, P. (2013). *The Routledge Handbook of Religion and Security*. Nueva York: Routledge.
- Siniver, A. (. (2010). *International Terrorism Post-9/11: Comparative Dynamics and Responses*. Nueva York: Routledge.
- Svendsen, A. D. (2012). *Intelligence Cooperation and the War on Terror: Anglo-American Security Relations after 9/11*. Nueva York: Routledge.
- Thrall, A. T., & Cramer, J. K. (2009). *American Foreign Policy and The Politics of Fear: Threat Inflation since 9/11*. New York: Routledge.
- Vinci, A. (2008). *Armed Groups and the Balance of Power: The International Relations of Terrorists, Warlords and Insurgents*. Nueva York: Routledge.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Weinber, L. (2013). *Democracy and Terrorism: Friend or Foe?* Nueva York: Routledge.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. D. Lipschutz (Ed.), *On security* (pp. 46-86). Nueva York: Columbia University Press.
- Wilkinson, P. (2011). *Terrorism Versus Democracy. The Liberal State Response*. Nueva York: Routledge.
- Williams, M. C. (2003). Words, Images, Enemies; Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, 47(4) , 511-531.
- Williams, P. D. (2008). *Security Studies: An Introduction*. Nueva York: Routledge.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):43-66,2017

EL EMPLEO ACTUAL DEL CONCEPTO GUERRA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES*

Mariano Bartolomé**

Resumen

El presente artículo de reflexión se inserta en el campo específico de la seguridad internacional contemporánea, que cotidianamente exhibe múltiples formas de empleo de la violencia, en diferentes partes del mundo. En ese contexto, se propone un trabajo de naturaleza exploratoria, que repase las diferentes significaciones del concepto *guerra* en el campo de la seguridad internacional, apartándose de las lecturas tradicionales, relacionadas con los postulados de Clausewitz. Los niveles de análisis serán el descriptivo y el explicativo,

Recibido: 2 de marzo de 2017
Evaluado: 6 de marzo de 2017
Aceptado: 31 de marzo de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Bartolomé, M. (2017). El empleo actual del concepto *guerra* en las relaciones internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 43-66. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2793>

* El presente trabajo deriva del proyecto de investigación en curso (Código J143) *El sistema mundo en el siglo XXI y el ejercicio de la fuerza, desde los atentados del 11S hasta el conflicto de Crimea. Estudios de casos. Los medios empleados y los debates en el Derecho Internacional Público*, en desarrollo en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

** Graduado y doctor en Relaciones Internacionales. Secretario Académico de la Facultad de Defensa Nacional (Fadena), de la Universidad de la Defensa Nacional (UNDEF). Profesor en el Doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), en la Maestría y Doctorado en Relaciones Internacionales, de la Universidad del Salvador (USAL) y en la Licenciatura en Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Correo electrónico: marianobartolome@yahoo.com.ar

y se anticipa, a modo de confirmación, el avance de enfoques que abordan la cuestión de la guerra de manera integral, y de esta manera se trasciende el uso de la violencia como herramienta racional para revalorizar otros factores.

Palabras clave: asimetría, Clausewitz, conflicto armado, fuerzas armadas, guerra, violencia.

THE CURRENT USE OF THE CONCEPT WAR IN INTERNATIONAL RELATIONS

Abstract

The present reflection article is inserted in the specific field of contemporary International Security, which daily exhibits multiple forms of employment of violence, in different parts of the world. In this context, we propose a work of exploratory nature, which reviews the different meanings of the concept of "war" in the field of International Security, far from the traditional points of view, related to the postulates of Clausewitz. The levels of analysis will be descriptive and explanatory, and it is possible to confirm the advance of approaches that understand the issue of war in an integral way, transcending the use of violence as a rational tool to reassess other factors.

Key words: Armed conflict, armed forces, asymmetry, Clausewitz, violence, war.

O EMPREGO ATUAL DO CONCEITO GUERRA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Resumo

Este artigo de reflexão está inserido no campo específico da Segurança Internacional contemporânea, onde podem ser observadas periodicamente múltiplas formas de uso da violência, em diferentes partes do mundo. Neste contexto, o trabalho explorativo proposto trata-se de uma revisão dos diferentes significados do termo "guerra" no campo da Segurança Internacional, fora das leituras tradicionais relacionadas com os princípios de Clausewitz. Nossa análise será descritiva e explicativa, e confirma um avanço de leituras que abordam a questão da guerra holisticamente, indo além do uso da violência como uma ferramenta racional para revalorizar outros fatores.

Palavras-chave: assimetria, Clausewitz, conflito armado, forças armadas, guerra, violência

Introducción

A mediados de noviembre de 2015, a propósito de la ocurrencia de una serie de atentados terroristas en París, el papa Francisco consideró que una tercera guerra mundial se hallaba en pleno desarrollo, aunque se presentaba de manera fragmentada en múltiples conflictos armados, genocidios y acciones destructivas, en diversas partes del planeta. Menos de dos meses más tarde, en una entrevista periodística, Giovanni Sartori se refirió al impacto en suelo europeo del extremismo fundamentalista islámico, sentenciando que el Viejo Continente se hallaba inmerso en una guerra de nuevo tipo. En sus propias palabras: “vivimos una guerra terrorista, global, tecnológica y religiosa” (Gómez Fuentes, 1 de enero 2016). Más allá de la coincidencia, o no, con apreciaciones tan alarmantes como las formuladas por el Sumo Pontífice y el renombrado politólogo italiano, lo que se pone en tela de discusión es si en ambos casos se está empleando el concepto *guerra* de manera correcta, de acuerdo con las visiones en boga, o si asistimos a un uso de escaso rigor académico.

Con este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo repasar las formas predominantes de empleo del concepto guerra en las relaciones internacionales actuales, con natural hincapié en el campo de la seguridad internacional. A ese efecto, se presenta una estructura básica compuesta por la presente introducción, una etapa de desarrollo donde se lleva adelante lo propuesto,

en tres fases, y finalmente unas breves conclusiones. En su primera fase, el desarrollo analiza inicialmente al concepto guerra desde la perspectiva tradicional de la seguridad internacional; luego se repara en abordajes alternativos a este, de uso actual, basados en criterios cuantitativos y cualitativos; por último, se consignan ciertas innovaciones registradas en los últimos tiempos, que *a priori* pueden sugerir un empleo laxo y poco riguroso del concepto. Para concluir, debe decirse que los niveles de análisis fluctúan entre los planos descriptivo y explicativo, y que las conclusiones eventualmente incluyen aspectos prescriptivos.

La guerra en la perspectiva tradicional de la seguridad internacional

Se dice de la seguridad internacional, de manera simplificada, que es un campo de las relaciones internacionales cuya especificidad está dada por su objeto de estudio, que son las amenazas que se ciernen sobre los actores del sistema internacional, y los efectos que esta situación genera. Este recorte disciplinar dista de ser homogéneo, desde el momento cuando compiten dentro de sus límites dos visiones claramente diferenciadas, correspondiendo la primera de ellas a perspectivas de claro cuño teórico realista basadas en una matriz westfaliana. En esa perspectiva, el foco del análisis se centra en la forma de empleo del instrumento militar por parte del Estado, incluyendo las políticas específicas que este

adopta a la hora de prepararse para una guerra, prevenirla o involucrarse en ella (Walt, 1991). Quienes se adhieren a esta óptica rechazan todo intento de redefinirla, argumentando que cualquier eventual modificación de la agenda de seguridad destruiría la coherencia intelectual que se registraba en este campo de análisis (Del Rosso, 1995). Así, la seguridad internacional queda vinculada con la polemología, esa disciplina que el francés Bouthoul (1984) definió alguna vez como “el estudio objetivo y científico de la guerra como fenómeno social susceptible de observación” (p. 60).

La impronta de este enfoque no solo remite al sistema estadocéntrico que emergió tras la Guerra de los Treinta Años, sino fundamentalmente a los planteos elaborados dos siglos más tarde por Clausewitz, de donde se deriva que la guerra es un fenómeno político básica y esencialmente interestatal, librado a través del instrumento militar nacional, formado por ciudadanos. Es cierto que en la obra del prusiano se encuentran referencias a formas de combate que rompen con ese modelo, como sería el caso de las *pequeñas guerras* (*Kleine Kriege*) o las *guerras populares* (*Volkskriege*), pero ellas configuran siempre episodios auxiliares y tributarios al esfuerzo bélico militar. En consonancia con esa perspectiva, que suele ser conocida como “Trinidad Clausewitziana” debido a sus tres elementos basales, una definición clásica de guerra es aquella elaborada por Norberto Bobbio: “conflicto entre grupos políticos respectivamente inde-

pendientes o considerados tales, cuya solución se confía a la violencia organizada” (Ramírez, 2009, p. 39). Aunque el italiano no explicita el protagonismo estatal, sí lo sugiere al hablar de grupos políticos independientes, en tanto la referencia a la violencia organizada presupone que existe un aparato preparado para ese objetivo, que sería el constituido por las Fuerzas Armadas.

Sin embargo, hay definiciones que evidencian el carácter estatal de la guerra. En este sentido, Yoram Dinstein la entiende como la “interacción hostil entre dos o más Estados, sea en un sentido técnico o material” (citado por Mei, 2013, p. 41); aquí, el sentido técnico alude al estatus formal producido por una declaración de guerra, mientras el sentido material remite al uso de las Fuerzas Armadas, al menos por una de las partes. Más contundentes e inequívocas son las definiciones de Martin Van Creveld (2004), que indica: “un conflicto armado librado en forma abierta por un Estado contra otro, a través de sus ejércitos regulares” (p. 3), y de Luigi Ferrajoli: “enfrentamiento armado y simétrico entre Estados llevado a cabo por ejércitos regulares” (citado por Ramírez, 2009, p. 27).

Aunque sin concertar el apoyo unánime del pasado, todavía hoy se registran adhesiones a estas visiones tradicionales, según las cuales la seguridad internacional remite a la forma de empleo del instrumento militar y a la guerra, siendo esta última una actividad de claro sesgo interestatal. En esta línea, un renombrado académico brasileño sugiere que el objeto de estudio

de la seguridad internacional es el de las relaciones de fuerza entre unidades decisorias basadas en el mutuo reconocimiento y delimitación de las respectivas estructuras estratégicas (Saint Pierre, 2013). Si la mención de unidades decisorias remite inequívocamente a un actor estatal, la idea de *estatura estratégica* puede dar lugar a malinterpretaciones. En concreto, refiere a la aptitud de un Estado para proyectar su poder y avalar sus decisiones internacionales o su voluntad política en un ámbito de relaciones de poder. Dicho en otras palabras, la estatura estratégica es lo que permite a ese Estado buscar un protagonismo y un rol activo en el plano internacional, en lugar de limitar sus acciones al ámbito vecinal, y aunque involucra todos los factores de poder, la dimensión militar es fundamental (Contreras Polgatti, 2004).

El derecho internacional público es la forma jurídica que adoptan las mencionadas relaciones de fuerza entre unidades decisorias, a las que refiere Saint Pierre. Ese enfoque jurídico analiza la guerra desde diferentes perspectivas, siendo particularmente interesantes los cuatro abordajes que propone el citado Bobbio: como antítesis del derecho, como instrumento del derecho, como objeto del derecho y, por último, como fuente del derecho. El cruce de estos cuatro abordajes con cinco dimensiones del accionar bélico (¿quién?, ¿contra quién?, ¿con qué?, ¿cómo?, ¿en qué medida?) desemboca en un tema candente, objeto de acaloradas discusiones y controversias: el de la legitimidad o ilegitimidad

de la guerra y su tipificación en justa o injusta (Aznar, 2012). En esta línea de investigación, que reconoce a Walzer entre sus principales referentes, actualmente se destaca Bellamy (2009) por la erudición de su análisis, en perspectiva histórica.

Hasta aquí la visión tradicional de la guerra, experiencia interestatal instrumentada a través de instituciones armadas permanentes. Sin embargo, ya se ha anticipado que hoy existen claras divergencias entre los académicos en torno a los alcances y límites de ese concepto, pudiéndose discriminar a grandes rasgos entre quienes se aferran a las mencionadas lecturas y quienes adoptan aproximaciones más flexibles. Tal flexibilización se entiende a partir de lo planteado al inicio de este artículo, en el sentido de la existencia de dos visiones claramente diferenciadas de la seguridad internacional; en esta línea de razonamiento, si la lectura tradicional de la guerra responde a una determinada perspectiva de la seguridad internacional, en la medida en que esta perspectiva se erosione, es de esperar que lo mismo le acontezca a la mencionada lectura. En este punto, resulta imprescindible aclarar que el poder militar, más allá de su enorme e insoslayable importancia, no solo no monopoliza la agenda de la seguridad internacional contemporánea, sino que probablemente tampoco sea su tema más relevante, si se repara en el incremento cuantitativo y la complejización cualitativa de sus contenidos, a partir de la incorporación de nuevas visiones y perspectivas.

Existen matices y divergencias a la hora de explicar cómo se desembocó en este estado de cosas, aunque resulta imposible soslayar el impacto que en este campo tuvieron los enfoques preliminares de Ullman (1983), quien en épocas de vigencia de la Guerra Fría arguyó que lo que definía a una acción o secuencia de eventos como “amenaza” a la seguridad no era su naturaleza militar o no, sino su capacidad de afectar drásticamente y en un lapso relativamente próximo la calidad de vida de la población, o de reducir el abanico de opciones políticas del Estado, o de otros actores (personas, grupos, corporaciones, etc.) que interactuarán con este.

No es un secreto que los estudios sobre el aumento y la complejización de la agenda de la seguridad internacional se expandieron desde el fin de la compulsa bipolar. Ese avance ha sido explicado a partir de la interacción de cuatro factores: la constante incorporación de nuevos métodos de análisis, particularmente de las ciencias sociales; la exploración de nuevos periodos históricos, con los cuales se rompe cierto *encorsetamiento* que se observaba en relación con las cuestiones asociadas al conflicto Este-Oeste; el aumento cuantitativo de los centros de estudios universitarios en la materia, interconectados a escala global, terminando con el monopolio temático que otrora tenían los organismos estatales (sobre todo militares), y la proliferación de publicaciones especializadas, que facilitan el debate de ideas, la difusión del conocimiento y la transfe-

rencia tecnológica (Lynn Jones, 1991). Así, durante el decenio posterior a la contienda interhegemónica, los debates en este campo indagaron preferentemente qué actores (profundización) y cuáles temas (ampliación) debían ser incluidos en esta área temática. Así, los criterios de profundización y ampliación constituyeron las claves de la producción académica de esos años en materia de seguridad internacional (Tarry, 1999).

Una revisión bibliográfica, aun de naturaleza no exhaustiva, arroja numerosos enfoques alternativos sobre la evolución de la agenda de la seguridad internacional. Solo por citar algunos casos a modo de ejemplo, está Buzan (1997), que la ha detallado como un proceso de cambios paulatinos, ordenables en una secuencia de tres estadios, en cuyo transcurso se incorporaron al análisis de dimensiones del poder alternativas al militar y actores diferentes al Estado. Por su parte, Ayoob entiende que la evolución de la agenda de la seguridad internacional se vincula con la búsqueda de una definición de seguridad que preserve sus contenidos originales de sesgo realista, pero al mismo tiempo que incorpore las preocupaciones de seguridad de la mayoría de los países (los “subalternos”, en su línea discursiva), que son internas y suelen guardar relación con procesos incompletos o deficientes de consolidación estatal (Ayoob, 1997). Una tercera ampliación que algunos autores agregan a las dos modificaciones más importantes observadas en este ámbito, derivadas de los procesos

de profundización y ampliación mencionados, remite a la incorporación del “mercado” como proveedor de seguridad, a partir del surgimiento de las llamadas Compañías Militares Privadas (Krahmann, 2008).

Más cerca de nuestras latitudes, se ha interpretado que la agenda de la seguridad internacional se amplió a partir de la progresiva erosión de su modelo tradicional dominante, el llamado *paradigma westfaliano*, entendiéndose que tanto en el referido desgaste como en la aparición de nuevos enfoques desempeñaron un papel crucial los avances producidos en el campo teórico de las relaciones internacionales, que a su vez dieron cuenta de lo registrado en el plano de la praxis. En esa zaga de avances teóricos, iniciados en la década de los setenta con la irrupción del concepto de *transnacionalidad*, luego continuados con el planteo de la *interdependencia compleja* y aportes de cuño marxista reenfocados en estudios de paz, los enfoques constructivistas y postmodernistas no han quedado al margen, aunque su importancia suele ser soslayada (Bartolomé, 2006 y 2016).

Precisamente los enfoques constructivistas han sido de capital importancia en la cuestión que nos ocupa, que es la flexibilización de la visión tradicional de la guerra, desde el momento cuando admiten la deconstrucción y resignificación de conceptos, así como la aparición de otros nuevos, al calor de factores ideacionales. Sin embargo, también hubo un cierto abuso del concepto, un empleo absolutamente

discrecional de este que no ha hecho más que desvalorizarlo. Sobre esta cuestión, Elkins (2010) comenta que es habitual la referencia a la guerra de forma metafórica por parte de un actor, para dar cuenta de un elemento o cuestión susceptible de generarle un daño, que consecuentemente debe ser neutralizado o desactivado. Ese elemento puede ser externo al actor o interno, pero percibido como “ajeno”, por cuanto conspira contra el propio bienestar. Ejemplos de lo primero serían los habituales llamados gubernamentales a sus sociedades civiles a librar guerras contra la pobreza o la desnutrición, mientras la “guerra al narcotráfico” sería una muestra representativa de lo segundo. En las dos opciones, el uso del vocablo guerra da cuenta de la prioridad conferida a la cuestión, traducida en la asignación de recursos escasos.

Perspectivas cuantitativas y cualitativas de las guerras actuales

Con el contexto que proporciona la evolución de la agenda de la seguridad internacional en los últimos tiempos, un rápido repaso a la situación actual arroja una doble confirmación. En primer lugar, analistas y académicos le otorgan una insoslayable vigencia a las guerras tradicionales y sus probabilidades de ocurrencia en el corto y mediano plazos, sobre todo de la mano de renovadas pujas geopolíticas clásicas motivadas por el acceso a, o el control de, recursos naturales estratégicos (Klare 2001, 2003 y 2006).

También constituye una alerta en este sentido el constante y creciente deterioro de las relaciones de seguridad entre Estados Unidos y Europa, por un lado, y Rusia, por otro, una degradación que hace unos meses llevó al ministro de Defensa eslavo a advertir el inicio de una nueva Guerra Fría.¹ En segundo término, no obstante lo antedicho, no son ese tipo de contiendas las predominantes en el tablero global, sino otras formas de conflicto armado. Esas formas de conflicto armado prevalecientes merecen diferentes denominaciones, para conformar así un panorama extremadamente heterogéneo, aunque algunos criterios de sistematización pueden esbozarse.

Algunos expertos entienden que el criterio que define a una guerra, independientemente de otras cuestiones, es la intensidad de la violencia que conlleva, pudiendo esta medirse en términos cuantitativos. Un ejemplo en este punto lo aporta la Universidad de Uppsala, cuya matriz se ha hecho mundialmente conocida sobre todo a través de los trabajos realizados por Wallensteen y otros académicos durante más de dos décadas (Wallensteen y Solleberg, 1999; Pettersson y Wallensteen, 2015). La institución sueca en su mundialmente conocida base de datos *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP) discrimina entre conflictos armados menores, cuando en

todo su transcurso se generan menos de mil decesos; conflictos armados medios, cuando el total de víctimas fatales producidas a lo largo de todo su desarrollo supera el millar, aunque no se alcanza esa cifra en ninguno de los años comprendidos; y guerras, cuando los muertos exceden el millar en cada uno de los años que componen su lapso de duración.² Un modelo similar, aunque más complejo, es el que propone la Universidad de Heidelberg, que clasifica a los enfrentamientos armados en disputas violentas, guerras limitadas y guerras propiamente dichas, a partir de la sumatoria de diversos indicadores cuantificables: personal involucrado por las partes intervinientes, víctimas fatales, desplazados internos y refugiados, entre otros (Heidelberg Institute for International Conflicts Research, 2016).

Otras perspectivas, aunque coinciden en que una guerra se determina por criterios cualitativos antes que cuantitativos, simplemente entienden que sus contenidos pueden variar con el paso del tiempo; de esta manera, un fenómeno que en otras épocas no hubiera sido definible como guerra hoy sí puede serlo. Como se anticipó en la sección anterior del presente trabajo, puede decirse que esto comprende la aplicación de criterios constructivistas al campo de la seguridad internacional. Un ilustrativo ejemplo es el conocido

¹ Declaraciones del ministro ruso, Dmitri Medvédev, durante la Conferencia de Seguridad de Múnich, en febrero de 2016.

² La base de datos en cuestión (UCDP) se encuentra disponible en <http://ucdp.uu.se/>

concepto *nuevas guerras*, acuñado en las postrimerías del siglo pasado por la británica Mary Kaldor (2002, 2005 y 2006), refinado en etapas ulteriores y empleado hasta el presente por muchos otros autores. Del conjunto de aportes realizados sobre esta cuestión, queda claro que estos eventos no solo exhiben formas asimétricas de empleo de la violencia y protagonistas subestatales, sino también importantísimos déficits de gobernabilidad, vínculos sinérgicos con la criminalidad organizada y clivajes de tipo cultural antes que ideológico. Münkler (2005), por su parte, destaca de las nuevas guerras su carácter difuso, que dificulta una clara discriminación en cuatro sentidos: entre guerra y paz; amigo y enemigo; combatiente y no combatiente, y violencia permitida y no permitida.

También debería agregarse a ese breve listado de cualidades distintivas de las nuevas guerras la prolongación en el tiempo de estos eventos, a despecho de una eventual debilidad creciente de sus protagonistas. Este fenómeno suele obedecer a que en la mayoría de esos episodios existen terceros actores estatales involucrados, enfrentados entre sí, que de esa manera pujan por sus respectivos intereses, al tiempo que evitan un choque directo.³ Tal involucramiento se traduce en respaldos materiales o económicos que impiden el agotamiento de los contendientes, que de esta forma se tornan crónicos (Fisher, 26 de septiembre de 2016);

Siria, Irak o Libia serían adecuados ejemplos actuales. Por último, no puede soslayarse el carácter absoluto que adquiere esta contienda al menos para uno de los contendientes (el actor subestatal), lo que neutraliza un inhibidor clave del proceso de escalada conocido en la lógica clausewitziana como *ascensión a los extremos* (Mei, 2013). De seguro, ese carácter absoluto se constituye en un factor adicional a la hora de explicar la prolongación de estos conflictos en el tiempo.

Las diferencias entre las guerras tradicionales y los conflictos armados de sesgo asimétrico, protagonizados parcial o totalmente por actores no estatales —de los cuales las llamadas nuevas guerras son un epítome—, resultan evidentes. Aunque no existen disensos en esta cuestión, su validez fue recordada recientemente a partir de la comparación que efectuó un periodista británico (Storey, 30 de junio de 2015) entre la batalla de Waterloo, tal vez la más famosa y trascendente en su época, que precisamente es la que vivió Clausewitz, y la llamada Guerra de Afganistán de nuestros días, exactamente doscientos años más tarde. Hace dos siglos, en los campos belgas chocaron de forma simétrica dos ejércitos de base nacional, a resultas de lo cual uno de los bandos desplazó al otro de sus posiciones, y lo obligó así a retirarse; hubo un contundente vencedor, por caso Wellington, y las hostilidades tuvieron una nítida finalización. En con-

³ Este formato es habitualmente conocido como *guerra por delegación* (en inglés, *proxy war*).

traste, en suelo afgano no se registró una sola batalla en más de una década, sino una continua insurgencia, con clivajes sectarios, signada por la asimetría; el concepto *victoria* se volvió vago y difuso, sin registrarse una culminación clara de las hostilidades.

El autor de esta comparación incluso fue más allá, hasta cuestionar cuáles son los criterios que permiten hablar actualmente de “buenas guerras”, siendo que su fisonomía ha mutado. En esta línea de pensamiento, se identifican como factores por tener en cuenta el resultado de la contienda armada, el involucramiento de la sociedad en dicha contienda y la importancia de ese evento en la historia y evolución del propio Estado. La interacción de los tres factores debería responder, al menos en teoría, si la participación en el conflicto armado de marras fue necesaria, exitosa y con aceptables costos materiales y humanos (Storey, 30 de junio de 2015).

Considerados en su conjunto, los conflictos armados de la pos Guerra Fría han encajado de manera mucho más nítida en los esquemas de las nuevas guerras, que en los cánones de la guerra tradicional; esto a pesar de que, como hemos anticipado, en la mayoría de esos episodios se detecte el involucramiento de terceros actores estatales. Probablemente la Guerra del Golfo de 1991 haya sido el último gran evento bélico de formato clausewitziano. Richard Haas, quien hoy preside el influyente Consejo de Relaciones Exteriores estadounidense y en aquel

entonces integraba el Consejo de Seguridad Nacional (NSC) del presidente Bush, apuntó sobre ese hecho, un cuarto de siglo más tarde: “La Guerra del Golfo se ve hoy como una anomalía: corta e intensa, con claro comienzo y final, enfocada en repeler una agresión externa [...] y combatida en campos de batalla por ejércitos combinados, no en ciudades por fuerzas especiales e irregulares” (Haas, 31 de julio 2015).

Las comparaciones históricas también son contundentes, si se toma como referencia la Primera Guerra Mundial. Un siglo después de la Gran Guerra, múltiples conflictos armados azotaban todos los continentes (tabla 1), lo que generaba miles de muertos y enormes masas de desplazados y refugiados, y ninguno de ellos era trinitario.

¿Un uso “à la carte” del concepto guerra?

En este contexto tan dinámico, y de contornos tan difusos, diversos hechos acontecidos en el tablero global en los últimos años vuelven a poner sobre el tapete la fisonomía de la guerra. De la mano de las acciones de Rusia en Crimea y regiones orientales de Ucrania, y de China en su cercano exterior, se sostiene que emergen nuevas formas de guerra fuertemente influenciadas por la globalización de raíz tecnológica (Pomerantsev, 29 de diciembre de 2015). Una globalización que no constituye *per se* una amenaza a la seguridad, sino en todo caso un factor

Tabla 1. Principales conflictos armados, a un siglo de la Gran Guerra (2014)

Área geográfica	País	Referencia
<i>América</i>	Colombia	El conflicto interno más antiguo del hemisferio, librado entre el Estado y las insurgencias de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y (en grado claramente menor) el Ejército Nacional de Liberación (ELN).
<i>Europa</i>	Ucrania	Tras la anexión de Crimea por parte de Rusia, enfrentamientos entre tropas gubernamentales y grupos armados prorrusos apoyados por Moscú, en el oriente del país, concretamente en las regiones de Donetsk y Lugansk.
<i>Medio Oriente</i>	Gaza	Desarrollo de la operación Borde Protector, por parte de las Fuerzas de Defensa de Israel contra la infraestructura de túneles de la organización Hamas, en la Franja de Gaza.
	Irak	Plena ofensiva de la organización árabe sunnita Estado Islámico de Irak y el Levante (ISIS, por sus siglas en inglés), autobautizado Estado Islámico, dominando importantes ciudades, en particular Mosul.
	Siria	Conflicto extendido que alcanza todo el territorio nacional y enfrenta, por un lado, al Gobierno de Assad y, por otro, a números grupos armados de base étnica o religiosa, destacándose ISIL, ahora Estado Islámico.
	Yemen	Sangrientos enfrentamientos entre los hutíes, movimiento de raíz chiíta, oriundo del norte del país, y sectores sunníes de la población, que incluyen la rama yemení de los Hermanos Musulmanes y Al Qaeda, en la Península Arábiga (AQPA).
<i>África Sahariana</i>	Libia	Virtual falla estatal y fragmentación territorial, producto del enfrentamiento de diferentes facciones desde las postrimerías del Gobierno de Muammar Kadafi, derrocado en octubre de 2011, muchas de ellas extremistas islámicas. Las acciones armadas rebalsaron los límites del país y alcanzaron Túnez, Argelia, Níger y Mali.
<i>África Subsahariana</i>	Mali	Conflicto armado que comenzó a principios de 2012, a partir del pronunciamiento independentista de la etnia tuareg, luego agravada a partir de la aparición de facciones extremistas islámicas.
	República Centroafricana	Violencia interreligiosa entre cristianos y musulmanes.
<i>África Oriental</i>	Somalia	Persistencia del conflicto desatado en 1991 con la caída del Gobierno de Siad Barré. Múltiples enfrentamientos entre diferentes milicias, destacándose Al-Shabab, miembro de la red Al Qaeda, de corte sunnita wahabita.
	Sudán del Sur	Conflicto interétnico desatado en sus territorios meridionales poco después de su independencia, celebrada en 2011.
<i>Asia Central</i>	Afganistán	Continuación del conflicto iniciado con la invasión estadounidense y el derrocamiento del régimen talib, en 2012, configurando el conflicto armado con participación de Estados Unidos de mayor duración. La situación obliga a dilatar los cronogramas de repatriación de efectivos, de Estados Unidos y socios de la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN].

Fuente: elaboración propia.

susceptible de reforzar, maximizar o agravar amenazas. La literatura reciente refiere a esta cualidad bajo el rótulo de “conductores (*drivers*) de inseguridad”, “potenciadores de riesgo” (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013) o “causas subyacentes” (Abbott, Rogers y Sloboda, 2006), cuya lista está dominada por la heterogeneidad: amén de la globalización, la pobreza y desigualdad socioeconómicas extremas; el cambio climático, las brechas tecnológicas, las ideologías radicales, el crecimiento poblacional, la urbanización masiva, la escasez de recursos naturales, particularmente el petróleo, la militarización global y la licuación del poder del Estado en beneficio de formas alternativas de gobierno, entre otras.

Esas guerras fuertemente influenciadas por el proceso globalizador pueden expresarse en diferentes planos, por lo general simultáneamente: el psicológico, el de los medios de comunicación, el económico, el legal y el cibernético, entre otros, además del referido a la violencia física. Sin embargo, los dos primeros planos mencionados (el psicológico y el mediático) sobresalen del conjunto. La expresión *psicológica* y *mediática* de estos eventos inevitablemente traza paralelismos con la idea previa de *Guerras de Cuarta Generación* (4GW), surgida hacia fines de la década de los ochenta, a partir de un desarrollo teórico que se difundió inicialmente desde las publicaciones del *Marine Corps* estadounidense. Uno de los primeros trabajos en la materia (Lind, 1989) asoció este concepto a la transición en la morfolo-

gía bélica registrada durante los siglos XIX y XX, e identificó dos grandes hitos que marcan el final y el inicio de tres generaciones de conflictos: en el primer hito, el incremento del poder de fuego, aunado al desarrollo del arte táctico, decretan que el *poder de fuego masivo* reemplace al *poder humano masivo* tácticamente pobre; en el segundo, al poder de fuego se le suma una mayor movilidad.

Así, puede hablarse de un proceso evolutivo donde la primera generación de conflictos culmina con las guerras napoleónicas, la segunda se prolonga hasta la Primera Guerra Mundial, y la tercera es generada por los alemanes en la Segunda Guerra Mundial. Secuencialmente, cada una de las tres etapas genera una ampliación del campo de batalla, que en el caso de los 4GW abarca a la sociedad en su conjunto y a su cultura. Estos eventos no reconocen límites claros entre guerra y paz, o entre combatientes y no combatientes, ni permiten identificar con precisión los frentes de batalla. Están signados por una gran dispersión geográfica y valorizan, en mayor medida que en cualquier generación anterior, el rol de las operaciones psicológicas y el manejo de los medios masivos de comunicación (Lind, 1989; Lind, Schmitt y Wilson, 2001).

El desarrollo conceptual de las 4GW experimentó un avance a partir de las campañas bélicas estadounidenses que se desarrollaron en Irak y Afganistán, tras los atentados terroristas del 11S. En esa etapa evolutiva, el énfasis

se colocó en el carácter mucho más político que militar de estos conflictos, subrayando que la meta concreta es producir la parálisis política del oponente. Su desarrollo se registra simultáneamente en diferentes sentidos y en una línea de tiempo mucho más larga que los conflictos convencionales, y se prioriza así la viabilidad de los objetivos a largo plazo antes que la efectividad de las acciones bélicas en el corto plazo. El uso de los medios de comunicación y las redes informáticas ocupan un lugar central, y sirven de vehículos para la transmisión de diferentes mensajes a distintos segmentos de una audiencia que se sabe fragmentada (Hammes, 2005).

A grandes rasgos, el caso de Ucrania se adapta perfectamente al modelo esbozado. Allí, el ejecutivo ruso explotó los planos psicológico y mediático de manera intensiva y con alto grado de efectividad, y de esta manera desacreditó a su oponente y melló su imagen internacional, al tiempo que fragmentaba su cuerpo social explotando sus clivajes étnicos. Estas iniciativas se complementaban con acciones bélicas llevadas adelante por unidades propias de operaciones especiales, o milicias locales dirigidas por Moscú. También en Siria los rusos apelaron a las operaciones psicológicas sustentadas en el uso intensivo de los medios de comunicación, lo cual instaló en la opinión

pública internacional la imagen de Vladimir Putin como el único líder verdaderamente resuelto a combatir abierta y frontalmente a la organización Estado Islámico, en contraste con una administración Obama titubeante e irresoluta. En el terreno, en tanto, los ataques soviéticos no se habrían concentrado mucho en el Estado Islámico como en otros grupos opuestos al régimen de Assad, muchos de ellos financiados por naciones occidentales (Pomerantsev, 29 de diciembre de 2015).

Los episodios en Ucrania contribuyeron a un mayor conocimiento en el Oeste de la importancia que adquiere en la estrategia militar rusa el concepto *maskirovka*, que ha sido traducido como *enmascaramiento*. La idea, vigente hace siglos,⁴ remite a operaciones de engaño y distracción que ayudan a optimizar las acciones militares propias, y de esta manera capitalizan el “factor sorpresa”, al tiempo que se confunde al oponente. En el caso ucraniano, el Kremlin utilizó de forma intensiva los propios medios de comunicación y redes sociales, al tiempo que manipulaba los que no estaban bajo su control, para distorsionar la realidad del país vecino y maximizar los éxitos de los rebeldes prorrusos que se alzaban contra la autoridad de Kiev, así como de sus propias unidades de combate (Ash, 29 de enero de 2015). Evidencia de la consideración

⁴ Se ha alegado que hay antecedentes de “*maskirovka*” en el siglo XIV. Concretamente en la batalla de Kulikovo en 1380, cuando el príncipe moscovita Dmitri Donskói con 50 mil guerreros venció a 150 mil soldados mongoles y tártaros liderados por Khan Mamai.

de esta conducta como un severo desafío en el Viejo Continente fue que, a modo de respuesta, la Unión Europea (UE) organizó en el seno de su Servicio de Acción Exterior un “grupo de comunicación estratégica”, conformado por expertos en comunicación social y periodismo, con el objeto de contrarrestar lo que definieron como acciones moscovitas de desinformación (Aemisegger, 4 de septiembre 2015).

Tal fue la repercusión de la conducta del Gobierno de Putin en relación con Ucrania, *maskirovka* mediante, que el prestigioso medio estadounidense *The Atlantic* se preguntó si no se estaba asistiendo a un nuevo tipo de guerra. Los especialistas consultados respondieron de manera afirmativa, aludiendo a una *guerra no lineal* signada por la deliberada creación de confusión y fragilidad en los adversarios, a través de campañas psicológicas sustentadas en las herramientas tecnológicas del siglo XXI (Friedman, 29 de agosto de 2014).

También existen numerosas aproximaciones a este presunto nuevo tipo de guerra que lleva adelante Rusia desde el concepto *guerras híbridas*, una referencia susceptible de generar confusión desde el momento cuando suele ser asociada a los planteos desarrollados hace una década por Hoffman (2007). Conviene recordar que esos enfoques se referían a la conjunción de modos de combate clásicos e irregulares, por parte de actores no estatales, en su enfrentamiento con instrumentos militares más poderosos, con el

objetivo de lograr efectos favorables, no solo físicos, sino también psicológicos. Esta perspectiva, desarrollada tras la Segunda Guerra del Líbano (*Operación Recompensa Justa*), conceptualiza como guerra híbrida a “una combinación de la letalidad de la guerra estatal con el fanatismo de la guerra irregular” (Hoffman, 2007, p 38). Ulteriormente, sostiene que la tipificación de ciertas contiendas armadas como asimétricas es insuficiente y engañosa, asemejándose más a lo que se concibe como un *conflicto multimodal* donde al menos uno de los contendientes utiliza de forma simultánea y complementaria los formatos asimétricos y simétricos, en aras de una mayor letalidad de sus acciones (Hoffman, 2009).

Frente a este punto, aclara Dayspring (2015), a menudo el concepto de guerra híbrida está excesivamente focalizado en aspectos vinculados con el ejercicio de la violencia física y con actores no estatales, cuando en realidad su clave radica en el establecimiento de objetivos estratégicos y el empleo encubierto de medios que violan la soberanía de otro Estado en tiempos de paz. Otros teóricos que analizan la aplicación del citado concepto al caso de Rusia, esta vez desde el otro lado del Océano Atlántico, advierten que su uso es válido solamente si remite a una estrategia del máximo nivel decisorio que combine la utilización de medios militares de manera abierta o encubierta, con el empleo intensivo de los medios de comunicación, donde la propaganda está en primer plano y los límites entre guerra y paz

tienden a difuminarse; caso contrario, se incurriría en el error de reducir un complejo y novedoso concepto a un mero abordaje de tipo operacional, nacido al calor de otras circunstancias (Renz y Smith, 2016). Un renombrado especialista europeo en asuntos de seguridad rusos coincide en cierta insuficiencia de la noción estadounidense de “hibridez” para interpretar las conductas del gigante euroasiático en Crimea y Ucrania, alegando de manera contundente lo siguiente:

Rusia, puede decirse simplemente, está aplicando una Gran Estrategia en el sentido clásico. Este intento de la totalidad del aparato estatal ruso para gerenciar un conflicto (involucra) un amplio rango de diferentes ministerios y agencias gubernamentales incluyendo aquellas responsables de la energía, la economía, la ecología y otras, que trabajan juntas bajo el liderazgo del Estado Mayor General (de la Defensa). (Giles, 2015, p. 21)

El caso chino es aún más notable que el ruso, desde el momento cuando plantea un modelo de guerra que hasta ahora ha excluido el empleo de la violencia directa. Ese modelo se conoce en Occidente como *guerra irrestricta*, de acuerdo con la traducción no literal del título del libro en el cual los coroneles Qiao Ling y Wang Xiangsui (1999) plantean cómo China puede

vencer a un rival tecnológicamente superior como Estados Unidos apelando a una variedad de medios.⁵ Entre estos últimos se incluye el instrumento militar, y se indica que debe emplearse en operaciones cortas y precisas, atento a su creciente costo, pero también herramientas legales (el llamado *lawfare*), económicas y psicológicas, así como las redes informáticas (*network warfare*) e incluso la comisión de acciones terroristas.

La guerra irrestricta se presenta a sí misma como un pensamiento innovador sobre la guerra, entendiéndose que esta demanda una nueva estrategia que no se acote al mero aspecto militar, sino que lo exceda para incluir medios no militares. Además, plantea un vínculo directo con el pensamiento de Sun Tzu, para quien “el supremo arte de la guerra es someter al enemigo sin luchar”. Su traducción en doctrina oficial habría tenido lugar en 2003, momento cuando el Ejército Popular de Liberación (PLA) adoptó el concepto de *tres guerras* en referencia a la coordinación de operaciones psicológicas, manipulación mediática y planteos jurídicos para influir en las percepciones, estrategias y conductas del oponente. Este concepto se instrumenta a partir de “mapas cognitivos” elaborados en diferentes unidades castrenses especializadas, lo cual capitaliza experiencias previas desarrolladas respecto a Taiwán (Raska, 2015).

⁵ Cabe destacar que, de acuerdo con especialistas, la traducción literal del título original del libro sería *Guerra sin ataduras* (*War without bounds*).

Llevando a la práctica el planteo descrito, el gigante oriental ha echado mano a herramientas legales, psicológicas y mediáticas para librar una guerra no declarada con muchos de sus vecinos, e incluso con Estados Unidos, por la supremacía en sus espacios marítimos cercanos. Hablamos aquí del Mar del Sur de China, un enorme reservorio de recursos naturales energéticos y paso obligado de innumerables líneas marítimas de comunicación, verdaderas carreteras de la economía globalizada. En el marco de esta guerra no declarada, que parece combinar los imperativos geopolíticos del siglo XXI con las enseñanzas de *El Arte de la Guerra*, Pekín ha construido islas artificiales, y con esto ha reclamado soberanía en sus aguas adyacentes y ha amenazado con sanciones económicas a los países vecinos que no acepten la nueva situación. Al mismo tiempo, sobre esas islas sui géneris y otros puntos costeros e insulares, incrementa su presencia militar, disputándole a Estados Unidos el papel de estabilizador de esta, en lo que se conoce como “estrategias anti-acceso y de denegación de área” (A2/AD).

Incluso la Unión Europea también concibe nuevas formas de guerra que no incluyen la violencia física, aunque debe decirse que esta, al contrario de lo que ocurre en el modelo chino de guerra irrestricta, no es siquiera contemplada en la ecuación. Este modelo europeo postula que las sanciones y represalias no militares, en el contexto actual de profunda interdependencia e “hiperconectividad” planetaria, tienen mucho más efecto que en otras épocas.

Así es como en tiempos de la referida Primera Guerra Mundial el proceso globalizador se detuvo por el estallido de esa conflagración, mientras hoy la globalización se “weaponiza” en la medida en que crece el rechazo a enfrentar una nueva guerra. En este sentido, es en el complejo entramado de la interdependencia donde los países intentarán explotar y capitalizar las asimetrías de sus relaciones. Y lo harán en tres campos principales, que se presentan especialmente atractivos a este efecto: la economía, principalmente las sanciones, consideradas como una suerte de “drones” desde el momento cuando generan un alto nivel de daño sin exponer a las propias tropas; las instituciones internacionales, ya sea bloqueándolas o empleándolas en beneficio propio, y las infraestructuras de la globalización, tanto físicas como virtuales.

Tres ejemplos que propone el autor grafican la idea de una guerra sin balas basada en la hiperconectividad del actual mundo globalizado. El primero, las represalias que Rusia aplicó contra el régimen de *Recep Tayyip Erdogan* tras el derribo de uno de sus aviones de combate desplegados en Siria, por parte de tropas turcas, consistentes en la suspensión de importación de bienes primarios, de licencias para operadores turísticos de esa nacionalidad y de la exención de visa entre ambos países. Turquía precisamente protagonizó el segundo ejemplo, al capitalizar en su favor la posibilidad de regular el flujo de refugiados sirios en camino a Europa Occidental, con lo cual obtuvo de sus vecinos del Viejo Continente

réditos financieros claros. A su turno, Europa no reaccionó ante la anexión rusa de Crimea con el envío de tropas, sino con la activación de una batería de medidas que incluyó la suspensión de otorgamientos de visas, el bloqueo de cuentas bancarias de altos dirigentes de Moscú y represalias comerciales específicas contra sectores sensibles de la economía de Rusia, como el financiero y el de la exploración energética (Leonard, 2016).

Pero el ejemplo más contundente de esta nueva especie de guerra donde el plano psicológico y el empleo de medios de comunicación complementan –e incluso eclipsan– a las acciones bélicas– es el mencionado Estado Islámico, constituido el 29 de junio de 2014 cuando fue oficialmente anunciada su existencia por Abu Bakr al-Baghdadi, su líder y autoproclamado califa. Cabe recordar, en este punto, que la idea del califato remite a la sociedad árabe que Mahoma edificó en el siglo VII y se expandió durante épocas posteriores hasta llegar al siglo XIX, cuando el título de Califa fue empleado por última vez por Abdulmecid-I, entre 1823 y 1861. Con la disolución del Imperio Otomano y la constitución de la Turquía moderna en 1924, por obra de Atatürk, esa denominación fue extinguida.

Por un lado, en lo que a empleo de la violencia se refiere, rotular a la organización Estado Islámico como mero

grupo terrorista no solo es subestimarla, sino también no entenderla. Pues junto a las células capaces de realizar cruentos atentados como los registrados en París (7 de enero y 13 de noviembre de 2015), Bruselas (22 de marzo de 2016), Niza (13 de julio de 2016), Berlín (19 de diciembre de 2016) y contra Rusia el 17 de noviembre de 2015,⁶ co-existe una importante y compleja maquinaria bélica que en su mejor momento se componía de unidades de infantería motorizada y mecanizada, caballería blindada y artillería pesada, además de grupos de operaciones especiales y francotiradores. En un listado que de manera alguna pretende ser exhaustivo, el arsenal incluía lanzagranadas RPG; cañones remolcados *Howitzer* de 105 y 155mm; afustes antiaéreos ZU-23 de fabricación rusa; misiles portátiles de origen estadounidense y ruso, tanto antitanque *Tow* y *Kornet*, como antiaéreos *Igla* y *Stinger*; blindados de combate T-54 y T-55; vehículos *Humvee* y morteros de 120mm. De acuerdo con algunas fuentes, el Estado Islámico disponía incluso de algunos aviones y helicópteros.

Todo este material fue operado por tropas regulares que llegaron a ser estimadas en 35 mil a 40 mil efectivos (aunque algunas lecturas incrementaron esa cifra hasta 200 mil), de los cuales cerca del 90% serían iraquíes y sirios, en su gran mayoría ex miembros de las Fuerzas Armadas de esos

⁶ Atentado con explosivos contra un avión de transporte de pasajeros ruso Airbus A-321, de la aerolínea Metrojet de ese país, en vuelo desde Egipto hacia Rusia.

países. En el caso de los iraquíes, todos ellos con experiencia de combate contra Estados Unidos tras la invasión de 2003, aunque algunos también participaron en la Guerra del Golfo de 1991. El remanente serían combatientes extranjeros, de unas 90 nacionalidades distintas, incluyendo naciones árabes y exrepúblicas soviéticas, ávidos de librar su propia *jihād* (Martín, 2015, p. 61).

Como se ve, en la forma de empleo de la violencia que planteó el Estado Islámico coexisten y se complementan sinérgicamente actos terroristas, actividades insurgentes y operaciones bélicas en el sentido clásico; o dicho de otro modo, asimetría y simetría. En este caso el concepto nueva guerra se torna insuficiente, y consecuentemente inaplicable, pareciendo más atinada la idea de *guerra híbrida* surgida al calor de la llamada Segunda Guerra del Líbano (*Operación Recompensa Justa*) y referida en pasajes anteriores del presente trabajo (Hoffman, 2009).

Por otro lado y complementariamente con lo anterior, el Estado Islámico constituyó y utilizó de manera intensiva una enorme maquinaria de propaganda orientada a consolidar su imagen de *history-maker*, es decir, de actor que ha irrumpido en la realidad para reorientar por la senda correcta el curso de la historia. Ese aparato de propaganda, basado en Internet y las redes sociales, con énfasis en *Twitter* y *Youtube*, rompe con el bajo perfil que en este sentido exhibía Al Qaeda y de hecho no registra parangón en

otras organizaciones terroristas o insurgentes. Alcanzó tal importancia y complejidad esa estructura que Abdel Bari Atwan (2015), redactor jefe de *Al-Quds Al-Arabi* (periódico árabe con base en Londres), caracterizó al Estado Islámico de “califato digital”, título que ostenta su último libro.

Por medio de ese aparato se le ofreció a la feligresía musulmana la posibilidad de participar de la construcción de una comunidad unificada, sustentada en sólidas pautas morales y valores religiosos, como lo hizo Mahoma en el siglo VII tras recibir el mensaje divino. De ese llamado no quedaron excluidas las minorías musulmanas en países europeos, muchas veces víctimas de la exclusión social, económica y cultural. El mensaje que transmite el Estado Islámico enfatiza que la entidad posee la capacidad real de gestionar y gobernar, y proveer así a la población de diversos servicios sociales –muchas veces gratuitos– que tal vez nunca recibió de los ineficientes o corruptos Gobiernos anteriores, hayan sido estos de base religiosa o laicos. Esa capacidad se sostuvo en cuantiosos y diversificados ingresos, procedentes del contrabando de petróleo, la compraventa de armas, los secuestros extorsivos, el contrabando de obras de arte, el cobro de impuestos internos (más altos para quienes no son musulmanes sunníes) y aduanas para mercaderías en tránsito, y las donaciones tanto locales como exógenas. Hacia comienzos de 2015, se estimaba que ingresaban a las arcas de la organización entre uno y tres millo-

nes de dólares diarios, solamente por los hidrocarburos.⁷

Pero al mismo tiempo, a través de su maquinaria de propaganda la entidad también insta a los fieles a no vacilar en tomar las armas para concretar el citado proyecto de comunidad unificada, pues, como ha indicado un periodista español (Martín, 2015): “[...] muertas las esperanzas de lograr un mundo diferente, quebrados los sueños libertarios, anegada la justicia por la vía democrática, y con la integración como quimera, el único valor que queda es la rebeldía del fusil” (p. 22). A ese llamado han respondido personas individuales en diversas partes del globo, que migraron hacia los territorios controlados por el Estado Islámico para combatir bajo su bandera, o permanecieron en sus lugares habituales de residencia, transformados en potenciales “lobos solitarios”; pero también han acusado recibo de ese llamado diversos grupos preexistentes, que se subordinaron a la autoridad de al-Baghdadi tornándose en una suerte de franquicia de su organización. Por otro lado, un espacio nada desdeñable dentro de esta estrategia lo ocupa la difusión de los terribles castigos a los que son sometidos enemigos, delatores y desertores, atrocidades que lejos de minar el respaldo al Estado Islámico, parecen reforzarlo. La causa, en la

visión de una especialista (Napoleoni, 2015), postula que en el contexto de vorágine informativa en la cual nos encontramos inmersos, la “propaganda del miedo” capta la atención de la audiencia global de manera mucho más efectiva que los sermones religiosos.

Conclusiones

El campo de la seguridad internacional remite al estudio de las amenazas que se ciernen sobre los actores del sistema internacional y los efectos que esta situación genera. Dentro de sus límites, el concepto guerra ha experimentado importantes y sustanciales cambios, al calor de las mutaciones experimentadas por el mencionado recorte disciplinar. En este sentido, una lectura ortodoxa de la seguridad internacional, centrada en la forma de empleo del instrumento militar por parte del Estado, le asigna un lugar de relevancia al fenómeno de la guerra en los términos cristalizados tras la consolidación del sistema internacional westfaliano y la irrupción de los planteos teóricos de Clausewitz.

La rigidez del concepto guerra ha disminuido, en la medida en que se flexibilizaron los contornos de la seguridad internacional, lo que ha incorporado nuevos enfoques y perspectivas. Esa flexibilización facilitó que junto a una

⁷ A comienzos de 2015 se calculaba que el Estado Islámico contrabandeaba hacia el exterior unos 70 mil barriles de crudo diarios, con un precio promedio de US\$ 26 por barril de petróleo pesado y US\$ 60 por barril de petróleo. Tomando en cuenta las comisiones de los intermediarios en estas operaciones ilegales, se llega al cálculo de US\$ 1 millón a US\$ 3 millones diarios, lo que totaliza entre US\$ 365 millones y US\$ 995 millones anuales.

lectura tradicional de dicho concepto, asociada al modelo trinitario clauswitziano, coexistan interpretaciones alternativas basadas en criterios cualitativos antes que cuantitativos que aplican el referido concepto a los conflictos armados actuales, signados por formas asimétricas de empleo de la violencia por parte de actores no estatales. Conflictos que encuentran en el postulado de nuevas guerras propuestos por Kaldor, un formato referencial.

Aunque estos abordajes ya no son novedosos, por cuanto comenzaron a construirse teóricamente apenas culminada la contienda bipolar, en los últimos años han ganado importancia los enfoques que abordan la cuestión de una manera más integral, si se quiere “holística”, lo cual trasciende el mero uso de la violencia como herramienta racional para revalorizar otros factores. En el marco de esa revalorización, cobran una importancia crucial factores económicos, legales, psicológicos y mediáticos, con particular énfasis en los dos últimos. Son elocuentes ejemplos los casos de Estado Islámico; de Rusia y su *maskirovka*, que algunos teóricos occidentales se esfuerzan en tipificar como una sui generis guerra híbrida, y de China con la llamada *guerra irrestricta*. Al contrario que los dos primeros casos, el que propone China admite una eventual ausencia de violencia armada en la guerra, lo cual suena como un contrasentido aunque en teoría no lo es; esa ausencia deja de ser una posibilidad para convertirse en una certeza, en el planteo europeo de *guerras de conectividad*.

El dato insoslayable, llegados a este punto, es que tanto China y Rusia, como la Unión Europea, responden en última instancia a una matriz westfaliana, mientras el Estado Islámico no lo hace. Entonces, nuestra conclusión más importante es que no sería exagerado sugerir que el Estado Islámico, más que los dos gigantes estatales, ha anticipado la irrupción de un nuevo tipo de guerra, cuyos trazos más representativos podrán ser adoptados en un futuro por otros actores, más allá del desenlace que tenga la organización de al-Baghdadi, a tres años de su constitución. Es una suerte de tercer estadio evolutivo, considerando como instancias previas a las guerras trinitarias convencionales y a los conflictos armados no convencionales, siempre desde una perspectiva cualitativa antes que cuantitativa. La liviana referencia a una “Guerra 3.0”, formulada por un periodista español pocos días antes del cierre del presente trabajo (Rodríguez, 10 de febrero de 2017), no parece estar errada, después de todo.

Se consideran como rasgos distintivos de este tipo de guerra, en primer lugar, que guarda una importante correspondencia con las versiones actualizadas de 4GW, surgidas ya en el corriente siglo; segundo, que es una guerra signada por la hibridez, en la cual se trascienden las formas asimétricas de empleo de la violencia, para operar también de acuerdo con formatos simétricos; en tercer término, es un evento en cierto modo desterritorializado, en el cual las citadas formas asimétricas de empleo de la violencia pueden ocurrir a miles

de kilómetros de distancia de los ámbitos geográficos que le dan sentido e identidad al conflicto; finalmente, le asigna un lugar central a las actividades de propaganda, beneficiadas por el empleo intensivo de tecnología y desarrolladas a través de Internet y las redes sociales, lo que le otorga al plano psicológico una importancia crucial. Desde esta perspectiva, las reflexiones del papa Francisco, y sobre todo de Giovanni Sartori consignadas al principio de este trabajo, cobran asidero y permiten anticipar un empleo correcto del concepto guerra, siempre en el contexto de la innovación que constituyó el Estado Islámico.

Queda, a modo de reflexión final con cierto tono prescriptivo, la perentoria necesidad de adecuar las instituciones estatales de la seguridad y la defensa a estos nuevos desafíos, dinámicos y polifacéticos. Una adecuación que debe abarcar desde los plexos normativos hasta los diseños de fuerza, pasando por las doctrinas de empleo que derivan de los primeros y le dan sentido a los segundos. Más allá del curso que adopte ese esfuerzo de adecuación, puede anticiparse con un alto grado de certeza que la flexibilidad, la innovación y la adaptabilidad deben ser sus ejes distintivos.

Referencias

- Abbott, C., Rogers, P. y Sloboda, J. (2006). *Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI*. Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior [Fride].
- Aemisegger, C. (4 de septiembre de 2015). La Unión Europea contra- rresta la “desinformación” rusa. *El Diario*. Recuperado de http://www.eldiario.es/politica/Union-Europea-contrarresta-desinformacion-ru-sa_0_427307522.html
- Ash, L. (29 de enero de 2015). How Russia outfoxes its enemies. *BBC News*. Recuperado de <http://www.bbc.com/news/magazine-31020283>
- Ayoob, M. (1997). Defining Security: A Subaltern Realist Perspective. En K. Krause y M. Williams (Eds.), *Critical Security Studies. Concepts and Cases* (pp. 121-146). London: University College London [UCL] Press.
- Aznar F. (2012). *La ecuación de la guerra*. Madrid: Montesinos.
- Bari Atwan A. (2015). *Islamic State: the Digital Caliphate*. Oakland: University of California Press.
- Bartolomé, M. (2006). *La seguridad internacional en el siglo XXI: más allá de Westfalia y de Clausewitz*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.
- Bartolomé M. (2016). Algunas aproximaciones a la agenda de la seguridad internacional contemporánea y la influencia teórica en sus contenidos. *Política y Estrategia*, (128), 101-134.
- Bellamy A. (2009). *Guerras Justas. De Cicerón a Iraq*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Bouthoul, G. (1984). *Tratado de Polemología. Sociología de las guerras*. Madrid: Ediciones Ejército.
- Buzan, B. (1997). Rethinking Security after the Cold War. *Cooperation and Conflict*, 32(1), 5-28
- Contreras Polgatti, A. (2004). *Conflicto y guerra en la post Modernidad*. Santiago de Chile: Mago.
- Dayspring S. (2015). *Toward a Theory of Hybrid Warfare. The Russian Conduct of War during Peace*. Monterey: Naval Postgraduate School.
- Del Rosso, S. (1995). The Insecure State (What Future for the State?). *Daedalus*, 124(2), 53-98.
- Elkins, J. (2010). The Model of War. *Political Theory*, 38(2), 214-242
- Fisher, M. (26 de septiembre de 2016). Syria's Paradox: Why the war only ever seems to get worse. *The New York Times*. Recuperado de https://www.nytimes.com/2016/08/27/world/middleeast/syria-civil-war-why-get-worse.html?_r=0
- Friedman, U. (29 de agosto de 2014). Russia's Slow-Motion Invasion of Ukraine. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/08/russias-stealthy-slow-motion-invasion-of-ukraine/379312/>
- Giles K. (2015). Russia and its Neighbours: old attitudes, new capabilities. En K. Geers (Ed.), *Cyber War in Perspective: Russian Aggression against Ukraine* (pp. 19-28). Tallinn: NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence [CCDCOE].
- Gómez Fuentes, A. (1 de enero de 2016). Giovanni Sartori: vivimos una guerra terrorista, global, tecnológica y religiosa. *ABC*. Recuperado de http://www.abc.es/internacional/abci-giovanni-sartori-vivimos-guerra-terrorista-global-tecnologica-y-religiosa-201601010544_noticia.html
- Haas, R. (31 de Julio de 2015). Desert Storm, the last Classic War. *The Wall Street Journal*. Recuperado de <http://www.cfr.org/defense-and-security/desert-storm-last-classic-war/p36857>
- Hammes, T. (2005). Insurgency: Modern Warfare evolves into a Fourth Generation. *Strategic Forum*, (214), 1-7.
- Heidelberg Institute for International Conflicts Research, HIIK. (2016). *Conflict Barometer 2015*. Heidelberg: HIIK.
- Hoffmann, F. (2007). *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- Hoffmann, F. (2009). Hybrid Threats: Reconceptualizing the Evolving Character of Modern Conflict. *Strategic Forum*, (240), 1-8.
- Instituto Español de Estudios Estratégicos [IEEE] (2013). *Los potenciadores de riesgo*. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Kaldor, M. (2002). Haz la ley y no la guerra. La aparición de la Sociedad Civil Global. En M. Castells y N. Serra (Eds.), *Guerra y Paz en el*

- Siglo XXI* (pp. 67-98). Barcelona: Kriterion-Tusquets.
- Kaldor, M. (2005). *La sociedad civil global*. Barcelona: Kriterion, Tusquets.
- Kaldor, M. (2006). *New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era*. London: The Royal Society of Arts, Manufacturers and Commerce [RSA].
- Klare, M. (2001). *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Nueva York. Henry Holt/Metropolitan.
- Klare, M. (2003). *Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global*. Madrid: Urano Tendencias.
- Klare, M. (19 de marzo de 2006). Se avecinan guerras por los recursos. *La Jornada*. Recuperado de <http://firgoa.usc.es/drupal/node/27135>
- Krahmann, E. (2008). Security. Collective Good or Commodity? *European Journal of International Relations*, 14(3), 379-404.
- Leonard, M. (2016). *Connectivity Wars. Why migrations, finance and trade are the geo-economic battlegrounds of the future*. London: European Council on Foreign Relations.
- Lind, W. (1989). The Changing Face of War: into the Fourth Generation. *Marine Corps Gazette*, 73(10), 22-26.
- Lind, W., Schmitt, J. y Wilson, G. (2001). Fourth Generation Warfare: Another Look. *Marine Corps Gazette*, 78(12), 69-71.
- Lynn Jones, S. (1991). *International Security Studies After the Cold War: An Agenda for the Future*. London: Belfer Center for Science and International Affairs [BCSIA].
- Martín J. (2015). *Estado Islámico. Geopolítica del caos*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Mei, E. (2013). Estado, guerra e violencia. As “Novas Guerras” e suas implicações para a teoria clausewitziana da guerra. En E. Mei y H. Saint Pierre (Eds.), *Paz e Guerra. Defesa e segurança entre as nações* (pp. 39-75). São Paulo: Editora UNESP.
- Münkler H. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.
- Napoleoni L. (2015). *El Fénix Islamista*. Barcelona: Paidós.
- Petterson T. y Wallensteen P. (2015). Armed conflicts, 1946–2014. *Journal of Peace Research*, 52(4), 536-550.
- Pomerantsev, P. (29 de diciembre de 2015). Brave New War. A new form of conflict emerged in 2015, from the Islamic State to the South China Sea. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/12/war-2015-china-russia-isis/422085/>
- Quiao L. y Wang X. (1999). *Unrestricted Warfare*. Beijing: Popular Liberation Army Literature and Arts Publishing House.
- Ramírez J. (2009). *Guerra civil posmoderna*. Bogotá: Siglo del Hombre.

- Raska, M. (2015). Hybrid Warfare with chinese characteristics. *RSIS Commentary*, (262). Recuperado de <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2015/12/CO15262.pdf>
- Renz B. y Smith H. (2016). Russia and Hybrid Warfare. Going beyond the label. *Papers Aleksantieri*, (1).
- Rodríguez J. (10 de febrero de 2017). Guerra 3.0. *El País*. Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/10/actualidad/1486742896_396520.html
- Saint Pierre, H. (2013). "Defesa" ou "Segurança"? Reflexões em torno de conceitos e ideologías. En E. Mei y H. Saint Pierre (Eds.), *Paz e Guerra. Defesa e segurança entre as nações* (pp. 11-38). São Paulo: Editora UNESP.
- Storey, P. (30 de junio de 2015). 200 years after Waterloo, how will today's war be remembered? *Cicero Magazine*. Recuperado de <http://www.ciceromagazine.com.php56-15.dfw3-1.websitetestlink.com/opinion/200-years-after-waterloo/>
- Tarry, S. (1999). Deepening and Widening: An Analysis of Security Definitions in the 1990s. *Journal of Military and Security Studies*, 2(1), 1-13.
- Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security*, 1(8), 129-153.
- Van Creveld, M. (2004). *Modern Conventional Warfare: An Overview*. Washington, D. C.: NIC 2020 Project.
- Walt, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), 211-239.
- Wallensteen, P. y Sollenberg, M. (1999). *Armed Conflicts, 1989-1998*. *Journal of Peace Research*, 36(5), 593-598.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):67-89,2017

LA PERCEPCIÓN DE LAS ÉLITES POLÍTICAS Y LA PREDILECCIÓN POR LAS FORMAS PRIVADAS DE VIOLENCIA: DE LOS MERCENARIOS A LAS COMPAÑÍAS MILITARES DE SEGURIDAD PRIVADA*

Mario Iván Urueña Sánchez**

Resumen

Este artículo parte de la siguiente pregunta: ¿qué factores han determinado primordialmente la predilección de las élites políticas por las formas privadas de violencia a través de la historia? Para esto se plantea como objetivo analizar la incidencia de los factores económicos, políticos y estratégico-militares en la predilección de dichas élites por la alternación de formas privadas y públicas de violencia. Para dar cumplimiento a tal objetivo, se combinará el análisis documental con las representaciones históricas desde el método cualitativo, lo cual es concordante con un enfoque teórico constructivista. La conclusión a la que se llega es que la toma de decisión de las elites políticas es lo

Recibido: 6 de febrero de 2017
Evaluado: 27 de febrero de 2017
Aceptado: 31 de marzo de 2017

Artículo de Investigación

Referencia: Urueña, M.I. (2017). La percepción de las élites políticas y la predilección por las formas privadas de violencia: de los mercenarios a las compañías militares de seguridad privada. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 67-89. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2742>

* El presente artículo es producto de los estudios doctorales en Derecho de la Universidad del Rosario.

** Doctorante en Derecho, de la Universidad del Rosario; estudios de Doctorado en Ciencia Política, en la Universidad de Quebec, Montreal; magíster en Geopolítica y Seguridad Global, Universidad de Roma "La Sapienza" y politólogo, de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor de la Universidades Externado y la Gran Colombia. Correo electrónico: mario.urueña@urosario.edu.co

suficientemente versátil al momento de monopolizar o delegar la administración de los medios masivos de coacción. Esta versatilidad tiene que ver con la combinación de cálculos, tanto defensivos como ofensivos, para lograr sus intereses de clase.

Palabras clave: compañías militares de seguridad privada, mercenarismo, privatización de la seguridad.

THE PERCEPTION OF POLITICAL ELITES AND THE PREDILECTION FOR PRIVATE FORMS OF VIOLENCE: FROM MERCENARIES TO MILITARY PRIVATE SECURITY COMPANIES

Abstract

This article starts with the following question: What factors have determined the predilection of political elites for the private forms of violence throughout history? The purpose of this study is to analyze the impact of economic, political, and strategic-military factors on the predilection of these elites for the alternation of private and public forms of violence. In order to fulfill this objective, a documentary analysis will be combined with the historical representations from the qualitative method, which is coherent with a constructivist theoretical approach. The conclusion reached is that the decision-making of political elites is versatile enough to monopolize or delegate the administration of massive means of coercion. This versatility has to do with combining both defensive and offensive calculations to achieve their class interests.

Keywords: Private military security companies, mercenarism, security privatization.

A PERCEÇÃO DAS ELITES POLÍTICAS E A INCLINAÇÃO PELAS FORMAS PRIVADAS DE VIOLÊNCIA: DOS MERCENÁRIOS ÀS COMPANHIAS MILITARES DE SEGURANÇA PRIVADA

Resumo

Este artigo começa com a seguinte pergunta: Que fatores determinaram primordialmente a inclinação das elites políticas pelas formas privadas de violência através da história? Para o qual é sugerido como objetivo a análise da incidência dos fatores econômicos, políticos e militares-estratégicos na escolha destas elites pelo revezamento de formas privadas e públicas de violência. Para cumprir

com este objetivo se combinarão a análise documental com as representações históricas desde o método qualitativo, o qual é consoante com o foco teórico construtivista. A conclusão que se chega é que a toma de decisão das elites políticas é o suficientemente versátil ao momento de monopolizar ou delegar a administração de meios massivos de coação. Esta versatilidade tem a ver com a combinação de cálculos tanto defensivos como ofensivos para conseguir seus interesses de classe.

Palavras-chave: companhias militares de segurança privada, mercenarismo, privatização da segurança.

Introducción

¿Qué factores han determinado primordialmente la predilección de las élites políticas por las formas privadas de violencia a través de la historia? Este artículo comienza por problematizar el tema de las compañías militares de seguridad privada (CMSP) como parte de un fenómeno más amplio de honda raigambre histórica: el uso de formas privadas de seguridad. Si bien la estructura corporativa y el vínculo contractual que sostienen estas compañías con su personal pueden ser innovadores, las principales dinámicas características de ellas y los modos de relacionarse con el poder político reflejan más continuidades que rupturas con formas de violencia privada previas. Para tal efecto, se ha escogido partir de la figura del mercenarismo para ilustrar la evolución de las formas privadas de violencia hasta el tiempo actual. Tanto mercenarismo como CMSP han respondido a coyunturas históricas en las que las élites políticas han optado por redefinir el uso de los medios masivos de violencia y seguridad desde cálculos de diversa natura-

leza. De ahí que el objetivo propuesto aquí sea analizar la incidencia de los factores económicos, políticos y estratégico-militares en la predilección de dichas élites por la alternación de formas privadas y públicas de violencia.

Para desarrollar este objetivo, este texto parte de una investigación cualitativa en la que se parte de una serie temporal, la cual es útil para observar el desarrollo de las formas de violencia a lo largo de la historia y de cómo la predilección por formas privadas o públicas es moldeada por las preferencias de las élites políticas en los diferentes momentos. Con el fin de hacer operativa esta investigación, se combinan dos técnicas cualitativas: el análisis documental y las representaciones históricas. Esta representación histórica contrasta dos momentos. El primero estudia la evolución de los actores privados de violencia desde la antigüedad hasta los albores de la modernidad; el segundo retoma la discusión de la privatización de la seguridad desde la emergencia de las CMSP. Aunque el presente artículo no es eminentemente teórico, existe una afinidad

con la teoría del constructivismo de la disciplina de las relaciones internacionales. Esta afinidad toma en consideración elementos ontológicos de esta variante teórica como la combinación de aspectos materiales e ideacionales para explicar la valoración hecha por las élites políticas del poder relativo. También utiliza reflexiones epistemológicas del constructivismo al realizar un análisis multinivel entre la política doméstica y el sistema internacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, este artículo se divide en dos partes. En la primera parte se abarca la evolución histórica de las formas privadas de violencia previas a la emergencia del Estado-nación a partir de la estimación de las élites políticas a través de los tres factores arriba postulados. En la segunda parte se hace un análisis análogo desde el surgimiento de las CMSP en la Guerra Fría hasta el final de la administración de George W. Bush en Estados Unidos. Finalmente, se cierra con unas conclusiones.

El mercenarismo en la historia

Las CMSP están lejos de ser un asunto del todo novedoso en la realidad internacional. Si bien los Estados del centro lograron consolidar sus ejércitos regulares propios durante gran parte del siglo XIX y la primera mitad del XX, el ejercicio de la violencia a lo largo de la historia ha recaído mayoritariamente en manos de agentes privados. En esta parte del artículo se toma en consideración al fenómeno de la privatización de la seguridad como una

constante, más que como una excepción en la historia política a partir de tres instancias: 1) los modos históricos de violencia privada mediante sus figuras emblemáticas; 2) el uso de formas organizadas de violencia en la Europa del mercantilismo y de la fase inicial del capitalismo, y 3) la gestación de las primeras CMSP en la Guerra Fría.

Una aproximación a la historia de las guerras permite aseverar que los agentes privados han estado desde el inicio de los tiempos acompañando y complementando a aquellos que detentan el poder político. Desde la victoria del faraón egipcio Tutmosis III en la batalla de Megido en el siglo XV a.C., en la que este lideró un ejército que incluía mercenarios, el recurso a combatientes motivados por un lucro material ha sido una práctica común en el arte de la milicia (Laboire Iglesias, 2012). Precisamente, las figuras históricas de la violencia privada dan la impresión de desprenderse de la noción del mercenarismo. Al entender mercenarismo como aquello que “refiere a las prácticas de consecución y reclutamiento de un ejército extranjero” (Thompson, 1994, p. 27), es pertinente en esta primera parte del artículo observar los matices de cada figura sobre la base de tres dimensiones: 1) las causas de su emergencia y auge; 2) la relación con el poder político constituido, y 3) su manera de proceder en los contextos de actuación.

En primer lugar, la urgencia por la cual los gobernantes en los diferentes momentos de la historia se vieron abocados a valerse de fuerzas privadas

de seguridad tiene que ver tanto con necesidades económicas, como con un Estado de necesidad militar. Por un lado, las diferentes formas de organización política han lidiado con escenarios de bonanzas y de escasez que las han constreñido a actuar de una u otra manera. Efectivamente, la delegación de funciones de seguridad a milicias privadas es más evidente en el segundo escenario.

Los Estados europeos modernos se hicieron a una estructura tributaria fuerte que les permitió la constitución de burocracias competentes y la instauración de ejércitos nacionales permanentes. En las formas de organización política precedentes no siempre primó la constancia en los métodos de obtención de recursos. Momentos de prosperidad por alguna victoria militar podían ser proseguidos por otros de insolvencia por alguna calamidad natural o humana. Las vicisitudes económicas contrastaban con las constantes exigencias en el frente de la seguridad. Por ende, adquirir los recursos para sostener, entrenar y armar tropas permanentes era una utopía en muchos casos. Ahí, el convenir con combatientes privados para suplir las urgencias de protección e involucramiento en guerras fue una opción plausible para las élites políticas en la historia (Thompson, 1994).

No obstante, el usar ejércitos privados ha cumplido objetivos que van más allá de garantizar la supervivencia económica de los reinos. Más aún, el delegar las funciones del uso de la violencia a

entidades privadas ha facilitado también prácticas imperialistas y de acumulación. En la antigüedad, fenicios, egipcios y persas reclutaron mercenarios para conformar ejércitos navales y terrestres multitudinarios que por siglos se expandieron, e impusieron su voluntad y establecieron colonias en varios puntos de Eurasia-África (Urueña Sánchez, 2011). En los albores de la modernidad, los corsarios y los piratas jugaron un papel clave en la transición europea, en la cual se pasó de la era clásica del imperialismo y la acumulación primitiva a un mercado global interoceánico (Policante, 2013). Este mercado global logró consolidarse con una nítida fusión entre el comercio y la política en la cual las grandes potencias navieras europeas se vieron involucradas. A lo largo de los siglos XVI y XVII la piratería fue tolerada e incluso patrocinada por ingleses, holandeses y franceses, y sus efectos fueron de tal calado que el proceso de acumulación que de ahí se derivó tuvo mucho que ver en la posterior Revolución Industrial en el siglo XIX (Policante, 2013; Mabee, 2009).

Así como los ejércitos privados han estado en el centro de los procesos de subsistencia y expansión de las formas de organización política, su participación también ha tenido repercusiones geopolíticas relevantes. Teniendo en cuenta que el poder de movilidad clave para la hegemonía europea de los últimos cinco siglos ha sido la supremacía naval, en la emergencia de este poder los actores privados cumplieron un papel determinante. La lucha por

el dominio del mar y el consecuente control de las principales rutas comerciales mediante el asentamiento de *hinterlands* dispersos en redes navales de alcance global no dependieron exclusivamente del poder propio de las potencias europeas, sino también de la capacidad para debilitar el comercio de las naciones enemigas. La iniciativa privada cumplió un papel prioritario en la obtención de estos objetivos (La-boire Iglesias, 2012).

Por otro lado, el apremio de los gobernantes por contratar fuerzas coercitivas de apoyo respondió igualmente a razones político-militares. Aquí, se hallan dos razones primordiales: una de tipo contingente que guarda relación con la insuficiente preparación ante la declaratoria de guerra y otra estructural relativa a las transformaciones del quehacer militar y sus consecuencias sobre las lealtades en la milicia. En lo concerniente a la insuficiente preparación, se toma como ejemplo el hecho de que en la baja Edad Media los príncipes contrataban frecuentemente compañías privadas organizadas para campañas específicas (Castro, 2005). Un caso significativo aquí es el de la *condotta*, el tipo de contrato que primó entre las autoridades políticas y económicas italianas medievales y los comandantes militares para proteger los dominios de los primeros y hacer la guerra. El éxito que tuvo esta figura durante siglos ilustra de qué manera algo que nació como una práctica contingente se convirtió en una institución permanente (Abrahamsen y Williams, 2007).

En lo que respecta a la relación entre el quehacer militar y la lealtad de los combatientes, cabe resaltar que las variaciones tácticas o estratégicas, las redefiniciones del vínculo entre comandantes militares y sus subalternos y las transiciones políticas tienen mucho que ver con la decisión de contratar ejércitos privados. En primera instancia, el paso de guerras de choque a guerras de largo alcance o devastación condujo al requerimiento de tipos diferentes de combatientes. En la antigua Grecia, un punto de inflexión en este sentido lo marcaron las guerras peloponésicas entre 431 y 404 a.C., en las cuales las confrontaciones breves se convirtieron en campañas prolongadas de desgaste, ataques a la población civil e incentivo a la rebelión de las *polis* enemigas. Entre los bandos involucrados, los espartanos marcaron la pauta al utilizar mercenarios y formaciones paramilitares, en la medida en que las hostilidades se extendían en el tiempo (Springer, 2005).

Este cambio en la estrategia de Esparta, que posteriormente se difundiría por toda Grecia, obedeció a la cada vez menor disponibilidad de ciudadanos guerreros (hoplitas) que fue compensada por la convocatoria de aspirantes a combatientes dentro de las clases populares (ilotas). Un cambio que no fue menor, dado que durante siglos los griegos ataron el concepto de *excelencia marcial* precisamente como una antípoda de las atribuciones de los esclavos. En su constante búsqueda por la perfección del arte militar, los espartanos encontraron en los mercenarios

experimentados soldados de un nivel superior al de sus propios ciudadanos, lo que con el periodo helenístico contrajo una masificación de esta figura en la ética de la guerra (Lendon, 2006).

Otro gran ejemplo de una guerra de larga duración que redefinió las tácticas de guerra conocida fue la guerra de los Treinta Años en Europa (1618-1648), que enfrentó a las coronas bohemias con el emperador y sus aliados. Al ser un tipo de guerra de devastación, los monarcas europeos de ambos bandos tuvieron que echar mano de fuerzas mercenarias para soportar una campaña de tal persistencia. Fue así como la Guerra de los Treinta Años contó con la composición de un híbrido entre actores estatales, semiestatales y privados. Es célebre el caso en esta confrontación del uso de los lansquenets alemanes, un tipo de mercenarios que contaban con sus propias leyes y costumbres (Münkler, 2003).

En segunda instancia, la manera como los líderes militares se ganaban el favor de sus tropas coadyuvó a mercantilizar las lealtades entre ambos. En su férrea oposición al mercenarismo y al papel que tiene la recompensa económica en la ética de los combatientes, Nicolás Maquiavelo apunta al generalato de Julio César como una de las claves de la decadencia romana. Las campañas de las Galias, en las que este general daba licencia para el saqueo y la posesión de botines a sus hombres, transformaron la figura ascética del legionario romano que debía lealtad a la república a la de un tipo distinto de

combatiente, uno más afín a los propósitos particulares de los caudillos de turno. Con el tiempo, este cambio en las lealtades daría el paso a la mercantilización de la milicia y a la mercenarización de las legiones (Maquiavelo, 1985, 2000).

En tercera instancia, los cambios en los regímenes políticos y en los tipos de gobierno facilitaron la recomposición de la propiedad de los medios de coacción. Es interesante observar cómo las transiciones políticas pueden dar cabida a la proliferación de actores privados de la violencia. Dos ejemplos pueden ilustrar esta afirmación. Uno de ellos es el del paso de la república espartana a la tiranía. De la mano de este cambio, se presentó un fenómeno de concentración de la tierra que dejó cesante a una mano de obra joven que terminó siendo absorbida por la milicia que los contrataba como mercenarios en tiempos de guerra (Lendon, 2006; Springer, 2005). El otro ejemplo tiene que ver con los tiempos finales del imperio romano, cuando la pérdida de poder de los emperadores y las invasiones bárbaras dieron como resultado la emergencia de una nueva clase de terratenientes con sus ejércitos privados propios (Duncan, 2006).

En segundo lugar, la relación con el poder político constituido sienta la base para identificar otros elementos de distinción entre las figuras privadas de seguridad. Dichos elementos tienen que ver con el tipo de contratación y con el nivel de subordinación al príncipe. En relación con el tipo de contratación, es

necesario discriminar entre las fuerzas privadas que acordaban formalmente servirle al poder público como los corsarios, los condotieros, los piqueros suizos y los lansquenetes alemanes. Los corsarios ingleses surgieron como sujeto jurídico en el siglo XIII, cuando el rey Enrique III emitió la primera comisión corsaria, en la que se estableció que el rey obtendría la mitad de lo producido.

El modo como se formalizó esta alianza entre lo público y lo privado fue conocida como la *patente de corso*, un permiso especial otorgado por el Estado exclusivamente en tiempos de guerra a los individuos para atacar el comercio enemigo y conservar una porción de lo incautado como su paga (Thompson, 1994; Laboire Iglesias, 2012). Asimismo, los condotieros, los piqueros suizos y los lansquenetes alemanes se erigieron como ejércitos privados, cuya valía los hizo famosos en toda Europa y donde su lista de clientes abarcaba desde el papado (hoy día la guardia suiza siguiendo la fuerza de seguridad del Vaticano), reyes como Gustavo Adolfo de Suecia durante la Guerra de los 30 Años hasta comerciantes y miembros de la nobleza. La convalidación del poder político a estas figuras de la seguridad privada contribuyó a que muchos de estos capitanes vivieran vidas opulentas y de gran reconocimiento social (Maquiavelo, 2000; Laboire Iglesias, 2012; Thompson, 1994).

En discordancia con los grupos que sí tenían una relación contractual con el

poder político, existieron otras figuras que rehuían constantemente de tal vinculación, como fue el caso de los piratas. Ellos, al tener como motivación central el *animus furandi* (afán de apropiación) se desmarcaron del concepto de lo político (Schmitt, 1984). Justamente, esta característica los diferenció de los corsarios. Mientras los corsarios actuaban bajo la autoridad del Estado y asumían responsabilidad por sus acciones, los piratas solo se regían por sus propios principios y autoridad (Thompson, 1994).

Aunque en el aspecto formal corsarios y piratas se escindían con claridad, en la práctica la distinción no siempre fue tan notable, al punto de que en varias ocasiones la línea divisoria se hacía menos evidente. Esta similitud no tenía únicamente que ver con su modo de actuar, sino también con el régimen jurídico al que se enfrentaran y con su papel en el sistema internacional en formación. Si bien la actividad de piratería era proscribida por el derecho de mar europeo, las acciones de allanamiento, caza de tesoros y la rotación de marineros entre buques legalmente autorizados y tripulaciones piratas, terminó por crear problemas conceptuales para diferenciar ambas figuras (Mabee, 2009). Estos problemas eran más notables en el mundo de los corsarios británicos, donde, a diferencia de lo que ocurría con sus similares en Francia, se les permitía atacar embarcaciones comerciales neutrales y eran una fuerza auxiliar de la naval, mientras que los corsarios franceses eran la naval propiamente dicha (Thompson, 1994).

La relación entre regímenes jurídicos y piratería en la edad media no fue de prohibición en todos los contextos. Para los juristas musulmanes, la piratería no era una acción ilegal siempre y cuando hubiera una sujeción a los principios imperantes de su derecho de guerra, haciendo de los piratas agentes independientes de la comunidad islámica en el amplio sentido (Bruce, 2010).

Complementariamente, corsarios y piratas, más que ir por caminos separados, formaban un *continuum* de formas de violencia privada o paraestatal para la obtención de ganancias relativas para los Estados, por el aumento de la riqueza propia o por el debilitamiento de las finanzas de las potencias enemigas (Mabee, 2009). Así las cosas, se puede afirmar que la criminalización de la piratería en la Edad Media y los inicios de la modernidad era una impronta marcadamente europea que descansaba mayormente en el ámbito de lo formal.

En tercer lugar, la manera como estas figuras de seguridad privada se desenvuelven en su contexto de actuación plantea otro parámetro de observación. Sobre este punto, la efectividad en el cumplimiento de las funciones asignadas y la interacción con la población civil dan una luz para el entendimiento de lo que son dichas figuras. En contravía a la opinión de Maquiavelo sobre las tropas mercenarias, los ejércitos privados fueron en cierta medida efectivos para los propósitos de los gobernantes. Los dos principales argu-

mentos para sustentar este punto están en la capacidad de estos para compensar asimetrías y en su perfeccionamiento y trascendencia en el tiempo.

Partiendo del primer argumento, el recurso a tropas privadas sirvió en muchos casos para hacer frente a situaciones de desventaja en las que una potencia se veía con relación a sus adversarios. En general, las figuras que han sido trabajadas en esta parte del artículo han probado su utilidad para desempeñarse en estilos de combate irregulares. Tal irregularidad ha compensado en varias oportunidades la falta de preparación y tecnificación de las comunidades políticas organizadas que optan por los servicios de ejércitos privados. Desde los mercenarios en las ciudades-Estado griegas de la antigüedad, pasando por los condotieros en las italianas de la Edad Media, hasta los corsarios en la guerra angloamericana de 1812, las fuerzas militares privadas han logrado, muchas veces sin proponérselo, garantizar la supervivencia de entidades jurídico-políticas vulnerables (Thompson, 1994).

Aunque la asimetría lograra ser superada en algunas ocasiones, la delegación de la fuerza en entidades privadas, lejos de cesar, podía acrecentarse en momentos de expansión imperial. Dicho de otro modo, el uso de ejércitos privados tiene utilidad tanto para ejercer poder defensivo (no dejarse someter de otros) como para hacer lo propio con el poder ofensivo (someter a otros). El ejemplo de las potencias navales europeas ilustra cómo las

tácticas privado/irregulares también pueden cumplir con los cometidos del fuerte contra el débil.

La adaptabilidad de las tropas privadas no se reducía únicamente a apoyar políticas defensivas o expansionistas como acaba de verse, sino que también se desprendía de la facilidad para renovar unas figuras por otras. Acá puede referirse la manera como los condotieros, que durante siglos fueron contratados en varias partes de Europa, se volvieron cada vez más inoperantes, hasta que finalmente en las guerras italianas del siglo XVI la efectividad de los piqueros suizos terminó por hacerlos obsoletos, lo que dio paso a la supremacía de estos últimos. Asimismo, este declive de los condotieros dio pie para la consolidación de los lansquenets alemanes, quienes tuvieron una participación decisiva en la Guerra de los Treinta Años (Laboire Iglesias, 2012; Münkler, 2003).

Una idea común que busca ser cuestionada en este artículo es que la modernidad fue el momento de la estatalización de la violencia. No obstante, los sucesos acontecidos durante gran parte de este periodo contrastan esta idea y reafirman la activa participación de la iniciativa privada. Un ejemplo de esta afirmación es el de las compañías mercantiles europeas, las cuales pueden definirse como “instituciones creadas por los Estados que usaban la violencia en búsqueda de obtener ganancias económicas y poder político tanto para los Estados como para los actores no estatales” (Thomp-

son, 1994, p. 41). Estas instituciones, al igual que los corsarios, surgieron del auspicio de poderosos países europeos que vieron en estas compañías privadas una posibilidad de tender redes más densas de comercio transoceánico. A pesar de que nacieron en el siglo XVII con un carácter mercantil, estas empresas se vieron obligadas a protegerse a ellas mismas de los ataques de piratas, compañías competidoras o nativos hostiles, por lo cual acabaron por disponer de su propia fuerza militar (Laboire Iglesias, 2012).

Aunque las grandes potencias navales europeas constituyeron compañías mercantiles con capacidad coactiva, al pensar en modalidades privadas autónomas de violencia hay dos casos que ameritan ser profundizados: el de las compañías holandesas y británicas. Estos países distaron de ser los únicos en contar con compañías mercantiles a su comando. Pese a que Francia, Portugal, Rusia y Turquía fueron otros Estados que recurrieron a compañías mercantiles para acrecentar su poder naval, sus empresas fueron verdaderamente de corte estatal (Thompson, 1994). Por su parte, las compañías holandesas y británicas tenían un componente privado más claro. Tanto las compañías unidas holandesas como la Honorable Compañía de las Indias Orientales inglesa se erigieron como auténticos para-Estados que gozaron de un alto nivel de autonomía ante las respectivas coronas para establecer el orden y proteger por igual las rutas del comercio y los nuevos territorios (Laboire Iglesias, 2012; Avant,

2004). Todo esto se logró sin perder su esencia como sociedades privadas o semiprivadas.

A pesar de su alto grado de autonomía, las compañías mercantiles holandesa y británica discernían en lo que atañe a sus fines estratégicos y en su estructura interna. Sin embargo, el ejercicio de sus funciones era más bien similar. En primera instancia, los fines estratégicos de la compañía holandesa occidental se caracterizaban por ser más revisionistas, mientras que en los de las compañías holandesas y británicas occidentales primaba una estrategia de *status quo*. En tanto que el objetivo primordial de la Compañía Neerlandesa de las Islas Occidentales era hacerle el mayor daño posible a la Corona española en sus dominios americanos, la filial en oriente y la Honorable Compañía de las Indias Orientales inglesa usaban su poder militar con fines defensivos (Thompson, 1994). Para cumplir con su cometido, la compañía inglesa llegó a contar hacia el final del siglo XVIII con más de 100.000 soldados británicos, alemanes, suizos e indios (Abrahamsen y Williams, 2007).

En segunda instancia, la estructura interna de estas compañías mercantiles dependía en buena medida del mandato que el poder político les otorgase. Al comparar las compañías holandesas con las británicas, puede notarse que mientras el mandato de las segundas era mayormente regulado por la Corona, las segundas eran más cercanas a entidades puramente privadas. Por un lado, el Gobierno holandés impo-

nía una carta a la Compañía Neerlandesa de las Indias Orientales para que los mercaderes independientes que la conformaban se organizaran y equipararan para hacer uso de la fuerza en la eventualidad de que la Corona portuguesa los atacase. Además, esta compañía se identificaba por poseer una estructura federal compuesta por seis cámaras, una para cada provincia, que en el nivel local la asemejaba a una sociedad anónima (Thompson, 1994).

Por el otro lado, en Inglaterra las compañías mercantiles se encontraban en un punto intermedio entre las empresas Estado-céntricas y el modelo federal holandés. Aquí, la Corona británica y el parlamento ejercieron un cierto control en diferentes momentos sobre la actividad de estas empresas. Este control cumplía con los objetivos de castigar la formación de asociaciones ilegales, autorizar el comercio exterior, darle estatuto legal a las asociaciones para que estas pudieran demandar, hacer cumplir los contratos y retener propiedades; que la Corona mantuviese jurisdicción sobre los empleados de las compañías en el extranjero y que al operar bajo la égida de la Corona británica, cualquier acto de agresión contra el personal de las empresas fuese sujeto a retaliación (Thompson, 1994).

En una gran medida, las compañías mercantiles holandesas y británicas se apuntalaron como poderes soberanos equiparables a los de los propios Estados. Esta premisa se puede analizar en tres dimensiones: la económica, la militar y la capacidad de relacionarse

con los poderes políticos. En la dimensión económica, estas sociedades mercantiles gozaban desde el privilegio del monopolio del comercio en varias regiones del orbe y en el tráfico de diversas clases de materias primas hasta la capacidad de acuñar su propia moneda. En la militar, tenían la capacidad de movilizar decenas de miles de mercenarios de diferentes nacionalidades de un lugar a otro para proteger mercancías, navíos y personal o para agredir a entidades competidoras. Finalmente, las compañías mercantiles poseían facultades que solo los Estados modernos se arrogaban en el trato a sus semejantes. Tenían capacidad para hacer tratados, firmar la paz con comunidades no cristianas, declarar la guerra, hacer alianzas e incluso poseían jurisdicción civil y penal sobre aquellos que estuvieran bajo su mandato o el del gobernador. Estas últimas facultades le fueron otorgadas a la Compañía Inglesa de las Indias Orientales en 1661 (Thompson, 1994).

El declive del monopolio estatal de la guerra: la emergencia de las compañías militares de seguridad privada

Esta segunda parte del artículo retoma el tema de las formas privadas de violencia, esta vez con las CMSP. La consolidación de un sistema internacional más conectado, tanto en alcance como en densidad, redefine e interconecta más decididamente las dinámicas económicas, políticas y estratégico-militares. Se hace imperioso, por lo

tanto, valerse de un análisis multinivel que mezcle el ámbito doméstico con el sistémico para preformar las preferencias de las élites al instante cuando ellas regresan a la predilección por las formas privadas de violencia después de la Segunda Guerra Mundial. Este análisis multinivel involucrará los síntomas y causas del retorno al centro del arte de la guerra de los actores privados de la coerción.

Para la teoría política, el periodo comprendido entre los inicios del siglo XIX y la primera mitad del XX se definió como una etapa en la que los Estados nacionales occidentales lograron en buena medida hacerse al monopolio de la violencia. Incluso en los países de la periferia, los grupos armados no estatales mantenían preeminente una aspiración política, cosa que incitó gran parte de las guerras civiles en tal lapso.

Este tipo de guerra moderna, o *guerras de choque* en el argot de Clausewitz, se caracterizaba por el uso de ejércitos permanentes de orden nacional debidamente uniformados, los cuales se enfrentaban principalmente en locaciones alejadas de las poblaciones civiles, usando armas ligeras y pesadas de tipo convencional, y en la que se empleaban tácticas regulares de confrontación. Las guerras de choque fueron una constante desde las guerras napoleónicas hasta la Primera Guerra Mundial (Urueña Sánchez, 2011).

Posterior a la culminación de la Segunda Guerra Mundial, el quehacer de la

guerra revolucionó hacia formas cada vez menos convencionales: las tácticas regulares se fueron degradando hacia la irregularidad del estilo de la guerra de guerrillas, los combatientes uniformados dieron paso a milicianos furtivos que privilegiaban la emboscada y la clandestinidad, las armas ligeras relegaron a las pesadas y la población civil dejó de estar aislada para volverse parte central de la estrategia de los comandantes militares. Además, el teatro de guerra no fue más en las potencias mundiales mayores, sino que tomó sede en los países de la periferia. En el trasfondo de esta revolución se encontraba una transformación en la hegemonía mundial, en la cual coincidió la decadencia de las potencias imperialistas europeas con el ascenso de Estados Unidos. Tanto la gran potencia decadente (Reino Unido) como la ascendente convergieron por ende en las guerras de descolonización en la primera parte de la Guerra Fría (Urueña Sánchez, 2011).

Las guerras de descolonización en Asia y África conocieron un punto álgido en la década de los sesenta, lo cual puso en riesgo los dominios coloniales británicos y franceses. Fue ahí donde se dio el punto de inflexión para el regreso de la privatización de los medios masivos de violencia, ya que estos nuevos modos de guerra y sus nuevos desafíos forzaron a quienes deseaban preservar su poder a convocar fuerzas no convencionales.

En comparación con los franceses, los británicos combinaron sus tácticas

contrainsurgentes con la creación de empresas militares de seguridad que complementaban sus objetivos geoestratégicos. Entre la década de los cincuenta y sesenta, Francia tuvo que lidiar con la Guerra de Argelia y con los embates del Frente de Liberación Argelino (FLN). Aun así, el enfrentamiento de este enemigo irregular no recayó en fuerzas diferentes al Batallón de Infantería Colonial, donde el capitán David Galula implementó una serie de iniciativas sociales que tuvieron éxito en aislar al grupo insurgente de la población. El caso de Galula y la guerra de Argelia ponen de presente que, durante las guerras de descolonización, el enfoque francés de contrainsurgencia conservaba un talante centrado en lo estatal (Galula, 2006).

La estrategia británica para hacer frente a estas guerras de descolonización constó de un desdoblamiento de sus fuerzas de seguridad hacia la constitución de sociedades militares. En 1967, el capitán David Stirling, antiguo comandante del Servicio Especial Aéreo (SAS, por sus siglas en inglés), fundó WatchGuard International, la primera CMSP contemporánea. Esta empresa se dedicó a entrenar a las fuerzas militares de países del golfo Pérsico y prestar protección a personalidades de la región, aunque estas labores nunca contaron con el beneplácito del Gobierno británico. Del seno de la jefatura del SAS surgieron otras corporaciones de seguridad como Control Risk Group, en 1975, y en la década de los ochenta, Keenie Meenie Services, Saladin Security, Risk Advisory Group

y Defense Services Limited (Cicchini y Herrera, 2008; Laboire Iglesias, 2012).

Paralelamente, en Estados Unidos el poder político también aunaba esfuerzos para trabajar mano a mano con contratistas privados en el sector defensa. La instauración del Complejo Militar-Industrial durante la administración de Dwight Eisenhower puso en un nuevo nivel la relación entre el Pentágono y los emprendedores privados. La emisión de la circular A-76 de la Oficina del Manejo del Presupuesto (OMB) exhortaba a los miembros de las agencias gubernamentales a “no competir con sus propios ciudadanos”, por cuanto “las actividades comerciales que pudieran llevarse a cabo por el sector privado no deberían ser asumidas por oficinas del gobierno” (Cusumano, 2015, p. 226). Desde ese momento hasta la actualidad, el Complejo Militar-Industrial no ha cesado de crecer y de estrechar las alianzas público-privadas en materia de defensa y seguridad.

Al igual que en el caso británico, las élites estadounidenses vieron en las guerras de descolonización la oportunidad idónea para poner en marcha su Complejo Militar-Industrial. El caso más emblemático en este sentido es la Guerra de Vietnam. Fue justamente con esta intervención militar como se vislumbró la participación activa de la empresa privada para la consecución de fines estratégicos. Firmas como Pacific Architects and Engineers, para la construcción y restauración de obras de infraestructura; Dyncorp, para el

transporte de carga; Halliburton y Vinnell, para el apoyo logístico, y Lockheed Martin y General Dynamics, para la producción de armas, hicieron su aporte a esta guerra (Cicchini y Herrera, 2008).

Si Eisenhower puso la primera piedra del maridaje entre los sectores militares y civiles en pos de la seguridad nacional estadounidense en la Guerra Fría, este se hizo más estrecho durante el mandato de Ronald Reagan. La invasión de la isla caribeña de Granada en 1983 fue el escenario propicio para que el Departamento de Defensa formalizara la relación entre los contratistas privados y las fuerzas militares que recurrían a ellos. Como resultado de esto, en 1985 se estableció el primer Programa de Aumento de Logística Civil del Ejército (Logcap) como un medio para “presupuestar el uso de contratistas de apoyo en crisis o contingencias” y “tomar ventaja de los recursos civiles existentes en Estados Unidos y en el extranjero para aumentar las fuerzas activas y de reserva” (Ellington, 2011, p. 136).

La conjunción de elementos arriba descritos (la aparición de empresas militares privadas británicas y estadounidenses en la Guerra Fría, la creación de un Complejo Militar-Industrial en Estados Unidos y la irrupción de la fase neoliberal de producción) se sumaron a la caída del muro de Berlín para crear un escenario totalmente nuevo en el quehacer de la guerra. La Posguerra Fría fue inaugurada con una nueva intervención militar hegemónica en Irak.

Este país asiático fue el escenario ideal para poner en funcionamiento el renovado Complejo Militar-Industrial. En la operación "Tormenta del Desierto" hicieron parte 10 CMSP, prestando apoyo en diferentes labores a las tropas enviadas al golfo Pérsico (Kurlantzick, 2003).

A partir de esa intervención, tanto el número de CMSP como su portafolio de servicios se diversificaron exponencialmente; además, su presencia fue copando espacios en los múltiples conflictos que estallaron en los países de la periferia con la culminación de la Guerra Fría. En África, la participación de CMSP en confrontaciones internas se hizo rápidamente notable por la polémica desatada por Executive Outcomes y Sandline International en Angola y Sierra Leona. Temas como el desacato a los embargos armamentísticos impuestos internacionalmente a estos Gobiernos pusieron en entredicho el papel que las florecientes empresas estaban cumpliendo en los lugares donde actuaban (Adams, 2002; Krahmman, 2005).

Las polémicas suscitadas por los casos de Executive Outcomes y Sandline International no fueron óbice para que la industria militar privada continuara su vertiginoso ascenso y desarrollo. Para 2002, el Reino Unido había subcontratado servicios militares por 1400 millones de libras esterlinas. El Gobierno de Estados Unidos marcaba una pauta ascendente en el mismo sentido, lo que hacía de este sector de la industria militar un negocio que ha excedido los 100 mil millones de dó-

lares (Krahmann, 2005). Por el lado del desarrollo, el modelo de empresas con una estructura corporativa sólida como Military Professional Resources Incorporated le brindaron un aire diferente a las CMSP, hecho que las hizo más cercanas a empresas transnacionales respetables que a los "perros de guerra" del pasado (Laboire Iglesias, 2012).

En el comienzo de este artículo, se observaron los factores que desde la Guerra Fría apuntalaron la progresiva privatización de la seguridad en los países del centro. A ellos, se sumaron otras causas propias de la Posguerra Fría (algunas de las cuales se derivaron directamente de los tres factores previos) que terminaron por afianzar la multiplicación de las CMSP. Se pueden hallar aquí tres tipos de causas que explican este fenómeno: las sistémicas, las que responden a los intereses y necesidades de las grandes potencias y las que hacen lo propio con los países de la periferia.

En las causas sistémicas pueden identificarse la reducción del pie de fuerza en los ejércitos del globo y el estallido de conflictos de alcance global en los países de la periferia. Con respecto a la reducción del pie de fuerza, la creencia de que el mundo iba a ser un lugar más pacífico con la caída del Muro de Berlín se presentó para las grandes élites políticas como una oportunidad inmejorable para hacer recortes en el presupuesto destinado a la defensa y reorientarlo a las cada vez más demandantes necesidades sociales. El recorte del presupuesto tuvo como

repercusión lógica una disminución del personal de las fuerzas militares en todo el globo, donde más de siete millones de efectivos fueron cesados de sus actividades (Heinecken, 2014; Ettinger, 2014; Singer, 2005; Macías, 2012). Solo en Estados Unidos, el Pentágono redujo su personal de más de dos millones de miembros en 1991 a 1,4 millones en 2003 (Klen, 2004; Kurlantzick, 2003). El excedente de hombres con experiencia en el arte militar por doquier hizo más accesible la posibilidad de contar con sus servicios a aquel que estuviera dispuesto a pagar por ello. Aparte de potencias globales como las europeas, Estados Unidos y particularmente la ex Unión Soviética, otras potencias regionales también contribuyeron al incremento de la oferta de expertos militares. En Sudáfrica, el fin del Apartheid y la resolución del problema de Namibia significaron un decrecimiento mayor en sus fuerzas de seguridad (Brooks, 2000; Osterud, 2016).

Los oferentes privados de la industria de la seguridad encontraron rápidamente un nicho de mercado con la explosión de conflictos armados internos en Europa Oriental, África Subsahariana y varias partes de Asia. La constante en la mayoría de sitios donde esta circunstancia se dio fue que allí regímenes esencialmente débiles y con poco apoyo popular que habían conseguido subsistir gracias a la ayuda de alguna de las dos superpotencias de la Guerra Fría ya no contaban con el patrocinio de sus benefactores para mantenerse con la misma solvencia en el poder, lo

que dio como resultado la fragmentación definitiva entre facciones por la toma del poder local o nacional (Krahmann, 2008). Aunque ni los dirigentes políticos ni los señores de la guerra que desafiaban su poder contaban con la liquidez suficiente para pagar con dinero los servicios de contratistas militares privados, las riquezas naturales (en especial minerales) del suelo que ellos controlaban hicieron las veces de moneda de cambio para hacerse a los servicios de estos últimos (Brooks, 2000).

En relación con las necesidades e intereses de las grandes potencias, las causas que los impulsaron a apoyar esta privatización de la seguridad tienen que ver con la búsqueda de eficiencia y con la decreciente voluntad de sus Gobiernos de comprometer sus fuerzas en misiones de paz. Como fue citado, la significativa reducción de presupuesto y personal de las fuerzas armadas de los principales ejércitos del mundo constriñeron las opciones de los altos mandos militares para armar un cuerpo altamente entrenado y competente para hacer frente a los escalonados desafíos en seguridad. Con ello, los estándares de calidad del personal militar iban en declive, y esto hizo que la subcontratación en CMSP se viera como algo cada vez más rentable y deseable para las élites militares (Shearer, 1998; Laboire Iglesias, 2012).

Por otra parte, la proliferación de conflictos en la periferia y la disolución de la Unión Soviética urgieron por el despliegue de misiones de paz en los contextos de mayor fragilidad. Sin

embargo, el confrontar a un enemigo propuestamente irregular en su territorio conspiró contra las expectativas de éxito de las potencias mundiales y regionales en el desarrollo de las misiones de paz en las que se comprometieron. El rutilante fracaso de la misión estadounidense en Somalia en el comienzo de la década de los noventa desestimuló nuevas aventuras militares del centro en la periferia (Krahmann, 2005). Para Peter Singer (2006), las CMSP han ocupado este déficit de fuerzas militares aptas para adelantar misiones de paz en zonas de difícil acceso.

Para los países periféricos, el uso de CMSP significó una oportunidad para hacer frente a amenazas domésticas, a la vez que logró compensar sus insuficiencias militares y de organismos de seguridad. La porosidad de fronteras proveniente de la globalización neoliberal planteó un reto a los tomadores de decisión de países débiles, en la medida en que tuvieron que hacer frente a enemigos locales que en muchas ocasiones tuvieron la capacidad de tener alcance transfronterizo. Las estrategias convencionales de contra-insurgencia demostraron su obsolescencia de cara a redes criminales y grupos beligerantes. La recurrencia a CMSP se ofreció como una alternativa plausible de contar con una fuerza militar altamente capacitada y experimentada para contrarrestar las amenazas internas. Dicha solución tenía la ventaja adicional de no hacerlos depender de sus fuerzas domésticas, las cuales eran un peligro latente, bien

sea por su bajo nivel de profesionalización, o por sus intereses políticos (Shearer, 1999; Ortiz, 2008).

Es pertinente señalar que la sola actuación de las élites económicas de las grandes potencias sería insuficiente para llevar a cabo semejantes reformas en el sector defensa, sin contar con la connivencia de su contraparte en el sector político; correspondería a este último la labor de controlar y regular la privatización de la industria militar y de prever sus efectos. A lo largo de este artículo, se ha visto la manera como los Gobiernos del Reino Unido y de Estados Unidos han sido fundamentales para la estimulación de la industria privada de la seguridad a lo largo de la historia moderna. Sin embargo, la potencia norteamericana fue un paso más allá en este sentido. Tanto Estados Unidos como el Reino Unido han padecido la pérdida de poder militar y de recorte presupuestal, al tiempo que han intentado responder a los compromisos operativos que conlleva el afán de establecer las nuevas agendas del nuevo orden mundial. No obstante, los comandantes de las fuerzas armadas británicas, en el sentido opuesto a su contraparte americana, se han abstenido de subcontratar algunas de sus funciones al sector privado (Cusumano, 2015).

Si bien en el Reino Unido ha existido una auténtica voluntad política para el involucramiento del sector privado en las iniciativas del sector defensa, el cuerpo militar ha sido mucho más precavido a la hora de dar este paso en

determinados aspectos. Por una parte, su Ministerio de Defensa ha estimulado el concurso de actores privados en actividades como la financiación de iniciativas de defensa y en la administración de bases e instalaciones domésticas. Por la otra parte, los jefes del sector defensa de este país han sido reacios a la hora de delegar funciones de apoyo operativo y labores armadas especiales a personal civil (Cusumano, 2015).

Esta realidad ha tenido un sustento jurídico desde el final mismo de la Guerra Fría. El paquete de medidas que refuerzan la presencia de los privados en el ámbito de la seguridad británica parten con el *Competing for Quality White Paper* de 1991, el cual sentó las bases para la libre competencia entre los servicios de defensa públicos y privados, a fin de mejorar la eficiencia y reducir el gasto presupuestal. Luego, en 1998, el *Strategic Defense Review* robusteció este proceso al considerar la posibilidad de usar apoyo de contratistas privados en misiones militares extraterritoriales. Posteriormente, serían promulgados la política de *Contractor on Deployed Operation (Condo)* y en 2004 el programa *Contractor Logistics (Conlog)*, el cual proveía a los Cuarteles Permanentes y a los Conjuntos Británicos la oportunidad de adquirir servicios de apoyo operativo del sector comercial (Cusumano, 2015).

Los Estados Unidos de la posguerra Fría ha creado por su parte un consenso político y militar para sacar adelante esta transformación de su aparato de seguridad. Su Departamento de De-

fensa durante la administración de Bill Clinton “se ha embarcado en un esfuerzo sistemático y vigoroso para reducir costos y mejorar el desempeño de sus actividades de apoyo a través de la subcontratación, la privatización y la competencia” (Cusumano, 2015, p. 226).

La transformación política en el caso estadounidense fue mucho más profunda que unos ajustes legislativos y se circunscribió en una transformación más amplia del sector defensa que modificó fundamentalmente la doctrina militar de ese país: la Revolución en Asuntos Militares (RAM). La RAM, al afianzar a la industria de la defensa como detentadora de la tecnología de punta, demandaba personal altamente calificado para el manejo del equipamiento. El mejoramiento de la capacidad de vigilancia e inteligencia proveniente de aviones tripulados o no tripulados y satélites, del perfeccionamiento del uso de la computación y de la búsqueda de precisión y aumento del rango de los misiles y bombas exigía la guía y el mantenimiento de técnicos y científicos civiles especializados. El progresivo nivel de sofisticación de los equipos de uso militar llevó a que cada vez contratistas privados se vincularan permanentemente con el Departamento de Defensa para que este finalmente terminara delegando dicho régimen a empresas privadas (Heineken, 2014). Tal revolución condicionó la seguridad nacional a la cooperación público-privada (Osterud, 2016).

La RAM vino acompañada tanto de otra revolución de orden económi-

co, como de un paquete de reformas gubernamentales que llevaron a una nueva dimensión al Complejo Militar-Industrial estadounidense. La Revolución en Asuntos en Negocios (RBA) se entrelazó con la RAM para hacer una revisión de cómo el Departamento de Defensa hacía negocios con el sector comercial desde cuatro pilares (reingeniería, consolidación, eliminación y competencia) para ponderar las prioridades de la seguridad nacional y de la economía (Lavalley, 2010; Bliss, 2002).

La confluencia entre lo militar (RAM) y lo económico (RBA) tuvo su materialización política con la Iniciativa de Reforma de la Defensa (DRI, por sus siglas en inglés) de 1997. La DRI cristalizó el modelo de subcontratación y abrió la puerta para que las CMSP pasaran de ser empresas familiares a grandes consorcios corporativos. La idea del DRI era la de crear un estamento militar más global y orientado a lo comercial, para lo cual se requería un esfuerzo por integrar las nuevas prácticas y mentalidades del mundo de los negocios en el Departamento de Defensa para la obtención de sus metas (Lavalley, 2010).

Todos estos cambios llevados a cabo en la administración Clinton tuvieron como efecto la instauración de una red de apoyo sólida de contratistas privados a las fuerzas militares. Los resultados que produjo esta nueva alianza en ese entonces, sobre todo en despliegues de pequeña y mediana escala, parecieron ser exitosos (Ellington, 2011). La demostración más palpable

de esta realidad se dio en marzo de 1997, cuando el XXI Experimento de Guerra de Infantería de la Fuerza de Tarea Conjunta estadounidense contó con la ayuda de alrededor de 1200 contratistas civiles pertenecientes a 48 proponentes distintos. Los mencionados se dieron cita en el Centro de Entrenamiento Nacional para proveer consejería, mantenimiento y soporte técnico (Avant, 2006).

Si los Gobiernos de Eisenhower, Reagan y Clinton fueron aquellos que poco a poco fueron desvaneciendo la frontera entre lo político-militar y lo económico en Estados Unidos, el Gobierno de George W. Bush marcó una etapa de clara dependencia de lo primero a lo segundo. Después de los ataques contra las Torres Gemelas el 9 de septiembre de 2001, las posteriores intervenciones en Afganistán en 2001 e Irak en 2003 fueron el escenario propicio para demostrar la nueva realidad de la relación público-privada en el sector defensa. En "Tormenta del Desierto", la proporción entre personal militar y personal civil fue de 50 a 1, mientras que en Afganistán e Irak la participación privada aumentó exponencialmente hasta alcanzar la paridad entre ambos tipos de personal. En el punto más alto de la guerra de Irak se llegaron a utilizar 190.000 contratistas que trabajaban directamente para el Gobierno estadounidense (Heinecken, 2014). Este punto de inflexión conoció un pico entre 2005 y 2006, cuando el número de operadores privados aumentó en un 92% (Ellington, 2011).

En el Gobierno de Bush, la desconcentración del sector de la defensa en las intervenciones en el extranjero no se vio reflejada únicamente en la delegación de lo militar a lo civil, sino también de la subcontratación del personal del propio país invasor a uno más nativo o de terceros países. Volviendo a Heinecken (2014), del total de contratistas utilizados en las intervenciones, aproximadamente el 90% no provenía de Estados Unidos (algo similar ocurrió con el Reino Unido). Aunque dependiendo de la ubicación las cifras podían fluctuar, en promedio entre el 60 y el 65% de la mano de obra usado por los oferentes privados era población nativa; asimismo, entre el 25 y 30% provenía de terceros países. Las funciones que estos trabajadores desempeñaban no solo se limitaban al apoyo logístico; sobre ellos también recaían responsabilidades de seguridad, destinadas a personal propiamente militar (Heinecken, 2014). Una delegación de funciones tal, por más que contara con el impulso del poder político, hubiera sido impensada sin los altos mandos militares jugando un activo rol en el delineamiento del proceso de privatización (Cusumano, 2015).

Para dar este salto de calidad, la administración Bush tuvo entre su gabinete a grandes emprendedores que ayudaron a instituir todo un andamiaje político y jurídico para delegar muchas de las funciones, otrora exclusivas del sector público, al sector privado. Tal vez el más destacado entre ellos fue el secretario de Defensa, Donald

Rumsfeld, quien desde el inicio de su mandato puso en marcha las ideas de privatización que habían sido delineadas en el Gobierno de Clinton. Él monitoreó la escritura del *Quadrennial Defense Review Report* de 2001, cuyo objeto fue “el cambio de las bases de la planeación en defensa de un modelo ‘fundado en las amenazas’ que había dominado el pensamiento en el pasado a un modelo ‘fundado en las capacidades’ para el futuro” (Ellington, 2011, p. 140). Aprovechando la autonomía que el modelo decisional de Bush le daba a su gabinete, presionado por la acumulación de problemas en ambos frentes, llevó a una toma de decisión inusualmente rápida que sacrificó la prudencia en las decisiones tomadas. Esto, sumado al estructural decrecimiento del pie de fuerza estadounidense después del fin de la Guerra Fría y que ya fue referenciado, tuvo como efecto un desproporcionado aumento en la subcontratación de asuntos militares a contratistas privados (Ellington, 2011).

Conclusión

Tomando en cuenta que este artículo buscaba exaltar los factores militares, económicos y políticos como determinantes en el cálculo de las élites políticas para decantarse por las formas privadas de violencia en momentos dados de la historia, puede establecerse que en efecto existe una relación causal entre factores y elecciones. A pesar de las creencias contenidas en una fuerte corriente de la literatura so-

bre actores privados de violencia, estos van más allá de la simple búsqueda de la supervivencia de las entidades políticas que las contratan y pueden ser agentes de prácticas imperialistas, cosa que los ubica como instrumentos tanto defensivos como ofensivos del poder político. La estimación hecha por las élites políticas para optar por las formas privadas de violencia excede sus propias valoraciones domésticas y cuenta también con variables sistémicas que la condicionan. Es evidente que en el caso de las CMSP hay mayores constreñimientos sistémicos para preferir su entrada en escena, en la medida en que estas emergen en un sistema internacional más maduro e interconectado.

Por otra parte, la sucesión y en muchos casos superposición de figuras de la seguridad o violencia privada demuestra que a pesar de que los cambios políticos o económicos mayores pueden atizar o atenuar su afianzamiento, no hay un único elemento distintivo de su conducta. Los grupos privados militares han tenido una relación armónica con el poder, así como también han sido proscritos y perseguidos por este en diferentes momentos.

Finalmente, se ha visto cómo la fase contemporánea de masificación de las privatizaciones del sector de la seguridad y la defensa se ha inscrito en el marco de la hegemonía angloamericana de los últimos tres siglos. Ambas potencias ligaron su política exterior a las condiciones impuestas por la mano invisible del mercado para apuntalar a

las CMSP como agentes paraestatales que muestran una cara renovada del colonialismo.

Referencias

- Abrahamsen, R. y Williams, M. C. (2007). Selling Security: Assessing the impact of military privatization. *Review of International Political Economy*, 15(1), 131-146.
- Adams, T. K. (2002). Private Military Companies: Mercenaries of the 21st Century. *Small Wars and Insurgencies*, 13(2), 54-67.
- Avant, D. (2004). The Privatization of Security and Change in the Control of Force. *International Studies Perspectives*, (5), 153-157.
- Avant, D. (2006). The implications of Marketized Security for IR Theory: The Democratic Peace, Late State Building and the Nature and Frequency of Conflict. *Perspectives on Politics*, 4(3), 507-528.
- Bliss, G. L. (2002). *Revolution in Business Affairs: Strategic Business Alliances in Army Transformation*. Carlisle Barracks: U.S Army War College.
- Brooks, D. (2000). Messiahs or mercenaries? The future of international private military services. *International Peacekeeping*, 7(4), 129-144.
- Bruce, T. (2010). Piracy as Statecraft: The Mediterranean Policies of the Fifth/Eleventh-Century *Taifa of Denia*. *Al-Masaq*, 22(3), 235-248.

- Castro, W. R. (2005). Regulating the new privateers of the twenty-first century. *Rutgers Law Journal*, (37), 671-702.
- Cicchini, J. y Herrera, R. (2008). Sociétés militaires privées: la guerre par procurement? Le cas de la guerre d'Irak. *Recherches Internationales*, (8), 9-26.
- Cusumano, E. (2015). The scope of military privatization: Military role conceptions and contractor support in the United States and the United Kingdom. *International Relations*, 29 (2), 219-241.
- Duncan, G. (2006). Los señores de la guerra: de paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Bogotá: Planeta.
- Ellington, S. (2011). The Rise of Battlefield Private Contractors. *Public Integrity*, 13(2), 131-148.
- Ettinger, A. (2014). After the gold rush: Corporate Warriors and The Market of Force Revisited. *International Journal*, 69(4), 559-569.
- Galula, D. (2006). *Counterinsurgency Warfare*. Westport, Londres: Praeger Security International.
- Heineken, L. (2014). Outsourcing Public Security: The Unforeseen Consequences for the Military Profession. *Armed Forces & Society*, 40(4), 625-646.
- Klen, M. (2004). La privatización de la guerra. *Études*, (401), 181-191.
- Krahmann, E. (2005). Security governance and the private military industry in Europe and North America. *Conflict, Security and Development*, 5(2), 247-268.
- Krahmann, E. (2008). Security: Collective Good or Commodity? *European Journal of International Relations*, 14(3), 379-404.
- Kurlantzick, J. (2003). Outsourcing the dirty work: the military and its reliance on hired guns. *The American Prospect*, 14(5), 17-19.
- Laboire Iglesias, M. (2012). *La privatización de la seguridad: Las empresas militares y de seguridad privadas en el entorno estratégico actual*. s. l.: Secretaría Técnica General, Ministerio de Defensa.
- Lavalle, T. M. (2010). Civil-Military Integration: The Politics of Outsourcing National Security. *Bulletin of Science, Technology & Society*, 30(3), 185-194.
- Leander, A. (2007). Private Security Contractors in the Debate about Darfur: Reflecting and Reinforcing Neo-Liberal Governmentality. *International Relations*, 21(2), 201-216.
- Lendon, J. (2006). *Soldados y fantasmas: historia de las guerras en Grecia y Roma*. Barcelona: Ariel.
- Mabee, B. (2009). Pirates, privateers and the political economy of private violence. *Global change, Peace & Security*, 21(2), 139-152.
- Macías, A. (2012). The Impact of PMSC on the Role of Today's Military. *Opera*, (12), 221-238.
- Maquiavelo, N. (1985). *El príncipe*. Madrid: Alba.

- Maquiavelo, N. (2000). *Del arte de la guerra*. Madrid: Tecnos.
- Münkler, H. (2003). *Viejas y nuevas guerras: asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI.
- Ortiz, C. (2008). Private military contracting in weak states: Permeation or transgression of the new public management of security? *African Security Review*, 17(2), 1-14.
- Osterud, O. (2016). *The New Military Revolution - From Mercenaries to Outsourcing*. En J. Haaland Matlary y O. Osterud (Eds.), *Denationalisation of Defense: Privatisation and Internationalisation* (pp. 13-26). Londres y Nueva York: Routledge.
- Petersohn, U. (2014). The Impact of Mercenaries and Private Military and Security Companies on Civil War Severity between 1946 and 2002. *International Interactions*, 40(2), 191-215.
- Policante, A. (2013). The new pirate wars: the world market imperial formation. *Global Discourse*, 3(1), 52-71.
- Schmitt, C. (1984). *Teoría del partisaño: acotación al concepto de lo político*. Buenos Aires: Folios.
- Shearer, D. (1998). The expansion of the private military sector. *The Adelphi Papers*, 38(316), 23-37.
- Shearer, D. (1999). Private military force and challenges for the future. *Cambridge Review of International Affairs*, 13(1), 80-94.
- Singer, P. W. (2005). Outsourcing War. *Foreign Affairs*, 84(2), 119-132.
- Singer, P. W. (2006). Humanitarian Principles, Private Military Agents: Implications of the Privatized Military Industry for the Humanitarian Community. *Brown Journal of World Affairs*, 13(1), 105-121.
- Springer, N. (2005). *Desactivar la guerra: alternativas audaces para consolidar la paz*. Bogotá: Aguilar.
- Thompson, J. E. (1994). *Mercenaries, Pirates and Sovereigns: State-building and extraterritorial violence in early modern Europe*. New Jersey: Princeton University Press.
- Urueña Sánchez, M. I. (2011). *Leviatanes desnudos, piratas desbocados: Estados fallidos, nuevas guerras y derecho internacional de guerra*. Bogotá: Universidad La Gran Colombia.
- Weiss, R. P. (2007). From Cowboys Detectives to Soldiers of Fortune: Private Security Contracting and Its Contradictions on the New Frontiers of Capitalist Expansion. *Social Justice* 34(3-4), 1-19.

A decorative graphic consisting of a long horizontal line on the left, followed by a short vertical line segment that extends upwards, and then a short horizontal line segment extending to the right.

**Casística
en relaciones internacionales**

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):93-110,2017

GOBERNANZA GLOBAL Y ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: COMUNIDAD ANDINA Y EL MERCADO DEL SUR*

Ernani Contipelli**

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad presentar y debatir los principales factores que contribuyen para el desarrollo del proceso de integración latinoamericano y como actúan en la conformación de un futuro modelo de gobernanza global, a través de una propuesta de análisis comparado de casos concretos. Así, en la primera parte, se establecen las premisas metodológicas que pautan la discusión, fundadas en los conceptos teóricos sobre gobernanza global y el papel desempeñado por los procesos de integración

Recibido: 4 de marzo de 2017
Evaluado: 13 de marzo de 2017
Aceptado: 31 de marzo de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Contipelli, E. (2017). Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: Comunidad Andina y el Mercado del Sur. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 93-110. DOI: <http://dx.doi.org/10.18339/ries.2802>

* Artículo elaborado en el marco del grupo de trabajo European Integration and Comparative Regionalism, del Center for European Strategic Research (CESR, Italia).

** Posdoctor en Derecho Político Comparado, de la Universidad Pompeu Fabra, España; Posdoctor en Derecho Constitucional Comparado, de la Universidad Complutense de Madrid, España; Doctor en Derecho del Estado, de Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Brasil; máster en Filosofía del Derecho y del Estado, y en Derecho Tributario, de la misma universidad; licenciado en Derecho, de Mackenzie, São Paulo, Brasil. Profesor del Programa de Posgrado en Derecho, de la Universidade Comunitária da Região de Chapecó, Brasil y director del Center for European Strategic Research (Italia). Correo electrónico: ernancontipelli@gmail.com

respecto al tema, caracterizando el debilitamiento de los Estados-nación ante la incapacidad de atribuir respuestas contundentes a los problemas emergentes y comunes de nuestra sociedad contemporánea. Posteriormente, se presenta la investigación de dos casos concretos: la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, y se hace una verificación de los principales hechos que contribuirán para el desarrollo de tales entidades y también aquellos que, paralelamente, demuestran los factores que actúan en la peculiar discontinuidad de los proyectos de integración en el continente latinoamericano. Finalmente, se realiza una constatación general y de contenido comparativo de los casos estudiados como forma de reflejar sobre las perspectivas de la región y cómo esta podrá contribuir para una futura implementación de una gobernanza global.

Palabras clave: gobernanza global, América Latina, integración regional, Comunidad Andina de Naciones, Mercosur.

GLOBAL GOVERNANCE AND COMPARATIVE ANALYSIS OF THE INTEGRATION PROCESSES IN LATIN AMERICA: THE ANDEAN COMMUNITY AND THE MERCOSUR

Abstract

The present article aims to present and discuss about the main factors that contribute for the development of the Latin American integration process and how they act on the institutionalization of a future model of global governance through a comparative analysis proposal of concrete cases. Therefore, in the first part, we establish the methodological premises, which are based on the theoretical concepts concerning global governance and the role of the integration processes, characterizing the weakening of the State-nations and their incapacity to give due answers for the emergent and common problems faced by our contemporary society. Sequentially, we focus our attention on the investigation of two concrete cases: the Andean Nations Community and the Mercosur in order to verify the major facts that contribute for the development of these entities and also those ones that, at the same time, demonstrate the peculiar discontinuity of the integration process in the Latin American continent. Finally, we will present a general and comparative overview of the analyzed cases as a way to reflect on the perspectives of the region and how it could contribute for the future implementation of global governance.

Keywords: Global governance, Latin America, regional integration, Andean Nations Community, Mercosur.

GOVERNANÇA GLOBAL E ANÁLISES COMPARADO DOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: COMUNIDADE ANDINA E O MERCADO DO SUL

Resumo

O presente artigo, tem como finalidade, apresentar e debater os principais fatores que contribuem para o desenvolvimento do processo de integração latino-americano e como atuam na conformação de um futuro modelo de governança global, através de uma proposta de análises comparada de casos concretos. Assim na primeira parte se estabelecem as premissas metodológicas, que pautam a discursão, fundadas nos conceitos teóricos sobre governança global e o papel desempenhado pelos processos de integração respeito ao tema, caracterizando o enfraquecimento dos Estados-nação perante a incapacidade de atribuir respostas contundentes aos problemas emergentes e comuns da nossa sociedade contemporânea. Posteriormente, se apresenta a pesquisa de dois casos concretos: a Comunidade Andina de Nações e o Mercosur, e se faz uma verificação dos principais feitos que contribuíram para o desenvolvimento de tais entidades também aqueles que paralelamente demonstram os fatores que atuam na peculiar descontinuidade dos projetos de integração no continente latino-americano. Finalmente, se realiza uma constatação geral e de conteúdo comparativo dos casos estudados, como, forma de mostrar sobre as perspectivas da região e como a mesma poderá contribuir para uma futura implementação de uma governança global.

Palavras-chaves: governança global, América Latina, integração regional, Comunidade Andina de Nações, Mercosur.

Introducción

Ante los efectos de la globalización en las relaciones de poder, es visible la necesidad de reconfiguración de los paradigmas que determinarán la construcción del Estado-nación para posibilitar la flexibilización de su soberanía, y así contestar con mayor eficacia los emergentes problemas de orden planetaria que afectan nuestra sociedad contemporánea, como por ejemplo cambio climático, la cyber-

seguridad, el terrorismo, el desarrollo humano, entre otros.

De ese modo, el destino del Estado-nación como modelo de organización institucional de nuestra sociedad está estrechamente vinculado al orden internacional, considerando el aumento de la interdependencia entre órdenes nacionales y la consagración de una futura gobernanza global.

En ese camino, que va desde los Estados-nación hacia la futura gobernanza global, encontramos como una especie de punto intermedio los procesos de integración regional, los cuales se presentan a manera de modelo de organización institucional del poder en pleno desarrollo ante la esfera internacional, que deben ser consolidados en el ámbito supranacional y direccionados a la solución de problemáticas comunes de determinadas regiones, así como de orden planetaria, sobre todo con respecto a las temáticas de desarrollo humano.

Por lo tanto, una perspectiva de análisis comparada de los procesos de integración debe funcionar como vector de orientación sobre el modo como las entidades regionales se fortalecen en pro de una futura implementación de la gobernanza global, a partir de la constatación de similitudes y diferencias.

Es cierto que tal modalidad de investigación considera las distintas trayectorias históricas y culturales que caracterizan los procesos de integración y que definen sus respectivos perfiles, especialmente, con relación al continente latinoamericano, donde las preferencias en tal ámbito son marcadas por la superposición de instituciones y fracturas ideológicas, elementos que deben necesariamente hacer parte de las propuestas de investigación para construcción de una gobernanza regional.

El presente artículo tiene como finalidad presentar y debatir sobre los principales factores que contribuyen para el desarrollo del proceso de integración latinoamericano y cómo estos actúan en la conformación de un futuro modelo de gobernanza global, a través de una propuesta de análisis comparado de casos concretos.

Así, en la primera parte, se establecen las premisas metodológicas que pautan la discusión, fundadas en los conceptos teóricos sobre gobernanza global y el papel desempeñado por los procesos de integración respecto al tema, y así se caracteriza el debilitamiento de los Estados-nación ante la incapacidad de atribuir respuestas contundentes a los problemas emergentes y comunes de nuestra sociedad contemporánea.

Posteriormente, se presenta la investigación de dos casos concretos: la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado del Sur (Mercosur); en este punto se hace una verificación de los principales hechos que contribuyeron para el desarrollo de tales entidades y que demuestran los factores que actúan en la peculiar discontinuidad de los proyectos de integración en el continente latinoamericano. Finalmente, se realiza una constatación general y de contenido comparativo de los casos estudiados como forma de reflejar las perspectivas de la región y cómo esta podrá contribuir para una futura implementación de una gobernanza global.

Gobernanza global, integración regional y comparación

Contemporáneamente, el mundo sufre profundas transformaciones en las relaciones de poder. La intensificación del proceso de globalización, que incrementa considerablemente los niveles de interdependencia entre los Estados-nación y sus ciudadanos, pasa a imponer la opción por modelos institucionales que logren una actuación efectiva en el ámbito internacional para la protección de los denominados bienes públicos globales, es decir, aquellos que por su extensión multinacional deben ser compartidos y generar beneficios para la humanidad como un todo, y exigir así instrumentos de protección que van más allá de las fronteras estatales (Contipelli, 2016b).

La propia idea de gobernanza global, como afirma Joseph Stiglitz (2006), surge a partir del concepto de bienes públicos globales. Pueden ser considerados como bienes públicos globales los bienes materiales (el agua, las florestas, los recursos naturales), así como la seguridad internacional (la estabilidad política global, la estabilidad económica, la asistencia humanitaria, la protección del medio ambiente, el avance del conocimiento). Prosigue el autor con la consideración de esos bienes caracterizados por la *no-rivalidad* en su consumo y la *no-exclusión* de sus consumidores.

Estas afirmaciones evidencian el nítido debilitamiento del poder de los Estados-nación ante su incapacidad para

resolver los emergentes problemas de la sociedad actual, como el cambio climático, el consumo, la pobreza, el terrorismo, la inmigración, el tratamiento de epidemias, entre otros, los cuales retiran su condición de principal y único actor en la esfera política mundial, para privilegiar fórmulas de gobernanza de carácter multinivel y cooperativo que posibiliten la maximización de acciones conjuntas con la debida repartición de sus costes y beneficios, así como la adecuada protección a los bienes públicos globales.

Para reforzar los argumentos anteriores, David Held (2010) señala que, finalmente, en la actualidad se reconoce que los problemas globales no pueden ser resueltos por un Estado-nación actuando en solitario, ni tampoco por Estados que solo luchan por ocupar un lugar en sus bloques regionales. Así, el autor pondera que en la medida que han ido aumentando las exigencias al Estado, ha ido surgiendo un conjunto de problemas políticos que no pueden ser adecuadamente sin la cooperación de otros Estados y de actores no estatales; de modo que cada vez se tiene más conciencia de que los Estados ya no son las únicas unidades políticas apropiadas, bien sea para resolver los principales problemas políticos o para gestionar la amplia gama de funciones públicas.

En definitiva, la condición actual de la humanidad impone la búsqueda de fórmulas de organización social que posibiliten un ajuste entre el poder institucional y los efectos de la

globalización, que consoliden la idea de interdependencia y solidaridad entre naciones para enfrentar problemas comunes y de orden planetaria, lo que exige la flexibilización del paradigma de la soberanía absoluta propia de la figura Estado-nación y una mayor interacción política en el ámbito supranacional, como forma de establecer un apropiado camino para lograr una futura gobernanza global.

Con relación a las afirmaciones anteriores, es interesante apuntar la idea de *Estado-mundial* desarrollada por Alexander Wendt (2003), que presupone la existencia de una entidad de carácter supranacional que atienda la necesidad de establecer una estructura coercitiva que posibilite la integración global de las naciones, respetando sus diversidades en un ambiente de paz y seguridad. Conforme el pensamiento del autor, contemporáneamente, competiría a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹ el hecho de convertirse en tal instancia de decisión jerárquicamente superior en la esfera internacional, ejerciendo las atribuciones de un Estado-mundial a través de un modelo de gobernanza inclusiva que permita las manifestaciones de

mocráticas de múltiples campos de interés: económico, cultural, científico, entre otros, y reducir de esta manera eventuales conflictos entre diferentes percepciones de mundo.

Un punto por ser destacado en las consideraciones de Wendt (2003) tiene que ver con la Unión Europea, la cual debe ser comprendida como una especie de prototipo en términos de gobernanza comunitaria supranacional, por su compleja estructura institucional que busca homogenizar intereses en un espacio históricamente caracterizado por divergencias a través de la adopción de una política, al menos normativamente, de contenido consensual y democrático que visa la solución de problemas comunes de la región.

Ante el panorama presentado, es posible afirmar que los procesos de integración regional desempeñan un papel decisivo en la consagración de una futura estructura de gobernanza global, en la medida que la persecución de objetivos externos, domésticos y transnacionales convergentes en determinada área, a través de estructuras reconocidas institucionalmente, estre-

¹ La actual estructura institucional de la gobernanza global se encuentra asentada en los modelos de instituciones financieras Bretton Woods y de la ONU, surgidos tras la Segunda Guerra Mundial. Dichos modelos establecen una interconexión multinivel entre sistema internacional y nacional, sin necesariamente atender para la determinación de un trabajo conjunto y eficiente entre diferentes actores existentes en el plan internacional para hacer frente a los problemas comunes de nuestra sociedad y que atingen la protección de los bienes públicos mundiales. Esto, una vez que las entidades representativas de tales modelos, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, estén orientadas prioritariamente a atender los intereses de las potencias occidentales hegemónicas en perjuicio de las demás regiones, lo que genera un desnivel en la distribución de los posibles beneficios advenidos del proceso de globalización.

cha eventuales lazos de cooperación y posibilita una actuación dinamizada en pro del trato de intereses que no pueden ser solucionados aisladamente por los Estados-naciones.

De ese modo, los procesos de integración regional deben ser visualizados históricamente como una etapa anterior a una futura y necesaria implementación de un modelo de gobernanza global. En otras palabras, los bloques de integración regional funcionan como un elemento institucional intermedio que posibilita la apertura de un canal de comunicación entre los Estados-nación y la prospectiva de formación de un Estado-mundial. Estamos conscientes de que el camino es largo y está caracterizado por una serie de obstáculos y dificultades; sin embargo, el momento histórico que vivimos se orienta a favor del regionalismo y de sus múltiples y recíprocas relaciones, para promover un acercamiento entre las naciones y ciudadanos, y principalmente afrontar sus problemas comunes.

Considerando entonces que la gobernanza global consiste en el objetivo por ser logrado y los procesos de integración regional prospectan su implementación ante la estructura institucional existente en nuestra sociedad contemporánea, la investigación político-científica debe centrar sus análisis en la constatación de los factores que posibilitan el equilibrio de las relaciones de poder y fortalecen el establecimiento de un diálogo abierto en el orden internacional des-

de la perspectiva de acciones comunes en el plan externo, transnacional y local, que coincidan en la protección de los bienes públicos globales y en las propuestas de cooperación y desarrollo humano.

Es importante señalar que esos factores cognitivos que están vinculados a la identidad de cada región poseen un papel crucial en la definición de los modelos de cooperación internacional, en la medida que permiten comprender los elementos que son compartidos en un determinado espacio territorial para evaluación de objetivos y resultados, como las expectativas respecto de prácticas políticas, sociales y económicas. La interconexión entre integración e identidad no configura algo dado o constante, ni tampoco excluyente en sus correspondientes realidades, sino elementos que coexisten y se complementan a lo largo del desarrollo de las propuestas de integración, que, de tal manera, se construyen socialmente a través de la interacción de complejidades domésticas y transnacionales (Acharya, 2012).

En ese contexto, surge una serie de mecanismos para el análisis de los procesos de integración y sus múltiples dimensiones, destacándose entre ellos el método comparado, que permite la constatación de las diferencias y similitudes entre bloques regionales a partir de distintos ángulos, para realizar un balance de sus puntos positivos y negativos, sobre todo en lo que se refiere a la prospección de una futura gobernanza global. Así, la comparación

posibilita una mejor visualización de cómo el proceso de integración regional actúa en ambientes específicos, señalando la interacción de una pluralidad de factores relacionados con historia, cultura, religión, economía y política, los cuales participan del desarrollo de las entidades representativas de tales modelos de cooperación en la esfera supranacional y permiten la contextualización de las acciones tomadas en tal sentido.

De ese modo, los estudios comparados deben trascender consideraciones formales y penetrar en el núcleo de los factores que están en constante interacción con el significado de la realidad social, componiendo la dinámica de construcción del perfil político de las instituciones e inspirando el contenido de sus respectivas estructuras y decisiones, para posibilitar una apreciación productiva que valore las virtudes de la diversidad, y así promover su aceptación y la comprensión recíproca entre distintos actores políticos (Cotterrell, 2006).

Es cierto que, ante la especificidad de cada proceso integracionista, esos factores se manifiestan en diferentes modos y grados en cada contexto social, y están decisivamente influenciados por los discursos ideológicos que se presentan y dominan el escenario político de los países miembros de tales bloques; es decir, que contribuyen para la dinámica de construcción y reconstrucción del perfil de una determinada institución. De esta manera, componen los valores y la pluralidad

de fuerzas que deben ser consideradas por una investigación comparada ante el escenario multicultural contemporáneo y sus perspectivas en términos de gobernanza global.

Los procesos de integración poseen peculiaridades que deben ser consideradas en el análisis y prospección de sus etapas de desarrollo, de tal modo que no estamos autorizados a establecer una ley universal de integración (Haas, 1961), que podría, por ejemplo, ser deducida del modelo europeo. Se comprende, entonces, que la Unión Europea debe ser utilizada como un parámetro de investigación, ante su fórmula que, de cierto modo, puede ser considerada como bien sucedida, lo que permite extraer diversos elementos para construcción de los demás procesos de integración existentes en el mundo como el latinoamericano, pero jamás como el modelo único y exclusivo que debe ser aplicado a la realidad de otros continentes, los cuales tienen sus propias trayectorias histórico-culturales, que constituyen el vector guía para la conformación de una eventual gobernanza comunitaria supranacional en distintas regiones del planeta.

Por lo tanto, ante las circunstancias peculiares de América Latina, los procesos de integración regional siempre fueron marcados por dos aspectos: la superposición y discontinuidad, los cuales en determinado sentido podrían ser comprendidos como perjudiciales a la consolidación de los marcos generales de las entidades regionales y su orientación a favor de una go-

bernanza supranacional y futuramente global. Así, el recurso al método comparado posibilita la identificación de los factores que contribuyen para el descompenso de la integración latinoamericana y cómo ellos pueden ser contextualizados, como en el caso de la CAN y del Mercosur, que se encuentran compuestos por países que representan la fragmentación existente de manera contemporánea en la región y que pueden, a partir de un análisis comparado, contribuir a la evolución de otras propuestas de integración en el contexto latinoamericano.

La Comunidad Andina de Naciones

La CAN surge como Pacto Andino con la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969 entre Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú, para configurar una unión aduanera con el objetivo de fortalecer el poder de negociación y de actuación de los países de la subregión en la esfera comercial internacional. Es importante señalar que la causa impulsora del proceso integracionista andino

está vinculada a un descontentamiento con la actuación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc), por la ausencia de consideración de las diferencias existentes entre sus miembros.²

También dentro de esa etapa inicial del proceso de integración andino, se destacan dos hechos: en 1971, Venezuela notificó a la Alalc su intención de incorporarse al Acuerdo de Cartagena, lo que efectivamente ocurrió en febrero de 1973; en 1976, ocurre la retirada de Chile del bloque, justificada en divergencias sobre las medidas económicas relativas al libre comercio, pero en realidad vinculadas al periodo político turbulento cuando se encontraba el país con el golpe militar comandado por Augusto Pinochet.³

Durante la década de los ochenta, o *década perdida*, la crisis económica en el continente, asociada a la promoción de políticas proteccionistas, redujo las posibilidades de implementación de los objetivos acordados en el Acuerdo de Cartagena, hecho que impactó

² Señalado como una de las grandes motivaciones para la firma del Acuerdo de Cartagena, además de la pretensa uniformidad económica en la región andina, está relacionada con la insatisfacción de determinados países miembros de la Alalc, en especial los subdesarrollados, por la ausencia de mecanismos compensatorios. En tal sentido, González (1979) afirma que "Los países medianos y pequeños que se encontraban abocados a formar sus propias estructuras continuaron desarrollando principalmente sus políticas de sustitución de importaciones para sus propios mercados, ya que su potencialidad para aprovechar el mercado ampliado requería una acumulación inicial de infraestructura que no poseían. Este elemento creó el descontento de los países medianos y pequeños que en 1969 promovieron el acuerdo sub-regional andino" (p. 14).

³ Con respecto a la retirada de Chile del Pacto Andino, Casas Gragea (2003) afirma que "Bajo el régimen del general Pinochet, Chile adoptó un modelo económico liberal de orientación hacia fuera que el resto de países del Acuerdo consideraron incompatibles con la estrategia y los objetivos conjuntos establecidos. Finalmente, esto supuso el abandono de Chile del Grupo Andino en 1976 y como consecuencia, un duro retroceso en el proceso comunitario andino" (p. 16).

negativamente en la consolidación del proceso integracionista andino.

Posteriormente, el contexto internacional favorable, con la intensificación del comercio mundial e internacionalización del capital y la adopción de políticas domésticas –basada en la apertura de mercados por influencia del Consenso de Washington– generaran un ambiente favorable durante la década de los noventa para el fortalecimiento del proceso de integración andino con la clara opción por un modelo de regionalismo abierto.

Uno de los mejores ejemplos que demuestran la tendencia de flexibilización de las reglas del Pacto Andino está relacionado con la Decisión 322 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena del 25 de agosto de 1992. Esto permitió a los países miembros del grupo promover negociaciones unilateralmente con otros países de la región (Asociación Latinoamericana de Integración, Centroamérica y Caribe), estando apenas obligados a comunicar tal hecho a los demás miembros de la comunidad, lo que contrariaba el artículo 98 del Acuerdo de Cartagena, que exige la realización de consultas a la Comisión para adquirir compromisos de carácter arancelario con países ajenos a la subregión, lo que evidentemente prioriza los intereses nacionales en detrimento de los comunitarios, revelando el carácter intergubernamental que pasa a ser asumido por el bloque.

En dicho periodo, además de arreglos institucionales que permitirán la crea-

ción de una zona de libre comercio y la determinación del arancel externo común, fueron realizados arreglos institucionales a través de los Protocolos de Trujillo (1996) y de Sucre (1997) para profundización del proceso de integración, atribuyéndole no solo connotación técnica y comercial, sino también de contenido claramente político, con el reemplazo del Pacto Andino por la CAN y la consagración del Sistema Andino de Integración.

De ese modo, las modificaciones implementadas en las propuestas originarias del proceso de integración conferirán a la CAN una arquitectura institucional compleja similar a de un Estado, con aspiraciones supranacionales, especialmente, relacionadas con la idea de formación de un mercado común.

La primera década del siglo XXI es crucial para la CAN, cuando la fragmentación ideológica del continente latinoamericano pasa a ser percibida en su composición, lo que puede ser perfectamente constatado con la retirada de Venezuela en 2006, después de que Colombia y Perú anunciaran el establecimiento de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

Sin embargo, con la Cumbre de Tarija en 2007, fue establecido el paradigma de la integración integral, que al establecer como objetivo lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de los pueblos andinos y en armonía con la naturaleza refuerza la presencia de aspectos culturales y

ambientales, lo que revela su estrecha vinculación con el denominado *Sumak Kawsai*, conceptos que inspiran el nuevo constitucionalismo latinoamericano en Bolivia y Ecuador, naciones presididas por Gobiernos con fuerte connotación social.

De todos modos, es relevante señalar que uno de los objetivos propuestos para el bloque y de fundamental importancia en su evolución es la adopción de una política exterior común que está lejos de ser implementada, considerando las diferentes y contradictorias perspectivas ideológicas de los gobernantes de los países miembros, como puede ser constatado en el evidente confronto de posiciones políticas de Bolivia y Ecuador con las de Perú y Colombia, sobre todo a partir del momento cuando los dos últimos adoptaron Acuerdos Bilaterales de Libre Comercio con las grandes potencias occidentales (Estados Unidos y la Unión Europea), los cuales vienen generando un desestímulo al comprometimiento con el desarrollo del proceso de integración andino (Contipelli, 2016a).

A partir de las consideraciones anteriores, es posible constatar la heterogeneidad ideológica presente en la composición de la CAN, que implica una ausencia de percepción única entre los gobernantes sobre el futuro del

proceso de integración; esto demuestra que la convergencia, respecto de cuestiones relativas a factores políticos, precede a las de orden económico en la determinación del desarrollo del bloque. La consecuencia es que la CAN no produce los efectos que le son deseados y no cumple con sus ambiciones, pues presenta una estructura institucional inconducente con su realidad; es decir, abstractamente se presenta como entidad de carácter supranacional, pero en la práctica funciona como una instancia de decisiones intergubernamentales, en la cual su agenda es utilizada por los gobernantes para atender sus intereses nacionales y pragmáticos, sin cualquier compromiso con las aspiraciones comunitarias e institucionales presentes en la formación de la entidad.

Mercado del Sur

En la década de los noventa del siglo pasado, durante el ya señalado periodo de consagración del modelo de regionalismo abierto, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay impulsaron su proceso de integración por intermedio del Tratado de Asunción, con la creación del Mercosur, entidad destinada a la conformación de un mercado común entre los países signatarios, definiendo un programa de liberalización comercial y de reducción de las barreras arancelarias.⁴

⁴ Con respecto al contexto donde se forma el Mercosur, Álvaro Vasconcelos (2007) comenta que el bloque puede ser considerado el primero proyecto de integración generado por la globalización, a partir de una

Con la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994, fue establecido el Arancel Externo Común, y de esta forma se determinó la unión aduanera y las reglas de relaciones comerciales entre los miembros del bloque, mediante la cual se comprometen a negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o grupo de países extrazonas en los cuales se otorguen preferencias comerciales, conforme Decisión del Consejo del Mercado Común 32/00. Esto impidió la negociación unilateral de nuevas preferencias comerciales, lo que, por un lado, ayudó a una mayor cohesión entre el grupo; pero, por otro lado, dificultó la implementación de un código aduanero común para el desarrollo de las propuestas de integración, lo que convirtió a la región en una zona de libre comercio.

En el siglo XXI, el cambio de orientación político-ideológico en el continente sudamericano, con la asunción de Gobiernos de izquierda y centroizquierda en los países miembros del Mercosur, afectó el proceso de integración en la región, ante la voluntad común de tales Gobiernos por superar el anterior modelo neoliberal, para consagrar prácticas políticas económicas coordinadas por el Estado dentro de

una perspectiva desarrollista preocupada sobre todo por la inclusión social.

De esta manera, se verifica una ampliación de los objetivos del Mercosur, especialmente, para imponerle una connotación de carácter social en la estructura institucional de la entidad, más que nada con la iniciativa de creación de los siguientes órganos: 1) Instituto Social del Mercosur, aprobado en la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social y creado por Decisión del Consejo Mercado Común 03/2007, y que tiene como propósito la investigación en el campo de las políticas sociales, para promover y generar acciones de carácter inclusivo, con equidad e igualdad; 2) Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), creado por Decisión del Consejo del Mercado Común 14/09, y el cual está orientado a la investigación, capacitación y apoyo en la coordinación de políticas regionales de los derechos humanos, entre las cuales se destacan las políticas de memoria, verdad, justicia y reparación ante graves violaciones; políticas de igualdad y no discriminación; políticas de prevención de la violencia institucional y seguridad ciudadana e infraestructura en derechos humanos; y 3) el Parlamento del Mercosur (Parlasur), aprobado por

Cont. nota 4

actitud consciente de Brasil y Argentina sobre las dificultades enfrentadas por las naciones en desarrollo para superar los desafíos económicos durante tal momento histórico. Así, el Mercosur surge como una respuesta a las necesidades de sus miembros de cambiar las políticas de desarrollo implementadas en las décadas de los sesenta y setenta, direccionadas a la industrialización y consecuente sustitución de las importaciones para actualizarlas y orientarlas a la apertura comercial e integración en el mercado internacional; es decir, ajustadas a las propuestas neoliberales del Washington Consensus.

el Programa de Trabajo 2004-2006 del Consejo del Mercado Común, y que se constituye en 2006 como espacio político de representación del pluralismo y de las diversidades contenidas en el territorio del bloque, para cumplir funciones testimoniales en defensa de la democracia y de los derechos humanos. Sobre el Parlaser es importante esclarecer que, aunque se caracterice como órgano político, no posee facultades decisorias, con actuación restringida a la elaboración de ciertos dictámenes no vinculantes, lo que hace que padezca de los mismos problemas de legitimidad y competencias de los demás parlamentos regionales latinoamericanos.

Además, en ese periodo, considerando los vínculos político-ideológicos entre los Gobiernos de las naciones interesadas y la apertura de las directrices establecidas por el Tratado de Asunción, con respecto a la aceptación de otros Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, el Mercosur pasa a incorporar dos nuevos países: Venezuela y Bolivia.

Venezuela firma el protocolo de adhesión al Mercosur en 2006; sin embargo, este proceso apenas se completa en 2012, tras la suspensión de Paraguay en las decisiones del bloque, en razón de sus problemas domésticos, relacionados con la destitución del entonces presidente Fernando Lugo y la ausencia de elecciones democráticas en el país. Así, a partir del 30 de julio de 2012, con Paraguay alejado de sus funciones ante el Mercosur, los miem-

bros restantes aprobaron el ingreso de Venezuela como miembro pleno, y atribuyeron mayor peso político a la entidad, una vez que pasa a contar con una población de cerca de 275 millones de personas, equivalentes al 70% del total de Sudamérica y un Producto Interno Bruto (PIB) de 3,32 billones de dólares; esto es, el 83% del de la región, además de una extensión territorial correspondiente al 72% de toda región (12,7 millones de kilómetros cuadrados).

En el caso de Bolivia, el país firmó el Protocolo de Adhesión al Mercosur en 2012, pero solamente en 2015 la totalidad de los Estados miembros del bloque reconoció tal documento, que, actualmente, aguarda su incorporación en los respectivos congresos nacionales. Mientras no se complete el referido trámite legal, Bolivia será considerado como "miembro en proceso de adhesión" con derecho a voz, pero sin voto en las decisiones del bloque.

De todos modos, a lo largo de los años, con las transformaciones de las relaciones comerciales en el ámbito global, que exigen una actuación de carácter más pragmático, en especial con el superciclo económico experimentado a partir del *boom* de las *commodities* y el crecimiento de la presencia de China en América Latina, se verifica un mayor interés de las autoridades políticas de los países miembros en la flexibilización de las reglas del Mercosur, principalmente, en lo que se refiere a la posibilidad de establecimiento de acuerdos comerciales de manera unilateral.

Uno de los mejores ejemplos de esa pragmatidad puede ser constatado en el Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones, firmado en julio de 2014, mediante el cual China se propone a construir obras de infraestructura (dos hidroeléctricas y una ferrovía) en Argentina, que, en contrapartida, permitirán la elaboración de productos manufacturados chinos en su territorio, los cuales reducirán la fuerza competitiva de Brasil en el mismo sector, ignorando, además de las reglas comerciales del Mercosur, una histórica *partnership* entre los dos países (Contipelli y Picciau, 2015).

La señalada pragmatidad se acentúa motivada por una serie de importantes hechos ocurridos en la primera década del siglo XXI, especialmente entre el bienio 2014-2015, los cuales promueven un nuevo giro ideológico en Sudamérica, acreditado por los emblemáticos resultados obtenidos por proyectos políticos de derecha en la región, como la victoria del candidato Mauricio Macri en las elecciones presidenciales en Argentina, lo que pone fin al peronismo de los Kirchner; el debilitamiento del chavismo en Venezuela, con el éxito de la oposición en las elecciones legislativas; la derrota de Evo Morales en el referéndum destinado a aprobar su cuarta reelección en el Gobierno del país, y el proceso de *impeachment* movido contra Dilma Roussef, que parece cerrar los 16 años de dominación del escenario político en el país por el Partido de los Trabajadores, con el retorno de un gobierno de centro-derecha.

Paralelamente, a los revueltos políticos del Mercosur, en la misma región, especialmente, en los países del Pacífico, fue desarrollada una propuesta de política exterior direccionada al libre comercio, inicialmente, con la participación bilateral en acuerdos comerciales firmados con grandes potencias, como Estados Unidos y la Unión Europea. Este movimiento gana fuerza al punto de posibilitar, en 2011, la creación de una nueva entidad de cooperación internacional, la Alianza del Pacífico, compuesta por Chile, Perú, Colombia y México, la cual presenta objetivos básicos muy bien definidos para promoción de la inserción internacional de dichos países: apertura económica y condiciones favorables para inversión extranjera, de manera que sus miembros son libres para establecer acuerdos comerciales unilateralmente.

La ascensión de la Alianza del Pacífico y su pragmática política comercial empieza a atraer nuevos interesados en acercarse al grupo, entre ellos países miembros del Mercosur como Argentina, ahora orientada a la adopción de prácticas económicas neoliberales con el Gobierno de Mauricio Macri, lo que se ajustaría perfectamente a las propuestas de liberalización defendidas por los demás miembros de la alianza. Es importante resaltar el juego geopolítico que se desarrolla en la región y sus piezas, pues los países miembros de la Alianza del Pacífico se presentan políticamente próximos a Estados Unidos, siendo considerados incluso sus aliados históricos en el continente sudamericano.

no y el apoyo de la gran potencia a la formación del bloque demuestra una especie de respuesta al aumento de la influencia china en Sudamérica.

Todo ese escenario suscita una serie de consecuencias que pueden determinar el futuro del Mercosur y del propio proceso de integración en el continente sudamericano, entre los cuales podemos señalar: la retirada de Argentina del bloque, como forma de alejar entabes normativos y permitir la firma de acuerdos comerciales unilaterales con la Alianza del Pacífico e incluso su eventual entrada en el grupo; la flexibilización de las reglas comerciales del Mercosur, con la revocación de la decisión del CMC 32/00, lo que implicaría en la conversión de la actual unión aduanera en una mera zona de libre comercio y, como efecto general, un retroceso en las perspectivas integracionistas del bloque. Finalmente, el establecimiento de un acuerdo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico, con dimensiones interregionales y bajo el consenso de los miembros de ambos bloques. Esto converge los dos polos económicos de la región y posibilita una mayor libertad de negociación entre los países involucrados, con la eventual formación de una zona de libre comercio en la región (Paikin y Perrotta, 2016).

Los cuadros descritos son directamente influenciados por la definición de los rumbos de la política doméstica de Brasil y la conclusión del proceso de *impeachment* de Dilma Rousseff, considerando que el Gobierno interino,

claramente adepto de prácticas económicas de liberalización, ya se pronunció en el sentido de promover una mayor apertura y flexibilización de las reglas comerciales del Mercosur, lo que aleja una posibilidad de salida de Argentina, ya que las perspectivas de los dos grandes socios del bloque son de momento coincidentes y fortalecen las dos tesis finales: destitución de la decisión del CMC 32/00 y Acuerdo Mercosur-Alianza Pacífico.

Aparte de un acuerdo general con dimensiones interregionales entre los dos bloques, lo que demostraría un estrechamiento de los lazos de cooperación entre las regiones del continente y un primero paso en términos de gobernanza regional –aunque por la vía de un eventual Tratado de Libre Comercio–, se comprende que las demás perspectivas presentadas para el Mercosur implican un debilitamiento de su propuesta integracionista, un nítido retroceso, para lo cual basta verificar la conversión de una consolidada unión aduanera en una zona de libre comercio.

Balances y perspectivas de la integración latinoamericana

La CAN, aunque presente una organización institucional compleja y estabilidad en sus propuestas el cometido de lograr de una integración de carácter supranacional, su realidad es muy diferente. La dinámica de sus instituciones revela un proceso de integración de carácter intergubernamental

en el que los intereses nacionales de los países miembros dominan el direccionamiento político de la comunidad, lo cual debilita el carácter comunitario de sus instancias decisionales, siendo por lo tanto cuestionable la estructura existente con la realidad actual del bloque.

Por lo tanto, se comprueba a partir de los objetivos logrados por la CAN hasta el momento que tal entidad apenas resultó conformar una unión aduanera entre los países miembros, sin alcanzar a constituirse en una entidad de carácter supranacional.

Por su parte, el Mercosur, en sus propuestas iniciales, buscaba la consecución de objetivos claramente económicos, para incrementar los niveles de eficiencia y competitividad de los países miembros, principalmente, a través de la profundización de la integración con la adopción de políticas regionales coordinadas en distintos sectores, la armonización de las respectivas legislaciones aduaneras y la conformación de una zona de libre comercio en la región.

En el desarrollo de su proceso de integración, el Mercosur, motivado sobre todo por la convergencia de orientación política e ideológica de izquierda asumida por sus miembros, pasó a adquirir preocupaciones de contenido social, para, al menos teóricamente, actuar en la transformación de las condiciones de vida de las personas, en la defensa de los derechos humanos y en el aumento de la representatividad de

los pueblos en la región, lo que implicaría un giro en las concepciones originales del bloque para direccionarlo a la búsqueda de objetivos más ambiciosos y que son necesarios para solución de los graves problemas sociales que afectan a la región.

Sin embargo, esa profundización de los nuevos objetivos propuestos para el Mercosur es colocada a prueba ante el debate político-ideológico que ocurre actualmente entre sus países miembros, que será determinante incluso para la continuidad del grupo, ante la posibilidad de retirada de uno de sus principales socios, Argentina.

Es necesario señalar que el destino de la CAN, así como del Mercosur, está interconectado, pues además de las contingencias generadas por la ausencia de un proyecto de integración salvaguardado de los cambios políticos e ideológicos domésticos, la ascensión de la Alianza del Pacífico, con su seductora política de liberalización comercial y flexibilización de relaciones comerciales entre sus miembros –la cual se orienta en sentido de construcción de un proyecto integracionista neoliberal– genera de cierto modo un agravante para afirmación de una entidad de carácter supranacional en la región, destinada al futuro establecimiento de una “gobernanza regional comunitaria” que contribuya a una eventual “gobernanza global”.

Lógicamente, para realizar afirmaciones precisas sobre el tema, es preciso estar atento a los próximos capítulos

respecto del proceso de integración sudamericano, pues un posible acuerdo general entre Alianza del Pacífico y Mercosur –que se dibuja con rasgos concretos ante la influencia del panorama político actual– contribuiría, por un lado, a la conformación de una zona de libre comercio entre los principales polos económicos, y definir así los rumbos de la gobernanza por ser adoptada para la región: de contenido neoliberal, priorizando intereses económicos y comerciales; por otro lado, implicaría en el entierro definitivo de la CAN el más antiguo y ambicioso proyecto de integración de la región y, como ya se dijo, con objetivos direccionados a la conformación de un mercado común, de una entidad supranacional.

De ese modo, se comprende que la existencia de instituciones concurrentes entre sí en una misma región es una constante en la realidad de los procesos de integración sudamericanos, debiendo ser adicionados a ese complejo escenario los factores políticos e ideológicos domésticos, que oscilan entre izquierda y derecha por periodos, como decisivos en la determinación de las preferencias para el regionalismo en el continente. Esto obstaculiza la construcción de un proyecto de largo plazo, que pueda hacer frente a los problemas reales que asolan la región a través de una entidad de carácter supranacional, protegida de las contingencias anteriormente expuestas y que contribuya efectivamente a la conformación de una futura gobernanza global.

Conclusión

En el interdependiente y complejo mundo globalizado, el reconocimiento de la diversidad y de los factores que revelan interacciones comunicativas que ocurren entre actores políticos enriquece el conocimiento de las dimensiones geopolíticas y sus múltiples modelos de cooperación. En otras palabras, la investigación comparada en la era de la globalización demanda el uso de herramientas interdisciplinarias que posibiliten el análisis de las características de los modelos de cooperación existentes para obtener una imagen clara de las diferentes dinámicas y actores que se presentan en el sistema político internacional.

Dicha perspectiva genera efectos sobre el marco político contemporáneo latinoamericano, caracterizado por un contenido de heterogeneidad que se diversifica en la existencia de varios modelos y opciones integracionistas que, al concurrir entre sí, generan un verdadero *fórum shopping* en la región. Este último impone ciertos obstáculos a la consecución de un amplio proyecto de regionalización que enfrente los verdaderos problemas comunes que afectan al continente, como la concentración de riquezas y sus consecuencias, desigualdad social, ausencia de condiciones de vida satisfactoriamente dignas a la mayoría de la población.

Sin embargo, es importante comprender nuestra propia realidad, la de un continente fragmentado ideológicamente,

y preguntarnos si la homogeneidad es lo que realmente pretendemos, si nuestra solidaridad debe ser construida dentro de un proyecto que tome en consideración las peculiaridades de nuestra historia, nuestra fuerte propensión al nacionalismo, al presidencialismo centralizador, entre otros factores que nos alejan, así, de una dominante visión institucional eurocéntrica, para construir un verdadero proceso integracionista latinoamericano.

Referencias

- Acharya, A. (2012). Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come? *The International Spectator*, 47(1), 3-15.
- Casas Grajea, A. M. (2003). *El modelo regional andino: enfoque de economía política internacional*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.
- Contipelli, E. (2016a). La Comunidad Andina de Naciones y la evolución del proceso de integración socioeconómico en Latinoamérica. *Estudios de Deusto*, (64), 275-276.
- Contipelli, E. (2016b). *Estado constitucional cooperativo: perspectivas sobre solidaridad, desarrollo humano y gobernanza global*. *Revista Inciso*, 18, 87-98.
- Contipelli, E. y Picciau, S. (2015). China's Global Order: A New Paradigm in the South South Relation. *Croatian International Relation Review*, XXI(73), 89-108.
- Cotterrell, R. (2006). *Law, Culture and Society*. London: Aldershot, Ashgate.
- González, A. C. (1979). Reflexiones sobre el futuro de la Alalc. Integración latinoamericana: el futuro de la Alalc. *Revista Mensual INTAL*, (40).
- Haas, E. B. (1961). International Integration: The European and the Universal Process. *International Organisation*, 15(03), 366-392.
- Held, D. (2010). *Cosmopolitismo: ideales y realidades*. Madrid: Alianza.
- Paikin, D y Perrotta, D. (2016). La Argentina y la Alianza del Pacífico: riesgos y oportunidades de una nueva geopolítica. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, XXII(34), 67-101.
- Stiglitz, J. (2006). Global Public Goods and Global in Finance: Does Global Governance Ensure that the Global Public Interest is Served? En J. P. Touffut (Ed.), *Advancing Public Goods. The Cournot Centre for Economic Studies Series* (pp. 149-164). Paris: Edward Elgar Publishing.
- Vasconcelos, A. (2007). European Union and Mercosur. En M. Telo (Ed.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era* (pp. 165-185). Hampshire: Ashgate.
- Wendt, A. (2003). Why a World State is Inevitable. *European Journal of International Relations*, 9(4), 491-542.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):111-131,2017

LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS Y LA ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA: ¿OTRA DÉCADA PERDIDA?*

Jerónimo Ríos Sierra**

Resumen

El propósito del siguiente trabajo es reflexionar respecto del alcance y sentido de las últimas dos décadas transcurridas en la integración regional latinoamericana a nivel intergubernamental. Además, se abordan dos esquemas propios del regionalismo posliberal, como son ALBA y Unasur. Dos esquemas que aunque responden a formas diferentes de entender la región, una desde Venezuela, la otra desde Brasil, hasta el momento, no ofrecen grandes resultados, lo cual dista de consolidar, en sentido estricto, un escenario regional poshegemónico. Si a ello se unen factores inalterados, propios de la región, como la polaridad ideológica o el nacionalismo westfaliano, y factores coyunturales como la crisis política y económica actual de Brasil o

Recibido: 26 de septiembre de 2016

Evaluated: 28 de octubre de 2016

Aceptado: 10 de noviembre de 2016

Artículo de Reflexión.

Referencia: Ríos, J. (2017). La Unión de Naciones Suramericanas y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América: ¿otra década perdida? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 12(2), 111-131. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.2310>

* Artículo enmarcado como producto del Grupo de Entorno Económico de las Organizaciones de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas, clasificado en categoría A en Colciencias, de la Universidad EAN.

** Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid; magíster en Política y Democracia, de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED); magíster en Relaciones Internacionales y magíster en Estudios Contemporáneos de América Latina, de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor asociado de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas, de la Universidad EAN. Correo electrónico: jriossie@universidadean.edu.co

Venezuela, o la emergencia de iniciativas de nuevo regionalismo como la Alianza del Pacífico, es posible entender el momento de incertidumbre que ha acompañado al regionalismo latinoamericano en las últimas dos décadas.

Palabras clave: regionalismo abierto, regionalismo posliberal, América Latina, Unasur, ALBA.

THE UNASUR AND THE BOLIVARIAN ALLIANCE FOR THE PEOPLE OF OUR AMERICA: ANOTHER LOST DECADE?

Abstract

The purpose of this paper aims to reflect on the scope and meaning of the last two decades of Latin American regional integration. Specially, two schemes of post-liberal regionalism are studied, as ALBA and Unasur. These two schemes respond to two different ways of understanding the region, one from Venezuela, the other from Brazil. However, up to now, they do not offer great results or consolidate, strictly speaking, a post-hegemonic regional scenario. Anyway, we cannot forget other factors in understanding the uncertainty that characterizes the Latin American regionalism: factors such as ideological polarity and Westphalian nationalism, and other economic factors such as the current political and economic crisis in Brazil or Venezuela, or the emergence of new regionalism initiatives such as the Pacific Alliance.

Keywords: Open-regionalism, post-liberal regionalism, Latin American, Unasur, ALBA.

A UNIAO DE NACOES SURAMERICANAS E A PARCERIA BOLIVARIANA PARA OS POVOS DA NOSSA AMÉRICA: OUTRA DÉCADA PERDIDA?

Resumo

O objetivo deste trabalho é refletir sobre o alcance e significado das últimas duas décadas passadas na integração regional na América Latina em nível intergovernamental. Além disso, se abordam dois esquemas próprios do regionalismo pós-liberal são abordados, como ALBA e da Unasul. São dois esquemas que, embora, respondem a diferentes maneiras de entender a região, uma das de Venezuela e a outra do Brasil, até o momento, não oferecem grandes resultados, o qual diverge em consolidar, estritamente falando, um cenário regional pós-hemogénico. Se a eles se unem fatores inalterados, próprios da região, como a

polaridade ideológica ou o nacionalismo de westfálico, e fatores conjunturais como, a crise política e econômica atual do Brasil ou a Venezuela, ou surgimento de iniciativas de novo regionalismo como o ligamento Pacific Alliance é possível entender o momento de incerteza que tem acompanhado o regionalismo latino-americano nas últimas duas décadas.

Palavras-chave: regionalismo aberto, regionalismo pós-liberal, América Latina, Unasul, ALBA.

Introducción

Este artículo invita a reflexionar sobre la situación actual de la integración regional latinoamericana, la cual lleva en continuo diseño varias décadas, gravitando en torno a un espagueti-*bowl* que dificulta la construcción de un escenario geopolítico de convergencia. Así, las siguientes páginas se preguntan acerca de cómo se puede entender actualmente la integración regional latinoamericana. De esta pregunta se deducen otras como: ¿cuál es el alcance actual del regionalismo posliberal?, ¿en qué situación se encuentran los proyectos poshegemónicos iniciados durante la década pasada?, ¿es posible hablar de una nueva etapa regional al albor de los proyectos regionales derivados del progresismo latinoamericano?

La hipótesis que acá se plantea es la de entender que, tras algo más de una década de regionalismo posliberal, la construcción regional experimenta una suerte de acumulación de 20 años perdido. El escenario suramericano o latinoamericano aún se encuentra en proyecto, habida cuenta de los resultados que ofrecen los dos esquemas objeto de estudio y que son los más

representativos de la última etapa del regionalismo latinoamericano: por un lado, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) que no termina por construir una alternativa de integración sólida; por otro lado, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), el proyecto chavista espoleado por la noción de *socialismo del siglo XXI*, que se encuentra en una profunda crisis de identidad, fruto de la difícil situación económica y política que atraviesa Venezuela. Si a ello se añade que el Mercado Común del Sur (Mercosur) continúa entre una unión aduanera imperfecta y un mercado común precario y la Comunidad Andina (CAN) sigue sin superar una crisis existencial que dura una década, todo invita a pensar que ni el regionalismo posliberal ni su predecesor —el regionalismo abierto— han cumplido con su responsabilidad de converger los Estados latinoamericanos hacia una entidad sólida de integración regional.

Además, no se pueden olvidar otros factores constantes, como la persistencia de nacionalismos en clave *westfaliana*, la nueva apuesta por volver al regionalismo abierto, como evoca la Alianza del Pacífico, o las posibilidades

que encuentra el escenario interamericano en la nueva relación a la que aspiran Washington y La Habana. Así, lo cierto es que las certidumbres son pocas y las posibilidades múltiples.

Dicho esto, el siguiente trabajo se organiza en torno a cuatro partes. En la primera, se reflexiona teóricamente sobre los enfoques y múltiples teorías que, desde las relaciones internacionales, invitan a entender América Latina. De esta manera, se presentan las posibilidades que ofrecen, entre otras, el neorrealismo, constructivismo, neofuncionalismo, institucionalismo o posestructuralismo. Todos ofrecerían múltiples posibilidades en la comprensión de los cambios regionales acontecidos en el continente.

Tras ello, se describe cómo ha evolucionado la integración regional latinoamericana, especialmente desde la década de los noventa hasta la actualidad; esto es, desde el regionalismo abierto hasta el regionalismo posliberal y en cuya presentación subyace, en todo caso, una senda interpretativa más próxima al posestructuralismo. Esto se concretaría, si cabe más, con el análisis de los dos esquemas de integración objeto de estudio: ALBA y Unasur.

Finalmente, se concluye planteando horizontes, incertidumbres y renovados paradigmas que, posiblemente, definirán los campos de estudio sobre la región en el corto y mediano plazo.

Cómo comprender (o no) a América Latina desde la teoría de las relaciones internacionales

La integración regional latinoamericana acepta una prolífica teorización que, sin embargo, puede arrojar resultados de carácter dispar en función del enfoque o la teoría adoptada. A tal efecto, una forma tradicional desde la cual estudiar los esquemas de integración regional, especialmente desde la superación de la Guerra Fría, ha sido el neofuncionalismo. Haas (1958), su máximo precursor, ya en 1958 reconocía que la integración es “el proceso por el cual los actores políticos en diversos y distintos ámbitos nacionales aceptan desviar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes” (p. 16).

Dicho así, los parámetros neofuncionalistas entienden la necesidad de configurar procesos de construcción supranacional a partir de la creación de entidades mayormente políticas, en las que la transferencia de competencias soberanas actúe como elemento nuclear. Es decir, una especie de *regionalización* en la que prima lo común político sobre la base de una arquitectura institucional desde la cual armonizar, multilateralmente, la toma de decisiones conjuntas y la imbricación exitosa entre la agenda *ad intra* y *ad extra* de los Estados que conforman el marco regional. Junto a lo anterior, el neofuncionalismo se entiende como

una continua aspiración, a modo de *spill-over* que, en muchas ocasiones, desde la crítica es tildado de determinista, en la medida en que, aun dinámico, acaba entendiéndose inevitable. Incluso, el neoneofuncionalismo trata de sobreponerse a esta limitación incorporando un elemento más flexible y pragmático en la construcción paulatina de la región, al entender que lo que importa, por encima de todo, es la disminución de barreras entre Estados y el incremento de posibilidades entre la dimensión social y política de la integración. Esto, trascendiendo de las tradicionales formas estancas desde las que se entiende la integración regional (Wiener y Diez, 2003).

Empero, en estos términos, los enfoques herederos de las aportaciones de Mitrany (1948) no es que contribuyan mucho a entender la integración regional en América Latina. La crisis institucional en la CAN o el estancamiento de Mercosur, más de dos décadas después de su creación, dan buena cuenta del poco funcionamiento de ese *spill-over*, máxime cuando los esquemas dominantes transitan entre formas imperfectas, a lo sumo, de unión aduanera y mercado común. Asimismo, es difícil aspirar a una agenda temática compartida, erigida desde la transferencia de competencias soberanas, cuando Unasur, que se puede interpretar como el esquema más ambicioso de la región, reconoce en su Tratado Constitutivo el "irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estado" (Tratado Constitutivo de Unasur).

Por su parte, la teoría liberal ofrecería diferentes posibilidades. Aplicando el liberalismo sociológico de Deustch (1957), cabría entender la comprensión de la integración regional desde mecanismos de interacción intergubernamental que favorezcan la creación de comunidades de seguridad. Una interacción asimétrica en los años de la Organización de Estados Americanos (OEA) y en el orden geopolítico de la Guerra Fría, pero crecientemente horizontal, en las últimas dos décadas. De hecho, el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) puede entenderse como un éxito plausible desde esta teoría, más próximo a la concepción trasnacional de la teoría liberal que proponen Rosenau y Czempiel (1992). Lo anterior porque estos se aproximan a un concepto como el de *agenda negativa*, en la cual amenazas y riesgos compartidos, desde una representación trasnacional, ameritan respuestas convergentes, que en Unasur cuando menos se identifican con efectos de seguridad energética, seguridad alimentaria o seguridad ambiental, y frente a las que el Estado necesita de mecanismos cooperativos para optimizar sus respuestas eficaces al respecto.

Por otro lado, recurriendo a la teoría liberal republicana de Russett (1993) o Doyle (1997), amparada en lo que podríamos denominar como *consenso liberal sobre la construcción de paz*, la democracia queda salvaguardada partiendo de sus elementos plurales que irían desde la Resolución 1080 de 1990 de la OEA, hasta las propias cláusulas democráticas que permitieron

a Mercosur o Unasur excluir, por ejemplo, a Paraguay de la integración regional tras el golpe parlamentario de 2012. Sin embargo, la salvaguarda democrática, más bien, funge como un elemento más en la forma como se entienden las relaciones políticas intergubernamentales latinoamericanas donde más bien, y ante todo, podría decirse que impera, al menos en la forma, una mayor proximidad al liberalismo institucional presente en Young (1993) o Levy (1993). Es decir, la integración se comprende como el referido *espagueti-bowl*, necesario para comprender que la integración institucionalizada –a diferencia de la experimentada en los años del viejo regionalismo– permite y promueve la cooperación entre Estados, así como la creación de mutuas oportunidades y la consecución de compromisos comunes.

Estas tres dimensiones liberales convergen en algún punto en el recurrido concepto de *interdependencia compleja* que podría encontrarse en parte de la arquitectura regional latinoamericana. Ello, en la medida en que: 1) la seguridad, en sentido militar, no es importante en el continente; 2) la expansión de mercados, el intercambio comercial y la liberalización de la economía han sido nucleares en los últimos dos decenios; 3) se observa una mayor semejanza y complementariedad en la agenda interna y externa de los Estados –aunque lastrada por una noción westfaliana de la soberanía y un profundo alineamiento ideológico, y 4) nuevas formas de poder se diluyen en marcos institucionales que

terminan por responder a intereses regionales adaptados a una confluencia de liderazgos, de Brasil con Unasur o de Venezuela con ALBA.

Incluso, cabría pensar en un cuarto paradigma liberal, que serviría para entender la integración regional latinoamericana en los últimos años. Por ejemplo, Moravcsik (1997) reconoce, dentro de su teorización sobre el liberalismo en las relaciones internacionales, un liberalismo ideacional, uno comercial y uno republicano, igualmente identificables en el continente. Como los define Grasa (2015):

El liberalismo ideacional se focaliza en la compatibilidad de las preferencias sociales respecto de bienes colectivos fundamentales como la unidad nacional, las instituciones políticas legítima y la regulación socioeconómica. Por su parte el liberalismo comercial se centra en los incentivos creados por las oportunidades para las transacciones económicas transfronterizas. El liberalismo republicano, a su vez, se focaliza en la naturaleza de la representación doméstica y en las posibilidades que resultan de la búsqueda de conductas orientadas a obtener rentas y réditos. (p. 118)

Dicho de otro modo, desde el liberalismo ideacional se puede comprender de qué modo el hastío con el nuevo regionalismo y las políticas del Consenso de Washington confluyen con el giro a la izquierda y una nueva manera de agregar intereses en la esfera regional

latinoamericana en torno al referido regionalismo posliberal. Frente a este, el idealismo comercial encontraría un prolífico campo de análisis en la relación de los años del aperturismo económico y comercial de la región, coincidente con los inicios del orden geopolítico de posguerra fría y los Gobiernos conservadores del continente en la década de los noventa. Finalmente, el liberalismo republicano encontraría importantes posibilidades de teorización en la integración de las agendas de los Estados más influyentes de la región sobre los esquemas de integración aparecidos, como sucede con Brasil y Unasur, y Venezuela y ALBA.

Otras opciones de interpretación del regionalismo latinoamericano pueden encontrarse en el constructivismo y el posestructuralismo. El constructivismo cobra fuerza con el fin de la Guerra Fría y a tenor de la incapacidad explicativa, al respecto, de neorealismo y neoliberalismo. Así, uno de los elementos más importantes es la construcción de actores o escenarios regionales desde la centralidad de ideas, valores, identidades, intereses, significados intersubjetivos e intencionalidades colectivas. De esta manera, elementos como el contexto cultural o la identidad colectiva, destacadas por Katzenstein (1996), estarían presentes en la nueva forma como se entiende lo latinoamericano, en oposición a lo hegemónico, desde inicios de la década pasada. Una suerte de redefinición de la doctrina Monroe (1823) en la que América Latina es para y desde lo latinoamericano un *relato* de identidad

colectiva y cosmovisión compartida, infundida en un pasado común que se inspira, incluso, en imágenes como la de Simón Bolívar. Estos elementos conformarían una identidad regional sui géneris en oposición a lo americano o lo hegemónico, de la cual deriva un interés particular por construir una América Latina más fuerte en el sistema internacional, más influyente en las organizaciones de cariz global y más autónoma de Estados Unidos. Todo, al albor del nuevo contexto multipolar que, en inicio, ofrece el orden geopolítico de Posguerra Fría.

Lo anterior permite, a su vez, nuevas interpretaciones desde el análisis del discurso, sobre cómo entender identidad y práctica social en la integración regional latinoamericana. Esto es, cómo se construye una imagen de contrapoder estadounidense, pero con intereses ni mucho menos homogéneos e igualmente politizados, ya no solo desde los Gobiernos, sino además desde los movimientos sociales *contrahegemónicos* o las oposiciones políticas de sesgo conservador. De hecho, ahí reposa una de las posibilidades teóricas del constructivismo frente a otras teorías:

[...] la diversidad de intereses resultante hace que las opciones potenciales de los actores sean también variadas y, por tanto, difíciles de prever. De ahí la necesidad de estudiar la construcción de los intereses nacionales de los Estados para entender su comportamiento en política exterior. La práctica social que

se desarrolla mediante interacciones que parten de identidades diversas e intereses plurales conforma una política internacional especialmente compleja para cuyo estudio el social constructivismo parece estar mejor preparado que las corrientes dominantes hasta los años noventa. (Ibáñez, 2015, p. 203)

Lo anterior se aproximaría a las perspectivas posestructuralistas de Ashley y Walker (1990) o Der Derian y Shapiro (1989), quienes se sirven de instrumentos teóricos provenientes de la Escuela de Frankfurt, teorías críticas o anotaciones poscoloniales. Incluso, algunos referentes latinoamericanos como Quijano (1991), Mignolo (2010) o Castro-Gómez y Grosfoguel (2007) van más allá de comprender la modernidad como fracaso histórico para señalar que lo prioritario para entender las relaciones internacionales, y en particular el alcance y sentido de lo latinoamericano, pasa por el análisis crítico de los discursos y la deconstrucción de un capitalismo epistemológico que es tan sutil como dominante en la región.

Finalmente, la comprensión regional de América Latina no puede dejar de lado la teoría neorrealista que, pese a todo, sigue dominando buena parte del análisis científico social de las relaciones internacionales en general, y de los estudios latinoamericanos, en particular. Así, la instrumentalización de las organizaciones internacionales, y en el caso regional, de los diferentes esquemas e instituciones de integración intergubernamental, la pervivencia de

códigos geopolíticos e intereses nacionales confrontados, la continuidad de disputas fronterizas irresolutas o una percepción de la soberanía en clave westfaliana –que recela de la transferencia de competencias soberanas a niveles supranacionales– fungen como variables por tener en cuenta para la utilización de marcos de análisis que van desde los clásicos del realismo ofensivo de Mearsheimer (1995) hasta las revisiones neoclásicas de Rose (1998) o las interpretaciones recientes, *real-constructivistas* de Barking (2011).

Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal: dos décadas perdidas

Las últimas dos décadas de integración regional se pueden comprender, con base en lo anterior, de muy diferente manera. A partir de parámetros estrictamente neoneofuncionalistas, se podría afirmar que América Latina, desde una dimensión más pragmática que teórica, ha buscado dar salida a una nueva forma de cooperación intergubernamental más amplia de lo estrictamente comercial que caracterizó a las décadas del nuevo regionalismo. Desde una dimensión liberal, se podría intuir que existe un reacomodo de la región a las nuevas exigencias de la globalización, que pasan por una mayor complementariedad de agendas e instituciones, sobre la base de una mayor atención al principio, ya referido, de transnacionalidad. Asimismo, desde una interpretación posestructuralista o constructivista, América Latina ha

experimentado un proceso paulatino de resignificación de su posición en el sistema internacional, a partir de una perspectiva de oposición con el modelo tradicional de carácter hemisférico e interamericano, dirigido desde Washington. De hecho, se sustantiva un nuevo discurso y una nueva forma de (auto)configuración frente a lo hemisférico, estadounidense o imperialista. Sea como fuere, desde el neorrealismo el pesimismo de la perpetuidad de condiciones inalteradas que se traducen en códigos geopolíticos e intereses poco convergentes desdibujan el alcance real de la nueva etapa integradora que inició en la década pasada.

Todas estas posibles lecturas se imbrican en una realidad de cambio de la integración a nivel regional, como es el regionalismo posliberal. Este no se trata de un proyecto de globalización antihegemónica, pero sí de una nueva forma de entender las relaciones intergubernamentales desde las élites políticas latinoamericanas. Empero, lo hace en mayor concordancia con las estructuras progresistas de gobierno, y en favor de construir una latinoamericanidad particular, en la medida de lo posible, autónoma del norte, pero con intereses particulares de los dos liderazgos más influyentes de Venezuela y Brasil.

El fin de la Guerra Fría marca, de por sí, un cambio en la forma como se entiende la integración regional latinoamericana, habida cuenta de la victoria que experimentan la globalización de los mercados y la necesidad de internacionalizar la economía en su

máxima expresión. En ese entonces, la lectura de la integración pasaba, necesariamente, por una clave económica y comercial frente a la que se yuxtaponía una suerte de Gobiernos conservadores en la región, los cuales interiorizan el Consenso de Washington (1989) y sus recomendaciones en cuanto a liberalizar, privatizar y desregular, igualmente evidentes en 1994, bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el, posteriormente fracasado, proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Se trataba de romper con el intervencionismo estatal de los años de la sustitución por importaciones y trascender de las dinámicas de integración intrazona. Se redefinen el Pacto Andino (1969) y el Mercado Común Centroamericano (1960), en la CAN (1989) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (1992), respectivamente, además de crearse el Mercosur (1991). Todos estos esquemas compartían la lógica de que la integración económica era la prioridad en una competencia creciente de globalización de los mercados. Se trataba de hacer valer la fórmula "+ Mercado-Estado", en la que el resultado de ese binomio, en principio, era el de aspirar a una mejor sociedad civil, al menos en apariencia, pues la realidad fue todo lo contrario.

La fórmula de desregular, privatizar, externalizar y reinventar el Gobierno bajo el barniz de la eficiencia no era nueva. Desde la Comisión Trilateral (1975) y hasta los trabajos de media-

dos de los noventa de Gaebler y Osborne (1993), se encuentra todo un constructo teórico, cuya mejor constatación habían sido los Gobiernos neoconservadores de Thatcher (1979-1990) y Reagan (1981-1989). Sin embargo, este conjunto de medidas en América Latina, que reducían las relaciones internacionales a una cuestión de oportunidad y negocio, iban a llevar consigo un debilitamiento de las instituciones de gobierno y una importante brecha social que se traduciría en más de 200 millones de personas viviendo por debajo del umbral de la pobreza y haciendo del continente la región más desigual del mundo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2014).

Como fruto de lo anterior, se da un importante déficit de legitimidad sobre los Gobiernos conservadores latinoamericanos, lo que precipita un paulatino viraje hacia Gobiernos de izquierda. A la llegada al poder de Chávez, en Venezuela (1999), se suma la victoria del Partido de los Trabajadores de Lula da Silva, en 2001; Kirchner y el Nuevo Peronismo llegan a la presidencia de Argentina en 2003, y Morales y Correa asumen la presidencia de Bolivia y Ecuador en 2006 y 2007, respectivamente.

Este “giro a la izquierda” entiende que el Estado debe retornar a tener una posición prioritaria, hacia adentro de las fronteras, así como en el diseño y la orientación política y social de la integración latinoamericana. Es decir, más intervención en la economía, más gas-

to público, mejor fortalecimiento de la dimensión social, mayor diálogo político entre los Estados y mejores mecanismos de cooperación, trascendiendo de la economía y el comercio. Se comienza a entender que la integración debe incorporar otras dimensiones diferentes de las que hacían parte del regionalismo abierto. Huelga decir que la coyuntura económica expansiva, unida al auge de los precios del petróleo y al abandono de Estados Unidos, que tiene entre sus prioridades regionales Afganistán e Irak, permite pensar esta nueva forma de entender América Latina desde esta misma. Es una lectura desde un enfoque progresista y desarrollista, que buscará priorizar un nuevo impulso sobre la agenda social y reinterpretar así la lógica integradora en la que América Latina debe ser una construcción regional, estrictamente, para los latinoamericanos.

Es desde este contexto como surgen nuevas formas de reinterpretar la región en términos geopolíticos y geoculturales: ALBA, Unasur Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). El primero sería un esquema impulsado por Venezuela, con miras a combatir la pobreza y la exclusión social y entendiendo que es imprescindible superar los obstáculos tradicionales de la integración latinoamericana como el intercambio desigual, las reglas comerciales rígidas o la imposición de programas de ajuste; esto, eliminando barreras y aprovechando las ventajas competitivas del intercambio de bienes y mercancías. Al respecto, el petróleo, especialmen-

te durante los años de mayor precio del barril, sirvió de instrumento de intercambio, pero sobre todo de alineamiento e influencia sobre países como Ecuador, Bolivia o Nicaragua, próximos a la noción, tan emergente como posteriormente prolífica, del socialismo del siglo XXI.

Unasur aparece en 2008 como un esquema de integración regional que incorpora, asimismo, dos elementos relevantes para Sanahuja (2010):

[...] con Unasur, en particular, el regionalismo latinoamericano se está redefiniendo en clave suramericana, frente a las tradicionales referencias simbólicas latinoamericanas, que abarcaban toda la región, o los actuales marcos subregionales centroamericano, andino, y del Cono Sur. Como construcción política, "Suramérica" se presenta como el nuevo marco de referencia regional tanto a efectos de las relaciones regionales, y con el resto del mundo. (p. 88)

Y además, se consolida la mejor expresión del regionalismo posliberal, por cuanto se busca:

1) una primacía de la agenda política; 2) otorgar mayor papel a los actores estatales en el marco de las agendas económicas "post Consenso de Washington"; 3) mayor énfasis en una agenda positiva de integración centrada en la creación de instituciones y políticas comunes así como en una cooperación

no tanto comercial; 4) mayor preocupación por la dimensión social y las asimetrías en los niveles de desarrollo; 5) mayor preocupación por las carencias en infraestructura regional; 6) mayor atención a la seguridad energética y, 7) a la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y su legitimación. (Sanahuja, 2008, p. 21)

Todo lo anterior, con un entramado institucional, novedoso, organizado en torno a una Secretaría General, un Parlamento Suramericano y un elenco de Consejos, como Infraestructura y Planeamiento, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y, el más importante, el CDS. Con ello, se dejaba entrever la ambición de un esquema que desde su inicio se encontraba en la apuesta regional de los dos liderazgos más influyentes de la región en ese momento, aunque finalmente terminará quedando más próximo al interés de Brasil (Ríos, 2011).

Por último, y aunque trasciende del objeto de estudio, en febrero de 2010 aparecía la Celac. Un esquema de concertación, prácticamente calcado en sus principios rectores a la OEA, pero que busca relegar, en cierto modo, al escenario interamericano. Para lo anterior se parte de un nivel de diálogo del más alto nivel gubernamental y con una orientación de políticas que, sobre la base de una identidad común, aspira a integrar a los Estados latinoamericanos, sin Canadá ni Estados Unidos, pero sí con Cuba.

Sin embargo, y pese a todo, como podrá verse a continuación, tras una década de regionalismo posliberal, todo invita a pensar que este transita entre incertidumbres y factores, tanto endógenos como exógenos, que invitan, cuando menos, a relativizar el éxito y el poder transformador que, en su inicio, acompañaron a las ideas regionales de ALBA o Unasur.

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América: de la petrodiplomacia al ostracismo

El origen de ALBA debe identificarse como el inicio de una nueva forma de entender la integración regional. Algo “nuevo” frente a lo “viejo”, donde lo viejo lo representaba el proyecto ALCA, desvirtuado por la falta de voluntad política de los Estados, mayormente suramericanos, y que en su momento escenificó Hugo Chávez con sus famosas palabras “¡ALCA, ALCA..., al carajo!” en el marco de la IV Cumbre de las Américas de Mar de Plata, en 2005. Una Cumbre en la que el proyecto hemisférico de integración regional era abandonado, fungiendo como un punto de inflexión clave en una nueva forma de entender el regionalismo a partir de entonces.

Este cambio se remonta unos años atrás, cuando en la Cumbre de Isla Margarita de 2001, aparece por primera vez la idea de ALBA, entonces acogida como un proyecto que debía recalibrar la relación Estado-mercado a nivel regional, a efectos de beneficiar a

una sociedad civil interpretada en clave latinoamericana y caribeña, sobre la cual primar la necesidad de espolear acciones que fortaleciesen los derechos humanos, la cuestión de género, el desarrollo sostenible, las minorías étnicas y los sectores más vulnerables de la sociedad civil latinoamericana. ALBA entroncaba, de esta manera, con la noción de un socialismo del siglo XXI, desde donde la noción *élite/imperio* permitía justificar un esquema de integración regional de corte socialista, de sesgo populista, antihegemónico y, por extensión, antiestadounidense.

La carga ideológica que suponía ALBA se sustentaba con algunos elementos que merece la pena destacar. Se buscaba fortalecer la posición de Telesur como un conglomerado mediático continental, sobre la base de una figura jurídica de empresa multi-estatal, con los apoyos de Argentina, Cuba, Uruguay y Venezuela. Por otro lado, el petróleo ganaba fuerza como un instrumento de cooperación, basado en lógicas de intercambio con los Estados miembros de ALBA, y se respondía así a una instrumentalización de dicho petróleo como factor de influencia a través, especialmente, de Petrocaribe, Petroandina y Petrosur (Altmann, 2009).

Además, otras iniciativas como la creación del Cono Energético Suramericano en 2006, la firma del Tratado Comercial de los Pueblos, entre Cuba y Venezuela y Bolivia (los dos protagonistas energéticos más influyentes del continente), o el protagonismo de Venezuela en la I Cumbre Energética

Sudamericana de abril de 2007, en Isla Margarita, ponían de manifiesto la importancia de la energía como elemento para entender la nueva cooperación e integración regional del continente; ello, con base a una profunda carga ideológica que respaldaban Venezuela y su capacidad petrolera en la región (Altmann, 2008).

Finalmente, cabría añadir la proximidad de ALBA, y también Unasur, con el Banco del Sur, creado en diciembre de 2007 por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Venezuela, y cuya intención era crear una arquitectura financiera internacional, paralela a las instituciones de Bretton Woods, que confiriera una suerte de soberanía financiera, especialmente en lo que afecta al control de recursos y las condiciones de devolución de préstamos para los países latinoamericanos. Empero, su alcance ha quedado desdibujado con los años, alineado con pequeños proyectos alejados de los macroproyectos inicialmente planteados. Basta recordar que de la partida, inicialmente soñada, de 300.000 millones de dólares, apenas se ha ejecutado hasta 2015 poco más de 7000 millones. Debe destacarse que, en todo caso, se ha respetado la lógica de reducir asimetrías entre los Estados regionales, mejorar una distribución más equitativa y reducir la dependencia de la economía estadounidense.

A pesar de lo anterior, especialmente entre 2009 y 2015, la evolución de ALBA ha lastrado una serie de debilidades. En primer lugar, ALBA no ha

construido ese escenario de multilateralismo colaborativo que, en su momento, algunos países como Venezuela criticaron de ALCA. La discusión sobre el alcance y el sentido de ALBA ha estado siempre dificultada por la fuerte impronta ideológica y por el protagonismo de Venezuela que, finalmente, casi ha hecho depender a ALBA de la voluntad de Caracas.

De hecho, en muchas ocasiones, por el propio carácter antihegemónico de ALBA, este esquema de integración es más bien de un esquema excluyente con las formas de diálogo interamericano que invita a posicionamientos expresos al respecto y los cuales, en su momento, llegaron a generar críticas, por ejemplo, de Brasil. En más de una ocasión, el entonces presidente Lula da Silva criticaba a ALBA al sostener que había que abandonar la ideología en las relaciones comerciales y que era imprescindible escapar de maniqueísmos integradores, habida cuenta de que Venezuela, entre otras cuestiones, le vendía el 85% de su petróleo, precisamente, a Estados Unidos. Es más, ALBA responde a una particular forma de entender la región latinoamericana frente a otra, alternativa, no excluyente, como la de Unasur. Así, la confluencia de liderazgos dispares, especialmente entre Venezuela y Brasil, invita a pensar en una suerte de *patrimonialización* del liderazgo regional, a través de procesos de cooperación intergubernamental que, finalmente, han terminado duplicando estructuras no tan convergentes como pareciera en un inicio. Basta recordar cuando en

la III Cumbre Presidencial de Unasur, celebrada en Cartagena, Colombia, el 27 de enero de 2008, el borrador del Acta Constitutiva de Unasur no era aprobado por todos sus miembros, más que nada por las resistencias de algunos de los integrantes de ALBA (Altmann, 2008).

El resultado es que ALBA llega y se desarrolla en esta década como un escenario de profunda polaridad con Estados Unidos, pero también con otros Estados de la región como Colombia, con quien Venezuela va a sostener una importante confrontación ideológica que acaba *implosionando* en la CAN, con la salida del Gobierno bolivariano para entrar a Mercosur. Tal era el nivel de confrontación que, desde ALBA, en algún momento se llegó a plantear una eventual alianza militar contra el principal aliado de Washington en la región. Así, más bien, ALBA terminaba siendo un escenario de influencia en el Caribe y Centroamérica, principalmente por la proximidad ideológica con Nicaragua, pero extensible, en menor medida, a otros países como Honduras y Guatemala, que pasaron a formar parte de ALBA desde 2007.

Por todo, puede reconocerse que el mayor valor agregado de ALBA es más simbólico y retórico que programático, lo cual no es óbice para reconocer la originalidad de la creación de una cesta de productos y servicios locales de los países miembros, que sirve como instrumento de compensación del pago de la factura petrolera a Venezuela. Esto, reafirmando la estrategia

de Chávez de buscar que la deuda se convirtiese en un mecanismo de integración, al tomar como referencia parte de la experiencia positiva que, en algunos términos, se había desarrollado en los últimos años con países como Cuba, Argentina o Uruguay.

No obstante, cabe cuestionar de ALBA, a tenor de las experiencias de los últimos años, en primer lugar, si verdaderamente ha construido algo real en torno a la idea de socialismo del siglo XXI. Es decir, es destacable la filosofía de algunos de los proyectos y la narrativa de los objetivos misionales del esquema integrador, pero no pareciera que su alcance e impacto haya tenido un resultado transformador a tal efecto. De hecho, buena parte de las tendencias de mejor distribución de la riqueza o mejoramiento a los condicionantes sociales han venido ligados, más bien, al ciclo expansivo de la economía que se proyectó en el continente hasta 2013. Así, ALBA pareciera un proyecto ideológico que es cercano en muchas ocasiones al peronismo argentino de los años cuarenta o al personalismo simbólico que, como confrontación clásica a la idea de hegemonía o imperio, personifica Fidel Castro (Gratius, 2007). No hay que olvidar lo importante que es para ALBA la proximidad con Cuba, tanto por el aporte de las ideas políticas como por su contribución en parte de la logística.

Lo anterior ha dependido de un contexto favorecido por la proximidad ideológica, la bonanza de los precios del petróleo, la excelente situación

económica de la región y el distanciamiento geopolítico de Estados Unidos que, en todo caso, ha servido de alteridad a efectos de construir la particular identidad bolivariana. Se es bolivariano porque se rechaza lo norteamericano. No obstante, la realidad actual es bien distinta a la de hace unos años. El precio del petróleo por debajo de 40 dólares el barril, la economía venezolana desplomada, la proximidad de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, el cambio de Gobierno en Argentina y la influencia creciente de Washington sobre Centroamérica y el Caribe ayudan a comprender la situación desdibujada, teñida de ostracismo y, por ende, de incertidumbres, por la que ALBA atraviesa en la actualidad.

¿El Mercado Común del Sur como núcleo duro de la Unión de Naciones Suramericanas?

Tradicionalmente, Brasil se ha encontrado ante una disyuntiva regional/global en lo que respecta a su proyección internacional (Caballero, 2011). Una proyección que, hasta hace algo más de dos décadas, se orientaba más a la inserción internacional que al plano estrictamente regional. No obstante, es gracias a Mercosur, y con ello a la estrategia compartida, tanto por Cardoso como por da Silva, que el escenario regional latinoamericano pasa a concebirse como enclave prioritario para los intereses brasileños.

El hecho de que Brasil sea a Mercosur lo que Mercosur a Brasil, es decir, una

pieza indisociable en este escenario de integración regional, resulta sumamente importante para comprender de qué modo el influjo brasileño ha ido definiendo el camino por seguir para Mercosur; máxime, cuando ALCA se dispuso como un riesgo capital que podía diluir el proyecto presentado por el Mercosur.

Asimismo, esta mayor proximidad a la región explica el protagonismo y la apuesta brasileña por espolear y fortalecer el escenario regional que ofrece Unasur y que, desde el inicio, construye un proyecto de cooperación intergubernamental de cariz político y social, pero que –no se debe obviar– se construye (potencialmente) sobre las estructuras económicas de la CAN y Mercosur. Una Unasur que, en cierto modo, debe entenderse como un proyecto próximo al imaginario regional latinoamericano que construye Itamaraty, desde una concepción neodesarrollista, cuyos pilares son la democracia, el comercio y la seguridad, y junto a ellos la negociación, el diálogo político y la resolución pacífica de los conflictos (Sanahuja, 2012).

El proyecto unasureño, en cierto modo, contrasta con el ideologizado proyecto venezolano. A diferencia de ALBA, Unasur aspira a hacer de Suramérica una región desmilitarizada, sin presencia permanente de tropas extra-regionales y cuya impronta queda evidente en el CDS. Además, concibe como prioridad el hecho de reducir la impronta ideológica que, por ejemplo, ha llevado a Venezuela a disidencias

notables con países como Chile, Perú o Colombia en los últimos años.

Brasil es consciente de que un protagonismo mediador, que armonice potenciales conflictos regionales y dirima posibles desavenencias, respalda notablemente su proyección de líder en el escenario regional suramericano. A tal efecto, se comprende el protagonismo nuclear que cobra el mencionado CSD, desde el cual se han desconectado algunas de las crisis políticas más importantes de los últimos años, como la agitación social tras la matanza de Porvenir, en Bolivia en 2008; la gestión de la crisis colombo-venezolana derivada de los bombardeos de la fuerza aérea colombiana en territorio ecuatoriano, también en 2008; el motín policial contra Rafael Correa en 2010; o, más recientemente, la posición a favor del depuesto presidente paraguayo, Fernando Lugo, tras los disturbios de 2012. También, el carácter mediador brasileño se pudo observar cuando, tras la nacionalización del gas boliviano, hasta entonces comprado mayoritariamente por Petrobras y tras cuya operación estaba Chávez, Brasil superó las tensiones inicialmente surgidas, por cuanto que de fondo alzaprímó la relación estratégica con el país. Como señala Serbin (2008):

Brasil busca desarrollar una política consistente de influencia moderada en la región, con bajos costos políticos y, frecuentemente una diplomacia activa pero cautelosa. En este sentido, Brasil evita involucrarse en conflictos regionales y más bien

asume un papel conciliador, cambiando la relación con América del Sur no sólo en términos de mayor interdependencia económica sino también de una mayor responsabilidad política del país en su entorno geográfico más cercana a través de un *soft power* (más) propio de una potencia mediana. (p. 144)

Otra gran diferencia de Brasil y de Unasur con respecto de Venezuela y ALBA reside en la percepción y relación que guarda con Estados Unidos y la Unión Europea. Unasur mantiene un diálogo político mucho más afable y distendido, gracias al sistema político confiable brasileño, su mayor compromiso comercial y seguridad jurídica, su independencia de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o sus excelentes relaciones con la Unión Europea, entre otros. Asimismo, pese a que Brasil busca más una agenda regional cooperativa, erigida desde el binomio indisociable de la concordia política y el desarrollo, y Estados Unidos opta más por los acuerdos bilaterales vinculados con la agenda de seguridad, lo cierto es que convergen en numerosas cuestiones regionales pertinentes con América del Sur. Una de ellas, de gran importancia, es la estrategia en el juego político promovido desde Venezuela. Una estrategia, la brasileña, claramente dominada –más allá del discurso político– por el pragmatismo, la estabilidad política del país y el interés económico, energético y comercial de la integración regional y su proyección exterior.

A pesar de todo, el aspecto nuclear —a la vez que irresoluto en estos años— es cómo Brasil puede resolver su liderazgo regional suramericano e integrarlo con el propio devenir de Unasur. Para ello, es prioritario no solo consolidar su arquitectura institucional y su credibilidad como entidad regional, sino además el resolver cómo complementarse con el Mercosur, e incluso con la CAN, y así institucionalizarse en un mismo escenario regional.

Es en este contexto donde Brasil debe enfrentarse a dos desafíos de suma importancia: la conciliación de múltiples espacios de inserción global y regional, y la necesidad de dotar a los ámbitos supranacionales de actuación en Unasur. Todo, con una dosis suficiente de credibilidad, en la que factores como la diversidad, la asimetría y la gobernabilidad operan como variables de trascendencia, imposibles de obviar. De hecho, ambos retos, después de siete años de vida de Unasur no se han resuelto.

Lo anterior es muy importante porque Mercosur, en su dimensión ampliada con Venezuela, además de cumplir con su cometido de integración regional en el espacio sudamericano, se ha servido de una red de preferencias comerciales que abarca a otros miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, como Chile y Bolivia, engrosando en sus objetivos políticos la defensa de la democracia y los derechos humanos, entre otros. Desde esta eventual tesitura, Mercosur y Unasur partirían, *ab initio*, de un co-

metido económico y político similar, cuya mayor diferencia reposaría en el hecho de que, desde Unasur, se abordan cuestiones como la infraestructura física y la complementación energética, no previstas en Mercosur. Ello, unido al hándicap de distar, todavía notablemente, del grado de compromiso, institucionalización y desarrollo del que goza, más allá de sus dificultades, Mercosur.

Resulta difícil albergar ese potencial horizonte que, sin duda, espolearía la integración regional suramericana. Mercosur continúa inmerso, tras los años, en una etapa compleja, producto de la ineficacia de sus instituciones para mantener los objetivos comunes que impulsaron los Estados miembros a inicios de los noventa. El proceso de integración no ha avanzado como se desearía, pues Mercosur transita entre una unión aduanera incompleta y una precaria zona de libre comercio. Empero, tampoco se puede negar que una proyección de Unasur pueda revitalizar no solo el proyecto mercosureño sino también una CAN en profunda crisis. Una crisis desdibujada por la falta de voluntad política, la polaridad ideológica y la negociación individual en 2006 de Colombia y Perú, con motivo de los últimos tratados de liberalización comercial con la Unión Europea y Estados Unidos.

En conclusión, si el liderazgo brasileño fuera capaz de atraer el horizonte que plantea Unasur al sentido mercosureño, cabría pensar la posibilidad de que ambos espacios se potenciasen

recíprocamente, sirviendo el segundo de núcleo duro para la integración regional sudamericana, y haciendo de Brasil el principal referente, con unos objetivos económicos, políticos, comerciales y sociales compartidos y próximos al ideario regional sudamericano que particularmente concibe. De no conseguirlo, también cabe la posibilidad de que Mercosur se diluya en Unasur, que no termine de avanzar y, con ello, se constituya un nuevo horizonte de oportunidades para las alternativas que presenta el discurso venezolano en la región y que Brasil no comparte.

No obstante, hasta el momento y desde Unasur, aunque las expectativas en infraestructura iniciales quedan muy lejos, se ha cumplido con algunos proyectos, en cierto modo, menores, como la creación de la Carretera Interoceánica que unió Perú con Brasil, o el Gasoducto Transcaribeño colombo-venezolano. Sea como fuere, y más allá del CDS, que sí ha funcionado eficazmente, por el momento, el resto de la arquitectura institucional apenas ha tenido relevancia alguna.

Por todo, y tras varios años de potenciales posibilidades, pareciera que el efecto *luna de miel*, que en sus inicios acompañó a Unasur, poco a poco se ha ido diluyendo. No se ha avanzado en la articulación con la CAN y el Mercosur, y no se han superado las debilidades institucionales supranacionales, con excepción del CDS. De este modo, son incertidumbres y proyectos por consolidar los que siguen acompañando la noción de regionalismo pos-

liberal en América Latina en torno a su representación en Unasur.

Conclusiones

Dicho lo anterior, se pueden recoger diferentes conclusiones que, seguramente, seguirán siendo objeto de estudio y reflexión en el futuro inmediato de las relaciones geopolíticas en y de la región. En primer lugar, América Latina, en lo que afecta a su integración, transcurre por tiempos de incertidumbre, que ha estado marcada por los escasos resultados que arrojan los esquemas integradores más característicos de la integración posliberal, como son Unasur y ALBA, así como por la crisis económica y política de dos de los países que, en los últimos años, más han influido y espoleado las nuevas formas de diálogo regional en el continente como son Brasil y Venezuela.

A ello hay que añadir el posible viraje conservador de algunos de los Gobiernos de la región, como Argentina, Paraguay o Perú, que en inicio, pareciera, se sienten más próximos al alcance y sentido del regionalismo abierto que al del posliberal. La apuesta por uno u otro modelo, o la búsqueda de la convergencia de ambos, la marcará, nuevamente, la voluntad política de los Estados y el nivel de desarrollo institucional que los esquemas posliberales puedan mostrar en el corto plazo, sobre todo, si en verdad se materializa un verdadero cambio de color ideológico en los Gobiernos del continente.

La emergente Alianza del Pacífico se erige como un esquema yuxtapuesto que evoca esa mayor afinidad a las lógicas comerciales de integración propias de la década de los noventa, visibilizando las trayectorias paralelas, no convergentes, que hasta el momento acompañan al regionalismo abierto y posliberal. Cualquier esfuerzo de proximidad requerirá niveles de compromiso mayor del acumulado en los últimos años. De igual manera, no puede dejarse por fuera la política de aproximación que, sobre todo en estos últimos tres años, ha protagonizado Washington, y que llega a su máxima expresión en la normalización de las relaciones con Cuba y que, según se resuelva, puede impulsar nuevamente los escenarios de diálogo interamericanos. Lo anterior, reposicionando las lógicas de concertación interamericanas y multiplicando las opciones de la integración regional. Una integración regional que, a pesar de todo, ofrece innumerables posibilidades de análisis e interpretación para una disciplina como esta de las relaciones internacionales.

Referencias

- Altmann, J (2008). *ALBA institutions and mechanisms*. Recuperado el 7 de mayo de 2016 http://www.plataformademocratica.org/Publicaciones/22406_Cached.pdf
- Altmann, J. (2009). El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿interese comunes? *Nueva Sociedad*, 219, 127-144.
- Ashley, R. y Walker, R. (1990). Speaking the Language of Exile: Dissidence in International Studies. *International Studies Quarterly*, 34(3), 259-417.
- Barking, S. 2011. Realist Constructivism. *International Studies Review*, 5(3), 325-342.
- Caballero, S. (2011). Brasil y la región: una potencia emergente y la integración sudamericana regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54(2), 158-172.
- Castro-Gómez, S. y Grosfoguel, R. (2007). *El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal] (2012). *Panorama económico y social de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Santiago de Chile: autor.
- Comisión Trilateral (1975). *The Crisis of Democracy*. Nueva York: New York University Press.
- Der Derian, J. y Saphiro, M. (1989). *International/Intertextual Relations: Post Modern Readings of World Politics*. Lexington: Lexington Books.
- Deutsch, K. (1957). *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Doyle, M. (1997). *Ways of War and Peace*. Nueva York: Norton.
- Gaebler, T. y Osborne, D. (1993). *Re-inventing Government. How the*

- Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York: Plume.
- Gratius, S. (2007). *La "revolución" de Hugo Chávez: ¿proyecto de izquierdas o populismo histórico?* Recuperado el 20 de abril de 2017, de http://fride.org/descarga/COM_Rev-Chavez_ESP_mar07.pdf
- Haas, E. (1958). *The Uniting of Europe, Political Science and Economic Forces 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Grasa, R. (2015). Neoliberalismo e institucionalismo. La reconstrucción del liberalismo como teoría sistémica internacional. En C. del Arenal y J. A. Sanahuja (Eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp. 97-125). Madrid: Tecnos.
- Ibáñez, J. (2015). Socialconstructivismo: ideas, valores y normas en la política mundial. En C. del Arenal y J. A. Sanahuja (Eds.), *Teorías de las Relaciones Internacionales* (pp.189-217). Madrid: Tecnos.
- Katzenstein, P. (1996). *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- Levy, M. (1993). The study of international regimes. *European Journal of International Relations*, 1(3), 267-300.
- Mearsheimer, J. 1995. The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5-49.
- Mignolo, W. (2010). *Desobediencia epistémica. Retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad y gramática de la descolonialidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Mitrany, D. (1948). *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*. Londres: Royal Institute for International Affairs.
- Moravcsik, A. (1997). Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*, 51(4), 513-553.
- Quijano, A. (1991). Colonialidad y modernidad/racionalidad. *Perú Indígena*, 13(29), 11-29.
- Ríos, J. (2011). Unasur o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela. *Revista Reflexión Política*, 13(25), 50-63.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172.
- Rosenau, J. y Czempiel, E.-O. (1992). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russett, B. (1993). *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Sanahuja, J. A. (2008). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, 7, 11-54.
- Sanahuja, J. A. (2010). La construcción de una región. Suramérica y el regiona-

- lismo postliberal. En M. Cienfuegos y J.A. Sanahuja (Eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur* (pp. 97-134). Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs [Cidob].
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: el caso de Unasur. En A. Serbin (Ed.), *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos* (pp. 19-72). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales [Cries].
- Serbin, A. (2008). Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, (7), 135-152.
- Wiener, A. y Diez, T. (2003). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Young, O. (1993). The politics of international regimen formation: managing natural resources and the environment. *International Organization*, 43(3), 349-375.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):133-161,2017

URUGUAY Y SU INGRESO AL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. EL DERECHO INTERNACIONAL EN EL ROL DE UN ESTADO PEQUEÑO*

Wilson Fernández Luzuriaga**
Nicolás Pose***

Resumen

En octubre de 2015, Uruguay fue elegido Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este trabajo analiza los mensajes del

Recibido: 21 de septiembre de 2016
Evaluado: 27 de noviembre de 2016
Aceptado: 3 de febrero de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Fernández, W. y Pose, N. (2017). Uruguay y su ingreso al Consejo Nacional de las Naciones Unidas. El derecho internacional en el rol de un estado pequeño. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 133-161. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.2302>

* En diciembre de 2015, Uruguay fue elegido Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En forma inmediata, el Programa de Estudios Internacionales de la Universidad de la República (Uruguay) formuló un proyecto para el seguimiento y el estudio de la participación del país en el bienio 2016-2017. Este trabajo realiza una descripción analítica de los discursos de los representantes nacionales uruguayos en el período de instalación de Uruguay como Miembro No Permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Un objetivo adicional es presentar una novedosa metodología de procesamiento de discursos en esta arena de la política internacional, para analizar y clasificar los mensajes siguiendo un criterio sustantivo, mediante la operacionalización de los principios generales de Derecho Internacional.

** Dr. (c) en Ciencia Política, de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Profesor Adjunto del Programa de Estudios Internacionales, de la misma universidad. Correo electrónico: wilson.fernandez@cienciassociales.edu.uy

*** Maestrando en Economía Política Internacional, del London School of Economics and Political Science, Inglaterra, becario Chevening. Docente ayudante del Instituto de Ciencia Política, de la Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: n.pose@lse.ac.uk

Gobierno uruguayo en el proceso de instalación de su investidura, y su objetivo es realizar una descripción analítica de los discursos de los representantes antes de la asunción. Para ello, se aplica una novedosa herramienta de análisis que consiste en la operacionalización de los principios generales de derecho internacional. Se encuentra que el discurso uruguayo privilegia a la cooperación internacional centrada en los derechos humanos, el multilateralismo y la participación en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, y que la membresía constituye una herramienta utilizada por el Gobierno para generar acuerdos con la oposición.

Palabras clave: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, política exterior, principios generales de derecho internacional, Uruguay.

URUGUAY AND ITS INCORPORATION TO THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. INTERNATIONAL LAW IN THE ROLE OF A SMALL STATE

Abstract

In October 2015 Uruguay was elected as a Non-Permanent Member of the United Nations Security Council. This article analyses the messages of the Uruguayan government during the process of its investiture. The objective is to offer an analytical description of the discourses made by Uruguayan government officials before the designation. For this purpose, a new analytical tool is applied, which consists of the operationalization of the General Principles of International Law. It is found that the Uruguayan discourse privileges the international cooperation that focuses on human rights, multilateralism, and the involvement in Peace-keeping Operation. Additionally, it is found that the membership is a tool used by the government to seek agreements with the political opposition.

Keywords: United Nations Security Council, foreign policy, general principles of international law, Uruguay.

URUGUAI E A SUA ADMISSÃO AO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS. DIREITO INTERNACIONAL NO PAPEL DE UM ESTADO PEQUENO

Resumo

Em outubro de 2015, o Uruguai foi eleito membro não-permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Este artigo analisa as mensagens do

governo uruguaio na instalação da sua posse. O seu objetivo é fazer uma descrição analítica dos discursos dos representantes antes da inauguração. Para fazer isso, é aplicada uma nova ferramenta de análise que envolve a operacionalização dos princípios gerais do direito internacional aplicável. A análise conclui que o discurso do Uruguai favorece a cooperação internacional centrada nos direitos humanos, o multilateralismo, e participação em Operações de Manutenção da Paz, e que a adesão é um instrumento usado pelo governo para gerar acordos com a oposição.

Palavras-chave: Conselho de Segurança das Nações Unidas, política externa, princípios gerais do direito internacional, Uruguai.

Introducción

En octubre de 2015, Uruguay fue elegido, por segunda vez en su historia, como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, tras una primera incursión en el bienio 1965-1966. De manera inmediata, el Programa de Estudios Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay), formuló un proyecto sobre el rol y la labor concreta del país en dicho órgano para el bienio 2016-2017. Este trabajo, inscrito en el proyecto, analiza los mensajes del Gobierno uruguayo en el proceso de instalación de su nueva investidura. Dicho proceso va desde el 15 de septiembre de 2015, con la apertura del 70º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas –instancia en la que Uruguay es elegido Miembro No Permanente,¹ hasta el 1º de enero de 2016, con el inicio del bienio en las sesiones del Consejo.

El objetivo de este trabajo es realizar una descripción analítica del contenido de los discursos de los representantes uruguayos antes de la asunción. Con ello, se busca identificar cuál es la imagen sistémico-internacional de Uruguay que estos representantes han procurado proyectar mediante sus mensajes, hacia el exterior y el interior del sistema político nacional. Esto, en el entendido que los discursos son un medio privilegiado por el cual los políticos difunden ideas, transmiten valores, construyen identidad (Hartman, 2015) y también proyectan poder (Carstensen y Schmidt, 2015). Así, se busca construir una línea de base, con la que luego se contrastan nuevos discursos generados frente a *issues* concretos del Consejo de Seguridad, y ante otro tipo de evidencia, como por ejemplo votaciones en el propio Consejo o en otros ámbitos del sistema de las Naciones Unidas, como la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos.

¹ Específicamente, el 15 de octubre de 2015.

Un objetivo adicional del trabajo es presentar una novedosa metodología de procesamiento de los discursos en esta arena, para clasificar y analizar los mensajes siguiendo un criterio sustantivo. En concreto, se propone una operacionalización de los principios generales de derecho internacional establecidos en las Carta de las Naciones Unidas, pero desde la reafirmación y reglamentación de la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, del 24 de octubre de 1970, titulada “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Cada principio es asociado con indicadores y dimensiones, mediante los cuales se detecta la presencia del principio invocado. Con esto se pretende dotar a analistas de la política exterior, en particular de países medianos y pequeños, con un instrumento para describir y, eventualmente, comparar los distintos énfasis de estas unidades estatales, frente a la participación en el órgano internacional encargado de velar por la paz y la seguridad mundiales. Por tal motivo, el texto de la 2625 se analiza desde los trabajos de los tres principales juristas uruguayos que se dedicaron a investigar el sistema de las Naciones Unidas: Heber Arbuett-Vignali, Eduardo Jiménez de Aréchaga y Manuel A. Vieira.²

Así pues, el presente trabajo presenta reflexiones sobre el rol de los discursos en política exterior; luego, se propone la operacionalización de los principios generales de derecho internacional, y posteriormente realiza una descripción analítica de los mensajes del gobierno uruguayo en el proceso de instalación de su investidura, utilizando la metodología propuesta.

Discursos, ideas y política exterior

Aunque desde distintos énfasis, perspectivas teóricas y abordajes metodológicos, los discursos y las ideas han incrementado su relevancia y consideración en los últimos años en la disciplina de la ciencia política, y específicamente en el área de las relaciones internacionales. En particular, en este último caso, la literatura registra la existencia de un *discursive turn*, signado por la aparición de distintos enfoques –desde constructivistas hasta posestructuralistas–, que reclaman una mayor atención respecto a cómo los procesos de construcción de significados impactan en la interpretación teórica y en la práctica de la política mundial (Milliken, 1999). Mientras que, en términos más generales, la literatura politológica recoge un *idea-tional turn*, en el que sobresale el institucionalismo discursivo por su visión dinámica del cambio institucio-

² La obra de Jiménez de Aréchaga, titulada *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas*, publicada en 1958, fue considerada por la doctrina internacional como el mayor aporte fundacional para la comprensión de la estructura y el funcionamiento de la Organización.

nal, a partir de la incorporación de las ideas como factor de relevancia (Schmidt, 2008).

En la tradición del institucionalismo discursivo, las ideas se asumen como capaces de influenciar el entendimiento normativo y cognitivo del mundo, y el discurso se considera como un vector por el que las ideas se diseminan. Las élites políticas, se argumenta, están en una posición privilegiada para propagar ideas, y así influir en los comportamientos, las identidades y las instituciones (Hartman, 2015). Por lo tanto, es de interés analizar los discursos que las élites políticas uruguayas comunican sobre la inminente participación del país en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, hacia el sistema internacional y hacia el sistema político nacional. Así, se obtiene un acercamiento a las principales ideas que fundamentan la política exterior en esta dimensión de la paz y seguridad internacionales, y se genera un conjunto de información relevante contra la cual, posteriormente, contrastar la actuación del país en el órgano.

El estudio del rol de las ideas en la política exterior uruguaya tiene varios antecedentes, asociados por lo general a la política partidaria. En primer lugar, cabe destacar el artículo de Carlos Real de Azúa, titulado "Política Internacional e Ideologías en el Uruguay" (1986), en el que el autor identifica dos grandes tradiciones ideológicas: una universalista, asociada al Partido Colorado y desarrollada desde el ejercicio de la autoridad gubernamental, y otra resis-

tente, vinculada al Partido Nacional y ejercida desde la oposición. Pérez Antón (2007), en cambio, propone hablar de *matrices*, como constructos intermedios que se ubican entre la ideología y la política concreta, pero que de todas formas marcan diferencias conceptuales interpartidarias.

Aplicando las categorías planteadas por Real de Azúa (1986) y la conceptualización del *tercerismo* de Aldo Solari (1965), Fernández Luzuriaga y Hernández (2010) encuentran que las propuestas programáticas en política exterior de los partidos uruguayos se inspiran en sus tradiciones históricas. Mientras que Chasquetti (2007) y Buquet (2007), mediante datos del proceso parlamentario y de encuestas de élites, respectivamente, presentan evidencia a favor de la hipótesis de la partidización, asociada a diferencias ideológicas, de la política exterior. Estudios más recientes, como el de López (2015) y Urdinez, López y Oliveira (2016) muestran hallazgos en la misma línea.

Sin embargo, buena parte de estos trabajos se enfoca en aspectos económicos o comerciales de la proyección externa del país. En cambio, al analizar los principios generales que guían la política exterior, Ferro, Fernández Luzuriaga y Hernández Nilson (2006) observan que la continuidad, o al menos los ajustes, prevalece sobre los cambios radicales, incluso ante la eventualidad de rotación partidaria. En materia de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP), los datos muestran la evidencia en el mis-

mo sentido (González, 2014; Fernández Luzuriaga y Pose, 2015), y ya que estos temas prevalecen en la agenda del Consejo de Seguridad, es posible especular que la partidización no juega un rol tan relevante.

Así, resulta clave identificar los principios privilegiados por los representantes uruguayos en sus discursos, los actores que los emiten, los contextos y el vínculo de los mensajes con la política doméstica. Esto permite analizar los cambios y las continuidades, las prioridades y los énfasis, la justificación de las acciones y de la propia participación en el Consejo, la consistencia de los discursos entre los diferentes actores, las estrategias discursivas utilizadas en los distintos escenarios, la reputación que se busca construir en el exterior y el uso doméstico de la participación. Además, ayuda a realizar comparaciones frente a posteriores intervenciones y frente a otras unidades estatales, lo que posibilitará a su vez explorar futuras explicaciones. Pero antes de hacer la descripción analítica, es preciso presentar el instrumental metodológico con el que se trabaja.

Propuesta metodológica: los principios de derecho internacional y sus indicadores

Los principios generales de derecho internacional son producto de coincidencias históricas entre Estados, por cuanto principales sujetos de ese sistema jurídico. La síntesis entre muy distintas culturas, y a través de variados

contextos históricos, tiene como objetivo satisfacer dos objetivos básicos para el derecho internacional: reglar la convivencia entre actores internacionales, no solamente entre los Estados nacionales, y canalizar el ideal de justicia en el sistema internacional. Estos principios son de particular relevancia para los Estados medianos y pequeños del sistema internacional, pues en la ausencia de capacidades materiales suficientes como para avanzar sus agendas internacionales y salvaguardar sus espacios de autonomía doméstica, permanecen como unos de los pocos instrumentos blandos de poder –dada su legitimidad– para defender sus intereses ante Estados poderosos. En cambio, para estados con mayores capacidades, como los miembros permanentes y otras potencias que por razones históricas no cuentan con esta membresía, la recurrencia a estos principios se combina con expresiones más crudas o directas de poder. Por ello, se argumenta que el análisis de la actuación de Estados medianos y pequeños en este ámbito es pasible de ser analizada bajo los conceptos que abarcan dichos principios, mientras que para el análisis de Estados poderosos la utilidad de la herramienta decrece de forma considerable.

Arbuet-Vignali y Jiménez de Aréchaga (2010a) explican que desde el siglo XVII el sistema jurídico internacional presenta dos clases de derechos y deberes para los Estados, de las que derivan normas de diferente naturaleza y valor: derechos fundamentales esenciales, absolutos y permanentes, y

derechos secundarios, derivados, relativos y contingentes. Así, los derechos fundamentales derivan de la mera existencia de los Estados y de su atributo de soberanía, lo que constituye un cuerpo de potestades innegables, inalienables, irrenunciables e imprescriptibles. Consecuentemente, en el siglo XIX, la doctrina comienza a proponer junto a estos algunos deberes fundamentales para los Estados. En cambio, los derechos secundarios derivan de la voluntad de los Estados con la celebración de tratados y la configuración de la costumbre internacional. Responden, además, a los intereses variables de esas unidades, en las dimensiones políticas o económicas; intereses que pueden ser enajenados, transformados o renunciados, mediando ciertas reglas formales.

Para Jiménez de Aréchaga (1980), la inclusión de una enumeración específica sobre propósitos y principios, que ordena obligaciones para miembros y reglas de funcionamiento para la organización, constituyó la innovación más notable innovación de la Carta de las Naciones Unidas con relación al Pacto de la Liga de las Naciones de 1919. No obstante, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) prosiguió con los esfuerzos de codificación de los principios fundamentales en su Comisión de Derecho Internacional. Tras siete años de trabajo por parte de un Comité Especial, donde estaban representados todos los grupos y tendencias en la organización –desde los países occidentales hasta los pertenecientes al bloque del socialismo real– se aprueba por

unanimidad en la Asamblea General la Resolución 2625 de 1970. En la votación, varios países recalcaron su alcance de mera recomendación, como toda resolución emanada del órgano. No obstante, como explican Arbuet-Vignali y Jiménez de Aréchaga (2005), la mayoría de estos principios integran el derecho internacional desde sus orígenes como fuente consuetudinaria, siendo la excepción más notable la proscripción al uso o amenaza de la fuerza, incluida en la Carta.

En concordancia con los cambios del periodo 1945-1960, inaugurando la Guerra Fría, y con la vigencia de una sección dogmática inédita en un documento de alcance universal –como la Carta de las Naciones Unidas–, la Resolución 2625 identifica siete principios fundamentales de derecho internacional que, si bien surgen de la Carta, encuentran en el texto una codificación detallada de alcances y corolarios. A los efectos de este trabajo, dos de esos principios serán fusionados: el principio sobre igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos y el principio relativo a la igualdad soberana de los Estados nacionales. Además, las reivindicaciones de un Estado nacional con el derecho internacional serán imputadas al principio sobre cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta. Ambas decisiones serán fundamentadas en 2.5 y 2.6, respectivamente. Asimismo, se innovarán dos indicadores derivados del texto de la Resolución 2625. Un séptimo indicador supondrá una com-

binación de principios para clasificar los mensajes relativos a las OMP, instrumento producto de un desarrollo posterior a la Carta, y un octavo indicador responderá a otra combinación que abreva a las apuestas al multilateralismo, especialmente el del sistema de las Naciones Unidas.

Principio 1

El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. (Organización de las Naciones Unidas, 1970, Resolución 2625-XXV)

Este principio general constituye la obligación fundamental de la Carta de las Naciones Unidas, consagrada en su artículo 2, parágrafo 4, por cuanto "norma básica del Derecho Internacional contemporáneo y piedra angular de las relaciones pacíficas entre los Estados" (Jiménez de Aréchaga, 1980, p. 108). En un proceso que comienza con la Liga de las Naciones y culmina con la consagración de la Carta, se prohíbe el recurso a la guerra y a medidas coercitivas que, sin alcanzar a configurar un Estado de guerra, impliquen agresión o amenaza de agresión.

Estados miembros y Estados no miembros de la ONU quedan protegidos por este principio, pero también obligados a cumplirlo, con base en el principio de indivisibilidad de la paz que consagra la Carta, en particular en el artículo 2, parágrafo 6.³ Para este trabajo, se abarcan al inicio ocho dimensiones contenidas en la Resolución 2625 y todas ellas, según el documento, no pueden interpretarse en el sentido de afectar los poderes del Consejo de Seguridad o las normas de la Carta sobre legítima defensa.

La primera dimensión alude a la clásica guerra de agresión; la segunda incluye la ocupación militar o la adquisición de territorios por otro Estado derivada de la amenaza o el uso de la fuerza; la tercera se refiere a prohibir la violación de fronteras territoriales de otro Estado y de resolver controversias territoriales o de fronteras mediante el uso o la amenaza de la fuerza; la cuarta incluye la proscripción de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza para violar las líneas internacionales de demarcación derivadas de un acuerdo internacional del que el Estado sea parte o que deba respetar por otras razones, o de conformidad con ese acuerdo.

La quinta dimensión supone la prohibición de participar, organizar, ayudar, instigar o consentir en su territorio la presencia de fuerzas irregulares, bandas armadas, grupos mercenarios,

³ "La organización hará que los Estados que no son miembros de la ONU se conduzcan de acuerdo con estos principios en la medida que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales". (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

actos de guerra civil o actos de terrorismo para incursionar en el territorio de otro Estado. La sexta determina el deber de los Estados de abstenerse de hacer propaganda a favor de las guerras de agresión. La séptima marca una obligación adicional a los Estados con las tareas de aumentar la eficacia del sistema de seguridad de las Naciones Unidas. Por último, la octava refiere a una obligación concreta y otra programática: realizar de buena fe negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme, y concretar esfuerzos por reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.

Principio 2

“El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Este principio general, de origen consuetudinario, es establecido expresamente en el artículo 2, párrafo 3 de la Carta. Lo medular de este principio no radica en la solución pacífica de las controversias, sino en la obligación de no solucionar los conflictos por medio del uso o amenaza de la fuerza. No es una obligación de hacer, sino de no hacer, relativa a controversias que puedan poner en peligro la paz y seguridad internacionales; tampoco conlleva la necesidad de solución de controversias menores de forma pacífica (Vieira, 1980).

La Resolución 2625 apunala el principio con dos dimensiones: la primera consagra la obligación accesoria de los Estados partes en una controversia internacional y de los demás Estados de abstenerse de toda medida que pueda agravar la situación. La segunda incluye la libre elección de los medios de acuerdo con lo que las partes estimen por las circunstancias y por la naturaleza de la controversia, y repite la enumeración de los medios del artículo 33 de la Carta: negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos o sistema regionales u otros medios que las partes elijan.

Principio 3

“El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Si bien este principio general no está incluido de manera expresa en la Carta, su proclamación queda implícita en la conjunción del artículo 2, párrafo 1: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”, y del artículo 2, párrafo 7: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta [...]” .

Dos dimensiones de la Resolución 2625 dejan claro qué se entiende por intervención. La primera incluye intervención armada: organización, apoyo, fomento, financiamiento, instigación o tolerancia a actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar a través de la violencia el régimen de otro Estado; intervención en una guerra civil de otro Estado; uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional. En tanto que la segunda agrega la privación a otro Estado o pueblo de elegir su sistema político, económico, social y cultural u otras formas de injerencia o amenaza de la personalidad, mediante aplicación o fomento del uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole.

Principio 4

“La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

La obligación de cooperar quedó estampada en la Carta, cuyo propósito tercero de la organización implica la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. Si bien esta obligación es actualmente de claro recibo, su ingreso más reciente con relación a otros principios generó imprecisiones, sobre todo en lo relativo al deber de respetar la individualidad de cada Estado y no violar los principios de igualdad soberana y de no in-

tervención en sus asuntos domésticos (Arbuet-Vignali y Jiménez de Aréchaga, 2005). Por eso, las dimensiones que se construyeron para este trabajo responden a fines específicos; las dos primeras son estampadas en forma absoluta, en el texto de la Resolución 2625.

La primera dimensión incluye el deber de los Estados de cooperar con otros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La segunda agrega el deber de cooperar en la promoción del respeto universal y efectividad de los derechos humanos, y las libertades fundamentales para eliminar toda forma de discriminación racial e intolerancia religiosa. La tercera marca la obligación de cooperar en las esferas económica, social, educativa, cultural, científica, tecnológica y de crecimiento económico, particularmente en los países en desarrollo. La cuarta advierte el compromiso de los Estados de conducir sus relaciones en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial de conformidad con los principios de igualdad soberana y de no intervención. Finalmente, la quinta supone el deber de adoptar medidas, conjunta o separadamente y en cooperación con la ONU, de conformidad con la Carta.

Principios 5 y 6

“El principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos” y “El principio de la igualdad soberana de los Estados”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

El principio general de la igualdad soberana de los Estados es jerarquizado en la Carta, cuando en el artículo 2, párrafo 1 se determina que la organización se basa en el principio de igualdad soberana de sus miembros. Para Vieira (1980), el principio de la igualdad soberana de los Estados no significa igualdad de hecho, sino igualdad jurídica, en el sentido de ostentar la misma capacidad de poseer derechos y contraer obligaciones, y que ninguno podrá ser obligado en contra de su voluntad. A su vez, el principio general de libre determinación de los pueblos fue considerado, por largo tiempo, un postulado político o moral y no una regla (Jiménez de Aréchaga, 2010). La Carta hace la primera mención explícita al principio, cuando en el artículo 1, párrafo 2 señala como propósito de la organización el fomento de las relaciones de amistad desde el respeto del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos. No obstante, no fue incluido en el artículo 2, en la histórica enumeración de principios. En 1960, la Resolución de la Asamblea General 1514 (XV), "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales", es considerada como el instrumento que consagra ese derecho.

En definitiva, la Resolución 2625 detalla el significado de la igualdad soberana de los Estados a la vez que incluye como principio general el derecho de los pueblos a su libre determinación. Para este trabajo, las dimensiones de ambos principios son consideradas en

conjunto. La fusión responde a que el alcance y los corolarios de ambos tienen su fundamento en el respeto a la personalidad que le deben los Estados a un tercer Estado o pueblo en su libre determinación.

La primera dimensión determina que todos los Estados gozan de igualdad soberana y de derechos, pese a diferencias de orden económico, social, político o de otra índole y deben respetar la personalidad de los demás Estados. La segunda establece que todos los Estados y pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado debe respetar este derecho. La tercera incluye el deber de los Estados de poner fin al colonialismo contra el sometimiento, la subyugación, la dominación y la explotación a extranjeros. La cuarta supone el deber de los Estados de abstenerse de recurrir a cualquier acción contra la unidad nacional, integridad territorial e independencia política de otro Estado, o que prive a los pueblos a la libre determinación, e incluye el derecho de tales pueblos de pedir y recibir apoyo. La quinta estampa es el deber de los Estados de promover la aplicación del principio de igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos mediante acción conjunta o individual y prestar asistencia a la UNO, dimensión que, obviamente, se entiende implícita en la materialización del principio de la igualdad soberana y de derechos de los Estados nacionales.

Principio 7

“El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta”. (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Este principio general fue incluido en la Carta, en su artículo 2, parágrafo 2, como una obligación para los miembros de la organización; no obstante, la redacción de la Resolución 2625 amplía la obligación a todos los Estados, independiente de su membresía. La inclusión de todas las normas que conforman al derecho internacional en la mencionada resolución lleva a que, para este trabajo, las manifestaciones que invoquen respeto, sujeción y promoción sean consideradas dentro de este principio.

La primera dimensión abarca a la Carta de las Naciones Unidas; la segunda comprende principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos. La tercera incluye las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos, con arreglo al derecho internacional. Cabe aclarar que, en la redacción del principio, la Resolución 2625 determina la supremacía de las obligaciones emanadas de la Carta con relación a obligaciones derivadas de acuerdos internacionales. Inclusive, esa jerarquía es reafirmada respecto a la propia resolución, en sus párrafos finales, con la aclaración que nada de lo enunciado se interpretará de forma contraria a las disposiciones de la Carta o en perjuicio de los derechos y

deberes de los Estados miembros y de los pueblos en virtud de la Carta.

Participación en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y apuestas al multilateralismo.

Indicadores VII y VIII

En 1950, con la Resolución 377 (V) “Unión pro paz” de la Asamblea General, este órgano ingresó en el campo de la paz y seguridad internacionales, hasta el momento privativo del Consejo de Seguridad. La resolución prevé soluciones de la Asamblea, convocada por el Consejo por mayoría simple, en situaciones de crisis en las que este quede inmovilizado por el veto de algún miembro permanente. Concretamente, la Asamblea queda habilitada a recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas colectivas, incluso el uso de la fuerza armada, en virtud de la responsabilidad secundaria que le asigna la Carta en su artículo 10. En la práctica, lo más lejos que ha llegado la Asamblea fue establecer OMP –potestad que comparte con el Consejo–, como la primera radicada en Medio Oriente, en 1948. Las OMP, desde el objetivo secundario de confirmar la presencia de la ONU, fueron descritas por Arbuet-Vignail y Jiménez de Aréchaga (2010b) como “operaciones de carácter militar o paramilitar que no consisten en actividades de combate o de lucha, sino en establecer una fuerza o barrera que se interpone entre dos adversarios claramente definidos, y trata de asegurar que las fuerzas en conflicto no entren en contacto directo” (pp. 215 y 216).

Para efectos de este trabajo, las menciones a las OMP constituyen un séptimo indicador que abreva a los principios 1, 2 y 4. En concreto, se trata de un instrumento que asegura la máxima de prohibición del uso de la fuerza en su séptima dimensión sobre la obligación de los Estados de tratar de emprender tareas que aumenten la eficacia del sistema de seguridad de la ONU. Además, se comprueba un componente sobre solución pacífica de controversias, en su primera dimensión, con la obligación de los Estados partes en una controversia y de los demás Estados de abstenerse de toda medida que agrave la situación. Finalmente, estas misiones activan la cooperación internacional, en su primera dimensión, sobre el deber de los Estados de cooperar con otros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y en su quinta dimensión sobre el deber de adoptar medidas, conjunta o separadamente, y en cooperación con la organización.

Asimismo, la apuesta al multilateralismo, en particular el de la ONU, será el octavo indicador para estudiar la postura nacional uruguaya. Dicha apuesta tiene su fundamento en el propósito 4 que le asigna la Carta a la organización: “Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes” (Organización de las Naciones Unidas, 1945).

Desde el análisis de la Resolución 2625, esta apuesta involucra a varios principios. El 1 (proscripción del uso y amenaza de la fuerza), en su séptima y octava dimensiones sobre la obligación

de los Estados de tratar de aumentar la eficacia del sistema de seguridad de la ONU, actuar con buena fe en las negociaciones por el desarme y concretar esfuerzos para reducir la tirantez internacional y fortalecer la confianza entre ellos. El principio 4 (obligación de cooperar entre Estados), en su quinta dimensión sobre el deber de los Estados de adoptar medidas, conjunta o separadamente y en cooperación con la ONU. Los principios 5 y 6 (igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos e igualdad soberana de los Estados nacionales), en la quinta dimensión sobre el deber de los Estados de promover la aplicación de los principios mediante acción conjunta o individual y prestar asistencia a la ONU. Y el principio 7 (cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales) en las tres dimensiones que establecen una especie de pirámide en materia de jerarquía de normas.

Síntesis de los indicadores y sus dimensiones

La tabla 1 sintetiza el desarrollo de las dimensiones vinculadas a cada indicador. A partir de dichas dimensiones, se clasificaron los mensajes emitidos por los representantes del Gobierno uruguayo. La propuesta planteada requiere una clasificación cualitativa basada en la lectura de los mensajes por parte del investigador. Una opción alternativa, a todas luces más económica, sería recurrir a la técnica de análisis de contenido. Esto necesitaría utilizar palabras claves de las dimensiones y analizar estadísticamente su significancia; sin

embargo, existen al menos dos razones que justifican la elección de la estrategia preferida. La primera es que los principios, al ser de carácter declarativo, pueden encontrarse en ocasiones carentes de un significado sustantivo; por lo tanto, una lectura contextual evita la sobreponderación de su presencia en los mensajes. A modo de ejemplo, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al ser constituido como el fin primordial del Consejo de

Seguridad, aparece en reiterados párrafos y expresiones, en todos los principios. Una lectura detallada permite evitar una asignación no justificada, en este caso, al indicador 1. En tanto que la segunda razón refiere a una cuestión de practicidad. En concreto, el volumen de información procesado, al ser de carácter moderado, no prohíbe la implementación de técnicas que requieren un involucramiento intensivo por parte del investigador.⁴

Tabla 1. Síntesis de los indicadores con sus dimensiones

Indicadores - principios	Dimensiones
<p>Indicador 1 1) Los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado; o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la ONU.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Guerra de agresión. 2. Ocupación militar o adquisición de territorio de otro Estado. 3. Violación de fronteras territoriales o resolución de controversias territoriales o fronteras. 4. Violación de líneas internacionales de demarcación como las de armisticio. 5. Participación, organización, ayuda, instigación, o consentimiento en su territorio de fuerzas irregulares, bandas armadas, grupos mercenarios, actos de guerra civil, actos de terrorismo. 6. Propaganda a favor de las guerras de agresión. 7. Aumentar la eficacia del sistema de seguridad de la ONU. 8. Buena fe en negociaciones encaminadas a la rápida celebración de un tratado universal de desarme y esfuerzos por reducir tirantez internacional y fortalecer la confianza entre los Estados.
<p>Indicador 2 2) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos, de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales, ni la justicia.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abstención por Estados partes y por los demás Estados de toda medida que pueda agravar la situación, de modo que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. 2. Libre elección de los medios de acuerdo con lo que las partes estimen en adecuación a las circunstancias y a la naturaleza de la controversia.
<p>Indicador 3 3) El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intervención armada; organización, apoyo, fomento, financiamiento, instigación o tolerancia a actividades armadas, subversivas o terroristas, encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado; intervención en una guerra civil de otro Estado; uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional.

⁴ No obstante, se reconoce que futuras aplicaciones que tengan que lidiar con mayores volúmenes de información podrían necesitar la utilización de paquetes informáticos para realizar análisis de contenido. En dicho caso, los investigadores deberían especificar con cuidado la utilización de marcadores concretos que eviten sobredimensionar la presencia de conceptos. Agradecemos la sugerencia de un revisor externo para motivarnos a reflexionar sobre este aspecto.

Indicadores - principios	Dimensiones
	2. Privación a otro Estado o pueblo de elegir su sistema político, económico, social o cultural u otras formas de injerencia o amenaza, mediante aplicación o fomento del uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole.
<p>Indicador 4 4) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. 2. Promoción al respeto universal y efectividad de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, y para eliminar toda forma de discriminación racial e intolerancia religiosa. 3. En las esferas económica, social, educativa, cultural, científica, tecnológica y de crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo. 4. Conducir relaciones internacionales en las esferas económica, social, cultural, técnica y comercial, de conformidad con los principios de igualdad soberana y de no intervención. 5. Adopción de medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la ONU, de conformidad con las disposiciones de la Carta.
<p>Indicador 5 5 y 6) Los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, y de la igualdad soberana de los Estados.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Todos los Estados gozan de igualdad soberana y de derechos, pese a diferencias de orden económico, social político o de otra índole, y deben respetar esa personalidad de los demás Estados. 2. Todos los Estados y pueblos tienen el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho. 3. El deber de los Estados de poner fin al colonialismo, teniendo en cuenta la voluntad de los pueblos contra sometimiento, subyugación, dominación y explotación extranjeros. 4. El deber de los Estados de abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza contra la integridad territorial e independencia política de otro Estado, o que prive a los pueblos de la libre determinación. Incluye el derecho de estos últimos de pedir y recibir apoyo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta. 5. El deber de los Estados de promover la aplicación de ambos principios mediante acción conjunta o individual y prestar asistencia a la ONU en dicha la aplicación.
<p>Indicador 6 7) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos, de conformidad con la Carta.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abarca la Carta de las Naciones Unidas. 2. Abarca principios y normas de derecho internacional generalmente reconocidos. 3. Abarca las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales válidos, con arreglo al derecho internacional.
<p>Indicador 7 Participación en OMP. Principio 1. Principio 2. Principio 4.</p>	<p>Dimensión 7. Dimensión 1. Dimensiones 1 y 5.</p>
<p>Indicador 8 Apuesta nacional al multilateralismo. Principio 1. Principio 4. Principios 5 y 6. Principio 7.</p>	<p>Dimensiones 7 y 8 Dimensión 5. Dimensión 5. Dimensiones 1, 2 y 3</p>

Fuente: elaboración propia.

Análisis de los mensajes del Gobierno uruguayo

El universo de comunicados publicados por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay totaliza 20 artículos en el periodo del 15 de septiembre al 31 de diciembre de 2015. De esos 20 artículos, se han extraído 66 mensajes y, como resulta obvio, sus autores pueden invocar más de un principio en cada mensaje. Un principio general se consideró invocado cuando su autor aludió al menos a una de las dimensiones construidas en este trabajo a partir de la Resolución 2625. Así, las invocaciones a los principios generales de derecho internacional suman 98. Al mismo tiempo, dentro del universo de los 66 mensajes, se encontraron 22 casos, que a su vez contienen 26 expresiones referentes a la política exterior uruguaya, pero destinadas al sistema político y la sociedad civil nacionales.

La Cancillería publicó 10 artículos en los días previos a la votación de los miembros no permanentes y otros 10, una vez conocida la investidura de Uruguay el 15 de octubre de 2015. Los mensajes emitidos guardan esa relación paritaria: 34 antes de la votación (52%) y 32 con posterioridad (48%). Por otra parte, se encuentra que 15 (75%) tuvieron lugar fuera de fronteras y 5 (25%) en Uruguay. Antes de la votación, el 100% de las actividades reportadas por la Cancillería se desarrollaron en el exterior, específicamente en eventos relacionados con la sesión de la Asamblea General.

Estos datos, vistos globalmente, permiten realizar dos interpretaciones preliminares. La primera es que, si los esfuerzos nacionales previos se concentraron exclusivamente en el exterior, se puede deducir que el único –o al menos principal– desafío percibido por las autoridades era conseguir apoyo entre la comunidad de Estados, y que en cambio no era necesario realizar acciones en busca de apoyos a la política a nivel doméstico. En tanto que la segunda, que a su vez se relaciona con la anterior, es que internamente el tema parece no producir costos políticos al Gobierno, pero tampoco grandes beneficios; lo que se refleja en el escaso peso relativo de las actividades realizadas en Uruguay.

Los indicadores

Como se ha señalado anteriormente, en los 66 mensajes se registran 98 invocaciones a los indicadores definidos en la operacionalización de los principios generales de derecho internacional. ¿Qué peso tuvo cada indicador? Como muestra la figura 1, el principio más invocado ha sido el de la obligación de cooperar, que alcanza casi un tercio de las menciones. Dentro de este grupo, el 68% se centra en la protección internacional de los derechos humanos. Entre el 32% restante se destacan invocaciones genéricas sobre las bondades de la cooperación, el trabajo conjunto por el desarrollo sustentable y la promoción de la democracia en todos los países. Con casi el 20% lo sigue la apuesta nacional al multilateralismo, lo que no sorprende si se

tiene en cuenta que la búsqueda de un asiento en el Consejo de Seguridad es una reivindicación de los mecanismos multilaterales en el ámbito de las relaciones internacionales.

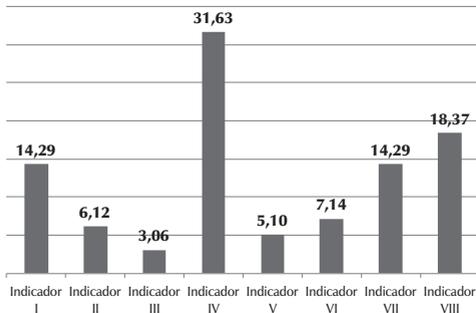


Figura 1. Indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad, en %

Fuente: elaboración propia.

En tercer lugar, aparecen los indicadores 1 y 7, iguados en casi un 15%. El primero de ellos contiene en su mayoría invocaciones genéricas a la paz y la seguridad internacional, salvo en un 20% de los casos, en los cuales se expresan condenas al terrorismo. Mientras que, sobre el segundo, referido a las OMP, en los discursos se encuentra explícitamente que la participación uruguayana es invocada como contribución esencial que justifica el ingreso en el Consejo de Seguridad. Se invoca, así, de forma genérica, el aporte de 40.000 soldados en distintas partes del mundo, la cooperación que el país brinda desde las capacidades específicas que adquiere el personal adscrito a las OMP e incluso la necesidad de concebirlas desde un enfoque multidimensional. No obstante, dos invocaciones hacen advertencias sobre

su naturaleza. En efecto, mientras el ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, señala que las OMP no pueden ser consideradas un fin en sí mismo, sino como una herramienta apuntalada en soluciones políticas, el presidente de la República, Tabaré Vázquez, insta a analizar su naturaleza, objetivos, metas, procedimientos y requerimientos, así como la formación de sus efectivos y la perspectiva de género, entre otros elementos. De esta manera, los representantes uruguayos buscan levantar algunas de las críticas que usualmente reciben las OMP desde el propio partido de gobierno, donde el tema genera menos consenso que en el interior del poder ejecutivo.

En cuarto lugar, aparece el indicador 6, con algo más del 7% de las menciones. La sujeción y promoción del derecho internacional siempre es presentada como parte de una tradición nacional, incluso aludiendo a posturas históricas de la Cancillería. En tanto que con 6% aparece el indicador 2, referido a la solución pacífica de controversias. Aquí, las invocaciones también son de contenido genérico, y se resalta el histórico rol del país como mediador en conflictos internacionales y contribuciones como las propuestas en la Conferencia Internacional de La Haya, en 1907, o la adhesión a la Corte Permanente de Justicia Internacional, en 1921, en un mensaje de Nin Novoa. Vázquez, en concreto, alude al principio describiendo los conflictos en las relaciones bilaterales Cuba-Estados Unidos de América y Colombia-Venezuela y en el proceso de paz en Colombia.

En quinto lugar está el indicador 5, que agrupa a la soberanía con la libre determinación de los pueblos. Las invocaciones son siempre de forma genérica, salvo 2 expresiones de Vázquez: una referida a la salud pública como un componente esencial de la soberanía y otra describiendo los conflictos que se explicitarán en el párrafo anterior.

Por último, aparece el indicador 3, que da cuenta del principio de no injerencia en los asuntos domésticos de otros Estados, en una de ellas anclado en los tres conflictos que mencionara Vázquez.

Las escasas apariciones de estos dos principios resultan llamativas, por cuanto se trata de un Estado pequeño, que encuentra en la soberanía y en el principio de no injerencia el fundamento de su autonomía en el concierto de las relaciones internacionales. Además, da cuenta de un distinto orden de prioridad entre los representantes nacionales y el partido de gobierno, que en su programa electoral de cara a las elecciones de 2015 reivindica con frecuencia estos principios en su apartado sobre política internacional (Fernández Luzuriaga, 2014). No obstante, esto también puede entenderse desde fenómenos como la globalización y la consideración de universalidad de algunos regímenes –como el de derechos humanos–, que crean agendas *intermés-ticas* y erosionan, o al menos limitan, la soberanía en algunas dimensiones, lo que acota el alcance del concepto.

Tipo de aparición

Otro modo de captar la importancia relativa de los principios priorizados por el Gobierno en sus intervenciones es observando el tipo de aparición. Esto se debe a que en cada uno de los mensajes emitidos los autores pueden invocar un solo principio –y resaltar así su importancia– o varios principios a la vez. Los datos desplegados en la figura 2 permiten visualizar con claridad este aspecto.

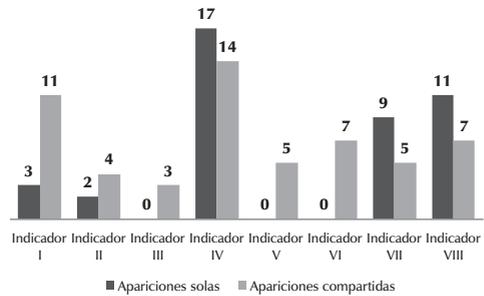


Figura 2. Tipo de aparición de los indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

En primer lugar, se destaca que el indicador 4 es también el más invocado de forma individual, y que dichas invocaciones superan a las que fueron compartidas con otros principios. Esto reafirma la centralidad que el principio de la obligación de cooperar tiene en el discurso uruguayo de cara al Consejo de Seguridad. El segundo indicador más invocado en términos agregados (8), es también el segundo en apariciones individuales; a su vez, las apelaciones individuales superan a las compartidas. Así, se percibe que para

el Gobierno resultó importante enfatizar en el discurso la apuesta nacional al multilateralismo. Tal vez, por cuanto esta apuesta genera unanimidad en el interior del sistema político —producto de que la posición sistémica del país no deja margen de alternativa—, los representantes nacionales vieron en este principio una oportunidad para cerrar filas dentro de fronteras.

Los indicadores 1 y 7, que se encontraban igualados en el total de menciones, muestran desde esta nueva perspectiva una situación diametralmente opuesta. En el caso del indicador sobre OMP, las menciones individuales superan a las compartidas, y vistas en comparación con los otros principios este mantiene el tercer lugar en el *ranking*. Por ende, se refuerza el argumento de la centralidad de las OMP en la estrategia uruguaya de acceso y legitimación de su asiento temporal en el Consejo de Seguridad. En cambio, para el indicador sobre abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, las menciones compartidas son abrumadoramente mayoritarias, y, como contracara, tan solo en tres ocasiones recibió una invocación individual. Por lo tanto, de una situación de aparente igualdad, esta apertura nos permite observar que el indicador 6 ha tenido una mayor centralidad que el indicador 1.

Momento de la aparición

Otro aspecto relevante es si las invocaciones a los distintos principios tuvieron lugar antes o después de la elección del país. Si bien el periodo posterior es

temporalmente más largo que el previo a la votación, el hecho de que la Cancillería haya emitido diez mensajes antes y otros diez después permite una comparación de invocaciones a principios en valores absolutos. Globalmente, los principios mencionados previamente representan el 49% del total, y los mencionados posteriormente, el 51%, lo cual muestra una situación de virtual simetría. La figura 3 muestra la situación para cada uno de los principios.

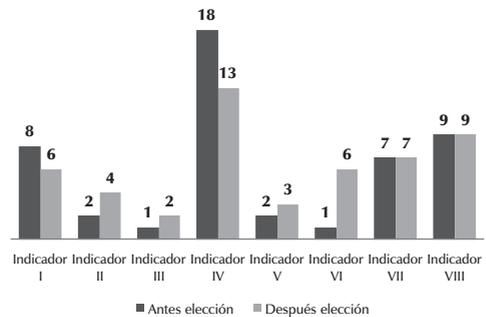


Figura 3. Momento de la aparición de los indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Allí se puede observar que el indicador más invocado (4) tuvo una mayor preeminencia antes de la elección; no obstante, mantuvo su centralidad después de esta, aunque con menos intensidad. Los tres indicadores que le siguen (8, 7 y 1) fueron invocados de forma casi simétrica antes y después, con una leve variación en el indicador 1. Así, a grandes rasgos, puede decirse que los principales énfasis del discurso uruguayo se mantuvieron incambiables durante todo el periodo de análisis, sin impor-

tar si el país ya había sido electo o no. Particularmente, se destaca la continuidad del tema OMP después de la elección, lo que reafirma la centralidad que los representantes uruguayos le asignan a este instrumento. Entre los indicadores menos invocados, se observa en cambio una tendencia a aparecer con mayor frecuencia tras la elección. Es el caso del indicador 6, que tras contar con una sola mención antes del acto eleccionario aparece con fuerza después de este, seguramente orientado a reafirmar la confianza en que Uruguay actúa de buena fe en la conducción de sus relaciones externas.

Contexto de la aparición

Finalmente, resta analizar el contexto donde aparecieron los indicadores. Esto permite visualizar si los énfasis fueron seleccionados de acuerdo con los distintos segmentos del público a los que se dirigían los mensajes, o si se mantuvo en cambio una única estrategia discursiva en los diferentes espacios de actuación. Los datos desplegados en la tabla 2 muestran que casi todos los indicadores encuentran en las actividades relacionadas con la Asamblea General de las Naciones Unidas el contexto de mayores menciones.

Tabla 2. Contexto de la aparición de los indicadores invocados en los mensajes del Gobierno uruguayo sobre la participación en el Consejo de Seguridad, en %

Contexto	Indicador I	Indicador II	Indicador III	Indicador IV	Indicador V	Indicador VI	Indicador VII	Indicador VIII	Total
AG-ONU	64,3	66,7	33,3	67,7	40,0	57,1	85,7	61,1	65,3
Reunión con Sec. Gral. ONU en Nueva York	7,1	16,7	33,3	6,5	20,0	14,3	0,0	0,0	7,1
Visita Chile	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Comisión RRII Senado	7,1	0,0	33,3	3,2	20,0	14,3	0,0	5,6	6,1
Correo Uruguay	7,1	16,7	0,0	3,2	0,0	14,3	7,1	5,6	6,1
Universidad	7,1	0,0	0,0	6,5	0,0	0,0	0,0	11,1	5,1
Evento OMP Uruguay	7,1	0,0	0,0	6,5	20,0	0,0	7,1	16,7	8,2
Reunión con rep. Reino Unido en Uruguay	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia.

El indicador más mencionado (4) sobre la obligación de cooperar se concentra fuertemente en el contexto de

la Asamblea General, pero es el único que cubre, al menos con una mención, todos los contextos. Esto se debe, cla-

ro está, a la flexibilidad del principio, que puede ser adaptado a distintas situaciones. El segundo indicador más mencionado (8) también se concentra mayoritariamente en la Asamblea General, pero el resto de sus menciones se detectan exclusivamente en contextos nacionales.⁵ Esto va en línea con lo señalado anteriormente, respecto a la capacidad del principio de generar consensos a nivel interno.

El indicador 7 sobre OMP muestra en cambio una tendencia opuesta. Además de concentrarse con mayor intensidad en la Asamblea General, recoge tan solo dos menciones a nivel interno, con una de ellas “obligada” por la naturaleza del contexto (el evento sobre OMP). Así, se reafirma la idea de que mientras que en el ámbito internacional el compromiso de Uruguay con las OMP es una fuerte carta de presentación, en el ámbito doméstico puede que no se produzca el mismo efecto. Finalmente, el otro indicador con fuerte presencia relativa (1) también concentra más del 60% de sus

menciones en el contexto de la Asamblea General, pero luego se encuentra más disperso entre actividades realizadas en Uruguay, así como en el exterior.

Los autores

La primera observación que surge del análisis de los autores de los mensajes es su concentración en solamente cuatro funcionarios. En efecto, las alocuciones que recoge la Cancillería están monopolizadas por Vázquez, Nin Novoa, el subsecretario Cancela y el representante permanente, Elbio Rosselli. Al analizar por indicadores se encuentra que Nin Novoa es quien invoca más principios (30). Lo sigue Cancela con 28, luego aparece Vázquez con 27 y finalmente Rosselli con 13. ¿Qué principios invocaron los autores? ¿Es posible detectar diferencias entre ellos? Como se observa en la tabla 3, ningún autor se ajusta estrictamente a las proporciones del total. En cambio, cada uno presenta una propia distribución de frecuencias entre los diversos principios.

Tabla 3. Indicadores invocados por autor, en %

Nº indicador	Vázquez	Nin	Cancela	Rosselli	Total
Indicador 1	14,8	16,7	10,7	15,4	14,3
Indicador 2	7,4	6,7	3,6	7,7	6,1
Indicador 3	3,7	0,0	0,0	15,4	3,1
Indicador 4	37,0	23,3	39,3	23,1	31,6
Indicador 5	7,4	0,0	3,6	15,4	5,1
Indicador 6	0,0	13,3	3,6	15,4	7,1
Indicador 7	14,8	20,0	14,3	0,0	14,3
Indicador 8	14,8	20,0	25,0	7,7	18,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia.

⁵ La comparecencia del subsecretario José Luis Cancela y el representante permanente de Uruguay ante la ONU, Elbio Rosselli, ante la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, un evento en la Universidad de la República, uno en el Correo Uruguayo y otro sobre las OMP, con la participación de veteranos uruguayos.

En el caso del presidente Vázquez, si se compara su columna con la del total, se observa que privilegia aun con más hincapié el principio de la obligación de cooperar. En segundo lugar, Vázquez menciona a tres principios en igual proporción: el 1, el 7 y el 8. Estos valores son similares con los del total, con la salvedad de que la preeminencia del indicador 8 desaparece. Esto, sumado a las cifras que muestran los indicadores 2, 3 y 5, permite afirmar que los énfasis del discurso uruguayo se alinean a grandes rasgos con los del presidente.

Si se analizan las invocaciones de Nin Novoa, en cambio, se encuentran mayores diferencias con la totalidad de las menciones por indicador. El canciller mantiene la obligación de cooperar como la más invocada, pero con menor intensidad, y le otorga como contracara una relevancia mayor a la apuesta al multilateralismo y a las OMP. También privilegia Nin Novoa al principio que prohíbe la amenaza y el uso de la fuerza, aunque este pierde un lugar en el *ranking* en comparación con la distribución general. En tanto que con el indicador 6 aparece la principal diferencia con Vázquez, pues mientras este último no lo menciona, Nin Novoa lo invoca en cuatro ocasiones. Por último, se destaca que Nin Novoa no menciona ni el principio de no intervención en los asuntos domésticos de otros Estados, ni los principios de soberanía y libre determinación de los pueblos.

En el caso de Cancela, aparece con gran énfasis el principio de la obli-

gación de cooperar, con casi el 40% del total de sus menciones. Lo sigue el indicador 8 sobre el multilateralismo, con el 25%, y en un nivel inferior se ubican los indicadores 7 y 1, con 14,3% y 10,7%, respectivamente. En otras palabras, hasta aquí Cancela se aliena a grandes rasgos con el *ranking* general, aunque mostrando distintas proporciones; no obstante, al igual que Nin Novoa, omite mencionar la no intervención en asuntos domésticos de otros Estados.

Por último, Rosselli presenta unas invocaciones sensiblemente distintas a las del resto, que en parte vienen a equilibrar el resultado final. En concreto, el embajador omite completamente en sus mensajes referencias a las OMP, y reduce de manera significativa las menciones sobre el multilateralismo. En cambio, mantiene la importancia de los indicadores 4 y 1, pero su principal "innovación" viene por el lado de privilegiar los indicadores sobre no intervención en asuntos internos, soberanía y principio de buena fe, que ubica igualados en segundo lugar junto al principio 1 (con 15% de las menciones).

Los autores y el momento de sus intervenciones

También es posible analizar en qué momento los autores emitieron sus mensajes e invocaron los distintos principios. Los datos de la figura 4 muestran una suerte de "división del trabajo", tomando como discriminante a la elección del país al Consejo. Antes de esta, el presidente Vázquez asumió

la mayor carga comunicativa, con 26 invocaciones, realizadas principalmente durante su discurso en la Asamblea General. Pero tras la elección no se registran nuevas invocaciones, con la excepción del principio de cooperar manifestado durante una visita oficial a Chile. La escasa visibilidad que el presidente le ha dado al tema tras la elección refuerza entonces la hipótesis de que no es este un asunto que contribuya sustancialmente al gobierno, desde el punto de vista político-electoral, o de aprobación de su gestión e imagen.

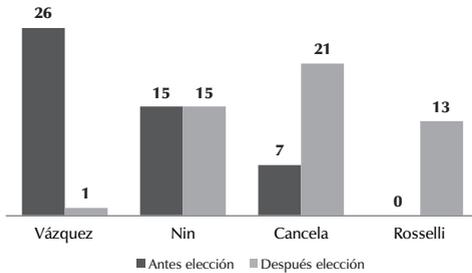


Figura 4. Momento de la invocación de los principios por parte de los autores

Fuente: elaboración propia.

La participación de Nin Novoa se encuentra, en cambio, simétricamente balanceada entre antes y después de la elección. En el periodo previo, el canciller apoyó al presidente Vázquez en las comunicaciones sobre el tema, y tras la confirmación mantuvo la intensidad de las mismas. Esto muestra que, si bien la participación uruguaya en el Consejo no forma parte de la lista de los asuntos más visibles para el

Gobierno en su conjunto, sí es una política central para la gestión de la Cancillería. Reforzando este argumento, se observa la intensa participación de Cancela tras la elección, quién había comunicado sobre el tema con menos asiduidad antes del acto electoral.⁶ En definitiva, tras el acceso a un puesto en el Consejo de Seguridad, la política uruguaya sobre el tema descansa exclusivamente en la Cancillería, lo que por otra parte es esperable si se tiene en cuenta que el asunto pertenece a la dimensión “político-diplomática” de la política exterior (Russell, 1990).

Los mensajes al sistema político y la sociedad civil nacional

En los 20 artículos publicados por la Cancillería se comprueban 22 mensajes, que contienen 26 expresiones, referidas a la política exterior uruguaya destinadas al ámbito doméstico. La figura 5 muestra que la enorme mayoría de ellas muestra la presencia de una “política de Estado”, en la búsqueda de transmitir que los posicionamientos sobre el tema sobrepasan a las preferencias del partido de gobierno, y se incluye así a los de oposición. En este sentido, este tema contrasta con otras áreas de la política exterior, como la política comercial, en la cual se registran amplias diferencias interpartidarias e incluso intrapartidarias (López, 2015; Pose, 2015). Marginalmente, aparecen también dos menciones a

⁶ La participación de Rosselli se concentra exclusivamente en el periodo posterior, producto de que su designación se produjo después de la elección.

la defensa de las capacidades y la tradición de la Cancillería, otras dos a la necesidad de una buena inserción internacional y una a la propagación de una imagen país.

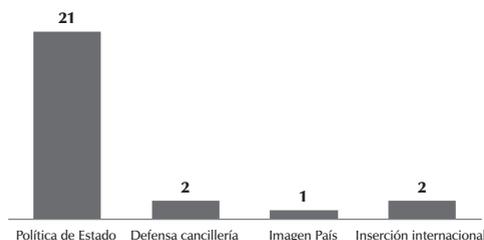


Figura 5. Expresiones de política exterior contenidas en los mensajes sobre la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Respecto al momento de las apelaciones, se observa que la mayoría aparece después de la elección. Antes de esto se registran solo cinco, todas concentradas en el paraguas “política de Estado”, como lo refleja la figura 6. Tras la elección, se observan otras 16 apelaciones a este concepto, así como todas las menciones a las otras expresiones. La concentración de las apelaciones tras el acto electoral puede leerse como sigue: dado que el tema no genera ni grandes apoyos ni grandes divisiones en el electorado, y que las preferencias de los partidos no se encuentran alejadas respecto a los principios de derecho internacional, una vez electo el Gobierno encuentra en este tema un espacio para ofrecer

diálogo y posibilidades de acuerdo con la oposición.

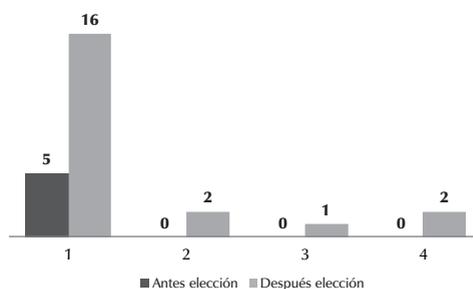


Figura 6. Momento de las expresiones de política exterior contenidas en los mensajes sobre la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto relevante refiere a los autores de las expresiones dirigidas a la política doméstica. En este sentido, en la figura 7 se observa que los cuatro autores realizaron menciones respecto al concepto *política de Estado*, aunque con distinta frecuencia. Así, se destacan las menciones sobre el punto de Nin Novoa y, en menor medida, de Canelo, lo que va en línea con el objetivo del canciller desde el inicio de su gestión de ampliar la base de consenso de la política exterior uruguaya (Fernández Luzuriaga, 2015), para incluir a los partidos de oposición.⁷ Por otra parte, tanto Nin Novoa, como Canelo han reivindicado al Servicio Exterior, cada uno en una ocasión; por último, se registra que la mención a la imagen

⁷ Aunque no hace parte de los objetivos de este trabajo, cabe señalar que las preferencias del canciller parecen distanciarse frecuentemente de las de su propio partido, y desde esta situación puede entenderse su procura de acuerdos con la oposición.

país pertenece al canciller, mientras que las dos menciones a la inserción internacional tuvieron como emisor al vicecanciller.

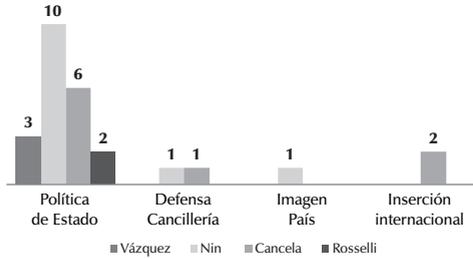


Figura 7. Autor de las expresiones de política exterior contenidas en los mensajes sobre la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, resta considerar el vínculo de las expresiones dirigidas al

ámbito doméstico con los principios de derecho internacional invocados. La tabla 4 muestra que el concepto “política de Estado” fue mencionado en mensajes que a su vez contenían invocaciones a distintos principios o en mensajes que no contenían ningún principio. En seis ocasiones el concepto fue vinculado al principio de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza y en otras seis, a las OMP, intentando transmitir la idea de una amplia base de consenso sobre esta política. En cinco ocasiones se asoció al multilateralismo y en otras cinco, al deber de cooperar. En cuatro casos no se vinculó con ningún principio y en tres, con la solución pacífica de controversias, aspecto en el cual el país no maneja otras alternativas.

Tabla 4. Vinculación de las expresiones de política exterior con la invocación a los principios de Derecho Internacional

Columna1	Política de Estado	Defensa Cancillería	Imagen país	Inserción internacional
Indicador 1	6			1
Indicador 2	3			
Indicador 2	1			
Indicador 4	5			1
Indicador 5	1			
Indicador 6	5			
Indicador 7	6			
Indicador 8	5	1		1
Ninguno	4	1	1	

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

Las ideas que las élites políticas transmiten a través de sus discursos brindan una clave analítica relevante para

comprender los comportamientos, las identidades y las instituciones en política exterior e internacional. En este trabajo, a través del análisis de los mensajes del Gobierno uruguayo frente a

la inminente asunción en el Consejo de Seguridad, se buscó identificar las ideas rectoras y la imagen país que los principales actores de la política exterior buscaron proyectar, tanto hacia el sistema internacional como hacia el sistema político nacional. En este ámbito, la operacionalización de los principios generales del derecho internacional brinda una herramienta para describir y, eventualmente, comparar los énfasis de unidades estatales desde un criterio sustantivo. En primer lugar, porque estos principios revelan una síntesis histórica de reglas mínimas e imprescindibles para la convivencia entre los actores del sistema internacional y, en segundo lugar, porque las reglas internacionales, aunque cuestionadas, constituyen una salvaguarda imprescindible para países medianos y pequeños.

El análisis de los discursos permitió identificar a la cooperación internacional –principalmente en la dimensión de los derechos humanos–, a la apuesta por el multilateralismo, a la participación en las OMP y a la proscripción al uso y amenaza de la fuerza como los principios y valores centrales que los representantes uruguayos buscaron proyectar en la generación de una imagen país. En cambio, algunos postulados tradicionales de los Estados pequeños, como la no injerencia en asuntos internos y el respeto por la igualdad soberana y la libre determinación, fueron relegados a un segundo plano.

Los contextos que concentran la mayor parte de los mensajes abrevan a

eventos en los que, necesariamente, los autores debieron abordar aspectos medulares de la política exterior frente al nuevo desafío, pero también sobresalen especialmente actividades referentes a las OMP. Asimismo, se destaca que los principales esfuerzos se concentraron en el escenario de la ONU, lo que muestra que los actores percibieron una mayor necesidad de consolidar apoyos internacionales que de persuadir al sistema político nacional de las bondades de la nueva membresía. También se puede concluir que los representantes uruguayos mostraron un discurso congruente en los énfasis señalados en el párrafo anterior, si se toman en cuenta los dos grandes momentos cuando se divide el periodo estudiado: antes y después de la votación de la Asamblea General.

En cuanto a los actores, sobresale la monopolización de mensajes en los cuatro principales protagonistas de una política exterior en su faceta multilateral. Incluso, esta concentración se agudiza una vez consumada la elección de Uruguay, con el protagonismo central de los funcionarios de la Cancillería. En cuanto a los énfasis apelando a los valores que revelan los principios de derecho internacional, se encontró que cada autor muestra una distribución particular de preferencias, siendo las del presidente las más cercanas a las del discurso del Gobierno en su conjunto. El canciller también mantiene los principales énfasis nacionales entre sus prioridades, pero otorga mayor relevancia al instrumento de las OMP. El subsecretario centra sus discursos

en la cooperación internacional y en las apuestas nacionales al multilateralismo, mientras que el representante permanente en la ONU enfatiza, a diferencia del resto, los principios relativos a la no injerencia, la igualdad soberana y la buena fe en las relaciones internacionales.

Finalmente, en cuanto a los mensajes en política exterior dirigidos al ámbito doméstico, se comprueba una fuerte concentración una vez que Uruguay es elegido miembro no permanente. Asimismo, las expresiones refieren abrumadoramente a la necesidad de ampliar consensos para desarrollar una política de Estado. La membresía en el Consejo de Seguridad contrasta con otras dimensiones de la política exterior, en las que se verifican diferencias significativas a nivel interpartidario –e incluso intrapartidario–, como la inserción económica internacional o la propia naturaleza del bloque del Mercado del Sur (Mercosur). En definitiva, al ser un asunto que no genera ni grandes apoyos ni grandes divisiones en la ciudadanía, y en el que las preferencias de los partidos políticos no se encuentran alejadas, el Gobierno encuentra aquí un espacio para generar escenarios de diálogo y acuerdo con la oposición.

Referencias

- Arbuet-Vignali, H. y Jiménez de Aréchaga, E. (2010a). Los principios generales de Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales. En Arbuet-Vignali y R. Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público. Breviario. Tomo I* (pp. 137-165). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Arbuet-Vignali, H. y Jiménez de Aréchaga, E. (2010b). Regulación del uso de las fuerzas en las relaciones internacionales. En H. Arbuet-Vignali y R. Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público. Breviario. Tomo I* (pp. 193-226). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Arbuet-Vignali, H. y Jiménez de Aréchaga, E. (2005). Los principios generales del Derecho Internacional que rigen las relaciones internacionales. En E. Jiménez de Aréchaga, H. Arbuet-Vignali y R. Puceiro Ripoll, *Derecho internacional público. Tomo I* (pp. 427-510). Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Buquet, D. (2007). Evaluación de las élites uruguayas sobre política exterior. En L. Ferro (Coords.), *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (pp. 109-120). Montevideo: Universidad de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores [digital].
- Carstensen, M. y Schmidt, V. (2015). Power Through, Over and in Ideas: Conceptualizing Ideational Power in Discursive Institutionalism. *Journal of European Public Policy*, 23, 318-337.
- Chasqueti, D. (2007). El proceso legislativo de la política exterior. En L. Ferro (Coords.), *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (pp. 95-103). Montevideo: Universidad de

- la República, Ministerio de Relaciones Exteriores [digital].
- Fernández Luzuriaga, W. (2015). La inserción internacional del Uruguay a partir de 2015: propuestas del gobierno electo. *XII Congreso Nacional de Ciencia Política. La política en balance. Debates y desafíos regionales*. Sociedad Argentina de Análisis Político, Mendoza. Recuperado en primero de enero de 2016, de http://www.congreso.saap.org.ar/sites/default/files/slides/Fern%C3%A1ndez%20Luzuriaga%2C%20Wilson%20%28RRII%29_0.pdf
- Fernández Luzuriaga, W. (2014). La política exterior del Uruguay en las elecciones 2014. *Serie Documentos de Trabajo de la Unidad Multidisciplinaria* N° 84. Montevideo: Universidad de la República.
- Fernández Luzuriaga, W. y Hernández, D. (2010). Tradiciones ideológicas de política exterior en las propuestas preelectorales 2009 de los partidos políticos uruguayos. En *III Congreso Uruguayo de Ciencia Política*. Asociación Uruguaya de Ciencia Política, Montevideo [digital]
- Fernández Luzuriaga, W. y Pose, N. (2015). El parlamento uruguayo en la política exterior del segundo gobierno del Frente Amplio. *Colección*, 20(25), 41-80.
- Ferro, L., Fernández Luzuriaga, W. y Hernández Nilson, D. (2006). La estrategia de inserción internacional de Uruguay en el gobierno del Frente Amplio. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15(1), 129-150.
- González, J. (2014). La contribución de Uruguay para operaciones de paz en Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 23(1), 41-73
- Hartman, L. (2015). Leveraging Tools: Integrating Discourse and Ideas into the Analysis of EU Enlargement of the Western Balkans. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(2), 49-66.
- Jiménez de Aréchaga, E. (1980). *El derecho internacional contemporáneo*. Madrid: Tecnos.
- López, C. (2015). Partidos políticos, ideología y política exterior en Uruguay. *Colombia Internacional*, (83), 135-169.
- Milliken, J. (1999). The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Method. *European Journal of International Relations*, 5(2), 225-254.
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2015). *Uruguay. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2016-2017*. Recuperado el primero de abril de 2016, de http://uruguayconsou.mrree.gub.uy_8

⁸ Los 20 artículos analizados en el trabajo fueron extraídos de la sección Noticias del sitio Web, 18 suscritos por la Dirección de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno por la Presidencia de la República

- Moreno Rodríguez, R. (2003). *Diccionario de Ciencias Sociales. Tomo II*. Buenos Aires: Diccibibliografía Editora.
- Organización de las Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. Firmada el 26 de junio de 1945 y entrada en vigor el 24 de octubre de 1945.
- Organización de las Naciones Unidas (3 de noviembre de 1950). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N.º 377 (V). "Unión pro paz".
- Organización de las Naciones Unidas (14 de diciembre de 1960). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N.º 1514 (XV). "Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales".
- Organización de las Naciones Unidas (24 de octubre de 1970). Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas N.º 2625 (XXV). "Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".
- Pérez Antón, R. (2007). Partidos políticos y política exterior: matrices para su elaboración. En L. Ferro (Coords.), *Seminario Inserción Internacional del Uruguay* (pp. 104-108). Montevideo: Universidad de la República, Ministerio de Relaciones Exteriores [digital]
- Pose, N. (2015). *La economía política de la inserción comercial externa en Uruguay: un análisis desde el retiro de las negociaciones del TISA* (Tesis de grado). Universidad de la República, Montevideo.
- Real de Azúa, C. (1986). *Escritos*. Montevideo: Arca.
- Russell, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En *Política exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). Buenos Aires: RIAL.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: the Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, (11), 303-326.
- Solari, A. E. (1965). *El tercerismo en el Uruguay*. Ensayo. Montevideo: Alfa.
- Urdinez, F., López, C. y de Oliveira, A. (2016). Mercosur and the Brazilian Leadership Challenge in the Era of Chinese Growth: A Uruguayan Foreign Policy Perspective. *New Global Studies Journal*, 10(1), 1-25.
- Vieira, M. A. (1980). *Naciones Unidas. Estructura y funcionamiento*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Cont. nota 8

("Chile respalda próxima presidencia rotativa uruguaya en el Consejo de Seguridad de la ONU" del 4/12/2015) y otro sin fuente ("Conferencia de prensa del Sr. Subsecretario José Luis Cancela en Naciones Unidas al ser elegido Uruguay como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad por el período 2016-2017" del 15/10/2015).

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):163-178,2017

LATIN AMERICAN SILK ROAD: CHINA AND THE NICARAGUA CANAL*

Mariano Turzi**

Abstract

The building of the Panama Canal by the US in 1914 proved definitively the ascent of the US to regional hegemony. Shortly after, World War I would lead the US to global primacy. The canal was much more than the construction of a shipping route between the Atlantic and Pacific oceans; it meant that America was a power capable of and willing to reshaping the Western Hemisphere in its way to becoming a world power.

A century later –in 2014- China announced it would begin a similar enterprise in Nicaragua. What are the geopolitical implications for Latin America? Is this signaling a more assertive Chinese foreign policy seeking – by ambition or by necessity– to challenge the US in the Western Hemisphere? Is this geographic reshaping also politically reflecting the emergence of a world power?

Keywords: Latin America, China, United States, geopolitics, Panama.

Recibido: 26 de septiembre de 2016
Evaluado: 27 de octubre de 2016
Aceptado: 28 de noviembre de 2016

Artículo de Reflexión

Referencia: Turzi, M. (2017). La ruta de la seda latinoamericana: China y el Canal de Nicaragua. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 163-178. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.2308>

* Artículo surgido de los estudios del Centro de Investigación de la Universidad Torcuato Di Tella, en el Programa de Estudios de Asia Pacífico.
 ** Ph.D. International Studies, SAIS, Johns Hopkins University. Profesor Asistente, Universidad Torcuato Di Tella.
 Correo electrónico: mturzi@utdt.edu

LA RUTA DE LA SEDA LATINOAMERICANA: CHINA Y EL CANAL DE NICARAGUA

Resumen

La construcción del Canal de Panamá por los Estados Unidos en 1914 demostró definitivamente el ascenso de los EE.UU. a la hegemonía regional. Poco después, la Primera Guerra Mundial conduciría a los Estados Unidos a la primacía mundial. El canal era mucho más que la construcción de una ruta marítima entre los océanos Atlántico y Pacífico; significaba que Estados Unidos era un poder capaz y dispuesto a reformar el hemisferio occidental en su camino para convertirse en una potencia mundial.

Un siglo más tarde –en 2014– China anunció que comenzaría una empresa similar en Nicaragua. ¿Cuáles son las implicaciones geopolíticas para América Latina? ¿Está señalando una política exterior china más asertiva que busca –por ambición o por necesidad– desafiar a EEUU en el hemisferio occidental? ¿Es esta remodelación geográfica también refleja políticamente la aparición de una potencia mundial?

Palabras clave: América Latina, China, Estados Unidos, geopolítica, Panamá.

A ROTA DA SEDA LATINOAMERICANA: A CHINA E O CANAL DA NICARÁGUA

Resumo

A construção do Canal do Panamá pelos Estados Unidos em 1914 provou definitivamente a ascensão dos EUA à hegemonia regional. Pouco depois, a Primeira Guerra Mundial levaria os EUA à primazia global. O canal era muito mais do que a construção de uma rota marítima entre os oceanos Atlântico e Pacífico, significava que a América era um poder capaz e disposto a remodelar o Hemisfério Ocidental em seu caminho para se tornar uma potência mundial.

Um século mais tarde –em 2014– a China anunciou que começaria uma empresa similar na Nicarágua. Quais são as implicações geopolíticas para a América Latina? Será que isso sinaliza uma política externa chinesa mais assertiva buscando –por ambição ou por necessidade– desafiar os EUA no Hemisfério Ocidental? Essa reformulação geográfica também reflete politicamente a emergência de uma potência mundial?

Palavras-chave: América Latina, China, Estados Unidos, geopolítica, Panamá.

Introduction

In 1914, the Panama Canal opened its locks. In 2014, the Chinese company HK Nicaraguan Canal Development Investment Co Limited (HKND) announced that the construction of another canal across Nicaragua would begin on December 22nd. It was much more than the construction of a new shipping route between the Atlantic and Pacific oceans. It was a signal of the emergence of a country with the capacity and the will to reshape geographic realities according to political necessity. The Panama Canal not only expanded international trade, it consolidated regional hegemony in the Western Hemisphere in America's ascending road to global primacy. Can the historical contrasts and parallels between the Panama and Nicaragua canal building enterprises offer significant and useful comparison for the current state of international affairs? Is the Nicaragua canal's geographic reshaping also politically reflecting the emergence of a new world power? Is it signaling a more assertive Chinese foreign policy seeking –by ambition or by necessity– to challenge the US in the Western Hemisphere? Will there be geopolitical implications for US-Latin America relations?

The essay proposes four sections in order to answer this question. The first one is historical, explaining why the comparison on causes and effects of the Panama and Nicaragua canals is sound and relevant. The second explores the economic logic of building a

second canal in Central America. The third section explores a geopolitical reading of the canal, illuminating aspects that are not obvious or apparent when considering only the economic point of view. The last section explores the geoeconomic and geopolitical reshaping of Latin America along an Atlantic and Pacific axis. As the rising US in 1904 reshaped the region along the North-South divide, so is China exerting a gravitational pull towards the Pacific not just for countries in the region but for the Latin American region as a whole.

History repeating?

In 1880, a private French company led by Ferdinand de Lesseps -the builder of the Suez Canal in Egypt- began excavating. American interest in a canal dated at least as far back as 1850, when the United States and Great Britain negotiated the Clayton-Bulwer Treaty to rein in rivalry over a proposed canal through Nicaragua. The Hay-Pauncefote Treaty of 1901 abrogated Clayton-Bulwer and licensed the US to build and manage its own canal. A canal in Panama would have economic and military advantages for the US, but it would also present potential vulnerabilities if it were not under American control. De Lesseps project threatened American dominance of the Western Hemisphere. President Hays reassured Congress that the "policy of this country is a canal under American control." Although de Lesseps was not acting on behalf of the French government,

many in Washington saw such foreign involvement as contrary to the Monroe doctrine. After a scandalous bankruptcy, the *Compagnie Nouvelle du Canal de Panama* was liquidated and taken over by the United States. What began as a profit-seeking private enterprise ended as a governmental project pushed forward by strategic geopolitical considerations? If HKND's efforts in Nicaragua fail in a similar fashion, what –if any– will be the involvement of the Chinese government?

In 1902, the United States reached an agreement to buy rights to the French canal property and equipment. A negotiation then began for a treaty with Colombia, for at the time Panama was a province of Colombia. When the Colombian Congress grew unforthcoming, the US government and Panamanian business interests collaborated on a revolt. President Theodore Roosevelt dispatched warships to Panama City (on the Pacific) and Colón (on the Atlantic) in support of Panamanian independence, achieved in November 1903. The Hay-Bunau-Varilla Treaty of 1903 bequeathed the United States rights to a Canal Zone in perpetuity. After one hundred years since construction completion, the geopolitics of the Western Hemisphere have been significantly transformed. Then Assistant Secretary of State for the Western Hemisphere Affairs State Roberta Jacobson openly recognized this increasing change of balance of power within Latin America in 2014: “Frankly, 10 years ago when they began, people would ask me, why are you having

conversations with the Chinese on Latin America? Nobody asks me that question anymore. It's now very obvious why we have those conversations”. Nevertheless, at present, there is no evidence to think that China is or would be able or willing to exert such level of control over any country in the Western Hemisphere. This kind of diplomatic heavy handedness has not even been observable in its immediate sphere of influence. Moreover, Beijing is concerned that becoming a dominant player in Central American affairs could galvanize anti-Chinese interests in the United States to the detriment of the US-China bilateral relation. It seems unlikely Beijing will jeopardize the bilateral relation with the US to gain a pyrrhic influence in Central America. It has been a cornerstone of Chinese engagement with Latin America to demand the switching of diplomatic recognition from Taipei to Beijing. Non-recognition of the Taiwanese government is a precondition for conducting formal diplomatic relations with the People's Republic of China. It is also an implicit promise of access to a wide portfolio of material benefits. Of the seven Central American countries, six –Belize, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, and Panama– recognize Taiwan. Chinese proposed canal participation has come in the way of private companies seeking profits rather than the Chinese government pursuing influence. This is especially true in the case of the Nicaragua canal. Of the \$124.5 billion China has loaned to 14 Latin American and Caribbean countries between

2005 and 2015¹, Nicaragua has not received a single disbursement.

Economics & geoeconomics

Economic arguments surrounding the Nicaragua Canal stress several elements pointing to the unfeasibility of the project, pointing that due diligence has yet to determine if this is not a fraudulent deal with a front company to get a concession and then resell the rights. For example, the initial works will be the development of a new commercial port at Brito and a free trade zone with an airport around the city of Rivas. It takes almost a day to make the 48-mile trip along the Panama Canal. The 172.7 mile route of the Nicaragua Canal would require that ships either lay up at night, or navigate in the dark, making it much more costly and difficult. But even if the canal itself is not built, those projects alone could deliver enough economic benefits for HKND. Other arguments against the canal point to the lack of technical expertise by HKND for a project of such magnitude. In this sense, it is suggestive that China Railway Road lacks hydrological experience to dig a canal possessed by other Chinese companies with established presence in Latin America (China Harbour, SinoHydro, China Water and Electric) CRR does have experience in constructing ports and highway infras-

tructure. A third cluster of arguments warn that domestic political and environmental opposition could derail construction. Addressing these concerns, former Sandinista guerrilla leader Edén Comandante Zero Pastora is now in charge of dredging operations along the San Juan River for the canal. He has publicly attested to the credibility of the project, when he referred to the head of HKND -Wang Jing- as “a man who knows what he’s doing. The opposition didn’t want to believe it, and they even talked about *el chino* as if he were a phantom. But now they know it’s true”. Wang lost more than 80% of his fortune in the Chinese stock market crisis of 2015. Financial problems, along with ongoing environmental and engineering reviews, were causing severe delays. Indeed, as of October 2016 there was no evidence of actual construction despite government’s insistence to the contrary. With regards to opposition, the Pew Global Attitudes Project 2014 shows 58% of Nicaraguans hold positive views of China, while only 19% have negative ones. And 74% believe that China’s growing economy is a good thing for the country, while only 13% rate it as a bad thing.

Another set of economic arguments raise an eyebrow over the comparative and competitive advantages of multiple canals in Central America. These arguments point out to time differen-

¹ China-Latin America Finance Database, Inter American Dialogue, available at http://www.thedialogue.org/map_list/, accessed Dec. 2016.

tials and cost advantages of Panama over its alternatives. The current Panama Canal limits transit to vessels with nominal carrying capacity of up to 5,000 twenty-foot equivalent unit (TEU), carrying up to 62,000 metric tons of bulk cargo at a 40-foot draft. So it is unable to accommodate vessels in the Post-Panamax size range, which can reach (or exceed) 1,200 feet in length, 160 feet wide, and 50 feet in draft. After expansion, Panama now accommodates vessels with nominal capacity of up to 13,000 TEUs, carrying up to 140,000 metric tons of bulk cargo at a 50-foot draft. But even the expanded Panama Canal cannot handle the largest Post-New Panamax (16,000 TEUs) or Triple E (18,000 TEUs) vessels, which account for over 10% of global container shipping capacity². Scale efficiencies of the mega-freighters will be reduced by longer transit times and higher fuel costs in the Asia-US East Coast route. For the Shanghai-Baltimore trip, a Central American route is around 2,500 miles shorter than through Suez and 3700-4600 miles shorter than around Cape of Good Hope. Panama and Nicaragua are geographically close enough to make price and safety the main factors in taking a commercial decision. With actual cost of the Nicaragua project around \$100 billion, fees would have to more than double Panama's to be economically competitive. As such, the canal seems more

a political enterprise than a business opportunity.

The roots of China's economic transformation result from industrialization and urbanization processes happening at 100 times the scale and at ten times the speed of the first country to industrialize, the United Kingdom. It is also occurring in against the backdrop of a highly integrated, interconnected globalized world. The growth in seaborne trade could provide a compelling logic for a second canal: according to the WTO, the dollar value of global trade is projected to continue to grow at a rate of 9% to 2020, and the growth of maritime trade by volume by 3-4% through 2020. To sustain this process, China needs bulk cargo –freight that is not packaged such as oil, minerals, and grains– from abroad. This has in turn expanded China's maritime interests and stakes in international maritime waterways. The wide span already reflects its position as the world's largest exporter and second-largest importer. Bulk kind of cargo requires the use of specialized ships and specialized transshipment points. Because this kind of cargo is prone to economies of scale, vertical integration creates efficiencies opportunities. Hence, Chinese shipping firms are responding by seeking presence in a select group of ports that can be able to cater to the new more fuel-efficient generation of mega-vessels.

² As of 2016, the average size of units in the global commercial fleet was 3,832 TEU, and the average size of those on order was even larger at 8,030 TEU.

The World Shipping Council estimates that seven of the top ten world container ports are located in China: Shanghai, Hong Kong, Shenzhen Ningbo-Zhoushan, Guangzhou, Qingdao, and Tianjin. China controls a fifth of the world's container fleet mainly through giant state-owned lines. Of the top ten biggest freight shipping companies in the world, China Shipping Container Lines (CSCL), and Shanghai-based China Ocean Shipping (COSCO) occupy the ninth and fifth positions, respectively. Shipping has been trending towards consolidation, since it has become increasingly challenging for lone operators to survive. The CSCL-COSCO alliance answers a 2013 move by the world's three biggest container shipping operators: Denmark's Maersk Line, France's CMA CGM, and Switzerland's Mediterranean Shipping Co (MSC). By weight, 41% of ships built in 2012 were made in China. In 2013, ports and terminals with a disclosed mainland Chinese stake connects the world's main trade routes from East to West from Singapore, Kyaukoyu (Myanmar), Chittagong (Bangladesh), Hambantota, and Colombo in Sri Lanka on the Bay of Bengal. The line continues with the Pakistani ports of Gwadar and Karachi on the Arabian Sea, ending in Djibouti on the Gulf of Aden. Sailing up the Red Sea and through Suez into the Mediterranean, where COSCO Pacific is building a dock at Piraeus (Greece) able to handle mega-ships to cover Europe to Antwerp/Zeebrugge in Belgium, in order to cover the shipping route to North America. The top five trade

shipping routes are thus covered: Asia-North America, Asia-North Europe, Asia-Mediterranean, North Europe-North America, and Asia-Middle East. Ships, ports, and routes all constitute part of a corporate competition for influence with geopolitical components. A Central American passageway could become of vital strategic importance in this dynamic.

Geopolitics

But an alternative waterway to the Panama Canal would carry strategic economic and military value. In the current world, these locations and facilities could have dual civil and military use. Control of this geographic feature would allow Chinese shipping safe passage, but also for commercial use and for military power projection. If the Nicaragua alternative were pondered by Beijing assisted by such geopolitical considerations, then it would reveal Beijing's intention to exert direct or indirect territorial control due to a fundamental strategic mistrust regarding access and governance of the Panama Canal.

Besides the Nicaraguan project, Guatemala's privately-held Inter-Oceanic Corridor Board announced that it would start construction of an interoceanic channel to be completed by 2019. Both Honduras and Colombia are negotiating with China the building of dry canals. The Honduran –in the Gulf of Fonseca– will be built by China Harbour Engineering Company,

while the Colombian –between Bahía Solano on the Pacific and Acandí in the Caribbean– by China Railroad Engineering Company. Even Mexico is considering reactivating the old canal through the Tehuantepec isthmus. Due to their physical characteristics, some of these alternatives would necessitate a transshipment point in the Caribbean or the Cuban port of Mariel, West of Havana. Brazil and Cuba agreed in 2009 to develop Mariel, through a partnership between the Brazilian construction giant Grupo Odebrecht and a state-owned Cuban company, operated by PSA International of Singapore. Mariel's role as major transshipment role is blocked by the American trade embargo, since ships which have been to Cuba are barred for six months from American ports. However, it is clear Brazilian companies are acknowledging the geographic position of Mariel will give them an advantage to supply the American market in a post-embargo scenario. When Havana becomes a player in the world economy, this strategic advantage will alter the geoeconomics of the Caribbean Basin, what would demand a geopolitical rethink of the regional balance of power. Such geoeconomic readjustments will have an impact on the political economy structures of American states and cities with the busiest ports in the country due to the increased traffic between East Coast /Gulf ports and Asia. West Coast ports could be also affected, for the new canals may open up opportunities for seaborne goods movement competing in price and time with rail

and truck logistics across the US. Even before expansion, the Panama Canal had shortened maritime distances between American East and West coasts by a factor of 8,000 miles. According to a November 2013 DoT report, top ports in the US include: California (Los Angeles & Long Beach), New Jersey (Newark), Georgia (Savannah), Texas (Houston), Virginia (Norfolk), South Carolina (Charleston), Washington (Seattle, Tacoma), Maryland (Baltimore), and Florida (Miami, Jacksonville, Port Everglades). The new geoeconomics of canal expansion and competition in Central America will have an impact on grain exports from the U.S. Midwest states of the Grain Belt and open up new opportunities for exports derived from the shale revolution.

But economic benefits have a different logic than power gains. At present, there is no proven connection between HKND's private initiative and any kind of governmental strategic imperative in a Central America Canal, as was the case with the US Department of War directing the excavation in the Panama Canal. President of the Inter-American Dialogue Michael Shifter stated in early 2014 in his Congressional hearing testimony, "extra-hemispheric actors involvement is bound to increase in the coming years, but there is little indication they can pose a serious danger or threat to US interests". Yet, there seems to be growing evidence pointing in the direction of this being a synergistic project with a deliberate turn to sea power by the Chinese government that would go beyond expanding na-

val capabilities. In geopolitical terms, sea power means the ability to safeguard maritime access (control) and –if necessary– to disrupt the access of rivals (denial). The father of sea-power theory, Alfred Thayer Mahan, held that any contender for hegemony needs overseas access to raw materials and markets to expand its production in order to marshal national power. A maritime grand strategy would demand access of gateways or vital sea passages (Gibraltar, Suez, Panama). Asserting some level of control over these vital waterways is critical to secure economic and military advantages and at the same time to prevent adversarial interference by denying the ability to endanger those advantages. However, it is not entirely clear that a Mahan-inspired naval strategy for China would assign strategic priority to the control of a Central American canal. This was a key element in the US power concentration capabilities between two oceans. The equivalent for China would be isthmus formed by the Malay Peninsula and the Sumatra archipelago in the South China Sea rather than any second canal in Central America. Writing about the isthmus, Mahan himself recognized the US interest to be “both commercial and political, that of other states almost wholly commercial”. When Vice-President Joseph Biden toured the Panama Canal expansion, in November 2013, he refrained from any public mention of a competing canal. As the Nicaragua canal is officially a private project, the US government cannot be perceived as provoking a public controversy with China.

Mahan also argued that power to protect merchant fleets had been a determining factor in world history. China today cannot claim global sea power status in Mahan’s sense of the term. However, its rising economic importance and growing political clout in a context of globalization are undergirded by the expansion of sea-borne commerce and sea-based resource extraction. After the fall of the Soviet Union, the Bush and Clinton administrations believed the world would come together under a globalized order. Indeed, since the end of the Cold War in the 1990s, US foreign policy has advanced unchallenged the globalization of capitalism, anchoring a global commercial and financial infrastructure in the WTO and in the IMF. The security precondition that made it possible was the commanding geopolitical position of the US Navy patrolling sea lanes, providing at once relative peace and survival of the systems that govern international trade and capital flows. China has taken maximum advantage of the system to benefit its own interests, but did not participate in setting the rules of the international economic order. After the 2009 financial crisis, China decided to engage globalization on its own term. The growing dependence on sea lanes led in 2004 to the expansion of the People’s Liberation Army (PLA) naval capabilities, both to protect the country’s access to resources and markets and to deny opponents the ability to endanger that access. The 2004 “new historic missions” of the PLA set forth by Hu Jintao affirmed that China’s global economic interests had created global political in-

terests. Beijing thus officially recognized its national interests extended beyond its borders and charged the PLA –and its Navy– to base its strategy on those expanding interests, not just geography. In October 2011, the Chinese Navy’s hospital ship, the *Peace Ark*, visited Cuba, Jamaica, Trinidad and Tobago, and Costa Rica under the banner “Harmonious Mission 2011” to provide medical services to local populations. It constituted China’s first operational naval mission to the Caribbean Sea. The route chosen was through the Panama Canal. In November 2013, Chinese naval taskforce, which is composed of the guided missile destroyer “Lanzhou”, the guided missile frigate “Liuzhou”, and the comprehensive supply ship “Poyang Lake” visited Valparaiso in Chile, Rio de Janeiro in Brazil, and Buenos Aires Argentina successively. The PLA Navy taskforce carried out the first joint military exercise with the Brazilian Navy and paid the first visit to Argentina. This time, the road for the 28,000 sea mile voyage was through the Strait of Magellan.

The geopolitical key question is whether China is rising peacefully within a US-led order or if it is biding its time until it has more power, if globalization is an enough powerful force to decisively shift interests and intentions towards the first option. The issue lies in the balance between the realist idea that *raison d’etat* –the pursuit of the national interest– will guide action and *raison de système*, the liberal belief that it pays to make the system work. Globalization as interdependence acts as a preventive structure against belligerent

(“unpeaceful”) rise. The use of force for redistribution of power is ruled out as a rational option. In this sense, 2014 is not analogous to 1914. The structure of the current liberal institutional, economically interconnected world order means rising powers make both absolute and relative gains in both material capabilities and status. The inverse is also true for declining powers. However, these changes take place without precipitating major hostilities because there is a two-way process in which the rising power accommodates itself to the rules and structures while established great powers accommodate changes in rules and structures to adjust to the new power realities. Is the Nicaragua canal signaling that China will challenge the US in the Western Hemisphere? The US government position for the last two decades was based on the assumption that conflict can be avoided by integrating China into the framework of international institutions created by the West. Theoretically, this position is best articulated by liberal internationalist John Ikenberry: “the United States cannot thwart China’s rise, but it can help ensure that China’s power is exercised within the rules and institutions that the United States and its partners have crafted over the last century, rules and institutions that can protect the interests of all states in the more crowded world of the future”. In policy terms, during the Bush administration Deputy Assistant Secretary of State for East Asia and Pacific Affairs, Thomas J. Christensen had written (2008) he: “would sum up Bush’s strategy toward China as a

long-term effort to shape the choices the leadership in Beijing makes about how to use China's increasing regional and global influence". In his November 2014 speech to the APEC CEO Summit, then US President Obama was categorical: "The United States welcomes the rise of a prosperous, peaceful, and stable China. In fact, over recent decades the United States has worked to help integrate China into the global economy -not only because it's in China's best interest, but because it's in America's best interest and the world's best interest. We want China to do well"³. However, an opposite, more realist-inspired position starts from the assumption that conflict between the United States and China is inevitable and that the United States should be prepared to react.

A new gateway to the pacific...?

Compounding the geopolitical effect of the technological revolution leading the United States to become an energy superpower with the logistical capacity to ship oil and especially liquefied natural gas (LNG) in shorter, cheaper, more direct ways will shift global energy supplies. Until 2015 only 8% of the world's LNG fleet could fit through the Panama Canal. Post-expansion, the percentage will be more than 90%. Compared to the Suez Canal route, vessels travelling from the Gulf of

Mexico to Asia via Central America would save about 5,300 nautical miles each way, around 11 days. More competitive transportation could reduce Asian gas prices by 10-15%, in a region where 2013 prices were 45% and 400% higher than Europe and North America. This has the potential to drastically change the balance of power in Asia. Specifically, for key US allies in the region and critical actors in Washington's strategy towards a rising China: Japan, India, and South Korea. Asia was responsible for up to 72% of spot LNG in 2012. Japan, Korea, and India alone accounted for 61%.

The International Energy Agency's World Energy Outlook 2013 estimates LNG demand will increase by almost half to 2035 and sees Japan's LNG consumption grow by 30-40% to 2020. Tokyo is the main global LNG importer, alone responsible for one sixth of global demand. Increased supply and ease of access will mean the US will have the economic and geostrategic capabilities to reinforce Japan's energy security. A long-term, abundant, and reliable LNG supply from the US could divert Tokyo away from increasing its dependence on the Middle East and Russia. There are very large natural gas supplies being produced now from the Russian island of Sakhalin exported to Asia. It might even contribute to relieve some of the pressure to adopt an aggressive stance in disputes with

³ Available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/11/10/remarks-president-obama-apec-ceo-summit>, accessed Dec 2016.

China over the energy-rich East and South China Seas such as the ongoing territorial dispute with China over the Chunxiao/Shirakaba gas field. Energy insecurity is of secondary importance in this argument, but it has become a catalyst for Chinese-Japanese rivalry and sovereignty issues. With regards to India, consumption is expected to grow at 2% annual rate to 2040. Delhi faces severe supply constraints, due to obstacles on the construction of three pipelines that would provide India with natural gas from Iran, Turkmenistan and Myanmar. By providing India with an LNG alternative route to energy security, the US would also disentangle Delhi from the geopolitical intricacies of depending on higher-risk providers. This is also the case for South Korea, which does not have international gas pipeline connections and can therefore only import gas via LNG tankers.

Since early 2015, the trend has been supported by the return to liquefaction terminal sanctioning and the diversification of energy matrices fostered by cleaner energy alternatives. The advent of fracking in the US and refinery capacity expansion elsewhere has supported rapid fleet growth: LPG carrier fleet capacity has grown by 32% and LNG carrier fleet capacity by 12%. US supply would have a built-in predictability from unexpected production or shipping disruption. Qatar is the top global LNG exporter, representing roughly one-third of the global LNG market. Therefore, acts of terrorism, political instability, diplomatic sanctions or military action in the Strait of Hormuz lea-

ding to supply disruption would wreak havoc in importing countries. This would send shockwaves across Asia increased export supply and would provide credible signals to strategic allies and economic partners of the United States' commitment both to a stable Asia and to free trade. Since export and import decisions are made by corporate actors led by profit motives rather than governments guided by security concerns. In this sense, the ongoing Trans-Pacific Partnership Agreement (TPP) negotiations could be the institutional underpinning to align private sector incentives to state interests. As U.S. foreign policy pivots to Asia, a new Canal in Central America would become the economic asset and strategic lynchpin for the U.S to provide increased energy security and pricing relief to LNG importers in the Asia Pacific region.

...Or a gateway into the Atlantic

The geographical severing of the Americas was a clear sign that the US was being able and willing to exert a commanding position in the Western Hemisphere through political power and technical prowess. If the isthmus was in the 20th century America's gateway to the Pacific, it could become in the 21st century the geopolitical equivalent for China into the Western Hemisphere. Much more than an impressive feat of engineering, the Panama Canal ushered in the transformation of the American continent. Is the Chinese an equivalent attempt? Is it proof of waning U.S. influence in the region? The US go-

vernment maintained a clear position on the issue since 2005 when Deputy Assistant Secretary of the Bureau of Western Hemisphere Charles S. Shapiro testified before Congress: “we support China’s engagement in the region in ways that create prosperity and promote transparency, good governance, and respect for human rights”. In November 2013, Assistant Secretary of State for the Western Hemisphere Affairs Roberta Jacobson held in China the sixth China–U.S. Consultation Meeting on Latin America Affairs, a mechanism for consultation on regional issues that stems from the framework of Strategic and Economic Dialogue between the two countries. In March 2014, she ratified the position of the US government: “The only thing that is very important is that all of us, whether companies or governments of China or South America or North America or Europe, play by the same rules and that there is transparency in these exchanges and trade between countries, and that the people, the people can see what the benefits are, what are the terms of trade. If we are playing with international rules, and if the agreements between countries or companies comply with work standards, of labor or environment that are the laws of the country, then there is no problem with the presence; and it would really be a positive thing for the region”. The acknowledgement of power asymmetries seems to be evident on the Latin American and Chinese sides: Nicaraguan president’s brother and former Defense Minister Humberto Ortega has been on the record stating that both the president and

the Chinese government know that if the canal “goes ahead, it will have to be with an American-Chinese agreement”

Bi-oceanic canal developments in Central America must be understood as part of a broader transformation occurring in Latin America. The entire regional infrastructure network is being increasingly re-directed towards the emerging economic center of gravity in the world. Led by China, the Asia Pacific region is creating a “pull force” for countries in all the Western Hemisphere that reinforces a pattern of international political economy based on commodity exports. Latin America is impelled to link with Asia in timelier and less expensive ways. This is leading to an across the board infrastructure overhaul of the entire regional transportation and connection system, including highways, railways, and waterways. Because of the critical role of shipping, ports, and canals –whether the upgrading of the existing Panama Canal or the projection of potential new ones– become an element in this process of transformation. The myriad of new infrastructure projects reveals an economic imperative on the part of Latin America to connect to the Pacific. While developments answer to changing geoeconomic realities, what -if any- will be the geopolitical consequences of this structural shift? An example of this was first brought to the attention of senior US government officials with the January 1997 award to the Chinese firm Hutchison-Whampoa of a 25-year renewable concession to operate container shipping terminals

in Balboa (on the Pacific side) and Cristóbal (in the Caribbean side) of the Panama Canal. Infrastructure development, soft financing, and market access have historically been classic tools for expanding state influence. China is not an enemy of the United States but it is a legitimate peer competitor. The critical geopolitical question is if and how will China leverage economic assets into strategic advantages; how will it translate its new position into power, its importance into influence. Is the canal China's "pivot to the Americas" or a symbol of an emerging multipolar structure of international relations?

Conclusion

So far, there is no convincing evidence the Nicaragua canal project answers to calculated great power rivalries beginning to play out in the Western Hemisphere. But the persistent concern seems to be more a product of American concerns than of Chinese actions or Latin American intentions.

While military analysts have warned about China being able to create diversionary crises or conduct disruption operations in close proximity to the United States such as trying to close off strategic choke points such as the Panama Canal, Ortega's brother told the press (Anderson, 2014) that "for

the Chinese, the canal will be a playing card with which to talk to the gringos and to gain an advantage somewhere else. But the gringos will have to be the gatekeepers. If not, there will be no canal."

Neither is there evidence that a second canal throughout Central America –even if control of such canal was exerted by China in the way the US did over Panama– would be detrimental to the national interest of the United States. In the 2005 Senate hearings about the Panama Canal, then Deputy Assistant Secretary of Defense for Western Hemisphere Affairs Rogelio Pardo-Maurer declared: "China is one of the largest users of the canal and fast-growing. So from what we can tell, it is in their interest to have a canal that works and is dependable and reliable. So to me the canal is actually a classic example of how bringing China in or helping China become a responsible trading partner, a responsible member of the world trading community, is in our interest. It makes the canal something that they have an interest in cherishing and defending. The short answer is that the most common concerns that I have seen out there, that because a certain company that has Chinese investors, controls the terminal facilities of the canal, that, therefore, we need to be concerned, that I think is not a concern"⁴.

⁴ US Senate Committee on Foreign Relations, "Challenge or Opportunity? China's Role in Latin America", September 20, 2005, https://www.senate.gov/pagelayout/general/one_item_and_teasers/file_not_found.htm accessed Dec. 2016.

China is no longer rising. It is already risen; and an indicator of this critical turning point happened in the Western Hemisphere with the project of the Nicaragua canal. Its rise in the US area of influence is already recognized by China, by the US, and by Latin America.

The issue is not what kind of rise will it be, but what will it do with its new-found risen status. The Nicaragua canal is an indicator of Beijing's growing interests in the Western Hemisphere, but does it indicate that China sees the region –if even partly– as an arena for strategic competition to improve its geopolitical position?

References

- Anderson, J. L. (2014). The Comandante's Canal. *New Yorker*, 50-61.
- Bailey, T. A. (1936). Interest in a Nicaragua Canal, 1903-1931. *The Hispanic American Historical Review*, 16(1), 2-28.
- Child, J. (1979). Geopolitical Thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, 14(2), 89-111.
- Clayton, L.A. (1987) The Nicaragua Canal in the Nineteenth Century: Prelude to American Empire in the Caribbean. *Journal of Latin American Studies*, 19(2), pp. 323-352.
- Christensen, T. (2008). Shaping the Choices of a Rising China: Recent Lessons for the Obama Administration. *The Washington Quarterly*, 32(3): 89-104
- Dalby, S. (2008). Imperialism, domination, culture: The continued relevance of critical geopolitics. *Geopolitics*, 13(3), 413-436.
- Frenkel, S. (1998). A hot idea? Planning a nuclear canal in Panama. *Ecumene*, 5(3), 303-309.
- Grandin, G. (2006). *Empire's workshop: Latin America, the United States, and the rise of the new imperialism*. Macmillan.
- Huete-Perez, J. A., Meyer, A., & Alvarez, P. J. (2015). Rethink the Nicaragua canal. *Science*, 347(6220), 355-355.
- Hurrell, A. (1998). Security in Latin America. *International Affairs*, 74(3), 529-546.
- Klare, M. (2003). The new geopolitics. *Monthly Review*, 55(3), 51.
- LaFeber, W. (1990). *The Panama Canal: the crisis in historical perspective*. Oxford University Press, USA.
- Mackinder, H. J. (1904). The geographical pivot of history. *Royal Geographical Society*.
- Mahan, A. T. (2013). *The influence of sea power upon history, 1660-1783*. Read Books Ltd.
- Mead, W. R. (2014). The return of geopolitics: The revenge of the revisionist powers. *Foreign Affairs*, 93, 69.
- Nolte, D. (2013). The dragon in the backyard: US visions of China's relations toward Latin America. *Papel Político*, 18(2), 587-598.
- Ramírez, J. (2016). El gran Canal de Nicaragua: when government infrastructure infringes on the land rights

- of indigenous communities. *Sw. J. Int'l L.*, 22, 411.
- Tuathail, G. Ó. (1986). Political geography of contemporary events VIII the language and nature of the 'new geopolitics' – the case of US-El Salvador relations. *Political Geography Quarterly*, 5(1), 73-85.
- White, R. (2015). *The Nicaragua Grand Canal: Economic Miracle or Folie de Grandeur?* Practical Action Publishing.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):179-205,2017

LA CONSTRUCCIÓN DEL CAMPO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES ARGENTINAS: CONTRIBUCIONES DESDE LA GEOPOLÍTICA*

Melisa Deciancio**

Resumen

Este artículo aborda la contribución de la geopolítica a la construcción del campo de las Relaciones Internacionales en Argentina, y está englobado en un trabajo más amplio que busca responder a la pregunta más general sobre cómo se desarrolla el proceso de constitución del campo de las Relaciones Internacionales como disciplina académica autónoma en la Argentina. Se pone de relieve el ímpetu que la geopolítica dio al campo en términos conceptuales e institucionales. A partir del análisis bibliográfico y la revisión de documentos históricos de la *Revista de la Escuela de Guerra Naval* (1969-presente), la *Revista Geopolítica* (1975-2000) y la *Revista Estrategia* (1969-1983), se busca identificar debates y perspectivas comunes en ambos campos sobre lo internacional. Tanto desde las

Recibido: 10 de noviembre de 2016
Evaluado: 11 de diciembre de 2016
Aceptado: 24 de enero de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Deciancio, M. (2017). La construcción del campo de las relaciones internacionales argentinas; contribuciones desde la geopolítica. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 179-205. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2316>

* Este trabajo se enmarca en la investigación doctoral *La construcción del campo de las Relaciones Internacionales en la Argentina* (marzo de 2016), realizada por la autora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina.

** Ph.D. en Ciencias Sociales, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Argentina; becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Investigadora del Área de Relaciones Internacionales de Flacso, Argentina. Correo electrónico: mdeciancio@flacso.org.ar

instituciones militares como desde los círculos académicos, la geopolítica sirvió de marco para el surgimiento de los estudios sobre seguridad internacional y los análisis de corte realista dentro de las Relaciones Internacionales argentinas.

Palabras clave: historia, relaciones internacionales, geopolítica, Argentina.

THE CONSTRUCTION OF THE ARGENTINIAN INTERNATIONAL RELATIONS (IR) FIELD: CONTRIBUTIONS FROM GEOPOLITICS

Abstract

This paper addresses the contribution of Geopolitics to the construction of the International Relations (IR) field in Argentina. Enclosed in a broader study that seeks to answer the more general question about how the process of constitution of the field of International Relations (IR) is developed as an autonomous field of research in Argentina, the article will highlight the impetus that Geopolitics gave to the field in conceptual and institutional terms. Based on the bibliographical analysis and the revision of archival documents of the *Revista de la Escuela de Guerra Naval* (1969-present), *Revista de Geopolítica* (1975-2000), and *Revista Estrategia* (1969-1983), the paper aims to identify common debates and perspectives on “the international” issue. From both military institutions and academic circles, Geopolitics served as a framework for the emergence of studies on International Security and realist approaches within the Argentinian IR.

Keywords: History, international relations, geopolitics, Argentina.

A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS ARGENTINAS: CONTRIBUIÇÕES DESDE A GEOPOLÍTICA

Resumo

Este trabalho abordará a contribuição da Geopolítica a construção do campo das Relações Internacionais (RI) na Argentina. Englobado em um trabalho mais extenso que procura responder a pergunta generalizada sobre como se desenvolve o processo de constituição do campo das Relações Internacionais (RI) como disciplina acadêmica autônoma na Argentina, o artigo salientará a intensidade que a Geopolítica deu ao campo em termos conceituais e institucionais. A partir da análises bibliográfica e a revisão dos documentos históricos da *Revista da Escola de Guerra Naval* (1969-presente), a *Revista Geopolítica* (1975-2000) e a *Revista Estratégia* (1969-1983), procura identificar debates e perspectivas comuns em

ambos campos sobre o internacional. Tanto desde as instituições militares como desde os círculos acadêmicos, a Geopolítica ajudou como ponto de partida para o surgimento dos estudos sobre Segurança Internacional e as análises de corte realista dentro das RI argentinas.

Palavras-chave: história, relações internacionais, geopolítica, Argentina.

Introducción

Este trabajo aborda la contribución de la geopolítica a la construcción del campo de las Relaciones Internacionales (en adelante RI) en Argentina en su proceso de autonomización. En el desarrollo de la investigación se muestra, primero, el vínculo entre los campos de la geopolítica y las RI, con el fin de identificar debates y perspectivas comunes entre ambos campos sobre lo internacional; segundo, se ahonda sobre el desarrollo del pensamiento geopolítico argentino que sentó las bases de una rama de estudio de las RI con un marcado sesgo realista. Tercero, se analizarán las publicaciones e instituciones encargadas de la difusión de las cuestiones geopolíticas que incorporaron reflexiones del campo de las RI, como la *Revista de la Escuela de Guerra Naval* (1969-presente), la *Revista Geopolítica* (1975-2000) y la *Revista Estrategia* (1969-1983). Cuarto, se examina la confluencia entre el pensamiento y la agenda geopolítica argentina con diversos gobiernos militares que tuvo el país a lo largo del

siglo XX. Por último se esbozan conclusiones acerca de la incidencia del desarrollo de la geopolítica en la definición del campo de las RI.

Por otra parte, se enmarca en una investigación más amplia que busca responder a la pregunta general acerca de cómo se desarrolla el proceso de constitución del campo de las RI como disciplina académica autónoma en la Argentina, con un doble objetivo: por un lado, se busca indagar acerca de los orígenes de la disciplina en la Argentina, para así poder reflexionar acerca de cómo la historia particular del campo ha conducido a la conformación de una disciplina con las características que posee en la actualidad. Por otro lado, pretende identificar los aportes teóricos y metodológicos esbozados desde la Argentina para un estudio más universal e inclusivo de la disciplina a nivel global.¹ Así, busca delinear el proceso de autonomización del campo de las RI y los diversos ejes desde donde se construyó un pensamiento independiente sobre la disciplina en el país (Deciancio, 2016a).

¹ Para profundizar acerca de los enfoques globales de las RI, ver Acharya (2014) y Deciancio (2016b).

Se entiende a la disciplina de las RI como aquella encargada del estudio de la realidad internacional, sus actores e instituciones y las interacciones entre ellos, que posee sus propias prácticas profesionales, planteos teóricos y conceptuales, redes e instituciones para la formación de conocimiento especializado y el desarrollo de actividades de investigación; además, cuenta con productos científicos para la difusión de sus resultados, como revistas y congresos especializados. No se trata aquí de definir si existe o no un campo intelectual de las RI, lo cual se considera como dado; más bien, se intenta responder a la pregunta de cómo es que este ha sido conformado, observando la incidencia que la geopolítica ha tenido en el proceso histórico de autonomización y diferenciación interna que le ha permitido a la disciplina legitimarse como tal en nuestro país (Bourdieu, 2002). Así, vale la pena destacar que el objeto de estudio no está constituido por las relaciones o políticas exteriores argentinas ni por su historia,² sino por el campo académico de las RI, que ha logrado tener un conocimiento autorizado sobre las problemáticas de dichas relaciones exteriores. En este sentido, se asume que las RI poseen en la actualidad un capital común de conocimientos adquiridos, conceptos, métodos y procedimientos de verificación que demuestran y confirman su existencia como tal (Bourdieu, 2002). Para el análisis se consideran los agentes de producción

de conocimiento, así como los espacios donde se desarrollaron los saberes especializados sobre RI en el país. No se trata de asociar el proceso de la disciplina a la historia particular de una institución y de las personas que por ella circularon, sino de rescatar las instituciones, redes, personas y saberes que incidieron en la formulación de nuevas aproximaciones al pensamiento sobre lo internacional. Así, entre los espacios estudiados se consideran tanto las universidades, en cuanto ámbitos de formación y difusión de saberes, así como instituciones públicas y privadas de producción del conocimiento y aquellas redes de colaboración que estimularon la proliferación de los estudios internacionales a nivel nacional (Altamirano y Sarlo, 2001; Buchbinder, 2005; Clark, 1997; Serrano, 1997). Los agentes considerados serán diversos intelectuales, vistos como sujetos atravesados en la producción del conocimiento especializado, tanto por el ámbito académico, como por el estatal (Altamirano y Sarlo, 1997; Plotkin y Zimmermann, 2012). Por último, se abordan también las revistas especializadas, consideradas como mecanismos de difusión y legitimación de saberes (Pita González y Grillo, 2015; Dosse, 2007). Para ello se seleccionaron las revistas más representativas dentro del ámbito de la geopolítica de la época, sin desarrollar exhaustivamente toda la producción, sino aquella que ha tenido mayor impacto y servido de fuente

² Para indagar sobre la historia de la política exterior argentina ver Corigliano (2006) y Simonoff (2012).

de consulta e información. Con el fin de cumplir con el objetivo del trabajo, para el análisis de estas revistas se hizo una revisión exhaustiva de cada una de ellas, examinando cada número publicado (y disponible) de cada colección (ver en "Referencias"). En esta tarea se observaron los índices completos de las revistas, haciendo un recorte a partir de la selección de aquellos titulares vinculados a temáticas de las relaciones internacionales. A partir de allí se observaron y sistematizaron las temáticas abordadas y los autores que participan. En consonancia con su interés y relevancia para esta la investigación, se analizaron artículos específicos, los debates en los que se inscribieron y las biografías de los autores.

Mientras el Derecho Público Internacional y la Historia Diplomática marcaron el inicio de un pensamiento sistemático en las RI argentinas (Deciancio, 2017), el cambio de rumbo político que se dio en la década de los cuarenta dejó una nueva impronta en la construcción de la disciplina en el país. Marcada por los acontecimientos locales e internacionales, la geopolítica emergió como un nuevo enfoque que abonó el incipiente campo de las RI en su proceso de construcción. A pesar de que no desaparecieron los estudios basados en las visiones jurídico-normativas, a principios de este periodo comenzaron a utilizarse de manera progresiva nuevos enfoques teóricos y por ende puede ser considerado como la etapa fundacional de los estudios más sistemáticos y empíricamente orientados (Russell, 1992).

El golpe de estado de 1943 que catapultó a Juan Domingo Perón al centro de la escena política tuvo un impacto en todos los ámbitos de la vida política, social y cultural argentinas. Paralelamente, el desenlace de la Segunda Guerra Mundial y sus nefastas consecuencias en vidas y recursos pusieron a la política internacional en el centro de las inquietudes de políticos e intelectuales y despertaron el debate en todas las latitudes, como había sucedido con la Primera Guerra Mundial. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organismos regionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), y la firma de tratados como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), marcados todos por el predominio de Estados Unidos y la virulencia del conflicto Este-Oeste, se inició una nueva etapa en la evolución de las RI.

Así, la urgencia de los acontecimientos internacionales y un escenario local fuertemente influenciado por la tradición militar llevaron al desarrollo de un campo de estudio que emergió en paralelo con la organización interna y la delimitación fronteriza de los nuevos Estados, así como con las discusiones acerca de si Argentina debía asumir una proyección continental o marítima. Las primeras aproximaciones hacia una geopolítica argentina habían sido desarrolladas por el almirante Segundo Storni (1876-1954), en su obra *Intereses argentinos en el mar* (1916) inspirada en Alfred Mahan y Friedrich Ratzel. En esta línea cobraron relevancia los estudios geopolíticos como ámbito

dominado por las escuelas militares y desde donde se elaboran nuevos abordajes a las RI en el país. Mientras en la academia anglosajona la disciplina se asentó sobre las bases de las instituciones liberales que buscaban evitar guerras futuras, en América Latina en general, y en Argentina en particular, las dinámicas que guiaron a la disciplina estuvieron principalmente asociadas a su condición de *insularidad*.³

Geopolítica y Relaciones Internacionales

Sin duda, el contexto en el cual se desarrolló el enfoque geopolítico argentino fue uno que marcó un antes y un después en las RI en todo el mundo. La década de los cuarenta y los años que le sucedieron estuvieron signados por el auge de los nacionalismos, el desencadenamiento de la Segunda Guerra Mundial y la emergencia de un nuevo orden internacional. Los acuerdos internacionales firmados por los vencedores de la guerra sentaron las bases para el surgimiento de organismos internacionales orientados al mantenimiento de la paz, como la Sociedad de Naciones y, posteriormente, la ONU, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). De la mano de estos organismos, los estu-

dios internacionales cobraron un lugar central para comprender la nueva realidad. Fue en este momento cuando, para Stanley Hoffman, surgieron las RI como disciplina académica, a partir de la preocupación por el comportamiento de Estados Unidos en el mundo y el surgimiento del enfrentamiento norteamericano-soviético. “Estudiar la política exterior de los Estados Unidos era estudiar el sistema internacional” (Hoffman, 1991, p. 23).

En este sentido, la geopolítica, concebida como un modo de análisis de los estudios sobre lo internacional, permite vincular los contenidos y escalas de los marcos geográficos con el ejercicio del poder político, y a la vez identificar aquellos marcos espaciales a través de los cuales el poder se mueve de un lugar a otro (Cohen, 2015). Tanto la expansión europea como el imperialismo atrajeron la atención de los factores geopolíticos a las relaciones internacionales y estos, a su vez, contribuyeron a fortalecer la concepción clásica de la política mundial (Wilhelmy, 1988). Por ello, la geopolítica y las RI se han nutrido mutuamente en una de las corrientes clásicas de esta última: el realismo político.⁴

Los estudios sobre geopolítica poseen una larga tradición, desde que se acuñó el término en 1899 y se sentaron

³ La idea de insularidad estuvo presente en gran parte del pensamiento geopolítico argentino, principalmente a partir de que Segundo Storni planteara esta característica como condición natural de la Argentina en el mundo.

⁴ Sobre la teoría realista de las RI ver Morgenthau (1948) Waltz (1988), Walt (1998), Holsti (1996), Aaron (1967).

las bases de los estudios sobre geografía política en Alemania. El desarrollo del pensamiento geopolítico tuvo estrecha relación con los conflictos entre las potencias que ya desde el siglo XIX competían por asegurar su dominación sobre otras regiones del mundo, respaldadas internamente por el espíritu nacionalista en boga. Estuvo definido por el rol del espacio y la geografía en la política y subrayó la importancia de la geografía, la población, los recursos naturales, la situación estratégica de los Estados, los transportes y las comunicaciones. Kjellén (1916) la definió como la teoría del estado, visto como organismo o fenómeno geográfico en el espacio; mientras que el “padre de la geopolítica alemana”, Karl Haushofer (1869-1946) (1925) entendía la geopolítica como: “la nueva ciencia nacional del estado [...] una doctrina sobre el determinismo espacial de todos los procesos políticos, basado en las amplias bases de la geografía, especialmente, de la geografía política” (p. 102). Autores como Alexander von Humboldt (1769-1859), Karl Ritter (1779-1859), Friedrich Ratzel (1844-1904) y, más tarde, Halford Mackinder (1861-1947) también hicieron sus aportes en este campo, y proveyeron de herramientas y abordajes para su estudio en Europa y alrededor del mundo (Cohen, 2015).

Mientras en Europa el concepto cayó en desuso luego de la Segunda Gue-

rra Mundial por su asociación a los proyectos políticos de la Alemania nazi, en América Latina, la geopolítica tuvo un extenso desarrollo (Child, 1979).⁵ La geopolítica fue cultivada activamente desde la década de los treinta en los círculos militares, siendo Brasil pionero por la participación de Everardo Backheuser en *Zeitschrift für Geopolitik* y por haber traducido en 1925 un ensayo titulado “La política y la geopolítica según Kjellen”. Este hecho incidió en una fuerte reactivación del pensamiento geopolítico, especialmente en Argentina y Chile (Quintana Binimelis, 2005). En el caso argentino, la geopolítica comenzó a cobrar fuerza a partir de la década de los cuarenta, principalmente en los círculos militares y escuelas de defensa, influenciadas por la escuela geopolítica clásica alemana de principios del siglo XX. A su vez, como importante centro editorial, “Argentina ha sido la principal propagadora del pensamiento geopolítico clásico y latinoamericano” (Fornillo, 2015, p. 125).

Las cuestiones referidas a problemas limítrofes y al espacio –terrestre, marítimo y posteriormente aéreo– han estado presentes en la literatura argentina dedicada a analizar la acción externa del país, con predominio de las visiones historicista y legalista o jurídicista (Colacrai, 1992).

⁵ Sin ser exhaustivos, sobre geopolítica en América Latina ver: Child (1985), Child (1988), Dodds (1993), Hepple (1988), Hepple (1992), Kelly (1997), Kelly y Child (1988).

El pensamiento geopolítico argentino

El problema de la territorialidad es una constante en los estudios internacionales argentinos desde el período colonial.⁶ El mito sobre la pérdida de territorio mantuvo el interés por la geografía y el rol de los políticos ante dicho fenómeno, y funcionó como antecedente de una concepción geopolítica preocupada por la organización interna del Estado y su delimitación fronteriza. Sin embargo, no fue sino hasta entrada la década de los cuarenta que comenzó a desarrollarse un enfoque geopolítico argentino. Este enfoque estuvo ligado a las Fuerzas Armadas, desde donde se avanzó no solo en la traducción y distribución de textos fundamentales, sino también en las primeras reflexiones sobre geopolítica argentina (Jasson y Perlinger, 1948; Isola & Berra, 1950). Desde allí se continuaron produciendo y reproduciendo muchos de los postulados que sirvieron de base para las políticas territoriales del Estado, incidiendo directa o indirectamente en las políticas de gobierno (Quintana Binimelis, 2005). Evidentemente, si la ideología militar debe bastante a la combinación de guerra, nación y territorio, la geopolítica encuentra entre ellos una simbiosis natural, y en nada extraña que en esta concepción el Estado sea un entendi-

do organismo vivo obligado a expandirse y proyectarse como modo de ser viable (Fornillo, 2015).

En RI, el concepto de *interés nacional* ha permeado gran parte de los estudios, principalmente los posteriores a la Segunda Guerra Mundial, y constituyó uno de los principales elementos del acervo de la corriente teórica realista clásica. Al respecto, uno de los padres de esta corriente, Hans Morgenthau, señaló –pensando en el caso de Estados Unidos– que el interés nacional está determinado por las tradiciones políticas y el contexto cultural dentro del cual se formula la política exterior; por ende, toda política exterior hace referencia a la entidad física, política y cultural a la que se denomina *nación*.⁷ La idea de interés pertenece a la esencia misma de la política, por lo que se ve influenciada por el tiempo y lugar en el que se desarrolla. Asimismo, desde esta perspectiva, el interés mínimo de una nación es conservar la integridad de su territorio, de sus instituciones políticas y de su cultura, es decir, su supervivencia (Morgenthau, 1979). Sobre estos postulados descansa, en términos generales, gran parte del marco de referencia del realismo clásico de las relaciones internacionales y que, naturalmente, marcó los estudios geopolíticos alrededor del mun-

⁶ Sobre los debates en torno al territorio ver: Escudé, 2008; Romero (2004, 2009).

⁷ No es el objetivo de este trabajo realizar un relevamiento exhaustivo de los debates en torno a este concepto, sino mostrar la relevancia que cobra a partir de la emergencia de los enfoques geopolíticos en Argentina.

do y donde los militares se sintieron mejor representados teóricamente.⁸

De esta manera, el interés nacional fue retomado por los sectores militares argentinos, para el desarrollo de gran parte de sus postulados geopolíticos. Entre los principales exponentes de la geopolítica argentina se encuentra el almirante Segundo Storni, quien sentó las bases para los trabajos futuros en sus obras sobre geopolítica marina, como *Trabajos hidrográficos y límite argentino en el canal de Beagle* (1905), *Proyecto de régimen de mar territorial* (1911) y *El mar territorial* (1926). En esta última planteó la necesidad de contar con un mar territorial de 12 millas y una zona adyacente de 200 millas náuticas con ejercicio limitado de la soberanía (Storni, 1926), pautas que fueron posteriormente incluidos en la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Mar (1982). Por otro lado, en 1916, en una conferencia en *La Prensa*, con el patrocinio del Instituto Popular de Conferencia, delineó los postulados de su trabajo más destacado: *Los intereses argentinos en el mar* (editado sin modificaciones en 1952).

Storni logró delinear tanto el sentido nacional del desarrollo marítimo, como el sentido tecnológico de la industria naval argentina en tiempos

cuando el país ejercía su primacía en la región (Quintana Binimelis, 2005). Reconociendo la influencia del “ilustre contraalmirante de la marina yanqui, Alfredo Thayer Mahan, y el gran geógrafo alemán, Federico Ratzel” (Storni, 1916, p. 26), postuló la relevancia que adquiere el mar para la Argentina, tomando consciencia de su insularidad, característica que, afirma, es “una de las principales determinantes en nuestro génesis y desenvolvimiento histórico, y [...] seguirá siendo una de las determinantes más poderosas en todas las manifestaciones de la vida externa argentina en el porvenir” (Storni, 1916, p. 29). La posición marítima argentina primaba, para el autor, por sobre la continental; de la primera se debía esperar todo, en lugar de mirar hacia los vecinos, con quienes se debían “hermanar esfuerzos, pero de los cuales poco podemos recibir” (1916, p. 29).

En una segunda conferencia, dictada también en 1916, Storni argumentó acerca de la importancia de desarrollar una política naval que respondiera al interés nacional de la Argentina, con base en su condición de insularidad y de proyección atlántica. La política naval era, “ante todo, una acción de gobierno; pero es indispensable para que tenga nervio y continuidad, que

⁸ Sin embargo, nuevos análisis han criticado el uso práctico y teórico de tal concepto por la multiplicidad de actores que actualmente son tomados en consideración en los estudios de cuestiones internacionales (Tomassini, 1985). Además, el interés nacional hoy es criticado como categoría-valor para legitimar las decisiones que se adoptan en su nombre, aun aquellas que solo responden a conveniencias sectoriales y que pueden imponer al conjunto de la sociedad (Paradiso, 1993).

sus objetivos arraiguen en la nación entera, que sean una idea clara, un convencimiento de las clases dirigentes y una aspiración constante de todo el pueblo argentino" (Storni, 1916, p. 67). Debía apoyarse en tres "columnas" fundamentales: producciones, transportes propios y mercados, que permitirían avanzar hacia el desarrollo de una flota que convirtiera a la Argentina en una potencia marítima.

La obra de Storni sentó las bases y se constituyó como el antecedente más claro de la emergencia de un pensamiento geopolítico argentino, fundado en una perspectiva realista de las relaciones entre Estados. A partir de la década de los cuarenta, estos estudios "adquieren una singular dinámica, con una perspectiva de análisis muy vinculada a la estrategia nacional" (Colacrai, 1992, p. 23) y fuertemente asociados a los Institutos Superiores de las Fuerzas Armadas, sobre los cuales se profundiza en el siguiente apartado. Las intenciones expansionistas y el avance militar de Brasil estuvieron siempre en las preocupaciones de los militares argentinos y acrecentaron el interés por estos estudios. En 1941, la traducción y difusión en los círculos militares argentinos del libro *Proyección continental de Brasil*, de Mario Travassos, "demostró el adelanto de los intelectuales de la nación hermana en el conocimiento

y aplicación de la nueva disciplina y [...] despertó inquietudes por conocer los fundamentos y la teoría de ésta" (Atencio, 1965, p. 122). Es en las instituciones militares donde se empezó a indagar puntualmente sobre la geopolítica como campo y su aplicación a la Argentina a partir de la traducción de una de las obras fundamentales de la geopolítica alemana titulada *Introducción a la geopolítica*⁹ de Richard Henning y Leo Körholz (1944), por parte de la Escuela de Guerra Naval. Esta publicación llenó el espacio vacío de la teoría, y satisfizo así la necesidad surgida de la obra de Travassos (Atencio, 1965). Como indicaba la nota inicial de los traductores "El objetivo principal de la traducción de esta obra es difundir, entre el personal Superior de la Marina, los problemas científicos, suficientemente comprobados por la experiencia que ella estudia, como así también la copiosa referencia histórica que contiene" (Henning y Körholz, 1944). Se trataba de uno de los pocos libros en español que permitió la iniciación metódica en el estudio de la geopolítica (Atencio, 1965).

En ese mismo año apareció la primera publicación sobre geopolítica de Sudamérica, *La República Argentina en el panorama geopolítico del mundo*, de Ricardo De Labougle, quien concibió a la geopolítica de manera sin-

⁹ Esta publicación, además de la relevancia que presenta para el campo de la geopolítica, fue fuertemente criticada con posterioridad por la propaganda a favor del Tercer Reich. En la versión traducida al español puede leerse en la nota del traductor: "En cuanto a los problemas raciales o políticos que figuran, especialmente en los últimos capítulos, han sido traducidos al sólo efecto de no dejar trunca la obra" (Henning y Körholz, 1944, p. VI).

gular, al considerar el lugar particular que correspondía a cada nación en el concierto internacional. Se trató de una conferencia dictada por el entonces rector de la Universidad Nacional de La Plata, en el marco de la cátedra de Defensa Nacional, y fue la primera vez que oficialmente se abordó un tema basado en consideraciones netamente geopolíticas en nuestro país (Atencio, 1965). La geopolítica debía verse como el aprovechamiento inteligente del territorio, con el objetivo de buscar su armonización y preparar su cohesión y el aprovechamiento de sus recursos al máximo. Lo primero que un estudioso de la geopolítica nacional debía estudiar era la posición de la nación en el sistema internacional, para luego observar el espacio y sus recursos naturales (De Labougle, 1944).

Así, como señala Colacrai, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial, se empezó a hablar abiertamente de la geopolítica en Argentina. La publicación de las producciones mencionadas disparó el interés sobre estos temas, que se materializó en una serie de trabajos elaborados en el Círculo Militar. En 1948, Jorge Jasson y Luis Perlinger publicaron *Geopolítica: origen, evolución, principales fundamentos, la política de poder*, inspirados por la publicación en español de Henning y Körholz. Según indicaban estos autores, hasta ese momento, poco se sabía en el país acerca de la llamada geopolítica, y ellos emergían como pioneros en la materia (Jasson y Perlinger, 1948). En su trabajo, realizaron un recorrido por las distintas corrientes geopolíti-

cas, desde la escuela alemana liderada por Ratzel, hasta las obras de Kjellén, MacKinder y Haushofer, en las cuales ponían el foco de su atención. Asimismo, señalaban a la *American Political Science Review* y las obras de Nicholas J. Spykman, Hans W. Weigert, Robert Strausz Hupé y Andreas Dorpalen, a los que consideran “verdaderos actos de divulgación de la geopolítica” (Jasson y Perlinger, 1948, p. 70).

Luego de analizar los principales fundamentos de la geopolítica argentina a partir del estudio del espacio, la posición, el clima, la geomorfía y la hidrografía, la economía, el mar y la circulación, en un último y destacado apartado sobre la política de poder planteaban muchos de los postulados del realismo clásico y el rol de la política de poder. Los autores entendían el poder como *potencialidad*, y a la política de poder como “las relaciones internacionales de un estado cuando para el logro de sus fines, use su *potencialidad*, de las distintas fuerzas que lo componen, en forma coercitiva” (Jasson y Perlinger, 1948, p. 194). El poder era visto como la capacidad integral para luchar por la subsistencia. El estadista debía abocarse a un aumento constante del poder. Cuando con este acrecentamiento no podía lograr una supremacía de poder, debía buscar al menos una situación a la que denominaban *equilibrio de poder*. “Equilibrio de poder no significa poner en juego un poder de igual magnitud al del oponente sino aptitud para neutralizar el poder del o de los posibles adversarios” (Jasson y Perlinger, 1948,

p. 197). Así, la supremacía o el equilibrio de poder podían lograrse de forma directa o indirecta. En el primer caso se obtenía mediante el aumento del poderío del Estado; en el segundo caso existían más opciones, como las alianzas, los pactos, los tratados, o bien disminuir la situación de poder del posible adversario. Esta perspectiva descansaba sobre muchos de los postulados señalados por Nicholas Spykman en *America's Strategy in World Politics* (Spykman, 1942).

La segunda obra que cobró relevancia en esta década provenía también del Círculo Militar y seguía la misma línea de lo trabajado por Jasson y Perlinger. Emilio Isola y Ángel Carlos Berra—alumnos de Jorge Atencio, otra de las figuras destacadas en la materia— publicaron *Introducción a la geopolítica argentina* (1950). Su objetivo fue “proporcionar algunos elementos para encarar el estudio de la materia en lo que a nuestro país se refiere” y estaba destinado a los “jóvenes camaradas que, como nosotros, se verán abocados al estudio de la misma” (1950, p. 13). Los autores analizaban extensamente las características del territorio argentino y sus recursos naturales, para así reunir los principales antecedentes que permitieran valorizar la influencia del medio geográfico en el desarrollo del país desde una perspectiva interna, teniendo en cuenta las particularidades que este presentaba. Así, admitían su voluntad de no dejarse influir por “doctrinas foráneas de geopolítica, que, si bien pueden ser justificadas en otras partes del mundo, no son vale-

deras en lo que atañe a nuestro país” (Isola y Berra, 1950, p. 13).

La geopolítica fue entonces creciendo lentamente como campo de estudio, hasta abarcar múltiples temáticas y complejos desarrollos, siempre centrada principalmente en cuestiones como el control de la cuenca del Plata, la amenaza siempre latente de Brasil, los modos de integrar el territorio nacional y las proyecciones posibles hacia la Antártida y las islas del Atlántico Sur. Así fue como la geopolítica argentina se concentró en el desarrollo de una concepción que entendía a Argentina como un país *bicontinental* (América y Antártica) y *bioceánico* (Atlántico y Pacífico), que cobraría mayor impulso en la década de los setenta con el régimen militar iniciado en 1976 (Quintana Binimelis, 2005).

A pesar de que los primeros textos fueron principalmente traducciones de autores alemanes, a partir de la década de los cincuenta y sesenta comenzó a desarrollarse una serie de trabajos en la cual se destacó la falta de consenso entre sus autores en cuanto a si la Argentina era un país continental o marítimo. Estas posiciones contrapuestas derivaron en una producción fecunda y variada, principalmente en el interior de las Fuerzas Armadas, a las que pertenecieron sus máximos representantes (Quintana Binimelis, 2005).

Como respuesta a estos acontecimientos, hacia la década de los sesenta se incorporaron los trabajos de Jorge Atencio, Fernando Milia y Gustavo Ci-

rigliano (Caviedes, 1990), de los cuales se destaca la labor del primero. En su obra más relevante, *¿Qué es la geopolítica?* (1965), analizaba desde una perspectiva general los factores geográficos que con mayor preponderancia incidían en la vida política de los Estados, pero distante de la visión alemana que había preponderado los años anteriores. También repasaba teórica y conceptualmente los estudios sobre geopolítica realizados hasta el momento, y proveía un marco explicativo para su aplicación al caso argentino. Atencio consideraba la geopolítica como una ciencia política basada en la realidad geográfica y señalaba la relevancia que poseía para la determinación de la política exterior. Así, rechazaba la visión determinista que proporcionaban las doctrinas geopolíticas más ortodoxas y observaba que las características geográficas de un país debían ser tenidas muy en cuenta por los encargados de las relaciones internacionales, pero sin sobreestimar sus influencias al punto que oscurecieran el criterio en la apreciación de otros factores (Atencio, 1965).

Este autor hizo hincapié en los factores históricos y geográficos que dieron forma al país, partiendo de una concepción antiexpansionista que rescataba la tradición pacifista y de apego a las normas del derecho internacional, dado que el país se había sometido a las normas “que rigen la convivencia interestatal” y a la vez “ha hecho de estas la base de nuestra política exterior” (Atencio, 1965, p. 163, incluso, en ocasiones, en desmedro de las

propias conveniencias. Es decir que la política exterior se había inspirado en las realidades geográficas del país y las normas del derecho internacional, en consonancia con lo planteado por las teorías espaciales. A partir de la posición que sustentaba el país en su espacio geográfico, Atencio (1965) afirmaba que:

[...] debemos seguir una política destinada a valorizar nuestro patrimonio espacial y a conservar intangible la soberanía sobre nuestra jurisdicción terrestre, marítima y aérea, preconizando, como únicas ambiciones espaciales, el reconocimiento de nuestros derechos de posesión del as Malvinas y la delimitación definitiva del Sector Antártico Argentino. (p. 165)

Otras visiones alternativas al antiexpansionismo de Atencio surgieron de la mano de uno de los más prolíficos escritores militares argentinos, Osiris Villegas, y de Juan Guglielmelli. Ambos centraron sus trabajos en una concepción de la geopolítica focalizada en las problemáticas internas del país, basada en las doctrinas de seguridad nacional y otorgándole una menor relevancia a los problemas fronterizos. Desde esta perspectiva, Guglielmelli indicó que la cultura nacional (espiritual y material) constituye una *verdadera frontera interior* y que en las guerras modernas, la mayor presión recae sobre ella, de ahí su peligrosidad (Quintana Binimelis, 2005). Mientras que Osiris Villegas fue secretario del Consejo Nacional de Seguridad y luego embajador en Brasil,

Guglielmelli fue cabeza de las Escuela Superior de Guerra y del Centro de Altos Estudios (formación militar avanzada), comandante del 5to Cuerpo de la Armada y secretario del Consejo Nacional de Desarrollo durante el Gobierno de Onganía (1966-1971). Sus trabajos invitaban a articular el nacionalismo económico, el desarrollo nacional y la integración del país, como modo de resolver el estancamiento regional, frenar la expansión de posturas comunistas o procubanas y cercar a los oponentes internacionales, particularmente el acoso de Brasil, Chile e Inglaterra. Siempre desde una concepción política conservadora y militanamente anticomunista, la compleja elaboración de sus planteos sobre la “península” Argentina se plasmaron en la *Revista Estrategia* que se publicó entre 1969 y 1984 (Fornillo, 2015).

Espacios y difusión del pensamiento geopolítico argentino

Hacia fines de la década de los treinta, el intervencionismo estatal en el área cultural y la politización del debate intelectual cobraron especial relevancia. Se crearon mecanismos y canales oficiales de mayor sofisticación y articulación para intervenir en el área, a partir de la fundación de instituciones que

nuclearan a distintos sectores de la intelectualidad argentina.¹⁰ La creación de dichas instituciones tenía un efecto contradictorio sobre el campo intelectual, ya que, si bien se convertían en proveedoras de recursos, podían constituirse también como mecanismos de control estatal sobre los intelectuales y la cultura. Así, es posible pensar el avance del intervencionismo estatal como la reacción del Estado a la progresiva autonomización del campo intelectual (Fiorucci, 2011).

Sobre esta coyuntura se sobreimpresionó el advenimiento del peronismo, que a su vez tuvo efectos concretos sobre el campo intelectual. Muchos intelectuales, cada vez más politizados, interpretaron a este movimiento político desde el prisma del antifascismo y, para ellos, “Perón se convirtió para los antifascistas en la encarnación del fascismo criollo” (Fiorucci, 2011, p. 23).¹¹ Por otra parte, las universidades volvieron a ser intervenidas y los estudiantes rechazaron esto a través de distintos tipos de movilizaciones y huelgas que fueron rápidamente desarticuladas. A partir de la aplicación sistemática y permanente de medidas discriminatorias hacia diferentes miembros del personal docente y del estudiantado, y el reemplazo de muchos profesores titulares por sus adjuntos o auxiliares, se provocó

¹⁰ Ejemplos de estas instituciones fueron la Academia de Letras, la Comisión Nacional de Cultura, la Comisión Argentina de Cooperación Intelectual y la Academia Nacional de Bellas Artes.

¹¹ Los intelectuales se dividieron a partir de sus manifestaciones abiertas a favor y en contra del fascismo, que había cobrado vigencia durante la Guerra Civil Española y que cobró más fuerza con la Segunda Guerra Mundial.

un recambio docente que transformó por completo los cuerpos profesionales universitarios. Aquellos que habían sido expulsados o cuyo acceso a las universidades estaba cerrado desarrollaron una activa vida cultural por fuera de dichas instituciones. Los que no habían optado por el exilio se nuclearon en institutos privados y establecimientos de segunda enseñanza, y de esta manera conformaron una coalición académica opositora que agrupaba a los sectores intelectuales descontentos con distintas orientaciones académicas y políticas (Buchbinder, 2005).

Al mismo tiempo, avanzó la intervención estatal en otras áreas de la cultura. En un mundo que estaba en la segunda posguerra imbuido en una confianza profunda en la capacidad del conocimiento científico para transformar la sociedad y que, al mismo tiempo, atribuía un rol decisivo al Estado en la construcción y planificación de la ciencia, se otorgó un peso cada vez mayor a la investigación científica entre las actividades de la enseñanza superior. En ese clima de ideas, se creó el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Publicaciones en 1947. En 1950 ya existía la Junta de Investigaciones Científicas y Experimentaciones, que dependía del Ministerio de Defensa y, en 1951, se creó a Dirección Nacional de Investigaciones Técnicas y el Consejo Nacional de Investigaciones Técnicas y Científicas, con el objetivo de coordinar la labor científica que se implementaba en organismos del Estado y en las universidades (Buchbinder, 2005).

Revistas de geopolítica y el estudio de las relaciones internacionales argentinas desde una perspectiva realista

El desarrollo de los estudios geopolíticos se plasmó también en una serie de publicaciones que, por su contenido, sirvieron al desarrollo de las RI en el país y también en la región. En la década de los setenta, surgieron tres proyectos de publicaciones: el *Boletín de la Escuela de Guerra Naval* (que luego se denominó revista), la *Revista Geopolítica* y la *Revista Estrategia*. Todas ellas sirvieron a los debates geopolíticos nacionales, sin limitarse exclusivamente al ámbito castrense, y abrieron discusiones sobre política exterior, seguridad y otras cuestiones relacionadas a la política internacional argentina (Sarhou, 2012).

El *Boletín de la Escuela de Guerra Naval* de la Armada Argentina se creó en 1969, con la finalidad de proveer un medio de difusión de las ideas de ese instituto. En el primer número del boletín, publicado el 10 de diciembre de ese mismo año, se especificaba su propósito:

[...] proveer a los Oficiales Superiores y Jefes egresados de esta Escuela información de interés destinada a orientar, ampliar y/o consolidar el bagaje cultural y profesional, tomando como base los trabajos de producción original e inédita que resulten seleccionados por la Dirección dentro de las conferencias previstas anualmente en su Plan de Enseñanza; los de igual carácter producidos por la Plana Mayor,

Cuerpo Docente y/o Alumnos; y/o así mismo los que procedentes de otras fuentes, resultaran por su jerarquía o índole, de interés divulgar a través de este medio. (p. 4)

Diez años más tarde, en febrero de 1979, y con la publicación del Nº 10 comenzó a denominarse *Revista de la Escuela de Guerra Naval – Armada Argentina*, aunque manteniendo el mismo formato y con los mismos propósitos que el boletín. Desde sus comienzos (la revista continúa al día de hoy sus publicaciones periódicas), se ha abocado a temáticas de geopolítica, estrategia, poder naval, liderazgo, intereses marítimos, historia naval, sociología, filosofía y otras de interés para la Escuela de Guerra Naval. Asimismo, sirvió de plataforma para las publicaciones de sus alumnos (Cal, 2013).

En 1975, el Instituto de Estudios Geopolíticos comenzó a editar la revista *Geopolítica*. Era publicada trimestralmente y dejó de imprimirse en 2000. Sus autores provenían, principalmente, de las áreas castrenses, aunque también publicaron en sus páginas especialistas en política exterior argentina, defensa y seguridad internacional. En su primer número se plantearon como objetivo:

[...] examinar, dialogar, elaborar hipótesis posibles para adecuar el

espacio nacional y regional a las futuras necesidad políticas del continente [...] se trata entonces de formar propuestas para los grandes objetivos, lanzar al debate aquellas instancias que imaginamos para la Argentina posible, partiendo de estrictas realizaciones. Entre ellas, la conformación y ubicación de nuestro espacio nacional y de sus recursos humanos, sus especificidades y las pautas de los juegos de poder en el sistema internacional, los grandes procesos de cambio que se gestan y desarrollan actualmente en el mundo. (1975, p. 2)

Las reflexiones sobre la política internacional, concebida esta última casi por definición como seguridad internacional, fueron una constante en las páginas de la revista. Reconocidos especialistas del campo de las RI hicieron allí sus primeras publicaciones, introduciendo, por un lado, una agenda específica de la disciplina a la discusión geopolítica, y dando difusión de perspectivas y maneras de aproximarse a lo internacional a otros campos de las ciencias sociales.

Carlos Moneta, discípulo de Juan Carlos Puig y uno de los primeros egresados de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador,¹² publicó en la revista desde su primer número, donde apareció

¹² Además de docente e investigador, Moneta fue funcionario del canciller Puig, y subdirector y director de Relaciones Económicas Externas y Secretario General del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), un organismo regional intergubernamental, creado el 17 de octubre de 1975, con sede en Caracas, Venezuela.

su artículo “Tendencias de la política internacional contemporánea. ¿Estereotipos o realidades?”. Otras colaboraciones suyas posteriores incluyeron los artículos “Las relaciones argentino-brasileñas. Factores ideológicos, económicos y geopolíticos relevantes” (1980, N. 19), “Japón en el sistema internacional del futuro. Situación y perspectivas” (1986, N. 33) y “América Latina-Europa. Posibilidades de cooperación” (1995, N. 55). En el número 5/6 de 1976, el especialista en RI Vicente Palermo publicó, junto a Ernesto Gore, el artículo “Geopolítica del Virreinato del Río de La Plata” y, en el número 7/8 del año siguiente, “Islas Malvinas: cuáles son las implicancias de la doctrina Shackleton”.

Ya llegada la democracia, otro de los discípulos de Juan Carlos Puig y reconocido internacionalista proveniente de la Universidad Nacional de Rosario, Alfredo Bruno Bologna, publicó, entre otros, “Los derechos del Reino Unido sobre las Islas Malvinas: ocupación. Análisis crítico” (1986, N. 34) y “Los conflictos en América Latina”, (1995, N. 55). Recientemente, aparecieron, entre otros, los artículos de Mariano Bartolomé –especialista en Seguridad Internacional– titulados “Tecnología y economía en el nuevo sistema internacional” (1992, N. 46), “Seis impactos de la tecnología en la política internacional” (1994, N. 53) y “Europa

Central – Oriental. Un lustro después de la caída del muro” (1995, N. 56). Sergio Cesarín, especialista en China, también encontró en las páginas de la revista un espacio donde publicó, entre otros, “El factor demográfico en la República Popular China” (1993, N. 50) y “Cultura y sociedad en la China de hoy” (1995, N. 54).

Al recorrer las páginas de la revista y los artículos publicados, es evidente –aunque no sorprende– el cambio en las temáticas abordadas antes y después de la llegada de la democracia. Los primeros años de la revista se abocaron puramente a temáticas de geopolítica, estrategia, cuestiones limítrofes y las relaciones con los países vecinos, pero desde una perspectiva que defendía los proyectos de integración interna en la región, más que la anexión de territorios.

Sin embargo, a partir de la llegada de la democracia, aunque no abandonó el enfoque geopolítico, la revista profundizó mucho más sobre temas de integración regional y cooperación internacional.¹³ Este viraje, además de reflejar los cambios políticos del país, también muestra el cambio de orientación en las temáticas discutidas. Se incorporaron así, a los temas tradicionales de defensa y seguridad, temas económicos y abordajes más sistémicos sobre la realidad internacional,

¹³ Ya un editorial del número 19, de septiembre de 1980, analizaba, en el artículo “Relaciones Internacionales y Geopolítica” la política exterior argentina en el escenario internacional y regional con un marcado sesgo hacia la integración latinoamericana.

con un objeto de estudio más definido y con “lo internacional” como centro.

El Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales y la Revista Estrategia

A principios de 1960, Juan Guglielmelli creó el Instituto Argentino de Estudios Estratégicos y de las Relaciones Internacionales (Insar). A pesar de que no surgió dedicado exclusivamente a la indagación de problemáticas internacionales, dedicaban gran parte de su producción a temas como seguridad nacional, relaciones externas y otros aspectos afines a la realidad política actual y pasada de la Argentina (Sarhou, 2012). En los años en los que mantuvo sus actividades, tuvo como objetivo

[...] realizar, promover y estimular los estudios e investigaciones sobre los problemas nacionales e internacionales, con particular dedicación a todos los asuntos vinculados con la seguridad nacional, las relaciones exteriores, la educación, la tecnología, la cultura, la economía y otros aspectos afines a la vida nacional, tanto en su situación actual como en su evolución histórica. (*Revista Estrategia*, 1969, p. 4)

A partir 1969, el Insar lanzó la *Revista Estrategia* (1969-1983), considerada por Jack Child como la revista especializada en geopolítica más sofisticada y penetrante de América Latina (y posiblemente, del mundo) (Child, 1979) y una de las revistas líderes en publicación de artículos sobre las RI, junto

con la *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* (Lowenthal, 1983). Al igual que las revistas mencionadas con anterioridad, no se limitó a publicaciones de autores provenientes de las áreas militares, sino que contó con la participación de funcionarios públicos, intelectuales y académicos nacionales e internacionales.

En los años cuando se editó dicha revista, se publicaron 74 números, y fue una de las más destacadas del pensamiento geopolítico argentino. En sus páginas prevalecieron los trabajos sobre geopolítica y, en menor medida, de política exterior argentina. Las cuestiones limítrofes y las estrategias de competencia y cooperación con los países vecinos ocuparon gran parte de los artículos. Sin embargo, es posible vislumbrar también el interés por autores extranjeros, a partir de la traducción de textos pertenecientes a académicos de otras latitudes como Robert Potash, Raymond Aron, Jon Rosebaum, James Petras, Robert La Porte, y Celso Furtado, además de numerosos funcionarios públicos y militares de Brasil, Chile, China, Colombia, Estado Unidos, Francia, Inglaterra, Israel, Perú, Uruguay, Vietnam, entre otros.

El propósito de la revista, como se señalaba en su primer número, fue “formular puntos de vista y soluciones concretas en un sector relevante de la temática nacional” (*Revista Estrategia*, 1969, p. 5) con el objetivo de “aportar un sistema de ideas al servicio de la toma de conciencia por parte de la Argentina de las responsabilidades

que le corresponden en el mundo de nuestro tiempo, en el área de su interés directo, el Cono Sur y el resto del Hemisferio Occidental" (p. 5). Su director, el general retirado Juan Guglielmelli, creía firmemente en el rol de los militares en la promoción del desarrollo social y económico de la nación, aunque públicamente siempre destacaba la importancia del respeto a la Constitución Nacional y las autoridades legítimas y legalmente constituidas (Potash, 1996).

A diferencia de la *Revista Geopolítica*, la *Revista Estrategia* intentó mantener las temáticas sobre geopolítica, defensa y seguridad a lo largo de todos sus números, con pocas incorporaciones de otros temas asociados tradicionalmente a la baja política. Así, los trabajos publicados sobre cuestiones de política internacional estuvieron muy ligados a estas perspectivas. Todos los números –que se iniciaban con una sección de presentación del tema por tratar a cargo del director, Juan Guglielmelli,– fueron el conflicto con Uruguay por los límites en el Río de La Plata (1969, N. 1), las Fuerzas Armadas en el Cono Sur (1969, N. 2), el conflicto por las Islas Malvinas (1970, N. 6), la Guerra de Vietnam (1970, N. 6 y 1970, N. 8), el Tratado de No Proliferación (1970/71, N. 9), la guerra entre India y Pakistán (1971/72, Ns. 13 y 14), la visita de Richard Nixon a Moscú (1972), N. 16, las Fuerzas Armadas en América Latina

(1972, N. 17), el conflicto por la represa de Itaipú (1973, N. 22), Brasil como potencia emergente (1974, N. 30), y la política nuclear en América Latina (1976, N. 42), entre otros.

Entre los académicos especializados y reconocidos en el campo de las RI se destacan¹⁴ las publicaciones de Alfredo Bruno Bologna: "Metodología para el estudio de las relaciones internacionales" (1975, Ns. 34 y 35), "Malvinas, las negociaciones y las propuestas de Ridley" (1980, Ns. 67 y 68); de Juan Carlos Moneta: "El pluralismo en el sistema comunista" (1970, N. 6), "Argentina y Australia: esquemas para la cooperación" (1971, N. 11), "Antártida argentina: los problemas de 1975-1990" (1974/75, Ns. 31 y 32), "Intereses argentinos en el Atlántico Sur: el caso de las riquezas mineras en alta mar" (1976, Ns. 40 y 41); de Elvira Montes: "Chile y la política exterior argentina" (1969, N. 4); y de Roberto Etchepareborda: "Una hipótesis de guerra" (1970, N. 6).

Puede observarse entonces que las revistas geopolíticas sirvieron para el desarrollo de líneas de investigación que, aunque en un principio estuvieron reservadas a las áreas militares, más tarde incorporaron a otros sectores intelectuales, como lo demuestran los autores citados anteriormente. Académicos especializados en RI, abocados al estudio de la política exterior, la

¹⁴ No se incluyen la totalidad de trabajos publicados, sino algunas muestras de referencia para destacar quiénes y qué publicaban en esta revista.

geopolítica, la defensa y la seguridad internacional, encontraron un espacio de debate y proyección de sus ideas.

Así como el Insar se destacó en el desarrollo de la geopolítica con un tinte académico, otros centros colaboraron a la misma tarea ofreciendo espacios para los estudios geopolíticos y de seguridad internacional en el país. Entre ellos están el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales y de Estrategia Internacional (Cerien), el Centro de Estudios Internacionales Argentinos (Ceinar), el Instituto de Estudios Estratégicos de la Universidad de Belgrano, y el Instituto de Estudios Geopolíticos (IDEG). Desde estos centros se elaboraron numerosos trabajos de investigación desde una perspectiva geopolítica y, cada vez más, enmarcada en postulados teóricos y metodológicos de las RI, como se abordará en el próximo aparte.

La perspectiva geopolítica inauguró un enfoque y toda una línea de investigación de gran preponderancia en las RI argentinas. Los estudios geopolíticos surgidos en la década de los cuarenta marcaron el camino hacia los estudios en seguridad internacional y el enfoque realista de las RI, entendiendo por tal aquel que comprende que prima la política de poder y que por ende los Estados viven en anarquía y permanente conflicto. En paralelo, el corolario del desarrollo de la geopolítica estuvo plasmado en el accionar del Gobierno militar inaugurado en 1976, que tradujo los postulados desarrollados por las escuelas militares en “guerras ideológicas”, con marcado ímpetu

nacionalista y militarista. Así, la geopolítica pasó a convertirse en política pública y a empapar numerosos aspectos de la vida política argentina.

La dictadura militar y la geopolítica aplicada

Con la llegada de Onganía (1966-1970) al poder la competencia con Brasil resurgió con virulencia y emergió el conflicto en torno a la utilización de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata. Los militares consideraban la explotación de la cuenca como un medio de poder e influencia geopolítica en competencia con el Brasil, país con el cual la relación durante estos años fue de marcada rivalidad en diversos ámbitos: desde una vertiente económica, por los resultados del “milagro brasileño” y la preocupación por la ruptura del equilibrio de poder regional; desde la geopolítica, que temía el peligro del “subimperialismo brasileño” en la Cuenca del Plata y el papel de Brasil, a partir de su alianza privilegiada con Washington, como gendarme de Estados Unidos en la subregión. La dictadura de Onganía adoptó una política exterior marcadamente orientada hacia las buenas relaciones con Estados Unidos, apoyada en la idea de defender las “fronteras ideológicas” que dividían al bloque “occidental y cristiano” del comunista. El Ejército adscribió a las ideas de la Doctrina de Seguridad Nacional, fundada en la hipótesis de guerra interna permanente en distintos frentes, y estableció una estrecha relación entre seguridad y de-

sarrollo. Sin embargo, si bien se priorizó el conflicto Este-Oeste, no se llegó a plantear un alineamiento automático con Estados Unidos.¹⁵

A partir de la consolidación del militarismo conservador y represivo con el golpe de 1976, se dio el auge de la geopolítica de cuño nacional y militarista. Los trabajos teóricos y de alcance general que habían caracterizado la etapa anterior dieron paso a la *geopolítica aplicada*, como la denomina Colacrai (1992). Los distintos abordajes realizados tendieron a priorizar en sus análisis la transferencia de las claves conceptuales de la geopolítica a problemas concretos y a evaluarlos en términos prescriptivos. Se compartieron ciertos supuesto básicos que guardan relación con lo que algunos caracterizan como la “falencia de una geopolítica nacional”, que contribuyó al análisis de cuestiones profundamente descuidadas, a saber: el componente espacial, de las regiones fronterizas vinculadas al crecimientos de los países vecinos y su presión sobre las áreas de frontera, la relevancia de los recursos humanos y energéticos para la potenciación de la nación.

La diplomacia regional mezclaba en su diseño consideraciones geopolíticas, económicas e ideológicas donde no

solo estaban en juego apreciaciones sobre inseguridad e hipótesis de guerra, sino también opciones entre la ortodoxia liberal y las formulaciones nacional/distribucionista. El tablero regional se configuraba de manera tal que las disputas y desconfianza hacia Brasil se compensaban con el acercamiento a Chile, país con el cual se mantenían aún conflictos limítrofes irresueltos. De esa forma, las hipótesis de conflicto sobre las que tanto se había trabajado en los ámbitos militares hasta el momento pasaban a manifestarse en escenarios reales de actuación. Como resultado, la geopolítica no solo adquirió una nueva significación para la implementación de políticas, sino además para el ámbito público. Así lo señalaba Reboratti al llegar la democracia:

[...] las ideas desprendidas de la geopolítica o inspiradas en ella han tomado estado público, su vocabulario es usado ampliamente por muchos medios de comunicación y todo hace pensar que esto sucede sin que los conceptos básicos de esa disciplina sean analizados, criticados y ni siquiera conocidos. Una de las causas que permiten el libre uso de la geopolítica como aparente fundamento para todo tipo de declaraciones es su oscuridad tanto de principios como de métodos y

¹⁵ Algunos ejemplos de no alineamiento fueron la insistencia en la compra de tanques a Francia en 1968 en lugar de Estados Unidos; para la construcción tecnológica de Atucha I, se optó por la propuesta de Siemens que proveería uranio natural frente a las opciones de General Electric y Westinghouse que proveerían uranio enriquecido (a menor precio). Argentina no firmó el Tratado de No Proliferación Nuclear por considerarlo discriminatorio y argumentó que su intención era ‘desarmar a los desarmados’. En este sentido, Argentina no era vista por Estados Unidos como un país dócil.

de fines. Al mismo tiempo creo que no existe un cuerpo teórico capaz de ejercer controles internos a la disciplina que requieran una cierta coherencia o la aplicación de una metodología estricta. Por lo tanto, pueden invocar razones geopolíticas miembros de grupos sociales diferentes, con afiliaciones ideológicas dispares y formación profesional en distintos campos, sin tener que llegar necesariamente a conclusiones similares. (Reboratti, 1983, p. 183)

Así, durante estos gobiernos militares, la geopolítica adquirió un esquema filosófico-teórico sustentado en la obra de Kjellén (1916), según el cual la práctica política se apoya en una “fetichización” del Estado, este “debe aumentar su poder” y el rol de la geopolítica se reduce a informar y prescribir caminos a los “conductores del Estado” (Fornillo, 2015). De este modo, la geopolítica se convirtió en la caja de herramientas de los líderes militares que pensaban en sus términos, y proveyó una explicación consistente sobre los esquemas de desarrollo nacional, integración territorial, las relaciones con sus vecinos y el mundo.

Conclusión

La geopolítica imprimió a las RI un nuevo matiz. Tanto el derecho internacional como la Diplomacia sirvieron de puntapié para pensar lo internacional frente a las necesidades de un Estado joven y en proceso de construcción. Sin embargo, mientras que el

Derecho y la Diplomacia se centran en la cooperación, en la geopolítica prima la rivalidad y la necesidad de control interno y desarrollo del territorio en clave defensiva. Del mismo modo, el enfoque desde la geopolítica emerge de la mano de las necesidades del Estado, controlado por Gobiernos militares y con una perspectiva ideológica y de política exterior particular. Incluso cuando en el escenario europeo de posguerra el término *geopolítica* o *geopolitik* (por su acepción alemana) habían caído en desuso por su asociación a las políticas del tercer Reich, en América Latina adquirió un peso significativo. La incorporación de estos estudios al ámbito castrense, primero, y al académico, después, permitieron el desarrollo de una línea de abordaje de los estudios internacionales vastamente elaborada por los estudiosos de las RI en otros lugares del mundo.

En este enfoque se destaca el rol de las escuelas de formación militar, como la Escuela de Guerra, la Escuela de Guerra Naval y el Centro de Altos Estudios, desde donde se produjeron las primeras publicaciones de textos geopolíticos, así como en años posteriores surgieron intelectuales especializados en estos asuntos que dieron un impulso, desde diversos ámbitos como el Insar y la *Revista de la Escuela de Guerra Naval, Geopolítica y Estrategia*. Paralelamente, los trabajos enfocados desde la defensa y la seguridad nacional imprimieron un fuerte componente de la teoría realista clásica a las aproximaciones a la política internacional. Esto se manifestó en varios de

los trabajos publicados en las revistas analizadas. Sin duda, esto inauguró de alguna manera una de las ramas que más fuerza ha cobrado en la disciplina en los ámbitos universitarios en años posteriores, que es la de la seguridad internacional (Tickner, 2002). Menos evidente, pero no menos relevante, fue su asociación con las corrientes desarrollistas del momento y el impulso que la rivalidad con Brasil dio a temas vinculados con el desarrollo. En este sentido, el peso que adquirió la geopolítica dentro del campo de las RI se entiende, en parte, por el rol de las Fuerzas Armadas, pero su gravitación más amplia no puede comprenderse sin su contrapartida desarrollista.

A partir de este momento, la disciplina pareció adquirir lentamente un espacio entre las publicaciones académicas, donde muchos de sus jóvenes especialistas lograron encontrar arenas de debate sobre los temas de su interés. Con ello, también se empezó a pensar una disciplina con mayor especificidad, con sus propios métodos de análisis y asociada a las necesidades del Estado, como política pública.

El gran desarrollo de la geopolítica cumplió un rol fundacional para las RI, razón por la cual –incluso hasta hace pocos años– fue evidente la tendencia a asociar a esta última con política exterior, que en Argentina durante mucho tiempo tendieron a verse como sinónimos. Así es como, en el proceso de diferenciación interna de la disciplina, el enfoque histórico-jurídico que caracte-

rizó a los periodos anteriores se tradujo en el estudio del Estado-nación como unidad de análisis y a las relaciones intergubernamentales como escenario de dichas relaciones. En esta etapa comenzaron a cobrar fuerza los trabajos sobre política exterior argentina, basados en la evidencia histórica como fuente para comprender los procesos.

Referencias

- AA.VV. (1975-1995). *Revista Geopolítica*, (1-56).
- AA.VV. (1969-1976). *Revista Estrategia*, (1-42).
- Aaron, R. (1967). What is a theory of international relations? *Journal of International Affairs*, (21), 185-206.
- Acharya, A. (2014). Global International Relations (IR) and Regional Worlds. A New Agenda for International Studies. *International Studies Quarterly*, 58, 647-659.
- Altamirano, C. y Sarlo, B. (1997). La Argentina del Centenario: campo intelectual, vida literaria y temas ideológicos. En *Ensayos Argentinos. De Sarmiento a la Vanguardia* (pp. 102-120). Buenos Aires: Ariel.
- Altamirano, C. y Sarlo, B. (2001). *Literatura/sociedad* (2da. Ed.). Buenos Aires: Edicial.
- Atencio, J. (1965). *¿Qué es la geopolítica?* Buenos Aires: Pleamar.
- Boletín de la Escuela de Guerra Naval. (1969). Editorial. *Boletín de la Escuela de Guerra Naval*, 1(1), 2-5.

- Bourdieu, P. (2002). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Montessor.
- Buchbinder, P. (2005). *Historia de las universidades argentinas* (2da. Ed.). Buenos Aires: Sudamericana.
- Cal, C. (2013). Revista de la Escuela de Guerra Naval. Breve reseña histórica. *Revista de la Escuela de Guerra Naval*, (59), 7-8.
- Caviedes, C. (1990). Aparición y desarrollo de doctrinas geopolíticas en los países del Cono Sur. En P. Kelly y J. Child (Comps.), *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida* (pp. 13-14). Buenos Aires: Pleamar.
- Child, J. (1979). Geopolitical thinking in Latin America. *Latin American Research Review*, 14(2), 89-111.
- Child, J. (1985). *Geopolitics and conflict in South America*. Nueva York: Praeger.
- Child, J. (1988). *Antarctica and South American geopolitics: frozen Lebensraum*. Boulder: Westview.
- Clark, B. (1997). *Las universidades modernas. Espacios de investigación y docencia*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM].
- Cohen, S. (2015). *Geopolitics. The Geography of International Relations*. Lanham, Boulder, Nueva York, Londres: Rowman & Littlefield.
- Colacrai, M. (1992). Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina. En R. Russell (Ed.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior argentina* (pp. 19-52). Buenos Aires: GEL.
- Corigliano, F. (2006). Veinte años no es nada: un balance de los debates teóricos acerca de la política exterior argentina. Presentado para el 20º Aniversario de la Maestría de Relaciones Internacionales. http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/3699-001_g.pdf
- De Labougle, R. (1944). *La República Argentina en el panorama geopolítico del mundo. La tierra y el mar argentinos*. La Plata: Peuser.
- Deciancio, M. (2016a). *Historia de la construcción del campo de las Relaciones Internacionales en la Argentina* (Tesis de grado). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso], Argentina.
- Deciancio, M. (2016b). International Relations from the South: A Regional Research Agenda for Global IR. *International Studies Review*, 1-14.
- Deciancio, M. (2017). Las Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en la historia del campo de las relaciones internacionales argentinas. *Revista de Historia del Derecho*, (52), 31-63.
- Dodds, K. (1993). Geopolitics, cartography and the state in South America. *Political Geography*, (12), 361-381.
- Dosse, F. (2007). *La marcha de las ideas: historia de los intelectuales, historia intelectual*. Valencia: Publicacions de la Universitat de València.

- Escudé, C. (2008). Apunte sobre los orígenes del nacionalismo territorial argentino. *Documento de Trabajo*, (388). Buenos Aires: Universidad del CEMA.
- Fiorucci, F. (2011). *Intelectuales y peronismo. 1945-1955*. Buenos Aires: Biblos.
- Fornillo, B. (2015). Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de sudamérica. *Estudios Sociales del Estado*, 1(2), 118-148.
- Geopolítica. (1975). Editorial. *Geopolítica*, 1(1), 3-4.
- Haushofer, K. (1925). *Geopolitics of the Pacific Ocean*.
- Henning, R. y Körholz, L. (1944). *Introducción a la geopolítica*. Buenos Aires: Escuela de Guerra Naval.
- Hepple, L. (1988). The geopolitics of the Falklands/Malvinas and the South Atlantic: British and Argentine perception, misperceptions and rivalries. En P. Kelly y J. Child (Eds.), *Geopolitics of the southern cone and Antarctica* (pp. 223-236). Boulder: Westview.
- Hepple, L. (1992). Metaphor, geopolitical discourse and the military in South America. En T. Barnes y J. Duncan, *Writing worlds: discourse, text and metaphor in the representation of landscapes* (pp. 136-154). Londres: Routledge.
- Hoffman, S. (1991). Una ciencia social norteamericana: relaciones internacionales. En *Jano y Minerva* (pp. 17-36). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Holsti, K. (1996). *The State, War, and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Isola, E. y Berra, Á. (1950). *Introducción a la geopolítica argentina*. Buenos Aires: Biblioteca del oficial, Círculo Militar.
- Jasson, J. y Perlinger, L. (1948). *Geopolítica. Origen, evolución, principales fundamentos, la política de poder*. Buenos Aires: Biblioteca del Oficial, Círculo Militar.
- Kelly, P. (1997). *Checkerboards and shatterbelts: the geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press.
- Kelly, P. y Child, J. (1988). *Geopolitics of the southern cone and Antarctica*. Boulder: Westview.
- Kjellén, R. (1916). *Staten som livsform*. Estocolmo: Hugo Gebers Förlag
- Lowenthal, A. (1983). Research in Latin America and the Caribbean on International Relations and Foreign Policy: Some Impressions. *Latin American Research Review*, 18(1), 154-174.
- Morgenthau, H. (1948). *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Morgenthau, H. (1979). Otro "gran debate": el interés nacional de los Estados Unidos. En *Teorías contemporáneas sobre relaciones internacionales* (pp. 107-113). Madrid: Tecnos.

- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Pita González, A. y Grillo, M. (2015). Una propuesta de análisis para el estudio de revistas culturales. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, V(1). (Faltan las páginas del artículo consultado)
- Plotkin, M. y Zimmermann, E. (2012). *Los saberes del Estado*. Buenos Aires: Edhasa.
- Potash, R. (1996). *The Army & Politics in Argentina 1962-1973. From Frondizi's Fall to the Peronist Restoration*. Stanford: Stanford University Press.
- Quintana Binimelis, C. (2005). Visión geopolítica de América Latina: el caso de Argentina, Brasil y Chile. *Academia Superior de Estudios Policiales, Policía de Investigaciones de Chile*. (Si es un libro, por favor incluir la ciudad y la editorial)
- Reboratti, C. (1983). El encanto de la oscuridad: Notas acerca de la geopolítica en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 23(89), 137-144.
- Romero, L. (2004). *La Argentina en la escuela. La idea de Nación en los textos escolares*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Romero, L. (2009). "Enfrentar al enano nacionalista". Una mirada a los libros de texto. *Temas de Historia Argentina y Americana*, XIV, 197-214.
- Russell, R. (1992). Introducción. En *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior* (pp. 7-18). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Sarthou, N. (2012). Las revistas científicas de Ciencias Sociales: un acercamiento a la legitimación en el campo científico de las relaciones internacionales en Argentina (1958-1990). *Revista Brasileira de História da Ciência*, 5(2), 296-314.
- Serrano, J. (1997). Nacen, se hacen o los hacen: formación de investigadores y cultura organizacional en las universidades. *Nómadas*, 7(4), 52-62.
- Simonoff, A. (2012). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria.
- Spykman, N. (1942). *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. Nueva York: Harcourt, Brace & Co.
- Storni, S. (1916). *Intereses argentinos en el mar*. Buenos Aires: Armada Argentina.
- Storni, S. (1926). *El mar territorial*. Buenos Aires: Armada Argentina.
- Tickner, A. (2002). *Los estudios internacionales en América Latina ¿Subordinación intelectual o pensamiento emancipatorio?* Bogotá: Universidad de los Andes, Alfaomega.
- Tomassini, L. (1985). Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional. En M. R. Perina (Ed.), *El Estudio de las Relaciones Internacionales en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

- Walt, S. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, (110), 29-46.
- Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Wilhelmy, M. (1988). Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional. En *Política internacional: enfoques y realidades* (pp. 35-77). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):207-229,2017

LA AUTONOMÍA HETERODOXA Y LA CLASIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES EN LA ARGENTINA*

María Cecilia Míguez**

Resumen

Este artículo repasa el modelo teórico de clasificación de la política exterior argentina elaborado por Juan Carlos Puig en su doctrina de la autonomía. En especial, analiza el concepto de *autonomía heterodoxa*, que este autor acuñó y desarrolló a lo largo de varios de sus trabajos. El artículo se propone revisar dicho concepto, ya que se señalan algunas debilidades, a partir del análisis de los casos históricos, incluidos en el periodo de la

Recibido: 19 de septiembre de 2016
Evaluado: 21 de octubre de 2016
Aceptado: 28 de noviembre de 2016

Artículo de Reflexión

Referencia: Míguez, M. (2017). La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 207-229. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2140>

* Artículo de reflexión que se inscribe en el plan de trabajo de la autora como investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) 2016-2017: *Conflicto político interno y política exterior argentina: guerra fría, actualidad y teoría de las relaciones internacionales* y del proyecto PIP Conicet 2015-2017, dirigido por la autora y titulado *Los condicionantes internos de la inserción internacional argentina. Presiones, debates y movilizaciones en torno a la política exterior desde la década de 1960 hasta la actualidad*. Asimismo, forma parte de la programación científica (2016-2018), Universidad de Buenos Aires, Ciencia y Tecnología (UBACyT) *Política exterior, inserción económica internacional y movilización popular a lo largo de dos décadas turbulentas de la historia argentina (1963-1983)*.

** Doctora en Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires (UBA); especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas y licenciada en Ciencia Política de la misma universidad. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) en el Instituto de Estudios Históricos Económicos Sociales e Internacionales (IHES, IDEHESI, CONICET). Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com.

Guerra Fría. Para probar esas debilidades señaladas, se sintetizan las características de la política exterior de los Gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966), la última dictadura militar (1976-1983) y el de Raúl Alfonsín (1983-1989). Finalmente, se realiza una nueva clasificación de las políticas exteriores y, en las conclusiones, un posible aporte para el estudio histórico comparativo de las distintas políticas exteriores, proponiendo un esquema de investigación que vincula variables económicas, políticas y estratégicas, partiendo de un enfoque histórico.

Palabras clave: Argentina, política exterior, relaciones internacionales, relaciones Norte-Sur, teoría de la dependencia.

THE UNORTHODOX AUTONOMY AND THE CLASSIFICATION OF FOREIGN POLITICS IN ARGENTINA

Abstract

This article reviews the theoretical model of classification of the Argentinian foreign policy developed by Juan Carlos Puig in his Doctrine of Autonomy. In particular, it analyzes the concept of heterodox autonomy, developed by the author along several of his works. The article proposes to check the concept, indicating some weaknesses from the analysis of historical cases included in the period of the Cold War. To prove these notable weaknesses, the characteristics of the foreign policy of the governments of Arturo Frondizi (1958-1962), Arturo Illia (1963-1966), the last military dictatorship (1976-1983) and Raúl Alfonsín (1983-1989) are synthesized. Finally, the article makes a new classification of the exterior policies and, in the conclusions, a possible contribution for the historical comparative study of the different exterior policies is presented, proposing a scheme of investigation that links economic, political, and strategic variables, departing from a historical approach

Keywords: Argentina, foreign policy, international relations, North-South relations, dependency theory.

A AUTONOMIA HETERODOXA E A CLASSIFICACAO DAS POLÍTICAS EXTERIORES NA ARGENTINA

Resumo

Este artigo analisa o modelo teórico da classificação da política externa Argentina desenvolvido por Juan Carlos Puig na sua Doutrina da Autonomia. Em particular,

analisa o conceito de autonomia heterodoxa, que este autor cunhou e desenvolveu durante o curso de seus trabalhos. O pretende artigo revisa o conceito e mostra algumas fraquezas a partir da análise dos casos históricos, incluído no período da Guerra Fria. Para testar essas deficiências identificadas, resume as características da política externa dos governos de Arturo Frondizi (1958-1962), Arturo Illia (1963-1966), a última ditadura militar (1976-1983) e Raúl Alfonsín (1983-1989). Finalmente o artigo faz uma classificação nova das políticas externas e nas conclusões, uma possível contribuição para o estudo comparativo histórico das políticas externas diferentes, propondo um esboço de investigação que une variáveis econômicas, políticas e estratégicas, a partir de uma perspectiva histórica.

Palavras-chave: Argentina, política externa, relações internacionais, relações Norte-Sur, teoria da dependência.

Introducción

Uno de los ejes centrales a la hora de clasificar la política exterior argentina en los últimos cincuenta años ha sido la cuestión de la autonomía. Esto es así porque desde la década de los sesenta surgió una serie de interpretaciones que buscaron comprender el fenómeno de la dependencia, y para ello se orientaron a comprender la relación de los países de América Latina con las potencias hegemónicas. Surgieron así categorías que buscaban explicar los distintos grados de autonomía con los que los Gobiernos se habían desenvuelto a partir de la política exterior implementada. La más significativa en esta línea en la Argentina fue la de Juan Carlos Puig, que dio origen a lo que se conoció como *doctrina de la autonomía*.

Sin embargo, desde la década de los noventa y hasta la gran crisis económica, política y social en todo el conti-

nente latinoamericano en 2001-2002, la reflexión sobre la autonomía y, por lo tanto, su utilización como parámetro de clasificación de la política exterior fueron prácticamente abandonadas o relegadas porque el pensamiento hegemónico neoliberal dejó de entender a dicha cuestión como comportamiento deseable para los Estados dependientes como la Argentina.

En los últimos años, la crisis de la hegemonía norteamericana y de las políticas neoliberales en la región, el auge de Gobiernos de nuevo signo político y la profundización de los procesos de integración revitalizaron el debate alrededor de la autonomía. El presente artículo repasa sintéticamente la principal corriente teórica que ha reflexionado sobre la problemática de la autonomía en la Argentina, y partiendo del análisis de algunos casos concretos (Gobiernos de distinto carácter entre 1945 y la actualidad) la revisa críticamente.

El objetivo es hacer un aporte conceptual al debate sobre la autonomía, para profundizar el análisis histórico de caso, así como los parámetros de clasificación existentes. Resulta interesante vincular la necesidad de construir conceptos y categorías que permitan comparar las diversas políticas exteriores aplicadas por los distintos Gobiernos, pero con un enfoque histórico que dé cuenta de la complejidad y evite el estiramiento conceptual.

Por ello, se repasan algunos casos de políticas exteriores en los cuales se vislumbran márgenes de autonomía, para revisar la utilidad de los conceptos existentes y proponer nuevos enfoques de análisis.

La doctrina de la autonomía y autonomía heterodoxa

En la década de los cincuenta y sesenta surgió en América Latina la teoría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y sus posteriores críticas, las teorías de la dependencia. Como se dijo, esto dio lugar a una importante contribución a la reflexión profunda respecto de la inserción internacional de los países del continente. A partir de allí, el cuestionamiento y la mirada crítica sobre las características de la periferia –no solamente respecto de los condicionantes económicos, sino también de la sujeción política y del rol de las élites dirigentes locales– se remitieron a una impugnación de la dependencia y a la

necesidad de buscar alternativas en la relación con el mundo.

En ese contexto, el concepto de *autonomía* apareció como la contrapartida de la descripción de la situación de opresión y vulnerabilidad de los países dependientes. Las particularidades de esta formación económico-social han sido analizadas en detalle por distintas vertientes de las llamadas *teorías de la dependencia*, durante la década de los sesenta y setenta, que partieron de la discusión con las teorías del desarrollo (Rostow) –en sus vertientes de la *dualidad estructural* y el *estructuralismo cepalino* de Raúl Prebisch–, así como con las versiones ortodoxas del marxismo. Podríamos clasificar a estas teorías en tres grandes grupos: 1) autores y trabajos que niegan la posibilidad del desarrollo capitalista en la periferia, porque este sistema solo conduce al subdesarrollo; 2) autores que estudian los condicionantes para el desarrollo en la periferia a partir de la hipótesis del *estancamiento estructural*, y 3) autores y trabajos que analizan la existencia de un modo capitalista de producción en la periferia, subrayando la forma dependiente que adopta en relación con el capitalismo de los centros. Algunos autores ponen énfasis en la construcción de una “teoría del subdesarrollo”, como André Gunder Frank, Theotonio dos Santos y Ruy Mario Marini, otros en el análisis de los obstáculos del desarrollo nacional, como Celso Furtado y Osvaldo Sunkel (Sotelo Valencia, 2005).

Helio Jaguaribe (1979) fue quien en primer término orientó los estudios

sobre la dependencia a las relaciones internacionales. Entre todas las cuestiones que el autor analiza, es particularmente interesante el planteo que realiza respecto del rol de las élites locales, ya que son estas las que asumen la dependencia a cambio de diversas ventajas de clase. Jaguaribe diferenció cuatro niveles de estratificación en el sistema internacional resultante de la segunda Guerra Fría: las naciones con primacía general, con primacía regional, con autonomía –es decir, margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente– y las dependientes (mayoritarias), cuya actuación se encuentra condicionada por factores y decisiones externos. Esa categoría:

[...] incluye a la gran mayoría de los países del mundo. En él se encuentran los países que no disponen de requisitos para ubicarse en niveles más altos. Tales países, a excepción de algunos remanentes coloniales, poseen nominalmente la condición de Estados soberanos, dotados de órganos propios de gobierno y acreditados como interlocutores independientes ante otros Estados y organismos internacionales. (Jaguaribe, 1979, p. 93)

Para este Jaguaribe, la autonomía significa margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente (1979, pp. 96 y 97); asimismo, considera que esa autonomía puede lograrse en función de dos condicio-

nes: la viabilidad nacional y la permisividad internacional.

En la Argentina, fue Puig quien retomó las formulaciones de Jaguaribe para definir y estudiar la cuestión de la autonomía. Para Puig (1980) la autonomía es la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real. Construyó, además, una serie de tipos ideales para explicar los distintos periodos a partir de nuestra historia como colonia española. La dependencia y la autonomía en estado puro (es decir, no verificables en la realidad) constituyen los extremos de la historia y el camino que deben recorrer los países periféricos en la consecución de su autonomía. Elaboró, entonces, cuatro modelos con los cuales buscaba representar gradaciones progresivas de la autonomía, de acuerdo con el comportamiento de las élites dirigentes:

- La dependencia paracolonia, en la cual las élites que conducen un Estado periférico o dependiente actúan prácticamente como un apéndice económico, político e incluso ideológico de la potencia central
- La dependencia nacional, que correspondería al caso de la política exterior argentina en el periodo que va entre la emancipación y la Primera Guerra Mundial, caracterizada por la existencia de un proyecto de las élites locales, pero de forma subordinada y dependiente de la metrópoli.

- La autonomía heterodoxa, donde ubica a la “tercera posición” peronista, entre otros, caracterizada por una élite que, si bien no confronta totalmente con los intereses estratégicos de la potencia dominante, su proyecto es disiente en gran medida, especialmente en lo que hace a la defensa de los propios intereses.
- La autonomía secesionista, donde las élites causan problemas internos y externos por una ruptura total con la potencia hegemónica, sin la correcta evaluación de las consecuencias (Puig, 1988).

Uno de los supuestos de la teoría de Puig es la posibilidad de que en el contexto de relaciones internacionales asimétricas se puedan llevar a cabo estrategias autonomizantes enmarcadas en dos escenarios tipo: la dependencia nacional y la autonomía heterodoxa.

En el primer caso, las élites nacionales aceptan las consecuencias de las relaciones asimétricas, pero tratan de sacar el mayor provecho posible de tales relaciones aun a riesgo de conflictos importante debido a la “miopía” de la potencia dominante; en el segundo, reivindican aspectos cada vez más significativos para su decisión propia. (Puig, 1988, p. 20)

Este autor, que se desempeñó como canciller durante la presidencia de Héctor Cámpora, consideró como ejemplo de una política de autonomía heterodoxa a la tercera posición, formulación coherente de política exterior de los primeros Gobiernos pe-

ronistas, en la que había coincidido el margen potencial de decisión autónoma del país y con el margen actual (1988, p. 33). La categoría teórica es definida como un estadio donde lo que Puig (1984) llama los “supremos repartidores nacionales” discrepan con la potencia dominante en tres cuestiones: 1) en el modelo de desarrollo interno que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas, y 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque.

Históricamente, Puig lo aplica –si bien distinguiendo matices– para otros casos en el periodo 1955-1973. Se refiere así a la política exterior aplicada por los Gobiernos de Frondizi, Illia, Levingston y Lanusse (Puig, 1980). Los Gobiernos de Cámpora y Perón habrían profundizado la línea de este último, de nuevo en el marco de la tercera posición, y de acuerdo con su planteo la última dictadura militar fue un periodo de “persistencias autonomistas heterodoxas en un contexto político disfuncional y económico dependientista” (Puig, 1988, p. 38).

Tenemos aquí políticas exteriores que, si bien pueden tener rasgos en común, también tienen importantes diferencias. En cuanto a lo que podría asemejarlos, es en cierta medida la relación con Estados Unidos, ya que en todos los casos pueden citarse elementos en los cuales existe un relativo margen de autonomía.

Uno de los aspectos más endebles es que la autonomía es medida de forma exclusiva respecto del país que se considera hegemónico en el periodo, pero se desconoce la disputa por esferas de influencia por parte de las distintas potencias. Durante la etapa posterior a 1955, el margen de autonomía es analizado solamente respecto de la relación con Estados Unidos. Esa falencia desemboca en la afirmación de que la política exterior de la última dictadura militar puede ser entendida como de autonomía heterodoxa, al igual que el caso de la tercera posición de los primeros Gobiernos peronistas.

Puig (1988) intenta resolver esa contradicción sosteniendo que la orientación autonomista del Gobierno militar “no llegó nunca a estructurarse en un proyecto coherente y global” y que

[...] no se podía mantener una política exterior autonomista sin participación del pueblo y de las organizaciones populares en su formulación e implementación, así como tampoco era posible sustentarla en un esquema económico que incrementaba la dependencia y, sobre todo, la vulnerabilidad del país desde el punto de vista de su seguridad. (p. 39)

Los autores Mario Rapoport y Claudio Spiguel (2005) fueron los primeros en llamar la atención sobre estas debilidades, y sostuvieron acertadamente el esquema interpretativo “opaca la concurrencia entre distintas potencias en el mercado mundial contemporáneo y

en el sistema internacional de relaciones, tanto como la particular incidencia de estas en las clases dirigentes argentinas a lo largo del siglo XX” (p. 50).

Análisis de los casos históricos: ampliando la mirada sobre las potencias y la vinculación entre política interna y externa

Para poder realizar aportes teóricos sobre la problemática de la autonomía, debemos partir del análisis histórico de distintos Gobiernos donde se hayan puesto en práctica diversas estrategias de política exterior; lo que pone sobre la mesa algunas de las limitaciones de los enfoques teóricos citados es el análisis histórico y, por lo tanto, es desde allí de donde hay que partir para elaborar nuevos conceptos.

Si analizamos la historia de las relaciones internacionales en la Argentina, uno de los aspectos que podemos detectar a partir de los estudios realizados desde la década de los ochenta en adelante, en especial los de Mario Rapoport (1981) y Carlos Escudé (1983), es la concurrencia de varias potencias disputando el predominio económico y político en el país. Especialmente los trabajos sobre la relación triagular de la década de los veinte elaborados por Mario Rapoport dieron cuenta de este aspecto estructural de la inserción internacional argentina. Por ello, centrar el análisis de la política exterior desde la posguerra en adelante únicamente en la relación con los Estados Unidos presenta problemas rápidamente.

Puig comete ese error porque soslaya la concurrencia acá referida y, por lo tanto, descuida el análisis sobre las condiciones que, en algunos casos, posibilitan grados de acercamiento o alejamiento de la potencia hegemónica principal, algo que caracterizó sin duda al contexto internacional de la Guerra Fría. Este aspecto conduce a un error prescriptivo: si el problema es el acercamiento unilateral a la potencia hegemónica, cualquier tipo de diversificación de las relaciones exteriores es entendido como rasgo de autonomía. Así, la estrategia multilateral aparece como sinónimo de independencia. De esta manera, se descuida otro aspecto, que es la existencia de otras relaciones asimétricas y que también significan nuevos lazos de dependencia, con otras potencias secundarias.

Por lo tanto, a partir de un breve desarrollo de los casos de la política exterior de Arturo Frondizi, Arturo Illia, la última dictadura militar (1976-1983) y el Gobierno de Raúl Alfonsín –para seleccionar algunos ejemplos–, se afina en este artículo la clasificación tradicional de Puig que coloca a las tres primeras dentro de la autonomía heterodoxa, y se recupera la importancia de la concurrencia de varias potencias para explicar y distinguir los comportamientos de los Gobiernos en el sistema internacional. No toda política exterior con margen de autonomía respecto de una o varias potencias implica necesariamente la promoción de una inserción internacional autónoma. En primer lugar, porque dicho margen se define respecto de algo, de algún

país y no necesariamente de todos. En segundo lugar, porque esa tendencia puede expresarse en algunas de las áreas de la política y no en todas.

La política exterior de Arturo Frondizi (1958-1962) estuvo vinculada de manera muy estrecha al proyecto económico que se llevaría adelante: el desarrollismo. Los sucesivos viajes del presidente y de su secretario de relaciones económicas y sociales tuvieron como objetivo principal crear relaciones que permitieran el ingreso del capital extranjero, norteamericano en mayor medida, pero también europeo y soviético. El desarrollismo fue efectivamente un proyecto industrialista, basado en la convicción de que la industrialización era el medio para adaptar la economía argentina a la mundial, pero que rompía con el modelo peronista defensor del nacionalismo empresario –discutiendo el tipo de autonomía intentada por este– y por oposición abría las puertas a los organismos multilaterales, que se convirtieron en grandes acreedores del Estado argentino. A contramano de las tendencias tercermundistas de Bandung y de las formulaciones peronistas de la tercera posición, que representaban una lucha contra el dominio de las grandes potencias, el desarrollismo teorizó como única opción la necesidad de recurrir a ellas como fuentes de inversión para alcanzar el desarrollo, lo que terminó por profundizar las crisis del balance de pagos y el endeudamiento. Por lo tanto, los márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos en el ámbito político diplomático de

la política exterior deben interpretarse como parte de una estrategia de inserción multilateral, más que como contracara de un proyecto defensor del nacionalismo económico, como había sido la tercera posición de Perón (Míguez, 2011).

Durante los cuatro años de su Gobierno, Arturo Frondizi fue sufriendo una gran pérdida de poder y autonomía en la toma de decisiones, y abandonando las concepciones que había sostenido durante la etapa de oposición al Gobierno peronista y en sus primeras formulaciones teóricas. El pacto con el peronismo que le había permitido ganar las elecciones se rompió rápidamente debido a la política económica implementada y los sectores conservadores y liberales se opusieron desde el inicio, con la anuencia de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, fue en el ámbito de la política exterior donde el presidente se negó a delegar su responsabilidad y manejo personal, y se mantuvo fiel a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

A lo largo de su Gobierno y en cuanto a la dimensión político-diplomática, la tradición ideológica del propio presidente se expresó en varias oportunidades. Los casos más notorios fueron los reparos expresados a la recién lanzada Alianza para el Progreso, su alto perfil al intentar mediar entre Cuba y Estados Unidos, recibir a Ernesto *Che* Guevara (símbolo de la revolución antiimperialista, nacional y socialista en América Latina) en la quinta presidencial, la

oposición ferviente del Gobierno argentino a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) y su política respecto del continente latinoamericano y en particular de Brasil (Morgenfeld, 2012).

Existen trabajos que por lo anterior identificaron la política exterior de Frondizi como “independiente”, como el caso de Archibaldo Lanús (1984), mientras que otros focalizaron en los aspectos de apertura en cuanto al capital extranjero y afirmaron lo contrario. También fue calificada como una estrategia de “cornisa”, ya que pretendía caminar por un pequeño andarivel, que le otorgara una relativa “independencia” frente a Estados Unidos (Rapport, 1997).

Comprender a fondo la política exterior de Arturo Frondizi requiere partir de un complejo análisis de variables internas y externas. Alain Rouquié (1994 interpreta la afirmación del poder personal de Frondizi y los rasgos “independientes” de su política, partiendo de la necesidad del Gobierno de mantener y resguardar un ámbito que le otorgara prestigio y cierta popularidad, para contrarrestar la gran crisis y pérdida de apoyo en la política interna; es decir, “proveer consensos que compensaran la impopularidad de las medidas adoptadas en el terreno económico y social” (pp. 146 y 147). Una posición similar sostiene Robert Potash (1981), cuando afirma que el ámbito de las relaciones exteriores, en especial después de 1961, ofrecía a Frondizi la oportunidad de recuperar su

imagen, para demostrarles a los radicales intransigentes y a los nacionalistas que seguía sosteniendo sus principios e intenciones de desempeñar un papel independiente en las políticas hemisféricas e inclusive aspiraría a un reconocimiento en el concierto mundial.

Es cierto que los márgenes de autonomía existentes en la política exterior fueron especialmente en el ámbito político y diplomático, y redundaron en altos costos para su Gobierno, ya que entre las causas se encuentra el golpe militar que lo derrocó en 1962. Por otro lado, sería erróneo afirmar que eran el correlato de un proyecto vinculado con el nacionalismo económico, dadas las características del modelo desarrollista y su estrecha vinculación con el capital extranjero. Es decir que, en los aspectos económicos, hubo acercamiento con Estados Unidos y con la Unión Soviética, las dos superpotencias del período (Míguez, 2011). Así lo expresaba también un informe de coyuntura del Departamento de Estado, que consideraba que Frondizi parecía dispuesto a seguir la tendencia marcada por el régimen de Aramburu hacia una cada vez mayor cooperación internacional y que había solicitado estrechar la relación con Estados Unidos (s. a., 1958).¹

Entre los elementos que explican las posibilidades de aplicar una política

con margen de autonomía respecto de Estados Unidos se destaca la propia dinámica de la Guerra Fría en la región y el espacio que generaba la competencia entre las superpotencias. Las Fuerzas Armadas y el más duro antiperonismo utilizaron el argumento de la cercanía de Frondizi con las ideologías de izquierda para erosionar un poder ya debilitado a partir de la ruptura de la alianza con el peronismo. En la cancillería, los funcionarios conservadores, liberales y los más variados promotores de los vínculos con la potencia del norte reaccionaron contra la orientación internacional del presidente y de su colaborador cercano, Rogelio Frigerio.

Más allá de las limitaciones de esa política que Frondizi denominaba *independiente*, haciéndose eco de la política exterior independiente elaborada por Janio Quadros, esta generó gran rechazo en las clases dirigentes. Si bien fue el triunfo del peronismo en las elecciones de 1962, el punto cúlmine a partir del cual el presidente tendría los días contados, las medidas de política exterior y la posición ideológica de Frondizi y Frigerio frente a la dinámica compleja de la Guerra Fría fueron, en cierto modo, causales de su derrocamiento. En síntesis, se advierte en este caso la coexistencia de la defensa de la autodeterminación de los pueblos en el ámbito diplomático y una políti-

¹ En el informe "The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate" (5 de agosto de 1958), en una nota al pie, se aclara especialmente: "durante el régimen de Aramburu, Argentina acompañó al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI) ratificando la Carta de la Organización de los Estados Americanos, siendo el último país en hacerlo, y aprobó la resolución anticomunista firmada en Caracas en 1954" (p. 495).

ca de apertura al capital extranjero en condiciones de privilegio en el ámbito económico de la política exterior.

En el caso del Gobierno de Arturo Illia (1963-1966), el distanciamiento respecto de Estados Unidos incluyó, a diferencia del caso anterior, cuestiones centrales de la economía. El Gobierno de Arturo Illia contó con un poder restringido desde el inicio, ya que asumió la presidencia sin haber logrado la mayoría en la Cámara de Diputados y habiendo sido electo con menos del 25 % de los votos, mientras que los votos en blanco alcanzaron aproximadamente el 20. Esto, junto con el complejo escenario de proscripción del peronismo y de enfrentamientos entre fracciones de las Fuerzas Armadas, atentaría contra la legitimidad de su mandato.

La política exterior llevada adelante mantuvo en algunos aspectos de la agenda márgenes de autonomía respecto de Estados Unidos y de las potencias en general. Ello se expresó en medidas de orden económico y otras de orden político diplomático y estratégico. En cuanto a las primeras, desde su campaña electoral el presidente hizo foco en la necesidad de anular los contratos petroleros ratificados durante la presidencia de Arturo Frondizi, y de iniciar una investigación al respecto, situación que generó preocupación en Estados Unidos, principal país de origen de las empresas inversoras del rubro. La anulación fue una de sus primeras medidas de gestión a pesar de las presiones de Averell Harriman —enviado del presidente John Kenne-

dy que visitó Buenos Aires entre el 8 y el 10 de noviembre de 1963— y del Senado de Estados Unidos (Míguez, 2012). Asimismo, diferenciándose de los desarrollistas, Illia se negó a renovar el Acuerdo de Garantía de Inversiones firmado por su antecesor, y a lo largo de su mandato se aplicó una política heterodoxa, que incluyó no solamente una suba de salarios a partir del establecimiento en 1964 de la Ley de Salario Mínimo Vital y Móvil, sino que además aplicó controles de precio que alcanzaron a productos de la canasta familiar, bienes de consumo especiales y tarifas públicas. Se regularon las remesas de utilidades, el pago de intereses y dividendos, la industria automotriz y la farmacéutica. En este último caso se implementó una Ley de Medicamentos que regulaba los procedimientos para aprobar nuevas especialidades medicinales y los requisitos por cumplir, así como los márgenes razonables de ganancia en la cadena de producción y comercialización, y que obligó al Gobierno a enfrentar a un importante *lobby* de los laboratorios transnacionales.

Este tipo de políticas iban a contramano de los planes de ajuste promovidos por el FMI en ese momento, lo que complicaba la relación con el organismo y, por lo tanto, las líneas de crédito internacional. En 1965 se producía un importante vencimiento de los acuerdos firmados previamente con el fondo, y para negociar un crédito *stand by* con dicho organismo, debía aceptarse un importante cambio en la regulación del movimiento de capitales, una deva-

luación del peso y una política monetaria restrictiva. Lo anterior constituyó un punto clave de tensión externa e interna (Míguez y Morgenfeld, 2016).

En cuanto a las cuestiones político-diplomáticas y estratégicas, en el contexto de la Guerra Fría, el Gobierno radical llevó a cabo una política exterior guiada por el “idealismo krausista” y el “universalismo”, ambos de inspiración yrigoyenista (Simonoff, 2007). Hizo pie en la necesidad del desarrollo nacional, la integración continental y la confianza en la Alianza para el Progreso.

Hay que destacar que fue durante este Gobierno que se consiguió, respecto del histórico reclamo por las Islas Malvinas, la aprobación de la Resolución 2065 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que instaba a Inglaterra y a Argentina a proseguir sin demoras las negociaciones por la soberanía. Otro de los hitos de la gestión del canciller Zavala Ortiz fue su participación en la llamada Carta de Alta Gracia. En esa localidad cordobesa tuvo lugar a principios de 1964 una reunión convocada por la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana, que constituía un encuentro previo a la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Allí se aprobó la Carta de Alta Gracia, un documento donde los países latinoamericanos denunciaban el carácter discrimina-

rio de la estructura del comercio internacional y responsabilizaban a dicha cuestión de las dificultades que atravesaban los países “subdesarrollados”. La delegación argentina propuso la creación de un Fondo Mundial de Financiación de Alimentos, que funcionara dentro del ámbito de las ONU, para que los países proveedores, contribuyentes y beneficiarios pudieran formar parte del control del comercio de este tipo de bienes (Míguez, 2015).

Asimismo, el costado económico de esa orientación “universalista” se completó en los hechos con una significativa diversificación comercial que incluyó no solo una apertura hacia la Unión Soviética, evidenciada en el crecimiento de los volúmenes exportados entre 1964 y 1966, sino también en la venta de cereales a la República Popular China.

Sin embargo, la definición de la política estuvo condicionada por la compleja relación con Estados Unidos y las repercusiones políticas de la revolución cubana en el continente, el peso de la deuda externa, las presiones internas –entre ellas las propias diferencias con su canciller, Miguel Ángel Zavala Ortiz, proveniente del radicalismo unionista y de orientación liberal– y las posiciones de las Fuerzas Armadas.²

Uno de los sucesos más significativos giró en torno a la intervención estadou-

² Para un análisis de la relación entre Estados Unidos y América Latina respecto de la seguridad hemisférica ver a Romano (2012).

nidense en Santo Domingo, en 1965, y a la consiguiente presión al resto de los países americanos para multilateralizar la ocupación. La invasión tuvo gran repercusión en el plano político interno argentino (Míguez, 2012). La propuesta de Estados Unidos, creación de la Fuerza Interamericana de Paz para apoyar su decisión unilateral, generó fracturas dentro del Gobierno, así como diversas expresiones y manifestaciones a favor y en contra de la participación argentina.

Fue nada menos que el canciller Zavala Ortiz quien apoyó la moción de multilateralizar el conflicto, alegando que para garantizar la paz era mejor “multilateralizar” la intervención, en lugar de que continuara siendo “unilateral”, lo que suscitó diferencias, debates, fracturas, renuncias y disputas internas, tanto en el propio Gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRD), como en la oposición parlamentaria (Unión Cívica Radical Intransigente [UCRI], Movimiento Integración y Desarrollo [MID], socialismo) y extra-parlamentaria (el peronismo proscrito, movimiento estudiantil, partidos de izquierda, sindicatos). Por esta razón, la Argentina nunca envió tropas, y el presidente no presentó el pedido al Parlamento. A pesar de la presión, Illia mantuvo una posición que denunciaba el comunismo y su intervención, pero afirmaba la necesidad de combatirlo a través del desarrollo y los programas de ayuda. Las Fuerzas Armadas, especialmente el sector *azul*, consideraron que esto implicaba una posición “tibia” del Gobierno frente al avance del

comunismo y un escollo en la relación con la potencia predominante. Medios de comunicación vinculados con los sectores dominantes como *Primera Plana* y *Confirmado* utilizaron su crítica a la posición ambigua del Gobierno y sus columnas sobre el tema para contribuir al desprestigio de la figura del presidente, acrecentar la sensación de “amenaza” que representaba el peronismo para las clases dirigentes y sectores medios, y así legitimar el latente golpe de Estado.

La vinculación entre el caso de Santo Domingo y el golpe de Estado es clara. Constituyó parte del telón de fondo que desembocó en el alejamiento del general Onganía de la Comandancia en Jefe del ejército en noviembre de 1965, y esa renuncia iniciaba de algún modo la cuenta regresiva del golpe militar (Rouquié, 1994).

Por lo tanto, en el caso de este Gobierno podemos afirmar que existió una política de relativa autonomía respecto del modelo de desarrollo impulsado por la potencia dominante en la región, lo que coincide con una de las características centrales del concepto de *autonomía heterodoxa*, y diferencia claramente de la conducta del Gobierno de Frondizi. En términos diplomáticos y militares, la cuestión es más compleja de definir, puesto que coexistieron políticas que confrontaron con Estados Unidos, como la negativa al envío de tropas a Santo Domingo, entre otras con las cuales el canciller Zavala Ortiz intentaba mostrar acercamiento. Ejemplo de esto último es la

firma conjunta en mayo de 1964, entre el canciller y el entonces embajador de Estados Unidos, Mc. Clintock, de un convenio de cooperación militar que se basaba en la aceptación del nuevo concepto de la *seguridad continental*; con esto se reemplazó la doctrina de la amenaza externa por la interna, es decir, la ideológica. Era la base de la nueva Doctrina de la Seguridad Nacional.³ Específicamente, se trataba de un *memorándum* de entendimiento respecto al Programa de Asistencia Militar (Military Assistance Program [MAP]), que refrendaba la cooperación en el marco de la amenaza castrista-comunista en el interior de cada uno de los países latinoamericanos. Implicaba realmente un hito importante en la estrategia de seguridad estadounidense en la región (Míguez, 2015). En síntesis, de los casos analizados, el del Gobierno de Illia, con su complejidad, es el que más se ajusta a la definición de autonomía heterodoxa elaborada por Puig.

El caso de la última dictadura militar es significativo, porque las transformaciones estructurales que impuso se tradujeron en una reprimarización de la estructura productiva, basada en una nueva relación de subordinación respecto de Estados Unidos y de la Unión Soviética en términos de una nueva relación triangular (Rapoport y Spiguel, 2005). Las medidas adoptadas tuvieron como consecuencia una apertura de la economía que provocó la quiebra de ramas enteras de la industria

nacional, lo que reorientó la economía a la exportación de unos pocos productos primarios y a la especulación, y socavó las bases de cualquier tipo de inserción internacional autónoma.

En cuanto a Estados Unidos, y como lo demuestran varios autores que se han especializado en el periodo, a pesar del carácter complejo de la relación entre Argentina y Estados Unidos, el apoyo económico a la dictadura por parte del Tesoro de Estados Unidos y la banca privada liderada por David Rockefeller fue fundamental, no solo durante el Gobierno de Gerald Ford, sino también en el de James Carter, con quien habría mayores discrepancias políticas (Morgenfeld, 2013).

Al mismo tiempo, el Gobierno fue mostrando rasgos de acercamiento económico cada vez más estrechos a intereses vinculados con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). De acuerdo con Rapoport (2006), en ello pesaban razones históricas –lazos existentes desde el primer peronismo y cultivados en especial desde 1971–, políticas –entendidas muchas veces como contrapeso de la injerencia de potencias occidentales tradicionales– y económicas –la colocación de productos agroexportables–. En efecto, el Gobierno militar ratificó una gran cantidad de acuerdos bilaterales negociados por José Ber Gelbard, ministro del tercer Gobierno peronista; el comercio con la URSS se duplicó

³ Para un análisis del devenir del concepto de *seguridad internacional* ver Cujabante (2009).

entre 1976 y 1979, y surgieron grandes emprendimientos de inversión y promoción industrial (Vacs, 1984). Se firmó un convenio para la pesca e industrialización del krill en el Atlántico Sur, se acordó la concreción de proyectos de centrales hidro y termoeléctricas, insumos para la central nuclear Atucha I y maquinarias y vehículos (Rapoport, 2006).

Con la asunción del demócrata Carter en 1977, la relación política con Estados Unidos se fue enfriando (Vázquez Ocampo, 1987). Puede afirmarse que la relación con Estados Unidos estuvo signada por una serie de tensiones en lo referido a la violación sistemática de los derechos humanos (aplicación del terrorismo de Estado), la transferencia de armamentos y la política nuclear del Gobierno militar. A ello se agrega la permanencia de Argentina en el Movimiento de No Alineados. Ante la feroz y sangrienta persecución llevada adelante por el Estado de los opositores políticos y sindicales con el argumento de la lucha antsubversiva, Estados Unidos incluyó a Argentina en una política que buscaba denunciar los abusos contra los derechos humanos cometidos en el bloque soviético (Rapoport, 2006). Cabe destacar que fueron los complejos vínculos del país y la desconfianza generada por su inserción triangular lo que explicaría la insistencia en la denuncia por parte de Estados Unidos, a diferencia de otras dictaduras latinoamericanas que también cometían ese tipo de violaciones promovidas por la Doctrina de la Seguridad Nacional y las estrategias militares

de contrainsurgencia, como el caso de Chile (Rapoport, 2006). Los beneficios de la relación económica con la URSS se expresaron políticamente en organismos internacionales, donde los soviéticos se negaron sistemáticamente a que se cuestionara a Argentina, hecho que frenó las críticas que surgían en foros internacionales por parte de países de Europa Occidental y de organizaciones independientes (Paradiso, 1993).

Por lo tanto, lo anterior derivó en una disminución de la ayuda militar, que bajó de 32 millones de dólares a 15,7 millones, al mismo tiempo que se iniciaba otra controversia referida al desarrollo nuclear argentino, ya que el general dictador Jorge Rafael Videla se negó a ratificar el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, suscripto en 1967. Cabe destacar que incluso la dictadura militar liderada por Juan Carlos Onganía (1966 y 1970), de gran afinidad política, ideológica y económica con Estados Unidos, tampoco lo había ratificado, con lo cual podría considerarse una postura tradicional del país.

Por último, en respuesta a su dependencia del mercado soviético y en función de los vínculos cultivados desde 1971 en adelante (Rapoport, 1988), Argentina rechazó el embargo cerealero de Estados Unidos contra la Unión Soviética, en respuesta a la invasión a Afganistán en 1980 (Lanús, 1984). Esto generó tensiones, pero detrás de algo que puede ser interpretado como *autonomismo* subyacía la dependencia argentina de las exportaciones de

granos hacia la URSS que se había convertido en su principal importador (Rapoport, 2006).

Sin embargo, las relaciones económicas basadas en el intercambio comercial, pero fundamentalmente en el enorme endeudamiento proveniente de bancos occidentales, continuaron. La política de apertura financiera instalada a partir de 1977 fue en consonancia con las propuestas de la Comisión Trilateral y generó un proceso de especulación y endeudamiento público y privado del que importantes bancos occidentales obtuvieron grandes beneficios. El paquete de medidas adoptadas por el ministro José Alfredo Martínez de Hoz tuvieron como consecuencia una retrogresión en la inserción de la economía en el mercado mundial, profundizando su carácter dependiente de las exportaciones agropecuarias (destrucción de gran parte del aparcamiento industrial orientado a mercado interno) y del capital financiero internacional (Rapoport y Spiguel, 2005). Hay que destacar que la nueva legislación sobre radicación de capitales e inversión extranjera (Ley 21.382) posibilitó una afluencia de capitales, y que para el periodo 1977-1980 Estados Unidos lideraba la inversión extranjera directa en el país con el 36,92 % de participación (Cisneros y Escudé, 1999).

Por lo tanto, a pesar del resentimiento inicial de algunos sectores y la presión de ciertos legisladores norteamericanos para que se aplicaran sanciones a Argentina por violaciones a los de-

rechos humanos, en octubre de 1978 se acordó incrementar las relaciones económicas (Cisneros y Escudé, 1999). Una reunión entre Videla y el vicepresidente Walter Mondale en Roma posibilitó una autorización del Departamento de Estado a un importante crédito del Eximbank para garantizar el financiamiento de la represa hidroeléctrica Yaciretá (Rapoport, 2006). Una vez más, en la relación entre ambos países influían corrientes diversas y contradictorias de un lado y de otro.

Estos elementos impiden afirmar que esa política en efecto heterodoxa pudiera considerarse autónoma, y que manejó un margen de distancia de las posiciones de la potencia del Norte en función de la propia dinámica de la Guerra Fría y su inserción triangular, y de cuestiones de política interna.

Asimismo, con la asunción de Ronald Reagan se profundizaron lazos políticos que redundaron en la participación de militares argentinos en operaciones en apoyo a los contrarrevolucionarios nicaragüenses (Russell, 1988), y más adelante, hacia 1982, en el levantamiento de las sanciones económicas y militares previas (Aguirre Lanari, 1996).

Teniendo en cuenta todas estas cuestiones, resulta contradictorio considerar la última dictadura militar como una política de autonomía heterodoxa, al igual que las dos descritas anteriormente, especialmente porque se trató de un proyecto económico que profundizó los lazos de dependencia,

aunque incorporara otros vínculos del sistema internacional a ese patrón periférico. La propia caracterización que hace Puig de la última dictadura militar se contradice con una de sus afirmaciones, donde sostuvo que:

[...] es preciso no confundir, medidas aperturistas, de ampliación de mercados, contestatarias de la potencia dominante en planos restringidos de expansión nacional, con auténticas estrategias autonomistas, las cuales suponen un grado aceptable de congruencia y complementación entre los diversos regímenes societales, a saber según Jaguaribe, el de valores, el de participación, el poder y la propiedad [...] Pretensiones autonomistas, ineludiblemente competitivas en lo económico y lo estratégico con las naciones industrializadas, no pueden sostenerse en América Latina, sin modelos de desarrollo interno congruentes y sin estar afincadas en la solidaridad estratégica, que no es ocasional y especulativa, con países que aspiran a lo mismo. (Puig, 1980, pp. 154 y 155)

Aquí aparece otra cuestión central, que es la vinculación que tiene en esta teoría la autonomía con la *solidaridad estratégica* con el resto de los países de América Latina (Simonoff, 2015). En efecto, Puig hizo una defensa del impulso a una integración solidaria que podría ser alcanzado por la celebración de alianzas estratégicas, la acción política sectorial, la firma de acuerdos bilaterales o multilaterales y la promoción de las políticas de cooperación

entre los países de América Latina (Bricceño Ruiz, 2014). Los Gobiernos de Frondizi y de Illia dieron importancia de modos diversos a esa solidaridad, pero sin duda no fue prioridad para el caso de la última dictadura militar.

En cuanto a la política exterior de Raúl Alfonsín, si bien queda fuera de la clasificación realizada por Puig, parece muy ilustrativa para complejizar la cuestión de la categorización de la autonomía en las relaciones internacionales y la política exterior. Durante los dos primeros años del Gobierno se pusieron rápidamente a prueba las expectativas y límites de una propuesta que pretendía establecer políticas de relativa autonomía respecto a Estados Unidos, sobre la base de las buenas relaciones con la socialdemocracia europea y con la Unión Soviética –principal comprador de los productos agroexportables hasta 1986–. Ello dio lugar a los intentos de armar el famoso Club de Deudores, la reunión de Berna donde se estancaron las negociaciones sobre Malvinas y el fracasado plan económico de la Multipartidaria. En cuanto a las cuestiones más puramente políticas, el Gobierno de Alfonsín buscó retomar el perfil históricamente democrático de la política internacional argentina (compromiso con la solución pacífica de controversias, respeto por la autodeterminación de los pueblos y la no injerencia de las potencias en los asuntos internos), lo que se evidenció en la posición del Gobierno adoptada en el caso del conflicto de Nicaragua y la participación en el Grupo Contadora, su voto en la ONU, su negativa a firmar

el Tratado de No Proliferación Nuclear y a la desactivación del misil Cóndor II, y en la permanencia en el Movimiento de Países no Alineados (Míguez, 2013).

Desde fines de 1984, por un lado, hubo un acercamiento paulatino a los dictámenes de las grandes potencias y de los organismos multilaterales de crédito, en el plano de la política económica exterior; por otro lado, persistieron políticas estratégicas o diplomáticas de alto perfil, con las cuales se buscaba actuar con cierto margen de autonomía, en especial respecto a Estados Unidos (Paradiso, 1993). Al mismo tiempo, y como se anticipaba, al menos hasta 1986, lo fundamental de las exportaciones agropecuarias seguía dependiendo del mercado soviético –en los marcos de la aún vigente Guerra Fría–, lo que explicaría en cierta medida la no suscripción por parte del Gobierno del reclamo internacional de cese de la ocupación rusa de Afganistán.

A partir de 1985, la tensión, por un lado, entre un “giro realista” y el ajuste económico acordado con el FMI en oportunidad del Plan Austral y, por otro, la política de alto perfil le generó al presidente acusaciones provenientes de distintos frentes, es decir, de quienes, criticaban la política económica partiendo de argumentos vinculados al nacionalismo económico y la defensa de la industrialización y mercado interno, así como de aquellos que bregaban por el abandono del alto perfil político, caracterizándolo peyorativamente como *principismo*. En síntesis, la política exterior llevada

a cabo por el Gobierno de Alfonsín logró mantener márgenes de autonomía respecto a Estados Unidos, sobre la base de sus buenas relaciones con la Unión Soviética, con Europa Occidental y con otros países latinoamericanos. Ahora bien, lo hizo especialmente en el área político-diplomática y estratégico-militar de la política exterior, y no en la dimensión económica. Desde el llamado giro realista se continuó profundizando la inserción internacional dependiente instalada a partir de la última dictadura militar, en el ámbito de la política económica, lo que consideramos rasgos estructurales de la dependencia se profundizaron (Míguez, 2013). La posibilidad de mantener una “relación madura” con Estados Unidos no estuvo basada en un proyecto autónomo global que revirtiera las condiciones impuestas por la última dictadura militar, sino en una estrategia de inserción multilateral, que pivotó entre Europa y la Unión Soviética.

Conclusión: afinando la clasificación

Para analizar la política exterior debemos entenderla en un sentido amplio, que abandone los límites tajantes respecto de la política interna, lo que tiene especial relevancia en el caso de la periferia donde el Estado tiene por función esencial la garantía de inserción en el mercado mundial (Evers, 1979). Política interna y política externa se hallan íntimamente relacionadas porque esa incorporación a las condiciones de acumulación del capitalismo mundial

solo puede realizarse en el plano nacional y a través de las clases dirigentes locales. En este sentido, se entiende por patrón de inserción internacional cierta regularidad en la relación de una nación con el resto de los actores del sistema internacional, siendo el resultado de las diferentes políticas exteriores de los Estados, pero también de las acciones internacionales de actores no gubernamentales (Perina, 1988). Con ello queremos afirmar que el Estado tiene aún un rol relevante en la adopción y promoción de determinado patrón de inserción internacional a través de la implementación de la política exterior y de la política económica interna. Por lo tanto, medir el comportamiento autónomo en el área de la política exterior implica también referirse a la política interna, dado el profundo entramado entre una y otra.

Por otra parte, coincidimos con Tokatlian y Carbajal (1995) cuando afirman que todo Estado-nación “para ser autónomo requiere: contar con un autodesarrollo; una autoconciencia de que se actúa con referencia a metas y propósitos propios; y una libertad de acción frente a los condicionamientos externos” (p. 8), para abonar la necesidad de vincular la política interna con la política externa a la hora de analizar los grados de autonomía.

Para aportar a la discusión conceptual luego de haber analizado los citados casos históricos, dentro de todos los ejemplos que Puig señala como de *autonomía heterodoxa*, pueden distinguirse los siguientes:

- 1) Periodos cuando la política pública se orienta a la búsqueda de una inserción internacional autónoma, poniendo reparos a la injerencia de las potencias hegemónicas –una o varias–, tanto en la política interna como en la política exterior, como los casos de la Tercera Posición de Juan Domingo Perón y en cierta medida el de Arturo Illia. En este sentido, habría un importante grado de confrontación con la potencia predominante, Estados Unidos, en términos políticos, estratégicos y económicos. Podríamos clasificarlos como *períodos de construcción de autonomía*.
- 2) Otros momentos cuando las políticas aplicadas profundizan una estructura de inserción internacional dependiente, es decir, asumiendo un importante nivel de afinidad o complementariedad subordinada entre el proyecto económico impulsado por el Estado y los requerimientos de algunas de las potencias del sistema internacional, pero se confronta en otros aspectos con Estados Unidos sobre la base del redireccionamiento o diversificación de las relaciones exteriores, como el caso de la última dictadura militar en la Argentina. Rapoport y Spiguel (2005) lo han considerado como *diversificación de la dependencia*.
- 3) Otros donde coexiste una afinidad en términos de la política económica interna y externa, entre el país y la potencia hegemónica del periodo, con la búsqueda de márgenes

de autonomía en las dimensiones políticas, diplomáticas y estratégicas. Ese sería el caso del Gobierno de Arturo Frondizi y, en cierto modo, de Raúl Ricardo Alfonsín (Míguez, 2013). Aquí, el análisis debería orientarse a comprender qué elementos son los que explican esa coexistencia, teniendo especialmente en cuenta el accionar de otros actores políticos del sistema internacional, así como las contradicciones políticas en el plano interno. Si el grado de afinidad en términos de política económica con las potencias hegemónicas en el sistema internacional es alto, pueden considerarse como *estrategias de inserción internacional dependiente con márgenes de autonomía*.

Por lo anterior, rescatando la importancia fundamental de la Doctrina de la Autonomía y su aporte a la teoría de las relaciones internacionales, para hacer una caracterización sería importante tener en cuenta en cada periodo histórico, tomados en su conjunto, los siguientes aspectos:

1) Cuáles son las potencias predominantes en el sistema mundial en ese

momento, su relación y su vinculación con el país en cuestión.

- 2) La inserción económica internacional del país fomentada por la política pública, analizando condicionantes estructurales y medidas políticas, económicas y estratégicas implementadas en la coyuntura.
- 3) El posicionamiento político y diplomático respecto a cuestiones de agenda local e internacional.
- 4) Los vínculos con países a los que podríamos considerar “pares” en términos del tipo de la posición ocupada en el sistema internacional. Es decir, con aquellos que posibilitan las condiciones con las que es posible desarrollar una *autonomía horizontal*, respecto a la contradicción principal entre potencias hegemónicas y países subordinados.⁴
- 5) El grado de afinidad, complementariedad, subordinación, oposición o confrontación del proyecto económico y político interno llevado adelante por el país y el de las potencias predominantes en el sistema internacional.⁵

⁴ El concepto de autonomía horizontal desarrollado por Míguez (2014) refiere la posibilidad de construcción de una autonomía para los países periféricos en ámbitos colectivos, donde puedan posicionarse de forma conjunta para reducir las injerencias de las potencias en aspectos políticos, económicos y sociales. Además, parte de asumir que la autonomía se construye en relación con otros países, pero en situación de relativa paridad respecto de las grandes asimetrías del sistema internacional.

⁵ Russell y Tokatlian (2009) han desarrollado un excelente modelo para conceptualizar la relación entre los países latinoamericanos y Estados Unidos. Los autores distinguen cinco modelos o tipos de vinculación existentes desde finales de la Guerra Fría, que incluyen el aislamiento, el desafío, la oposición limitada, el acomodamiento y finalmente el acoplamiento.

En general, para definir el contenido de la relación que un Estado tiene con el resto de los Estados del sistema internacional, es necesario tener en cuenta, entre las variables internas, el tipo de régimen político-económico, los diferentes actores gubernamentales que influyen en la formulación de política exterior, los temas que predominan en la agenda política y capacidades o instrumentos con los que se cuenta para la aplicación de la política y los intereses económicos y estratégicos que se disputan el contenido de esa política. Entre las externas, se destacan la estructura jerárquica del sistema internacional y el patrón de relaciones entre los países hegemónicos de dicho sistema, así como entre estos y los no hegemónicos.

Por todo lo dicho, ha sido objeto de este artículo considerar una serie de variantes para caracterizar la política exterior de los distintos Gobiernos, que nos posibilite la comparación, pero sin caer necesariamente en tipos de ideales que no nos permitan un análisis de profunda interpretación; es decir, respetando la particularidad histórica.

Referencias

- Aguirre Lanari, J. R. (1996). Una ruta transitable. En S. Jalabe (Comp.), *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995* (pp. 323-344). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Briceño Ruiz, J. (2014). Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9(18), 9-41.
- Calduch Cervera, R. (1993). *Dinámica de la sociedad internacional*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Cisneros, A. y Escudé, C. (1999). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Recuperado el 15 de julio de 2016, de <http://www.argentina-ree.com/11/11-066.htm>
- Cujabante, X. (2009). La seguridad internacional: evolución de un concepto. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 4(2), 93-19.
- Escudé, C. (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949)*, Buenos Aires: Editorial De Belgrano.
- Evers, T. (1979). *El Estado en la periferia capitalista*. Coyoacán: Siglo XXI.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, (45), 91-130.
- Lanús, A. (1984). *De Chapultepec al Beagle (1945-1980)*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Míguez, M. C. (2011). La relación entre la política económica interna y la política exterior durante el proyecto desarrollista argentino (1958-1962). *Contemporánea*, 2(2), 53-78.

- Míguez, M. C. (2012). Illia y Santo Domingo: de las columnas de Primera Plana al golpe de estado. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XX(XXI), 39-40.
- Míguez, M. C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- Míguez, M. C. (2014). Apuntes histórico-conceptuales para la clasificación de la política exterior argentina de la posguerra hasta la actualidad. En M. Rapoport, B. Figallo, B. y N. Brenta. *Los proyectos de nación en la Argentina. Modelos económicos, relaciones internacionales e identidad* (pp. 231-250). Buenos Aires: Consejo Nacional de Ciencias Económicas.
- Míguez, M. C. (2015). El canciller argentino Miguel Ángel Zavala Ortiz y la revisión del principio de no intervención en la Argentina de la década de 1960. *Historia del Derecho*, (50), 68-91.
- Míguez, M. C. y Morgenfeld, L. (2016). Contratos petroleros, intervención estatal y Santo Domingo: tres puntos de tensión en las relaciones Argentina-Estados Unidos durante el gobierno de Illia (1963-1966). En M. A. Lopes y M. C. Zuleta (Eds.), *Mercados en común. Estudios sobre conexiones transnacionales, negocios y diplomacia en las Américas (siglos XIX y XX)* (505 – 541). México, D. F.: El Colegio de México.
- Morgenfeld, L. (2012). Desarrollismo: alianza para el progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, XX(39-40), 133-163.
- Morgenfeld, L. (2013). *Relaciones peligrosas. Argentina y Estados Unidos*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Paradiso, J. (1993). *Debates y trayectoria de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Perina, R. (1988). El estudio de la política exterior y de las relaciones internacionales argentinas. En R. Perina y R. Russell (Eds.), *Argentina en el mundo* (pp. 11-18). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Potash, R. (1981). *El ejército y la política en la Argentina 1945-1962*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- Puig, J. C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Puig, J. C. (1988). Política internacional argentina. En R. Perina y R. Russell (Eds.), *Argentina en el mundo (1973-1987)* (pp. 19-45). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Rapoport, M. (1981). *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas (1940-1945)*. Buenos Aires: Editorial De Belgrano.

- Rapoport, M. (1997). *El laberinto argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (2005). *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Romano, S. M. (2012). Seguridad hemisférica, asistencia y democracia a inicios de la guerra fría. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(1), 211-240. Recuperado el 27 de octubre de 2016, de <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/96/1731>
- Rouquié, A. (1994). *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Tomo II, (1943-1973). Buenos Aires: Emecé.
- Russell, R. (1988). Argentina y la política exterior del régimen autoritario (1976-1983): una evaluación preliminar. R. Perina y R. Russell, Roberto (Eds.), *Argentina en el mundo* (pp. 99-128). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *CIDOB*, (85-86), 211-249.
- S. A. (5 de agosto de 1958). The Outlook for Argentina. National Intelligence Estimate, *Foreign Relation of the United States*, V, 495.
- Simonoff, A. (2007). *Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Simonoff, A. (2015). Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig. En J. Briceño Ruiz y A. Simonoff, A. (Comps.), *Integración y cooperación regional en América Latina* (pp. 121-142), Buenos Aires: Biblos.
- Sotelo Valencia, A. (2005). *América Latina: de crisis y paradigmas. La teoría de la dependencia en el siglo XXI*. México, D. F.: Plaza y Valdés.
- Tokatlian, J. G. y Carbajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *CIDOB* (28), 7-31.
- Vacs, A. (1984). *Los socios discretos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Vázquez Ocampo, J. M. (1989). *Política exterior argentina (1973-1983). De los intentos autonómicos a la dependencia*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):231-265,2017

BEYOND PACIFICATION. COMPETITION STATE-MAKING IN RIO'S FAVELAS*

Esteban Arratia Sandoval**

Abstract

During the 2016 *World Economic Forum*, the strategy of pacification in Rio's *favelas* was recognized as the most innovative public security policy in the last decade. From this scenario, and using *Competition State-Making*, this paper analyzes, under a qualitative approach, the design and implementation of that initiative. Then, we seek to assess its results after implementation, and finally outline main lessons to extract from the Brazilian case. The main conclusion of this survey is that the Brazilian pacification strategy was based on three pillars: operational decriminalization; adoption of comprehensive approach; and coordination between three government levels (federal, state, and municipal).

Keywords: Brazil, competition state-making, organized crime, pacification.

Recibido: 3 de septiembre de 2016
Evaluado: 10 de noviembre de 2016
Aceptado: 24 de enero de 2017

Artículo de Investigación

Referencia: Arratia, E. (2017). Beyond pacification. Competition state-making in Rio's favelas. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 231-265. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/rries.2221>

* Artículo de investigación financiado por Centro de Estudios Estratégicos de 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, Santiago de Chile. Correo electrónico: jarratia@anepe.cl

MÁS ALLÁ DE LA PACIFICACIÓN. *COMPETITION STATE-MAKING* EN FAVELAS DE RÍO

Resumen

Durante el *Foro Económico Mundial 2016*, la estrategia de pacificación aplicada en las favelas de Río fue reconocida como una de las políticas de seguridad pública más innovadoras en la última década. A partir de este escenario, y utilizando el concepto *Competition in State-Making* (Construcción Competitiva de Estado), el presente artículo analiza, bajo un enfoque cualitativo, el diseño e implementación de la iniciativa. Luego, buscamos realizar un balance de los resultados obtenidos tras su ejecución, y finalmente, examina las principales lecciones que pueden extraerse del caso brasileño. La principal conclusión de esta investigación es que la estrategia brasileña de pacificación se fundamentó en tres pilares: descriminalización operacional; adopción de enfoque integral; y coordinación entre los tres niveles gubernamentales (federal, estadual y municipal).

Palabras clave: Brasil, competition state-making, crimen organizado, pacificación.

ALÉM DA PACIFICAÇÃO. *COMPETITION STATE-MAKING* NA FAVELAS DO RIO

Resumo

Durante *Fórum Econômico Mundial 2016*, a estratégia de pacificação nas favelas do Rio de Janeiro foi reconhecida como uma das mais inovadoras políticas de segurança pública na última década. A partir desse cenário e usando o conceito, *Competition in State-Making* (Construção Competitiva do Estado), este artigo analisa, sob uma abordagem qualitativa, o designio e implementação da iniciativa. Em seguida, faz um balanço dos resultados obtidos após sua execução e finalmente, examina as principais lições que podem ser extraídas do caso brasileiro. O trabalho conclui que sua aplicação foi baseada em três pilares: descriminalização operacional; adoção de foco integrante; e coordenação entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Palabras-chave: Brasil, competition state-making, crime organizado, pacificação.

Introduction

According to a report prepared by the Centre for Democratic Control of Armed Forces, *Qualified Armed Non-State Actors: Current Trends & Future Challenges*, organized crime is largely an economic phenomenon in the sense that criminal organizations provide goods and services that were originally provided by the State. This process gives to the abovementioned organizations, in some cases, more social legitimacy than the State has in those territories (DCAF, 2012, p. 17).

However, it should be noted that, unlike the insurgents or terrorists, criminal groups are motivated primarily by economic incentives, not for political or social objectives. In that sense, Ioan Grillo (2016) uses the neologism *gangster warlords*, which is considered as more appropriate to define a set of hybrid criminal leaders characterized by *concurrent presence*, controlling certain territories, and threatening the fundamental nature of the state, not trying to dominate it completely but to seize some of its parts and weaken it, operating in it instead. In certain areas,

they meddle into the State monopoly of violence or, more precisely, in the state monopoly of war and justice. So, to protect the borders of their domains and kill armed enemies that enter their territory, they charge vaccines, exercise judgments, provide political support, and carry out social work.

The main deficit of many Latin American countries is the inability to restore their presence in its respective territories, not only from the security perspective but also in a comprehensive range of goods and services (see Table 1). That way, integral presence of the State has two levels: firstly, there are social actions that will serve to restore the confidence between the coercive power of the State and the citizens, and, in a second level, there are actions concerning specific responsibilities of the State in mentioned places. The first have operational immediate value to occupy the zone, motivated by the forces on their role as peacemaker and modifying the attitude of their inhabitants towards the police. The second was proposed to transform the factors that reproduce violence and crime (Buxton, 2015).

Table 1. Configuration of State presence in Latin America

Dimension	Limitation on regulatory capacity	Limitation on force monopoly
Territorial	All territory vs. zones of the national territory	All territory vs. zones of the national territory
Sectorial	All policy areas vs. specific policy areas	All policy areas vs. specific policy areas
Social	Total population vs. population segments	Total population vs. population segments
Temporary	Sporadic vs. permanent	Sporadic vs. permanent

Source: Elaborated by author from Maihold, 2015.

Thus, the more absent the State is from its territory or the poorer the services provided by it, the more susceptible will be the communities to depend on criminal organizations that promote illegal economies to become their supporters. In contrast, “if these services are provided to the population and their well-being is improved, this will discourage citizens to collaborate in illegal activities for income and as a result support for criminal organizations will be reduced, further hindering penetration” (Felbab-Brown, 2010, p. 12). It shouldn't be forgotten that the development of criminal economies is directly linked to the lack of alternative livelihoods in neglected areas. Generally, authorities perceive these zones as sanctuaries for criminals and show no interest in improving the socio-economic situation for their inhabitants.

Following the above, Alda Mejias (2014) argues that in strong states which respond effectively to the needs of their societies criminal groups can't replace the authority. But in areas of social and political marginalization and poverty in many Latin American countries, non-state actors often displace the state, gaining the loyalty of large segments of society. For this reason, Vanda Felbab-Brown (2011) suggests that governments stop thinking about crime only as an aberrant social activity that must be eliminated, but rather require conceptualizing institutional response to violence as *Competition in State-Making* between public bodies and Non-state Armed Actors (ANSA's)

whose ultimate goal is to win the loyalty of the population.

That way, a political response adapted to this phenomenon can't be based only and exclusively in the vigilance and the application of the law in the classic sense or the enforcement of police – military operatives. Though the repressive element is a crucial component of the strategy, often it's possible that it could be complemented with other socioeconomic policies, so that the dependence of the populations breaks in relation to the criminal enclaves created by ANSA's (Felbab-Brown, 2016).

Under this logic, when it comes to urban areas permeated by illicit economic and violent crime and where state presence is weak, governments need to follow two interrelated objectives: First, they must establish better their own physical presence. In some cases, for example in Rio's *favelas* (slums), that statement (or even insertion) of state authority may require the physical retake of territory controlled by violent non-state entities. In others, to establish such presence involves demonstrating that the prevalence of physical power, if not actual monopoly of violence, lies in the state apparatus and its enforcement. Second, the government needs to regain the population's loyalty in those areas and away from criminal organizations, so its presence should not only be strong, but multifaceted and positive (Patterson & Blain, 2014, pp. 61-62).

Therefore, an appropriate policy option to deal with the aforementioned phenomenon must provide means of access to public goods and services so that people transfer their loyalty to the state, strengthening the ties between the latter and citizens, and hence the links among the population and ANSA's weaken.

In other words, the strategic participation of these ANSA's affects the fundamental purpose of the State and has political implications because they act as *competitive state-makings*, undermining its functionality and legitimacy. Thus, the more order, security, and providing of economic goods to win the hearts and minds of local population, the greater the possibility of becoming *de facto* proto-state rulers with a high degree of political capital (Felbab-Brown, 2011, p. 6).

However, socio-economic programs to reduce violence aren't a substitute for security. For this reason, prior to the reconstruction of state, a militarized approach to security should be applied to rescue that territory, breaking the intimidating power of criminal organizations, restoring the state's authority, and arranging it to the proper implementation of government programs because, "it can't enter an area dominated by [gangs] with assistance plans of the *Madre Teresa* type, nor is it likely to encourage citizen participation in places where drug trafficking has terrorized society" (Villalobos, 2015).

In short, the success of *Competition in State-Making* depends on the mee-

ting of two interrelated objectives: to achieve a better establishment of institutional presence and to regain the loyalty of population in areas controlled by ANSA's, highlighting its potential deterrent against criminal organizations and demonstrating to society that State is stronger than them. In that vein, it's useful to comment what recently happened in Rio's *favelas* where a fierce war between drug trafficking organizations and the state, which has lasted for a quarter century, is in the process of profound transformation. This is due to the implementation of a pacification policy by the Carioca's government rescuing the Felbab-Brown thesis, designing this strategy as *Competition in State-Making* between government and *facções criminosas* for the population's loyalty.

Research design

This survey is based on a qualitative analysis which is grounded in a non-experimental design. In this particular case, we use a longitudinal approach, combining the use of three key instruments: discourse analysis, to comprehend the substantial logic behind the *pacification strategy*; trends description, to understand the main results of its implementation and; ex-ante – ex-post contrast, to assess the impact of the UPP in the implementation of the above-mentioned strategy. In second place, this investigation is based on a synchronic-diachronic study and, at the same time, is an exceptional case (Gerring, 2007). In this sense, the fight

against criminal organizations in Rio was executed by means of the implementation of a security policy that emphasized the military-police cooperation as a substantial component of pacification including, at the same time, a relevant and consistent socio-economic support to the civilians living in critical zones.

War in Favelas

Closely related to the issues raised in the previous section, it should be noted that the absence of State in *favelas* generated power vacuums that criminals covered opportunistically in order to control and develop their operations when drug trafficking on a large scale took off in the South American country, endangering the residents of these communities and, incidentally, questioning two state functions under a *Weberian* basic matrix: territory control and maintain the monopoly of violence within its borders. Following this logic, Rio's Secretary of Public Security, José Mariano Beltrame argue: "*favelas* were islands where the state simply decided to leave. Its residents were forgotten and ignored, were cooked in a toxic juice of extreme poverty, domestic violence and, since the late 80's, the omnipotence of drug traffickers, who specialized in abusing entire communities" (Glenny, 2012).

From this perspective, Robert Muggah (2016) views Rio as a *fragile city* because municipal authorities and their institutions are unable or unwilling to provide basic services for its residents. That is, the cities become brittle when the legitimacy, authority, and capacity of its institutions properly violate the basic functions such as guaranteeing the safety of citizens, property, infrastructure, access to water, electricity, and the preserving of basic rules, causing a break in the *social contract*. However, it's clear that *fragile cities* not necessarily lack of State presence, nor are *ungoverned areas* where therefore citizens rely on their own resources or other actors to meet their needs, creating a hybrid government system, order, and security. So, Rio was transformed into a *Cidade Partida* (split city) between *asfalto* (formal city) and *favelas* (informal city).

The political transition in the country that allowed it to return to democracy in 1985 coincided with an explosive increase in crime rates. This can be attributed largely to the proximity of Brazil with cocaine-producing countries such as Bolivia, Colombia, and Peru (drug trafficking at that time experienced a boom) creating favorable conditions for distribution and transfer. Thus, *facções criminosas* began to capitalize this opportunity and took control of many communities¹ that were disconnected, without access to city services

¹ According to research conducted by Institute of Social and Political Studies (IESP) and State University of Rio de Janeiro (UERJ), 370 favelas (37% of total) remain under the control of drug traffickers. See: Goulart, 2013.

and basic infrastructure such as electricity, sewage, and garbage collection. Added to this, these have been traditionally considered illegal settlements, so they remain socially and politically remote from the decision-making are; such conditions of favelas transformed them into ideal centers of operation for *facções criminosas*.

In order to consolidate their power in these areas, criminal organizations replaced the state providing security, economic support, and basic services to their people. Assuming the role of *Donos do Morro* (owners of the hill), they established not only a territorial control, but also a social one, maintaining this *parallel authority* or *criminal governance* based on extrajudicial violence used by each criminal organization to punish those who break the rules or resolve conflicts within their domains (Grillo, 2014; Sampó & Troncoso, 2015). In other words, subjecting residents of communities to control and forcing them to avoid crossing *linhas vermelhas* (red lines), drawn to prevent interference from other criminal gangs in its territory. In fact, once it establishes territorial claims and in need of protection, one can only access the settlements by force or by obtaining the permission of the respective criminal organization.

In October 2009, a helicopter with four soldiers flying over Morro dos Macacos community was shot down by drug traffickers after police launched an operation in the area to control heavy fighting between criminal

gangs *Comando Vermelho* and *Amigos dos Amigos* (Phillips, 2009). Regarding their war borders and the effect that episode generated on the local population, Beltrame said that “in some Rio’s *favelas*, urban warfare is developed for territorial, economic, and social control” (IISS, 2015, p.2). Often when a band leader dies or is captured by the police, rivals try to expand their territory and invade the *Boca do Fumo* (sale point) in communities dominated by the criminal group. This fierce rivalry has led to a deeply rooted animosity between drug trafficking organizations and the birth of schisms competing to maximize the benefits of drug trafficking in 763 Rio’s *favelas*, home to about 1/4 of the Carioca’s population (Klaubert & Kruger, 2014).

There are four *facções criminosas* controlling *favelas*. The oldest of them is *Comando Vermelho* (CV), which emerged in the late ‘70s with the aim of monopolizing the Carioca’s drug trafficking. Then, in the mid-80’s *Terceiro Comando* (TC) was born, violently disputing territories with CV, thus initiating an arms race between the two commands for possession of more efficient and lethal weapons to make them able to ensure control of *Bocas do Fumo* and its expansion into other *favelas* (Sampaio, 2014). In the mid-90’s, a dissidence emerged that came into conflict with both criminal gangs: *Amigos dos Amigos* (ADA) and *Terceiro Comando Puro* (TCP). The fierce struggle for territory between the various criminal organizations, and between them and the police, led to unprecedented violence levels that

resulted in a dramatic increase in the number of fatalities in *Marvelous City*. Indeed, during the 90's, the homicide rate reached a *peak* of 85/100,000 people (UCDP, 2016). However, it's clear that confrontation involved three other actors:

First, there are the militias, defined by sociologist Ignacio Cano (2012a, p. 15) as formed by former or active police officers and characterized by the following features of paramilitary groups:

- Rivaling *facções criminosas* in the territorial domain of communities;
- Exert coercion among the population living in the *favelas* through violence and extortion;
- Main motivation is financial gain;
- Legitimated themselves as positive alternatives to drug trafficking through the provision of services such as order and sale of gas, private transport system, and installation of underground cable TV or Internet connection;
- Their chain of command acts under high officials of State.

These illegal armed groups are another source of criminal violence, which dates back to the '90s. At that time, the militiamen expelled drug traffickers in some communities, selling protection to residents and merchants in Rio's *favelas* located mostly in the west of the city. Members of the police apparatus were always present in these groups, but from the 90's on they stopped mediating between political interests and the *favelas* people, controlling them as

politically legitimated. Under this logic, International Amnesty has raised awareness on the risk of the Carioca's authorities participating, either by complicity or omission, in the establishment of a *non-government* in areas controlled by these groups noting that "so far, the government of Rio de Janeiro has been far from fulfilling its responsibility to combat these vigilante groups, and this has reinforced their sense of legitimacy" (Nuñez, 2010).

Militias wield significantly extensive clandestine support of authorities since their operations are based mainly on political favors, maintaining direct links with representatives of the legislative and judiciary powers. Even they use their policies to influence state elections connections, coercing *favelas* residents to vote for certain candidates proposed by the militias. So those illegal security forces whose power of extortion and land area increased rapidly ended up having an increasing influence on the local government act. In that vein, a report prepared by the Institute of Social and Political Studies notes that between 2005 and 2010 militias tripled the areas under their control in Rio de Janeiro. Moreover, according to data provided by the Research Center on Violence, in 2013 the militias dominated 41.5% of Rio's *favelas*, while drug trafficking controlled only 56% of them (Efe, 2013).

Accordingly, it is possible to observe that in the case of militias, there would be a transversality between powers, a synergy between formal and informal

institutions, becoming difficult to be distinguished, for example between the police and the militia. This is because the police is perceived as a *lesser evil* militia compared to *facções criminosas* and this allow them to continue operating given that many of its members were former colleagues. Similarly, militias avoid clashes with the security forces, unlike drug organizations, generating mutual acceptance and contributing to strengthen the impression that militia controlled *favelas* are safer than those dominated by drug traffickers. However, although the militias prevent drug traffickers to install in area under their domain, there are situations in which, for a long and established practice of patronage, some of them, in case they don't get the expected revenues, *sell* control of its territory to *facções criminosas* and they end up serving as protectors of criminal organizations (Koonings & Koenders, 2012).

On the other hand, government and the police, although sometimes considered actors, are two forces that exert different types of control within *favelas*. During the 80's and 90's, as economic power of *facções criminosas* grew into communities, networks between ANSA's and state authorities were created as well as with the police; even some politicians funneled resources from *favelas* to end up at the hands of drug traffickers in exchange for votes. Links that remain in force, although less visible, until today. In that sense, Desmond Arias argues that "the persistence of high levels of violence [*in favelas*] is not the result of the inability of institutions,

but rather of criminal networks involving community leaders, politicians, and the police" (Arias, 2006, p.293).

Proof of this is that *facções criminosas* and militias charged at municipal and state candidates between US\$35,000 and US\$45,000 for campaigning on their territory, and up to US\$132,000 to ensure the support of community leaders in elections. Criminal groups also create *blacklists* of applicants and conducted informal surveys, charging applicants according to the size of the electorate. And while in the past criminal organizations of political campaigns were profitable, according to *O Globo*, the standards set by these organizations are now more stringent, and the phenomenon has spread to areas that in the past weren't affected (Gurney, 2014).

Michael Misse suggests that dynamics as described previously obey to *political goods* "produced in an asymmetric exchange, often compulsive, beyond the interest that both parties have to do so. Its price depends simultaneously on a political calculation and on a correlation of forces to acquire economic characteristics" (2015, pp. 79-80). Likewise, they can be produced by the privatization of state powers by a public official as is the case of corruption, or simply the possession of information, strength, power, or anything enough to force somebody into exchange in a relationship of violence, such as extortion.

Finally, the police also plays a role as a gravitating coercive apparatus that

is physically present in communities and which attempts to meet the government's agenda. Historically, the security forces acted independently of the government in *favelas*, establishing connections with criminal groups to obtain individual benefits, that is, there was no effort to combat *facções criminosas* as long as they paid off. Indeed, it's estimated that up to 50% of the profits of drug trafficking organizations were to police officers (Glenny, 2012). Thus, practices such as *arrego* (weekly payment from local traffickers to corrupt police to do not hinder the development of their activities) became the rule, while the attacks, shootings, and extrajudicial executions the exception.

Even the police didn't usually enter *favelas*, but merely patrolled their perimeter, leaving the population under the rule of ANSA's. This model of policing, which is basically a strategy of containment, reinforced the isolation of communities in relation to *asfalto*. Consequently, corruption practiced by police officers who were involved in *favelas* through the relationship of extortion and protection of drug trafficking, contributed to the inhabitants of these communities to have a negative perception regarding the police presence.

UPPs... Challenging the conventional response

Historically, the strategy adopted by Rio's government in *favelas* could be described as *War on crime* consisting on launching sporadic offensives mo-

tivated by complaints from neighbors or ongoing investigations, emphasizing the element of surprise (Cano, 2016; Stewart, 2012). In other words, the previous strategy was the military operation, but weapons and drugs seizures were soon replaced and the operation had side effects: police deaths, bandits and neighbors victims of this confrontation. That, in the end, only increased violence: "gangs began recruiting more and more children soldiers, who initially only warned criminals when police approached; and soon they had guns and community residents saw certain romanticism in them, as protectors, but they were cruel" (Turati, 2012). Besides being extremely ineffective, this strategy stigmatized and victimized the people of the communities, the vast majority of which didn't belong to organized crime groups, but they lived under the constant oppression. Consequently, *favelas* became not only the reason for the war, but also the scene of conflict.

In 2000, already subjected to reverse the counterproductive outcomes generated by this erroneous approach, a new policy option emerged that was the direct antecedent of the current anti-crime strategy: Police Grouping in Special Areas (Grupamento of Policiamento em Areas Especiais, GPAE) created under the mandate of Governor Anthony Garotinho (1999-2002). As the name itself suggests, it was a police strategy for special areas, territories that were, at first, conquered by traffickers and then controlled by Special Forces physically located in the area. Unlike the approach described above,

GPAE was carried out following these guidelines: intolerance to the presence of firearms circulating within communities; intolerance to the presence of youth in criminal activities of any nature; and intolerance to the presence of the police, military, or civilians in random acts of violence, abuse of power, or criminal practices (World Bank, 2012). These pillars, retaken later by the current approach, represent one of the major doctrinal adjustments applied in the Carioca police action.

Although the program began to function successfully, drug trafficking was strong enough to continue operating, preventing violence in a territory tacitly controlled by the police. Unfortunately, this innovative project failed because it was carried out as an initiative by a minority segment of the Military Police of Rio Janeiro without political and institutional support, which resulted in a degradation process (Mendonça & Moulin, 2013). The lack of uniformity in the coordination between civil and military police, and between the state government and the municipality thwarted the efforts to strengthen this initiative in public security. Additionally, "its abrupt end due to political charges, after the Carioca press denounced the governor was tacitly accepting the continuation of illicit economies, though without violence and without effective control of territory" (Misse, 2015, pp.83-84). Discredited without greater political support, GPAE continue to exist as a kind of mini-battalions local, but gradually lost the ability, promised at its

inception, to control a spatial area. Even he not even got to have a tenth of the territorial jurisdiction of their successors: Pacifying Police Units (Unidades de Polícia Pacificadora, UPPs)

The origins of *pacification* policy back when Rio de Janeiro was selected to host 2014 FIFA World Cup in October 2007, and as host of 2016 Olympics Games in October 2009. In this context, the decision to bring peace to the *favelas* desire coincided with the city administrators to enforce the promises made to Fédération Internationale de Football Association and International Olympic Committee in generating better security for all people of the city, state and country. Both sporting mega-events placed the *Marvelous City* on map of globalized and competitive cities. From this perspective, celebration is an important showcase to support the Rio's competitiveness, showing their material and symbolic in order to attract foreign investment flows resources.

In addition to these events, two structural and cumulative factors contributed to promote the *favelas* pacification's. On the one hand, political-party harmony existing between state and federal government allowed open a window of opportunity for Eduardo Paes (2009-15) and Sérgio Cabral (2007-14), Carioca's mayor and governor respectively, unify criteria regarding public security and create the UPP program. On the other hand, political climate of the time is: Eduardo Paes and Sergio Cabral they belonged to the Brazilian Democratic Movement Party

(PMDB), and former presidents, Lula Da Silva (2003-10) and Dilma Rousseff (2011-16), were members of the Workers Party, the closest allies of the PMDB (Ashcroft, 2014). This political alignment was very important to coordinate financial, logistical and human resources that would require the new strategy against organized crime.

Thus, after trial and error, the Carioca's authorities applied the lessons learned and chose to turn in a public security policy within the *favelas* launching a new program: Pacifying Police Units. However, one wonders, how do UPPs differ from other responses made earlier?

With the arrival in 2007 of former governor Sérgio Cabral and Security Secretary Jose Mariano Beltrame (first police career in the post), the new administration dismissed the idea that violence in the *favelas* was due to a problem of drug trafficking, criminal gangs, and availability of assault weapons, and chose to understand it as a matter of territorial control. If violence stemmed power that allowed criminal gangs control over communities, the solution was to recover those spaces and restore them to state authority. The UPP slogan 'veio para ficar' (came to stay) resembles notions of a 'break with history' in Rio's response to urban informality and violence (Werling, 2014). Therefore, the area is configured as a strategic pillar for a *pacification* policy, allowing the playback of sovereignty in terms of security and service provision.

From this perspective, what differentiates the new approach to *War on crime* is not the mere presence of the State in *favelas* but a change of priorities, an example of what Benjamin Lessing (2010) defined as *operational decriminalization*: reorientation of repressive drug policy by operational agents of the state forces, from the eradication of this illicit economy developed within communities towards minimizing violence, insecurity, and other negative externalities associated with drug trafficking. This shift in priorities was explained by the State Secretary of Public Security José Mariano Beltrame during an interview with *The Guardian* as follows: "We can't guarantee that we will put an end to drug trafficking, nor do we claim it [because] we would have a failed project. What we want is to break the paradigm of territory controlled by traffickers with war's weapons" (Phillips, 2010).

In strategic terms, the *operational decriminalization* gives the State a wide margin of maneuver to influence the behavior of drug traffickers: "Today is clear that anyone who intends to use drugs, the chemical dependent, will get drugs", said Beltrame. "But the guy who might be there selling them doesn't have that power, that influence" (Lisaardy, 2011a). Politically speaking, the strategy of pacification is an alternative route found for untying traffic and violence associated with it without having to face the dilemmas implicit in the option to legalize or openly negotiate with criminals. The State and specifically its security for-

ces simply defined clear and rational manner priorities and acted consistently with them. Consequently, UPPs represents a pragmatic choice to the failed *War on crime*, that from a conceptual point of view, can be equated with harm reduction: it isn't intended to eliminate the alleged root cause of the ills, crime or drugs, but to mitigate their adverse effects, such as violence and criminal control over communities (Turati, 2012).

Under this logic, *operational decriminalization* is most clearly perceived in the virtual absence of clashes during occupations as they happened before the UPPs. After the occupation and installation of the UPPs, clashes and deadly incidents are no longer the rule and became exceptional situations. For example, according to Beltrame, regarding the invasion of Rocinha, the *Amigos dos Amigos* stronghold: "The result was fantastic. In less than two hours, Rocinha was fully occupied without a single shot, and the inhabitants moved around the community in tranquility" (Koonings, 2014, p.140). That statement sends the following message: pacification is a success because occupations are well planned and organized; with a minimum of violence, are warmly welcomed by neighbors who positively perceive the State as returning to the *favelas*.

Another aspect that distinguishes the new approach is the adoption of the principles of community policing in order to maintain and integrate agents in *favelas*, representing an ambitious

effort to change the history of police abuse in Rio. As the official website of the project states:

Pacifying Police Units is a new model of public security and police that promotes rapprochement between population and the police, together with strengthening of social policy in the communities. When recovering the zones occupied for decades by drug traffickers and recently by militias, territories led by the UPPs are peace communities (UPP, 2016).

In other words, it replaces *War on crime* logics with a new approach based on the permanent police presence and an interactive community. And while UPPs exist within traditional police roles, this project grants great importance to the reconstruction of community relations. All officers perform community service as part of their routine, mainly teaching youth from music to karate and computer sciences; it tries to transform the troubled relationship between police and the community (Morse, 2011).

In this direction, it's necessary to point out that one key of the *pacification* policy lies in the recruitment and training of agents that make up the UPPs. Former Commander of the UPPs José Carvalho summarizes: "We needed fresh minds, not a *Rambo*. The old generation of police was used to kicking doors and opening fire on the street" (Isacson, 2011). In an effort to get rid of this institutional culture, only recently graduated from

the police academy were selected to participate as members. Once accepted into the program, recruits undergo three weeks of training that includes human rights, sociology, and meetings with UPPs commanders to exchange experiences, aiming to provide general guidance on the status of the specific *favela* in which each officer will operate. After this brief period of preparation, UPPs officers are deployed. Thus, the emphasis is placed on community policing rather than on the repressive activity focused on combat. Indeed, UPPs agents are much less visibly armed; they don't carry heavy weapons like those used by Special Police Operations Battalion (known as BOPE).

From that perspective, Joaquin Villalobos explain:

To win the support of citizens, it is essential the good behavior of [the security forces]. All errors, abuse of power, and corruption become operational difficulties, loss of information, and risks for themselves [the police]. Increasing the hostility of citizens, who in most cases can have forced relationships with offenders, is a serious error (Villalobos, 2015).

Therefore, the behavior is not only an ethical or human rights issue; it is an important component of operational efficiency. A better conduct of the force corresponds more possibly with the building up of intelligence networks, greater intelligence, and more efficiency (Escoto, 2016). Ultimately, the strategy aims to build peace in *favelas*

meaning political capital on their favor, whose sustainability is highly dependent on their ability, by the state, to continue earning the *minds and hearts* of the population.

From an organizational angle, it is worth to note that Sérgio Cabral launched the first decree on this new project, *Decree 41.650 o Bola da PM n°012*, in January 2009. This document provides in its *section 3* that each operation depends on the UPPs and the doctrinally Pacification Police Coordination (CPP), whose commander reports directly to the general commander of the Military Police of Rio de Janeiro, and shall establish the necessary links with the State Committee appointed by the governor. In other words, the UPPs are operationally disconnected from the rest of the territorial structure of the Military Police of Rio de Janeiro. Subsequently, Cabral unveiled *Decree 42.787* in January 2011, nearly two years after the previous document. This decree establishes operational definition, objectives, criteria, and implementation of the pacification process (Monroy, 2014).

Regarding the first aspect, the decree defines the Pacifying Police Units as a small police force that works exclusively on a community located in an urban area delimited by law. Each has its own office and can have one or more bases. It also has a commander, body of officers, sergeants, and soldiers, as well as its own equipment, such as cars and motorcycles. The UPP program works on the principle of policing and has a strategy based on partnership between

the population and public security institutions. UPPs act based on respect for the culture and characteristics of each community, promoting dialogue and encouraging the emergence of community leaders. The program includes agreements and partnerships between UPPs, government departments, the private and the third sector.

About the second point, it states that UPPs were designed with the following objectives:

- Recover state control over communities under the influence of *façções criminosas*.
- Maintaining peace and security in *favelas* to ensure socio-economic development of their inhabitants.
- Breaking *War on crime* logics in Rio de Janeiro (Ashcroft, 2014).

Similarly, the decree ratifies the profile of the target areas where the UPPs are installed as follows: "Poor communities with low institutional framework, high degree of informality, and ostensible and opportunistic installation of armed criminal groups that

undermine the rule of law" (Monroy, 2014, p. 119). To better understand the selection criteria by the UPPs, occupied *favelas* must use city boundaries created by Instituto de Segurança Pública (Public Security Institute, ISP). Hence, Rio's state is divided into four sections, each designated as *Região Integrada de Segurança Pública* (Integrated Public Security Region, RISP) (table 2).

It can be seen in *Figure 1* that, since its launch in *Santa Marta favela* in December 2008, the *pacification* policy has notoriously favored RISP 1. Between 2008 and 2010, 11 UPPs were installed in RISP 1. From 2010 to 2012, 15 more were established in the first quadrant, and between 2012 and 2014 12 additional UPPs were located in the same section. In the same period, RISP 2 accumulated only 3 UPPs, two of which (*Cidade de Deus* and *Batam*) were executed shortly after *Santa Marta*. Then, the third unit of UPP in RISP 2 was implemented in *Vila Kennedy* during May 2014, more than three years later. The last UPP was at RISP

Table 2. RISP's Location

RISP	Location
RISP 1	<i>Rio's touristic South Zone as well as Downtown and North Zone. The famous Copacabana, Crist Redeemer, Sugar Loaf, as well as both airports of the city are located in this area.</i>
RISP 2	<i>This area encompasses the rest of Rio's municipality, with upper class (Barra) as well as lower class (Bangú, Campo Grande) neighborhoods.</i>
RISP 3	<i>To the north of Rio lie several municipalities of lower income commuters.</i>
RISP 4	<i>This area includes Rio's neighbour cities of Niterói, São Gonçalo, and several other municipalities further away from the city.</i>

Source: Elaborated by author from Klaubert & Kruger, 2014.

3, only one in this sector. Finally, it's worth mentioning that RISP 4 hasn't received any UPP. Consequently, of

the 38 UPPs installed to date only 4 were implanted outside RISP 1 (see Table 3).

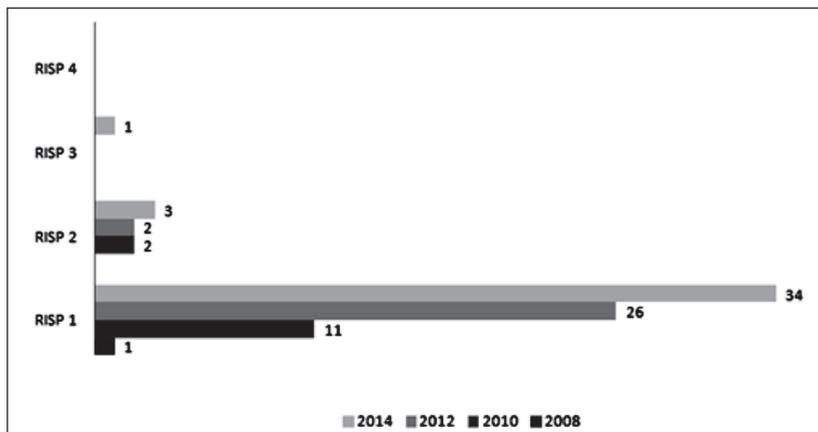


Figure 1. Number of UPPs installed per RISP, 2008-14

Source: Elaborated by author from Klaubert & Kruger, 2014

Table 3. UPPs installed, 2008-14

Favela	Implementation Date	RISP
Santa Marta	12/19/2008	1
Cidade de Deus	02/16/2009	2
Batam	02/18/2009	2
Chapéu Mangueira e Babilônia	06/10/2009	1
Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	12/23/2009	1
Ladeira dos Tabajaras e Cabritos	01/14/2010	1
Morro da Providência, Pedra Lisa e Moreira Pinto	04/26/2010	1
Morro do Borel, Casa Branca, Chácara do Céu, Indiana, Morro do Cruz, Catrambi	06/07/2010	1
Formiga	07/01/2010	1
Morro do Andaraí, Nova Divinéia, João Paulo II, Juscelino Kubitschek, Jamelão, Morro Santo Agostinho e Arrelia	07/28/2010	1
Salgueiro	09/17/2010	1
Turano	10/30/2010	1
Macacos	11/30/2010	1
Quieto, São João e Matriz	01/31/2011	1
Fallet, Fogueteiro, Coroa	02/25/2011	1
Prazeres, Escondidinho	02/25/2011	1
Morro São Carlos, Mineira, Zinco e Querosone	05/17/2011	1

Favela	Implementation Date	RISP
Mangueira	11/03/2011	1
Vidigal e Chácara do Céu	01/18/2012	1
Fazendinha	04/18/2012	1
Nova Brasília	04/18/2012	1
Morro do Adeus/Morro da Baiana	05/11/2012	1
Alemão	05/30/2012	1
Chatuba	06/27/2012	1
Fé/Sereno	06/27/2012	1
Vila Cruzeiro	09/05/2012	1
Vila Proletária da Penha	09/05/2012	1
Rocinha	09/20/2012	1
Manguinhos	01/18/2013	1
Jacarezinho	01/18/2013	1
Barreira/Tuiti	05/22/2013	1
Caju	05/22/2013	1
Arará/Mandela	05/22/2013	1
Cerro-corá	07/25/2013	1
Lins	01/16/.2014	1
Camarista Meier	01/16/2014	1
Mangueirinha	24/02/2014	3
Vila Kenedy	05/23/2014	2

Source: Elaborated by author from UPP Official Website, 2016.

However, it's natural to wonder why most UPPs focus on RISP 1. As indicated, RISP 1 mainly encompasses the Southern area of Rio de Janeiro, which includes most of the tourist attractions as *Maracana Stadium*, *Crist Redeemer* and famous beaches as *Copacabana* and *Ipanema* (see Figure 1). In that sense, Ignacio Cano (2012b) argues that the vast majority of the UPPs are located in the Southern zone since, although the region is inhabited by 7% of the population, it accounts for 50%

of formal employment and generates 33% of the Carioca's Gross Domestic Product. Addressing RISP 1, UPPs ignore the state's most violent areas. Some experts recognize this bias in selection criteria stating that UPPs implementation doesn't cover the areas of greatest lethality, as *Baixada Fluminense* or the West, controlled by militias. However, most *favelas* located in RISP 1 are controlled by *facções criminosas* who want to be closer to its main customers: foreign tourists.

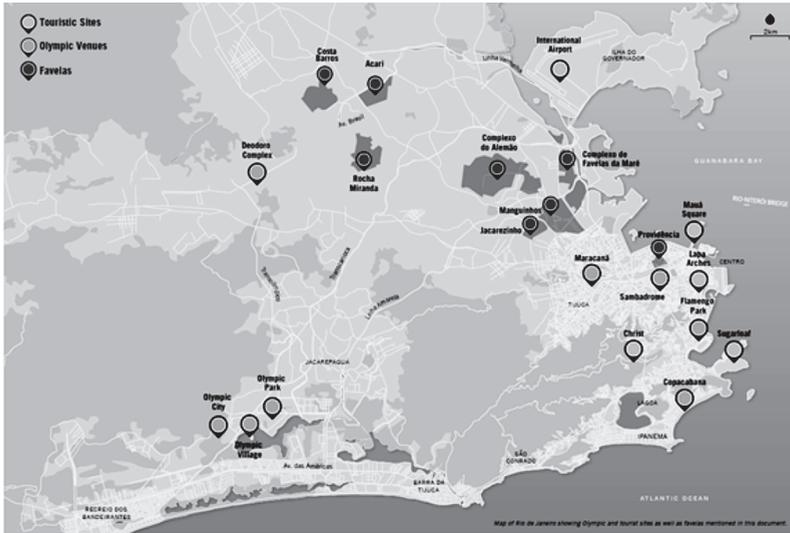


Figure 2. Map of Rio de Janeiro
Source: International Amnesty, 2016.

Finally, legal framework provides a holistic view of the pacification process in the following steps (see Figure 3):

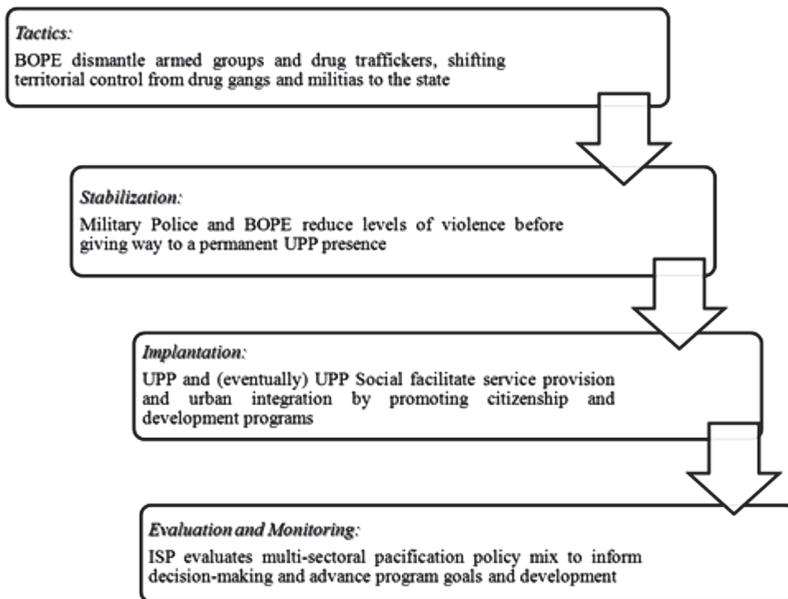


Figure 3. Stages of pacification process
Source: Elaborated by author from Cabral 2011, Muggah, 2013 and Werling, 2014.

Tactics. This phase is to regain territorial control over the areas submitted by criminal groups. To achieve it, the State reports that public and early BOPE invade a given *favela* to expel the narcos. BOPE entry represents the re-conquest of territory that has been under the enemy's power. Significantly, the occupation is previously announced in order to avoid confrontation and bands voluntarily leave the area or surrender their weapons (Muggah & Souza, 2014; Nicoll, 2015). Even Carioca government itself refers to this strategy as *Announced War*, recognizing the development of an armed conflict in those territories, as well as an attempt to approach them more cautiously.

Stabilization. In the second step of the BOPE invasion, the territory is stabilized, neutralizing the last resistance cells of criminal gangs and they remain in the *favela* as long as necessary, creating the conditions necessary to install the contingent of the UPPs. However, this phase isn't well defined, and there's no prescriptive description of what should be or include. This space, open to interpretation, has allowed military intervention with National Security Force troops, particularly in the most populous and conflicting *favelas*: Complexo do Alemão (composed by 15 communities totaling 400,000 inhabitants) or Complexo do Maré (composed by 16 communities where 130,000 Cariocas live).

Implantation. The decree states that the third step is when the UPPs moves permanently to the assigned community

in order to pave the way for the arrival of public and private services, seeking the possibility that the community is reintegrated into the city, even though the program doesn't intend to implement these services itself. In other words, it is designed to set the stage for a subsequent phase called "shock of order", in which business and property relationships are formalized (Fisher, 2014). However, actual implementation is left in the air, without providing details on how the UPPs must enter or start their activities in the community. Typically, this implementation includes the construction and occupation of UPPs bases in strategic locations of occupied communities. The presence of the headquarters is crucial for the success of the strategy as without an established base in the *favela*, UPPs are delegitimizing themselves as *competitive state construction*. Even, the UPPs are usually installed in public buildings that were abandoned or used by other government agencies. There are cases, however, as in Batam where the headquarters that houses the UPPs worked as a hideout for *Comando Vermelho* (Estévez, 2013).

Evaluation and monitoring. The final phase of the process sets out to track course changes, aiming to continuously improve the program. Although this step may be more influential to the success and development of interventions, the decree doesn't establish a mechanism of control over the *pacification* process; and it doesn't determine formal appropriate indicators for monitoring and evaluation for effective

management (Rodrigues, 2014). Without doubt, this ruling has damaged the generation of a comprehensive view of the process, not only by local commanders, but also by the *policymakers*. Consequently, with the lack of an evaluation system, the project can't adapt to the demands, thus generating a long-term change.

From what was discussed above, we can infer that the pacification process provides a solution to the crossroads of thinking the state from the strong-weak dichotomy, as a differential presence and situational playback devices are revealed, in many cases illegal and informal. Through these devices, the state strategically focus on some of its facets: repressive-militarist or provider-institutionalism (Monroy, 2014).

Under this logic, it should be noted that the *pacification* process has tactical fundamentals underlying Counterinsurgency (COIN), an aspect that is clearly evident in how it faces the challenge represented by *facções criminosas* while ANSAs (Karim, 2014; Hoelscher & Norheim-Martinsen, 2014). The philosophy behind the *pacification* was articulated in documents from the US Consulate in Rio, which, exposed by *WikiLeaks*, showed that UPP "shares some characteristics with US counter-insurgency doctrine and strategy in Afghanistan or Iraq" (Arsenault, 2012). Indeed, UPP is very counterinsurgency-like approach without it being called a COIN, but its logic and basic scheme are there: per-

manent presence of State, including its law enforcement as well as linking the people to State via provision of public goods, services and legal economy –the essence of what population centric COIN is about (Bertetto, 2012; Felbab-Brown, 2013).

Since it's known, COIN implies adopting multiple measures, whether military, economic, political, and social, to delimit and turn the insurgency ineffective (Garcia, 2010, p. 112). Due to the fact that the gravity center of the gangs in *favelas*, as well as in the case of insurgencies, is the local population, it makes them vulnerable to the application of counter-insurgency methodologies. Traditional COIN principles have been critical in the strategy of Rio's Government, demonstrating that its value and efficiency is preserved, even when used against criminal groups.

Additionally, similarity of this strategy with the *clear, hold, build* approach as described in the now famous Counterinsurgency Field Manual 3-24, is obvious (Daniel, 2015, p. 100). Indeed, Michael Burgoyne (2012) assessed how effective are Counterinsurgency Field Manual 3-24 principles in their efforts against *facções criminosas*. The research results indicate that 10 out of 12 guidelines contained in this document proved to be useful in Rio, but need some doctrinal adjustments based on the identification of the gravity center of these criminal groups (see Table 4).

Table 4. Evaluation of the effectiveness of the Counterinsurgency Field Manual 3-24 principles in the pacification policy

Government legitimacy	+	Rule of law	+
Unity of effort	+	Long-term commitment	+
Primacy of political factors	/	Use of force	+
Knowledge the environment	+	Small units	+
Intelligence driven operations	+	Learning and adaptation	+
Isolation from popular support	+	Support to host nation	/

Source: Elaborated by author from Burgoyne, 2012.

Therefore, the main difference between the traditional COIN strategy and the *pacification* process lies in their starting and final conditions. Thus, the causes of criminal violence in Rio are socio-economic and cultural, more than political-ideological as for insurrection. And, instead of having as goal to strengthen the government’s legitimacy, as in a traditional COIN, the expected result of the *pacification* process is to integrate the communities to the *asfalto*,

favoring the welfare and progress of local population.

Between 2008 and 2014, 38 UPPs have been installed in Rio, benefiting 1,500,000 people in 264 communities, which amounts to a land area of 9,446,047 square meters (see Graphic 2). Judging from the figures, the *pacification* policy applied in *Marvelous City* seems to have achieved its main objective: to regain state control over favelas under the influence of *façções criminosas*.

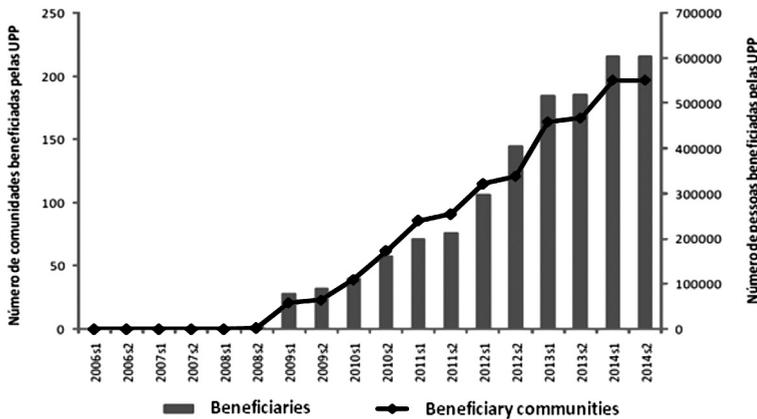


Figure 4. Level coverage of the pacification policy, 2008-14

Source: Elaborated by author from ISP, 2015.

On the other hand, it is necessary to highlight that the *pacification* policy first evaluated its success by the behavior of crime rates in the intervention communities. This parameter used as its main objective, as described by official documents, to reduce the levels of violence directly associated with criminal groups operating in these areas. As shown in Figure 5, the

pacification process has had a significant impact in reducing homicides. Between 2007 and 2014, the murder rate fell more than 65% in intervened *favelas*. In fact, the homicide rate in areas with UPPs was 7.4 deaths per 100,000 inhabitants in 2014, representing a third of the verified rate in 2008 (21.5), when the first occupation took place.

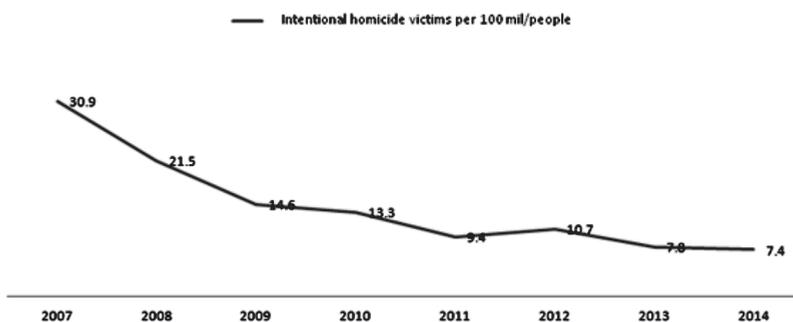


Figure 5. Intentional homicide rate in UPPs zones, 2007-14

Source: Elaborated by author from ISP, 2015.

Similarly, Figure 6 show that the greatest impact was a substantial decline in the rate of police lethality and accounted for only 3.7 resistance deaths (*autos do resistência*)² per 100,000 inhabitants (20 cases) in *pacified* areas during 2014, equivalent to a reduction of 85% compared to that recorded in 2008, 25.2 (136 victims). Based on these improvements, it is estimated that about 5,000 killings have been prevented since the introduction of the new anti-crime

strategy, i.e., the UPPs has sheltered 60 lives annually per 100,000 inhabitants (Efe, 2015). So, those statistics show that “UPP are in many ways a police pacification program before the approach prevailed [between security forces]: authorization to kill in *favelas*” (Vigna, 2015).

In the same way, Figure 7 shows that between 2007 and 2014 there was a sharp increase in the number of crimes reported in the pacified commu-

² *Autos do resistência* refers to homicides resulting from police intervention in the exclusion of unlawfulness and is invoked on the grounds of self-defense. Meanwhile, the responsible agents often argue that these deaths occur as a result of armed clashes. See: HRW, 2016, p. 48.

nities. Table 5 shows a breakdown in this behavior in areas with UPPs between 2007 and 2013, revealing that the three largest increases correspond

to intentional and unintentional injuries (40% of reports), threats (12%) and drug trafficking (5% of cases) (ISP, 2015, p. 5).

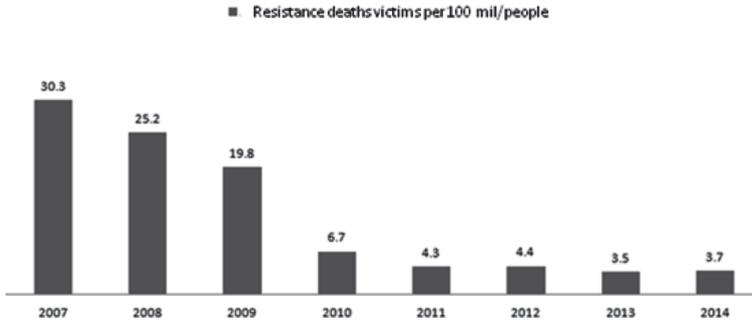


Figure 6. Resistance deaths rate in UPPs zones, 2007-14

Source: Elaborated by author from ISP, 2015.

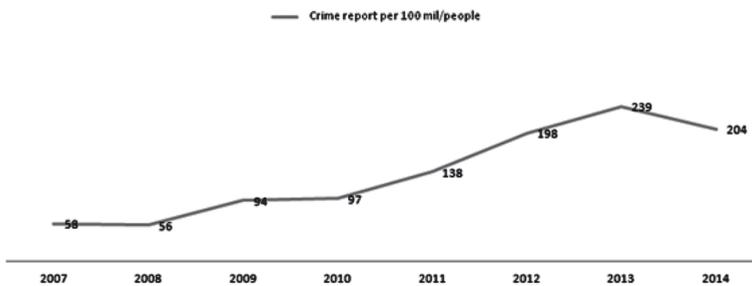


Figure 7. Crime report rate in UPPs zones, 2007-14

Source: Elaborated by author from ISP, 2015.

Table 5. Crime reported before and after UPPs, 2007-13

Crime	Average monthly cases for community		Monthly rate (average) per 100,000 in each community	
	Pre UPP	Post UPP	Pre UPP	Post UPP
Disappearances	0.32	0.71	3.60	6.92
Intentional injury	3.34	11.66	41.33	127.36
Domestic violence	2.17	8.47	27.12	84.66
Threats	2.30	7.97	29.45	99.24
Rape	0.14	0.37	1.35	4.84
Robbery	5.87	2.70	61.23	20.58
Pick pocketing	3.48	5.38	46.46	64.99
Drug related crime	1.91	5.83	24.13	63.93

Note: Bold italic numbers indicate increased incidence during period studied.

Source: Muggah & Szabó, 2016.

In relation to the above, a report prepared by the Laboratório de Análise da Violência examined to what extent the installation of UPPs affects crime rates recorded in communities, concluding that while the *pacification* policy seems to have succeeded in reducing armed violence, its impact on a wider series of crime rates becomes more irregular, showing an upward trend. However, it's difficult to know why some crimes go up while others go down, and there are two plausible hypotheses:

- a) Increased reporting of crimes as a result of the increased confidence by intervened *favelas* residents when going to the authorities or local police without fear of reprisal.
- b) The *Pacification* process has undermined the authoritarian social control and power structures of criminal groups, preventing them from applying their codes of conduct, resulting in a real increase of unarmed crimes and those derived from domestic conflicts; this means that common crime is replacing bigger criminal operations (Muggah & Szabó, 2016, p. 13).

Similarly, it is worth to mention that after their expulsion as a product of the application of the *pacification* policy, *façções criminosas* were forced to move their illicit activities towards peripheral area,

creating the so-called *cockroach effect*³. As expected, the installation of UPPs generated a millionaire prejudice to criminal gangs who exploit drug trafficking. In fact, a report by the Intelligence Department in 2009 revealed that only in the communities of the South, the drug traffickers stopped receiving up to R\$1.8 million monthly (Efe, 2014). Therefore, as argue by Vanda Felbab-Brown (2011), instead of achieving a spreading *ink-spot* of security (with a zone of effective public security steadily expanding), operating clearance as tactical interventions in the first phase of pacification process can become a game in which violent crime and their negative externalities simply move to other areas with weak state presence.

According to Rio's authorities, with the occupation of some of the largest *favelas*, including Complexo do Alemão, in 2010, Rocinha, in 2012; Lins, in 2013, and more recently Maré, in 2014, CV and ADA fled to Chapadão and Pedreira, turning them into their new centers of operations. Particularly, Chapadão has been christened *New Alemão*, referring to the Alemão slum complex, marked by an unprecedented violence, which was occupied in 2012 (Thompson, 2012; Belton, 2016). The CV now maintains a stronghold in Chapadão while the ADA has established a significant presence in Pedreira.

³ According to Bruce Bagley, the *cockroach effect* occurs when criminal organizations, to avoid detection by authorities, after the light has been turned on 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 establish and carry out their criminal activities. See: Garzón (2013, p. 12).

UPP Social... Securitization of development?

The process of occupation is carried on by the entry of UPP Social for the purpose of coordinating the provision of goods and services in *pacified* areas and integrating it to the *asfalto*. This phase was designed by Rio's authorities to coordinate social and urban development interventions, with the explicit aim of 'multiplying' the impact of the *pacification* process. And represents an additional effort for public security that is only part of the equation to reverse the exclusion in *favelas*; it is also necessary to create necessary conditions for socio-economic development. It was also influenced by similar projects implemented as part of the counter-insurgency operations in the Colombian cities of Bogotá and Medellín, and bears many similarities to the National Solidarity Program in Afghanistan (Foley, 2014).

As indicated by Robert Muggah: "Somehow the notion of a UPP and UPP Social emerged by default rather than by design" (Ramsey, 2014); without this being a counterpart to the security strategy, the UPPs alone will not contribute to the inclusion of communities, and despite the previous work of the UPPs in the recovery of territory, the social component couldn't exist. Therefore, UPP Social program aims to complete the *pacification* process, integrating the areas taken over by UPPs, by promoting socio-economic development, and allowing residents' access

to the same services and opportunities as the rest of the city.

It's pertinent to mention that the UPP Social was launched in August 2010 under the leadership of the municipality of Rio de Janeiro through Instituto Pereira Passos (IPP) and with the help of the United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), two years after the first occupation. As *pacification* process, the socioeconomic counterpart is developed in three stages:

Starting with pre-implantation, this phase, a group of local engineers goes around for a particular month after the recovery of the territory in the UPPs communities talking to associations, leaders, and residents to begin to identify the most urgent demands. This step is followed by conducting a rapid participatory mapping, which provides a socio-economic evaluation of each *favela*. Based on this initial diagnosis, it holds a UPP Social Forum in each of the neighborhoods to discuss the main demands identified and possible solutions, assisting representatives of all relevant municipal departments (health, education, housing, etc.), local leaders, the commander of the local UPP, and the private sector. The results of these forums, including the list of applications, participants, and achieved agreements are made available to the municipal and state government. Finally, a team of local coordinators of the UPP Social (two or three, depending on the size of

the community) is set permanently in the communities, making daily visits to mediate between the community, government, and other providers of basic services.

Between 2010 and 2016, the Rio de Janeiro government has invested a total of R\$2.1 billion in this initiative, obtaining remarkable results in the following areas:

Education. 232 Development Areas opened, 49 are in areas occupied by UPPs. They have generated 9,295 jobs in *pacified* communities since 2010. Investment in the quality of education has achieved that the Index Development of Basic Education in the territories with UPP undergone a great evolution. According to data from 2009 and 2013, in the second segment, growth in this evaluation notes reached 24%.

Health. Coverage of Family Health Strategy in the city increased from 3% in 2010 to 47.9% in 2016 and is expected to reach 70% in 2017. However, in *pacified* areas this index is now 73%. In 12 of the 38 favelas occupied, coverage reached 100% (Borel, Chapéu Mangueira/Babilônia, Formiga, Jacarezinho, Macaques, Manguinhos, Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Rocinha, Santa Marta, São João, Tabajaras/Kids); and three already exceed 90% (Caju - 97%, Mangueira - 95% and São Carlos - 92%). The goal for the end of 2016 is that 80% of the territories have achieved 90%.

Elimination of geological risk. In 22 of 38 areas occupied, R\$239 million were invested in infrastructure. The areas that received interventions were Andarai, Barreira do Vasco/Tuiuti, Batan, Borel, Cerro-Corá, Cidade de Deus, Chapéu Mangueira/Babilônia, Complexo da Penha, Complexo do Alemão, Complexo do Lins, Escondidinho/Prazeres, Fallet/Fogueteiro/Coroa, Formiga, Macacos, Mangueira, Providência, Rocinha, Salgueiro, São Carlos, São João, Turano, and Vidigal/Chacara do Ceu.

Dwelling place. Since 2009 it has invested R\$882 million, covering 53,000 households, urbanization programs as Morar Carioca in 18 *pacified* zones. Only in Manguinhos, were 9,800 homes were built, and in Complexo do Alemão other 15,500.

Public Services. For example, public lighting company RioLuz has earmarked R\$20.5 million for the installation or upgrade of 20,965 luminaires. In fact, in zones as Chapéu Mangueira/Babilônia they had an increase of 210% in the number of new or upgraded points. Additionally, the Municipal Urban Cleaning Company (Companhia Municipal de Limpeza Urbana, COMLURB) invested R\$15.27 million in the installation of 302 containers and the purchase of 282 vehicles for logistics in garbage collection in 20 communities intervened by UPPs (Rio+Social,2016).

However, the UPP Social isn't only a matter for public investment, as indi-

cated by *Wikileaks*; the US Consulate in Rio reported in 2009 that the Gross Domestic Product of the city would approximately increase to US\$21 billion if the residents of pacified areas were incorporated into formal economy (Halais, 2013). Under this logic, it has been suggested that the pacification process intended to transform the inhabitants of *favelas* into consumers, being understood as the key that has allowed the expansion of provision of services to its residents (water, electricity, cable TV and Internet) and an incipient regularization goal of integration of these territories into the city.

Similarly, it's seen an unprecedented opportunity for the expansion of private initiatives because, although residents of the communities are poor, companies see *favelas* as places of increasing opportunity. There are several advantages in arrival at the pacified areas, particularly the media exposure of their brands, the ability to expand its customer base and sales, and the possibility of creating programs of corporate social responsibility that can contribute to community development, while strengthening their reputation as positive agents in the Carioca society.

On the other hand, the promotion of socioeconomic development in *favelas* has generated mixed reactions on their residents for it does not only mean to guarantee that they enjoy their rights, but also the need to meet a series of rigged obligations to formalization of access to public services in *pacified* communities. This situation has sig-

nificantly increased the cost of living in *favelas* once pacified; all residents must pay water bills, electricity, cable TV and Internet services previously available for free or at minimal cost. It should be remembered that prior to the arrival of UPP Social, public services were supplied illegally by *facções criminosas* thus representing a qualitative leap in terms of availability, access, and quality.

Closely related to the above, Jailson da Souza, director of the Observatory of Favelas says: "When the UPPs arrived, more taxes, tariffs, and prices rose, the space has been re-evaluated, there is real estate speculation and that makes life difficult for people because markets fall behind the police" (Selvanayagam, 2013). Even, a speculative *boom* has been noticed when the news that UPPs will be installed in any *favela* begin to circulate. The housing market has been one of the biggest beneficiaries of the *pacification* policy; the price per square meter and rental housing tend to increase dramatically in intervened neighboring favelas and neighborhoods at a higher rate than the rest of the city. For example, prices have increased by 50% in the *pacified* communities only 24 hours after the BOPE raid (Lissardy, 2011b).

A report prepared by Getulio Vargas Foundation in 2013 concluded that after the arrival of UPPs, rents in *pacified* favelas grew 6.8% compared to the rest of the city (Griffin, 2016). In other words: "Rio is going through a huge real estate valuation, but in *fa-*

velas is higher, giving rise to what we have called the *UPP effect*" (Lissardy, 2011b). However, it has been suggested that the recovery of *favelas* as Rocinha where the houses are on average smaller and are home to more people than other communities, can bring negative consequences, such as the rampant growth of illegal settlements externalities.

Conclusions

The analysis of Rio's experience allows the deriving of the following lessons for the design of public security policies and prevention of violence in Latin America:

Firstly, the *pacification* policy shows how *policymakers* recognized that social, political, and economic exclusion is an ideal context in which crime and violence are strengthened. It's necessary to adopt comprehensive approaches to ensure the success of any public security strategy. This is particularly true in large urban areas that have been victim of anarchy, crime, and neglect by the State for decades, as in the case of Rio's *favelas*. For this reason, *policymakers* have applied Felbab-Brown's postulates and reconceptualized their strategy against *facções criminosas* as *Competition in State-Making*.

As previously noted, although repression is a critical component in government response, often must be complemented by socio-economic

policies to provide equal opportunities and meet the basic needs of communities in order to restore the social contract between State and *favelas* residents, so that the nexus between the population and criminal enclaves created by ANSAs break. In short, there are two key variables in complex scenarios such as the ones analyzed in this work: State's effective authority, accompanied by a provision of public goods and services reduce the scale and damage capacity of the illicit economy.

Thus, Carioca's authorities adopted new premises and set realistic goals: eradicate drug trafficking isn't an attainable goal. It is feasible to minimize the impacts of illicit drug markets and control exercised by *facções criminosas* in communities. By replacing the pretense of stopping traffic to end armed criminal gangs control, *policymakers* moved the debate on public security, taking it away from the *War on crime* approach and focusing it on the territorialization of illicit economies. It's therefore necessary to assume that reducing crime is only meaningful to the extent that it improves public security.

Similarly, it's necessary to adapt the strategy to the nature of problem to be solved: *policymakers* determined that the violence was caused by the territorial control exercised by criminal gangs; therefore, the *pacification* policy focused on the recovery of these territories. For example, the use of specific police models, such as community policing isn't due to subjective assessments as it enables control of territory rescued

by improving the relationship between the inhabitants of *favelas* and UPPs.

In this regard, another difference of *pacification* policy when compared with previous policies should be highlight: the realization of the social agenda after the police-military operations. The creation of UPP Social program to be conducted after the phase of stabilization and recovery of territory is a great indicator of that change. Access to social programs and social inclusion initiatives that get multiplied in *pacified* communities due to a deconstruction of *favelas* as the site par excellence of crime. Therefore, implementing an inclusive component after the repressive one in the strategy is crucial for successful results.

Fourth, the role of municipal authorities is essential. One can say that the best results are obtained when municipal and state authorities are in charge. A skilled and creative local management can make the difference between success and failure of a strategy since many of these plans include social services managed at the local level; the leadership of municipal officials is indispensable. In addition, local authorities are best placed to understand the needs of the community and to establish a dialogue with citizens. However, the effect is amplified when there's harmony between all levels of government as happened in Rio with former Mayor Paes and former Governor Cabral from the central government.

Finally, a successful implementation of comprehensive strategies against crime involves acquiring a lasting commitment. For a mayor or governor, talk to reverse the exclusion can generate substantial electoral political gains. However, its implementation is extremely complex and requires long-term planning; ability to obtain resources, persuade state institutions of various levels involved and involve civil society organizations and the private sector, while maintaining its support and commitment for a considerable period.

References

- Alda Mejías, S. (December 3th., 2014). Un campo abonado para el crimen organizado. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Retrieved from <http://revistafal.com/un-campo-abonado-para-el-crimen-organizado-2/>
- Arias, D. (2006). The Dynamics of Criminal Governance: Networks and Social Order in Rio de Janeiro. *Journal of Latin American Studies*, 38(2), 293-325.
- Arsenault, C. (January 4th., 2012). Counter-insurgency 'improves' Brazil's slums. *Al Jazeera*. Retrieved from <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2011/12/201112281252381901.html>
- Ashcroft, P. (March 22, 2014) History of Rio de Janeiro's Military Police Part 3: Community Policing. *Rio-OnWatch*. Retrieved from <http://www.rioonwatch.org/?p=14055>.

- Belton, L. (February 9th., 2016). Rio Olympics: Prospects for next round of favela occupations. *Insight Crime Organized Crime in Americas*. Retrieved from <http://es.insightcrime.org/analysis/rio-prospectos-para-nueva-ronda-ocupacion-favelas>
- Bertetto, J. (November 15th., 2012). Countering Criminal Street Gangs: Lessons from the Counterinsurgent Battlespace. *Small Wars Journal*. Retrieved from <http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/countering-criminal-street-gangs-lessons-from-the-counterinsurgent-battlespace>
- Burgoyne, M. (December 1st., 2012). The Right Tool for the Job: an Evaluation of the Effectiveness of Counterinsurgency Principles against Criminal Insurgency. *Small Wars Journal*. Retrieved from <http://smallwarsjournal.com/resource/the-right-tool-for-the-job-an-evaluation-of-the-effectiveness-of-counterinsurgency-principles>
- Buxton, J. (2015). *Drugs and Development: The Great Disconnect*. Swansea: Global Drug Policy Observatory.
- Cabral, S. (2011). *Decreto No. 42.787: Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora - UPP e dá outras providências*, Governo Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Cabral, S. (2009). *Decreto No. 41.650: Dispõe sobre a criação da Unidade de Polícia Pacificadora - UPP e dá outras providências*, Governo Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Cano, I. (2012a). "No sapatinho": A evolução das milícias no Rio de Janeiro (2008-2011). Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.
- Cano, I. (2012b). *Os Donos do Morro: Uma Avaliação Exploratória do Impacto das Unidades de Polícia Pacificadora UPPs no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Cano, I. (May 16th., 2016) Searching for an alternative to the 'war on drugs' in Rio de Janeiro. *Open Democracy*. Retrieved from <http://www.opendemocracy.net/drugpolicy/ignacio-cano/searching-for-alternative-to-war-on-drugs-in-rio-de-janeiro>.
- Daniel, J. (2015). Criminal Governance and Insurgency: The Rio de Janeiro Experience. *Central European Journal of International and Security Studies*, 9(4), 86-106.
- DCAF (2012). *Armed Non-State Actors: Current Trends & Future Challenges*. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).
- Efe (December 4th., 2013). Grupos parapoliciales triplicaron sus áreas de influencia en Río de Janeiro. *Infolatam*. Retrieved from <http://www.infolatam.com/2013/12/04/grupos-parapoliciales-triplicaron-sus-areas-de-influencia-en-rio-de-janeiro/>
- Efe (July 23th., 2014) La pacificación de favelas de Río traslada la violencia

- cia hacia la periferia. *Infolatam*. Retrieved from <http://www.infolatam.com/2014/07/24/la-pacificacion-de-favelas-de-rio-traslada-la-violencia-hacia-la-periferia/>
- Efe (May 11, 2015) Las favelas pacificadas de Río tienen menos asesinatos que el resto de la ciudad. *El País Costa Rica*. Retrieved from <http://www.elpais.cr/2015/05/11/lasfavelaspacificadasderiotienenmenosasesinatosquerestodeciudad/>
- Escoto, R. (2016). Irregular Warfare: The Brazilian Army's Paratrooper Infantry Brigade in the pacification of slums in Rio de Janeiro. *Diálogo: Forum of the Americas*, 28-35.
- Estévez, P. (May 11th., 2013) La pacificación de las favelas. *Nexos*. Retrieved from: <http://www.nexos.com.mx/?p=15291>
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting Up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Felbab-Brown, V. (2011). *Bringing the State to the Slum: Confronting organized crime and urban violence in Latin America*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Felbab-Brown, V. (October 5th., 2013). Gangs, Slums, Megacities and the Utility of Population-Centric COIN. *Brookings Institution*. Retrieved from <https://www.brookings.edu/on-the-record/gangs-slums-megacities-and-the-utility-of-population-centric-coin/>
- Felbab-Brown, V. (March 2th., 2016). The skyscraper and the shack: What slum policy should not be about? *Brookings Institution*. Retrieved from <http://www.brookings.edu/opinions/the-skyscraper-and-the-shack-what-slum-policy-should-not-be-about/>
- Fisher, B. (July 6th., 2014). Shock of Peace: Intersection between Social Welfare and Crime Control Policy in Rio de Janeiro's Favelas. *School of Social Service Administration - The University of Chicago*. Retrieved from <http://www.ssa.uchicago.edu/shock-peace-intersection-between-social-welfare-and-crime-control-policy-rio-de-janeiro%E2%80%99s-favelas>
- Foley, C. (2014). *Pelo telefone: Rumors, truths and myths in the 'pacification' of the favelas of Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Humanitarian Action in Situations other than War (HASOW).
- García, M. (2010). Contrainsurgencia en Afganistán: retos y desafíos de una estrategia común. In J. Jordán, P. Pozo & M. García Guindo, *Terrorismo sin fronteras. Actores, escenarios y respuestas en un mundo global* (1st ed., pp. 109-119). Navarra: Aranzadi.
- 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.
- Glenny, M (November 2th., 2012). Rio: The fight for the favelas. *Financial Times*. Retrieved from <https://www.ft.com/content/27511af8-23b3-11e2-a46b-00144feabdc0#axzz2BAeKWbvW?src=longreads>
- Gerring, J. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goulart, G. (December 2th., 2013). Study Finds: Militias Dominate 45% of Rio's Favelas. *RioOnWatch*. Retrieved from <http://www.rioonwatch.org/?p=12655>
- Griffin, J. (June 15th., 2016). Olympic exclusion zone: the gentrification of a Rio favela. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/cities/2016/jun/15/rio-olympics-exclusion-zone-gentrification-favela-babilonia>
- Grillo, I. (September 10th., 2014). Comando Vermelho de Brasil y la policía que lo combate. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved from <http://es.insightcrime.org/analisis/comando-vermelho-brasil-policia-combate>
- Grillo, I. (2016). *Gangster Warlords: Drug Dollars, Killing Fields, and the New Politics of Latin America*. London: Bloomsbury Press
- Gurney, K. (August 14th., 2014). Grupos criminales controlan campañas políticas en las favelas de Río. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved from <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/grupos-criminales-controlan-campanas-politicas-en-las-favelas-de-rio>
- Halais, F. (March 12th., 2013). Pacifying Rio: what's behind Latin America's most talked about security operation. *Open Security Conflict and Peacebuilding*. Retrieved from <http://www.opendemocracy.net/opensecurity/flavie-halais/pacifying-rio-whats-behind-latin-americas-most-talked-about-security-oper>
- Hoelscher, K. & Norheim-Martinsen, P. (2014). Urban violence and the militarization of security: Brazilian 'peacekeeping' in Rio de Janeiro and Port-au-Prince. *Small Wars & Insurgencies*, 25(6), 957-975.
- HRW (2016). *"Good Cops Are Afraid" The Toll of Unchecked Police Violence in Rio de Janeiro*. Washington DC: Human Rights Watch (HWR).
- International, Amnesty (2016). *Violence has no place in these games! Risk of human rights violations at the Rio 2016 Olympic Games*. Rio de Janeiro: International Amnesty.
- IISS (2015). *Fresh gang violence in Rio despite pacification efforts*. London: International Institute Strategic Studies (IISS).
- ISP (2015). *Balanço de Indicadores da Política de Pacificação (2007-2014)*. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública (ISP).
- Isacson, A. (January 5th., 2011). Rio de Janeiro's Pacification Program. *Washington Office on Latin Ame-*

- rica. Retrieved from http://www.wola.org/rio_de_janeiro_s_pacification_program
- Karim, S (April 16th., 2014). Security or Counterinsurgency in Rio favelas? *Americas Quarterly*. Retrieved from <http://www.americasquarterly.org/content/security-or-counterinsurgency-rio-favelas>
- Koonings, K. & Koenders, S. (2012). "Winning the urban war in Rio de Janeiro? Citizen security and the favela pacification strategy", XXX LASA International Congress, May 23-26
- Koonings, K. (2014). "The Conundrum of Violence and Insecurity in the Favelas of Rio de Janeiro", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, No. 97, pp. 135-143.
- Klaubert, D. & Kruger, J. (2014). Armed peace. *ContaRío*. Retrieved from: <http://contario.net/armed-peace/>
- Lessing, B. (November 1st., 2010). Ciudad de Dios: ¿Un ejemplo para México?. *Nexos*. Retrieved from <http://www.nexos.com.mx/?p=14035>
- Lissardy, G. (December 21th., 2011_a) La otra estrategia contra el narco. *BBC Mundo*. Retrieved from http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/12/111219_brasil_rio_narco.shtml
- Lissardy, G. (November 14th., 2011_b). Suben los precios de las casas en las favelas de Río tomadas por la policía. *BBC Mundo*. Retrieved from http://www.bbc.com/mundo/noticias/2011/11/111114_brasil_inmobiliario_favelas_fp.shtml
- Maihold, G. (2015). *Crimen y violencia en América Latina: Retos de gobernanza de seguridad en áreas de presencia limitada del Estado*. San Salvador: Fundaungo
- Mendonça, L. & Moulin, C. (2013). *Old problems and old solutions: an analysis of Rio de Janeiro's public safety policy and its impact on urban violence*. Rio de Janeiro: Humanitarian Action in Situations other than War (HASOW).
- Misse, M. (2015). Crimen, Estado y mercancías políticas en Brasil. In D. Míguez & A. Isla, *Estado y crimen organizado en América Latina*, (1st ed., pp. 63-89). Buenos Aires: Libros de La Araucaria.
- Morse, A. (2011). "Pacifying" and Reincorporating Rio de Janeiro's Favelas. In M. Meyer, *Tackling urban violence in Latin America: Reversing exclusion through smart policing and social investment* (1st ed., pp. 2-6). Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).
- Muggah, R. (June 30th., 2016). Urban governance in fragile cities. *GSDRC Professional Development Reading Pack*. Retrieved from <http://www.gsdrc.org/professional-dev/urban-governance-fragile-cities/>
- Muggah, R. & Szabó, I. (2016). *Making Cities Safer: Citizen Security Innovations from Latin America*. Rio de Janeiro: Igarapé Institute.
- Muggah, R. & Souza, A. (2014). Paving the hills and leveling the streets:

- Counter-insurgency in Rio de Janeiro. In R. Muggah, *Stabilization Operations, Security and Development: States of fragility* (1st ed., pp. 198-214). New York: Routledge.
- Muggah, R. (2013). *Counterinsurgency in Rio de Janeiro*. Geneva - Rio de Janeiro: Graduate Institute - International Relations Institute.
- Monroy, S. (2014). Pacificación y violencia. Ejes para una comparación Colombia– Brasil. *Análisis Político*, 82, 22-44.
- Nicoll, A. (2015). *Fresh gang violence in Rio despite pacification efforts*. Essex: International Institute for Strategic Studies (IISS).
- Núñez, R. (November 30th., 2010) José Beltrame, el Elliot Ness brasileño. *Infolatam*. Retrieved from <http://www.infolatam.com/2010/11/30/brasil-jose-beltrame-el-elliott-ness-brasileno/>.
- Paterson, P. & Blain, C. (2014). Derechos humanos y la lucha contra las organizaciones criminales transnacionales: Una estrategia imprescindible. *Security and Defense Studies Review*, 16, 57-89.
- Phillips, T. (October 17th., 2009). Twelve dead and helicopter downed as Rio de Janeiro drug gangs go to war. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/world/2009/oct/17/rio-favela-violence-helicopter>.
- Phillips, T. (April 12th., 2010). Rio de Janeiro police occupy slums as city fights back against drug gangs. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/world/2010/apr/12/rio-de-janeiro-police-occupy-slums>.
- Ramsey, G. (August 22th., 2014) Making Rio's Pacification Work: The Limits of 'UPP Social'. *Insight Crime Organized Crime in the Americas*. Retrieved from <http://www.insight-crime.org/news-analysis/rio-pacification-limits-upp-social>.
- Río+Social (2016). Quem somos. *Río+Social*. Retrieved from: <http://www.riomaisocial.org/programa/>
- Rodrigues, R. (2014). The Dilemmas of Pacification: News of war and peace in the 'Marvelous City'. *Stability: International Journal of Security & Development*, 3(1), 1-16.
- Selvanayagam, R. (August 21th., 2013). Rents in Rio de Janeiro slums soar ahead of the Olympics. *The Guardian*. Retrieved from <http://www.theguardian.com/housing-network/2013/aug/21/rents-rio-janeiro-soared-olympics>.
- Sampó, C. & Troncoso, V. (2015). La violencia vinculada a la criminalidad en Brasil y el papel de las Fuerzas Armadas en la búsqueda de la seguridad pública. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 10(1), 89-109.
- Sampaio, A. (May 9th., 2014). Pacification and conflict in Rio de Janeiro's favelas. *Politics and Strategy. The Survival Editors' Blog*. Retrieved from <http://www.iiss.org/en/politics%20and%20strat>

- egy/blogsections/2014-d2de/may-b015/brazil-favela-3b61.
- Stewart, S. (February 8th., 2012). Brazil's battle against drug traffickers. *Stratfor Global Intelligence*. Retrieved from <https://www.stratfor.com/analysis/special-report-brazils-battle-against-drug-traffickers>.
- Thompson, R. (November 11th., 2012). Risks and rewards in Brazil's favela offensive. *Stratfor Global Intelligence*. Retrieved from <https://www.stratfor.com/analysis/risks-and-rewards-brazils-favela-offensive>.
- Turati, M. (March 12th., 2012). El "milagro" brasileño anticrimen. *Proceso*. Retrieved from <http://www.proceso.com.mx/300755/el-milagro-brasileno-anticrimen-2>.
- UCDP (2016). Amigos dos Amigos - Comando Vermelho. *UCDP - Uppsala Conflict Data Program*. Retrieved from <http://ucdp.uu.se/#/nonstate/12635>.
- UPP (2016). O Que É. *UPP-Unidade de Polícia Pacificadora*. Retrieved from http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp.
- Vigna, A. (January 26th., 2015). Homicidios policiales en Brasil: violencia legalizada. *Insight Crime Crimen Organizado en las Américas*. Retrieved from <http://es.insightcrime.org/analisis/homicidios-policiales-brasil-violencia-legalizada>.
- Villalobos, J. (January 10th., 2015). Bandidos, Estado y ciudadanía. *Nexos*. Retrieved from <http://www.nexos.com.mx/?p=23788>.
- Werling, E. (2014). *Rio's Pacification: Paradigm shift or paradigm maintenance?* Rio de Janeiro: Humanitarian Action in Situations other than War (HASOW).
- World Bank (2012) *O retorno do Estado às favelas do Rio de Janeiro: Uma análise da transformação do dia a dia das comunidades após o processo de pacificação das UPPs*. Washington DC: World Bank.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):267-286,2017

NARCOTRÁFICO Y TRATA DE PERSONAS, UNA MUESTRA DE CÓMO EL CRIMEN ORGANIZADO AVANZA EN ARGENTINA*

Carolina Sampó**

Resumen

El avance del crimen organizado en Argentina es evidente. En primer lugar, ha dejado de ser un país de tránsito de droga para convertirse en productor y consumidor. Como consecuencia, las organizaciones criminales han ganado relevancia, y han desarrollado así expresiones de criminalidad asociadas principalmente al narcotráfico, entre ellas la trata de personas.

El presente trabajo busca analizar el avance de la criminalidad relacionada al narcotráfico y a la trata de

Recibido: 17 de febrero de 2017
Evaluado: 1º de marzo de 2017
Aceptado: 24 de marzo de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Sampó, C. (2017). Narcotráfico y trata de personas, una muestra de cómo el crimen organizado avanza en Argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 267-286. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/res.2774>

* El presente artículo forma parte de los avances parciales del trabajo realizado en el marco del proyecto *El alcance de la criminalidad y el uso de la violencia por parte del Estado en Argentina, Brasil y México (2005-2015)*, aprobado y financiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet, Argentina). Asimismo, se incluyen fragmentos que surgen de la tesis de maestría presentada en la Universidad Torcuato Di Tella, que no se encuentra publicada.

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA); magíster en Estudios Internacionales, de la Universidad Torcuato Di Tella. Licenciada en Ciencia Política de la UBA. Profesora Adjunta de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) e investigadora Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Programa de Defensa y Seguridad, Universidad Nacional de La Plata. Correo electrónico: carosampo@gmail.com

personas en Argentina. Con este objetivo, el abordaje será cuali-cuantitativo, dado que se utilizan datos duros y se realiza análisis documental. En este sentido, consideramos que el narcotráfico se ha constituido como la mayor amenaza a la seguridad pública, seguida por la trata de personas, lo que afecta esencialmente a los más jóvenes. Se trata de un fenómeno multicausal, facilitado por el emplazamiento geográfico argentino, el control de las fronteras, la debilidad del Estado y la corrupción.

Palabras clave: Argentina, corrupción, crimen organizado, narcotráfico, trata de personas.

DRUG AND HUMAN TRAFFICKING, A SAMPLE OF HOW ORGANIZED CRIME ADVANCES IN ARGENTINA

Abstract

In Argentina, the advance of organized crime is evident. In the first place, it is no longer a country of drug trafficking and has become not only a producer but a consumer. As a consequence, criminal organizations have gained relevance, developing expressions of criminality associated mainly with drug trafficking. These includes human trafficking.

This paper seeks to analyze the progress of crime related to drug and human trafficking in Argentina. With this objective, the approach will be qualit-quantitative since we will analyze data and we will work with official documents. In this sense, we consider that drug trafficking has become the greatest threat to public security, followed by Human trafficking, both affecting essentially the youngest. This is a multicausal phenomenon facilitated by Argentinean geographical emplacement, border's control, State weakness and corruption.

Keywords: Argentina, corruption, drug trafficking, human trafficking, organized crime.

TRÁFICO DE DROGAS E TRÁFICO DE SERES HUMANOS, UMA AMOSTRA DE CRIME ORGANIZADO COMO AVANÇA NA ARGENTINA

Resumo

O avanço do crime organizado na Argentina é evidente. Primeiro, o país deixou de ser de trânsito de drogas para tornar produtor e consumidor. Como resultado, as organi-

zações criminosas ganharam destaque, desenvolvendo expressões da criminalidade associada principalmente ao tráfico de drogas. Incluindo o tráfico de seres humanos. Este artigo procura analisar o progresso da criminalidade relacionada com a droga e o tráfico de seres humanos na Argentina. Para este fim, a abordagem será qualitativa considerando que os dados rígidos são utilizados e análise documental é realizada.

Nesse sentido, acreditamos que o tráfico de drogas tornou-se a maior ameaça para a segurança pública, seguido pelo tráfico de seres humanos, essencialmente, afetando aos mais jovens. Trata-se de um fenômeno multicausal, facilitada pela localização geográfica da Argentina, o controle das fronteiras, a fragilidade do Estado e a corrupção.

Palavras-chaves: Argentina, corrupção, crime organizado, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos.

Introducción

Hace algunos años, Argentina parecía diferenciarse del resto de América Latina por la acotada presencia que el crimen organizado mostraba en el territorio nacional. Sin embargo, desde hace un tiempo es cada vez más evidente que la criminalidad ha penetrado a las estructuras, tanto estatales como privadas, lo que posibilita el avance de este fenómeno en sus diversas manifestaciones.¹ A punto tal que se ha convertido en el tercer mercado a escala global para productos ilegales derivados de la hoja de coca, es decir, pasta base, base de cocaína y cocaína, detrás de Estados Unidos y Brasil (Campero Núñez del Prado, 2016). Si

se analiza el fenómeno en términos relativos, Argentina se encuentra en la cima del consumo mundial de cocaína, junto con España. De hecho, de acuerdo con datos del Observatorio Argentino de Drogas (2011), para 2010 se estimaba que el 2,9 % de la población, de entre 15 y 65 años, había consumido cocaína alguna vez. Este porcentaje es de los índices de consumo más altos del mundo y, de acuerdo con el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) (Salvia, 2016), ha aumentado, considerando que el registro de venta de drogas se incrementó cerca de un 50 % entre 2010 y 2014.

Aunque el mencionado incremento se registró en todos los niveles socio-

¹ Aunque no es un listado exhaustivo ni excluyente, las expresiones más comunes en nuestra región son el narcotráfico, la trata y el tráfico de personas, el contrabando, las falsificaciones, el lavado de activos (que atraviesa y acompaña a todas las otras actividades), la minería ilegal, el tráfico de armas pequeñas y livianas, y tráfico de flora y fauna.

económicos, parece haber sido aún más profundo, tanto en las llamadas *villas* (barrios de emergencia) y asentamientos urbanos, como en aquello que el observatorio define como nivel socioeconómico bajo o vulnerable. Adicionalmente, y de acuerdo con los datos vertidos en el mismo informe, el 43,7% de los jóvenes encuestados (de entre 17 y 25 años) afirma haber consumido alguna vez algún tipo de droga y un 36% hace uso intensivo de ellas. Aunque es la marihuana, por lejos, la que parece ser la droga más utilizada en ese estrato etario (41,7% de los jó-

venes encuestados la probaron alguna vez), la cocaína pisa fuerte detrás de ella (17% de los jóvenes consumieron en algún momento este estupefaciente).

La situación geográfica de la Argentina es un dato significativo que ayuda a entender la dinámica que han adquirido las organizaciones criminales en los últimos años, especialmente aquellas relacionadas al tráfico de drogas. Como se puede ver en la figura 1, Argentina limita al norte con Bolivia y Paraguay, al tiempo que comparte la frontera al noreste con Brasil. Argentina limita al norte con Bolivia y Paraguay, al tiempo que comparte la frontera al noreste con Brasil.



Figura 1. Argentina

Fuente: University of Texas Libraries.

Bolivia es uno de los tres productores principales de cocaína (los otros dos son Colombia y Perú, que se encuentra a penas un poco más alejado de la Argentina, pero muy vinculado a través de flujos migratorios); además, es país de tránsito de cocaína peruana y colombiana (Troncoso, 2016). Mientras que Paraguay es el principal productor de marihuana de América del Sur. Por su parte, como ya hemos mencionado, Brasil es el segundo consumidor mundial de cocaína y funciona como ruta de tránsito en el envío de este estupefaciente a Europa.

En este contexto geográfico se despliegan además profundos lazos socioculturales que vinculan desde hace décadas a la Argentina con los tres países mencionados, y que parecen haber funcionado de facilitadores para la llegada de sustancias ilegales, especialmente en los últimos 15 años. Teniendo en cuenta la porosidad de las fronteras, los niveles de corrupción que han penetrado las estructuras públicas y privadas, y la debilidad de las instituciones que encuentran serios escollos para hacerse presentes y ser respetadas en todo el territorio nacional, es imposible no tomar nota del avance del narcotráfico en la Argentina.

En este contexto, el presente trabajo se propone analizar la situación en la que se encuentra Argentina en relación con el crimen organizado. Para ello, nos centraremos en dos de las

actividades que más dinero manejan a nivel mundial y que parecen haber acelerado su desarrollo en nuestro país en los últimos tiempos: el narcotráfico y la trata de personas.

Con este objetivo, este artículo se divide en tres grandes secciones: la primera da cuenta de uno de los elementos que han permitido el avance del crimen organizado en nuestro país en la última década, la corrupción; la segunda analiza la situación particular de Argentina con foco específico en el avance del tráfico de drogas y de la trata de personas con fines de explotación sexual o laboral, y en la tercera se reflexiona sobre la presencia de grandes organizaciones criminales transnacionales y las características particulares que parecen presentar en nuestro territorio. El trabajo tendrá un enfoque mixto, ya que se utilizan datos cuantitativos y también se realizan análisis documentales.

¿Por qué avanzó el crimen organizado en Argentina?

Los incentivos para que el crimen organizado desembarcara en la Argentina con la intención de quedarse son sin duda múltiples y complejos. Según Yates (2014), existen cuatro explicaciones principales acerca de por qué se ha incrementado la actividad en torno a las drogas en la Argentina, específicamente en Rosario.² Primero,

² Rosario, Santa Fe, es una ciudad portuaria del interior del país; la segunda del país en términos poblacionales y de actividad económica.

se hace referencia a la influencia de actores externos como carteles mexicanos o colombianos y a su vínculo con las barras bravas del fútbol local, encargadas del narcomenudeo y de la cooptación de los denominados “soldaditos”.³ Segundo, se explica a partir de los altos niveles de corrupción gubernamental y de los problemas vinculados a la porosidad de las fronteras. Tercero, debido al crecimiento de la cultura de las drogas que aparece como respuesta a la criminalización de la pobreza en los barrios más marginados y, finalmente, como consecuencia del auge económico desequilibrado, que muestra bruscos contrastes y se presenta como reacción a la exclusión económica.

En este trabajo sostenemos que el fenómeno no puede ser entendido a partir de una sola de estas explicaciones, ya que el avance del crimen organizado es multicausal. Sin embargo, la existencia de algunas precondiciones ha facilitado el desarrollo de manifestaciones puntuales como el narcotráfico y la trata de personas. Estas son, como se ha mencionado, el emplazamiento territorial de nuestro país; es decir, la proximidad con los países productores de cocaína y marihuana, así como también los vínculos socioculturales y los flujos migratorios históricos provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú, ya que, de acuerdo con lo expresado por distintos informantes

claves, parecen haber facilitado el ingreso de organizaciones encargadas de traficar drogas.

La porosidad de fronteras que se extienden por miles de kilómetros (742 con Bolivia, 1699 con Paraguay, 1132 con Brasil, 5308 con Chile y 887 con Uruguay, según el Instituto Geográfico Nacional), con características geográficas complejas (ríos, ríos secos y selva) volviendo dificultoso el control de flujos provenientes de países vecinos. Es decir, las carencias en el ejercicio de lo que Krasner (2001) denomina *sobreranía interna*; concretamente, la falta de control en los movimientos de los flujos de personas y mercancías que se producen en el interior del territorio nacional.

En tercer lugar, la debilidad del Estado nacional que muestra serias dificultades para hacer cumplir la ley e incluso para castigar a quienes no la cumplen, y rompen con el orden social vigente. Los mecanismos de transparencia y control no funcionan en dichos Estados, lo cual posibilita la complicidad con organizaciones criminales, que cuentan con garantía de impunidad, debido a su relación con algunos actores estatales (Alda Mejías, 2015).

Finalmente, el elemento que creemos es determinante y ha tenido un rol central para el avance del crimen organizado en la Argentina: la corrupción.

³ Son los encargados de realizar las ventas en pequeños puntos de expendio ilegal; tienen menos de 16 años, ya que de esa forma son inimputables (De Simone, 2014).

La cuestión de la corrupción

De acuerdo con el último Índice de Percepción de la Corrupción, desarrollado por Transparencia Internacional (2016), Argentina se ubica en el puesto 95, de 176 países. Donde 100 significa ausencia de corrupción y cero, percepción de muy corrupto, Argentina detenta 36 puntos, muy lejos de los 90 de Dinamarca y Nueva Zelanda (que comparten el primer puesto entre los países con menor percepción de corrupción), cerca de El Salvador, Sri Lanka y Kosovo, por mencionar algunos. En los últimos cinco años la Argentina no ha variado significativamente su posición, y esto muestra preocupantes niveles de percepción de corrupción que impactan en nuestra vida cotidiana.

Mucho se ha discutido en el último tiempo en torno a este tema, sobre todo respecto de su vinculación con la impunidad. Menos se ha debatido alrededor del efecto que esta tiene en la gobernabilidad de los Estados y los efectos que son producidos sobre la seguridad, particularmente en lo que hace al avance de la criminalidad organizada. Si bien este no es un flagelo exclusivo de los países en desarrollo, es cierto que sus particularidades, su grado de institucionalización y su impacto sobre las estructuras estatales sí son en gran medida diferentes entre los países desarrollados y aquellos que no lo son. Es por eso que, aunque es importante acuñar una definición general, es necesario desagregar el concepto y analizarlo.

En este sentido, vale destacar lo que apunta Alda Mejías (2015): “en la medida en que el crimen organizado se encuentra al margen de la ley y del orden y, por tanto, sus miembros no pueden recurrir a la legalidad para asegurar su existencia, es fundamental establecer estas relaciones con representantes del Estado” (p. 72). Aunque la autora resalta que estas relaciones son de tipo clientelar, también hace hincapié en que la mayoría de ellas están basadas en la corrupción.

La corrupción “constituye una trasgresión del sistema normativo de un país que conlleva, además de una sanción jurídica, la desaprobación social” (Sautu, 2004, pp. 31 y 32). Es importante destacar que se habla de corrupción cuando un acto –no necesariamente ilegal– es reprobado por los valores y las normas que la sociedad civil reconoce cómo válidos. En este sentido, la búsqueda de la materialización de intereses individuales por sobre los colectivos es uno de los criterios definitorios a la hora de condenar como corruptas determinadas acciones, tanto en el ámbito público como privado. Como apunta Sautu, coexisten dos criterios para definir las prácticas corruptas:

La ley define las prácticas permitidas y no permitidas, los derechos y obligaciones y establece las sanciones legales. Se trata de estándares de conducta establecidos normativamente que definen el interés público. Por otra parte, la definición lega se apoya sobre las creencias y opiniones de la gente;

no necesariamente todos los actos definidos legalmente como corruptos son así visualizados por la gente común; existen [...] situaciones que son definidas como corruptas aun cuando son normativamente legales. (Sautú, 2004, p. 32)

Por otro lado, es importante no perder de vista cuáles son los actores involucrados en los actos de corrupción, puesto que el lugar que ocupan en la sociedad está relacionado directamente con la forma como dichos actos impactan sobre las estructuras, tanto políticas como sociales. Como sostiene Rose-Ackerman (2001), el poder relativo de negociación entre los actores que pertenecen al Estado y los del sector privado es lo que determina el impacto que la corrupción tiene sobre la sociedad y la distribución de beneficios. Es entonces necesario diferenciar entre dos tipos de corrupción, que no se presentan como necesariamente excluyentes: la “pequeña corrupción” y la “gran corrupción”.

La pequeña corrupción (Jain, 1998), aquella que puede ser definida como administrativa, burocrática y cotidiana, contribuye a romper con los lazos de solidaridad que vinculan a los ciudadanos entre sí y genera un fuerte grado de descreimiento sobre la política y la capacidad de alcanzar el bien común a través de la acción en la esfera pública. La apatía social y política generada –o profundizada– por la corrupción termina por fortalecer el círculo en el que esta se desarrolla y gracias al cual sobrevive. Es por eso que la brecha en-

tre las élites políticas y la sociedad civil se ensancha y se hace cada vez más difícil de sortear.

Por su parte, la gran corrupción –llamada también corrupción política– hace referencia a los grandes negociados que se desarrollan principalmente en la esfera pública e involucran incluso a miembros de altos estamentos del Gobierno. Los actores implicados en esta categoría son claros: “[...] los arreglos de la Gran Corrupción forman parte de la trama del poder político y del poder económico. La participación en los grandes negocios no está disponible para actores sociales individuales” (Sautu, 2004, p. 37). Este tipo de corrupción erosiona la legitimidad de las instituciones de gobierno al deslegitimar a los funcionarios públicos frente a la sociedad civil, ya que implica la asignación de recursos estatales, que deberían ser utilizados para alcanzar los intereses comunes de la sociedad. Estos recursos, en cambio, son utilizados para maximizar los beneficios de un pequeño sector, altamente relacionado con las grandes esferas del poder político. Una característica fundamental de este tipo de corrupción es que, en la conducta de los actores estatales, se desvanecen los límites entre los intereses públicos y los privados.

En este sentido, como resalta Alda Mejías (2015), la existencia de la corrupción política y la presencia del crimen organizado deben ser entendidas como fenómenos correlacionados. Aunque la pequeña corrupción

cumple un papel central para que el engranaje general funcione de forma aceitada, es necesario centrarse en la gran corrupción o corrupción política para entender el avance de la criminalidad. En resumen, no puede decirse que el crimen organizado viva al margen del Estado, sino que necesita de él para reproducirse y sobrevivir, ya que es en complicidad con este como se le garantiza impunidad, al tiempo que puede maximizar las ganancias provenientes de actividades ilícitas.

En la Argentina, la corrupción puede ser claramente identificada en los dos niveles mencionados en el párrafo anterior. En primer lugar, la corrupción cotidiana puede ser entendida como una forma de sortear pasos considerados innecesarios, de acortar tiempos burocráticos que parecen ser eternos e incluso de poner un conflicto personal por delante del de otros. Pero también se materializa allí donde los individuos deciden no denunciar actividades ilícitas, sea por miedo, por conveniencia, por descreimiento en el funcionamiento del sistema judicial o por simple apatía, o por mirar para otro lado, allí donde creen vislumbrar casos de gran corrupción.

La gran corrupción, por su parte, se deja ver en los sobornos que reciben funcionarios claves, de manera tal que se garantiza el aceitado funcionamiento de un negocio o actividad ilegal. Estos funcionarios no necesariamente tienen que ser de alto rango; por ejemplo, un gendarme ubicado en un paso fronterizo por el que in-

gresan sustancias ilegales es, sin duda, sujeto de la corrupción política. Al mismo tiempo, no debe dejarse de lado la corrupción política de más alto nivel que garantiza la impunidad de los criminales, no solo a la hora de actuar, sino también de ser eximidos de toda pena en caso de ser apresados. En este sentido, el crimen organizado cuenta con un activo difícil de igualar: es capaz de conseguir toda la impunidad que sea necesaria para que su negocio prospere, gracias a su dinero o a la información que posee, con la que intimida a los funcionarios públicos.

En este contexto, es importante destacar que las estructuras sociales que sufre la corrupción poseen dos características fundamentales: el individualismo y la falta de intereses comunes o colectivos por parte de la sociedad civil que, a su vez, fomentan la existencia de este flagelo de dos maneras: 1) permiten que las prácticas corruptas se reproduzcan, ya que estas son consideradas parte del engranaje que hace efectivo el funcionamiento de las estructuras administrativas, sea en el ámbito público o en el privado, y 2) la legitimación de estas prácticas a partir de su utilización y del *silencio* que las protege –aun cuando se esté hablando de prácticas ilegales– genera los incentivos necesarios para que dichas prácticas sigan reproduciéndose, a sabiendas de que difícilmente sean denunciadas o penalizadas. En este sentido, no es el miedo al castigo institucional el que evita las denuncias, sino más bien la coerción ejercida desde la organización criminal que pone

en jaque a quien la denuncia y también a los que lo rodean.

Ambas características son resultado de sociedades en las cuales las instituciones se encuentran deslegitimadas, donde existe descreimiento sobre el funcionamiento del sistema judicial-penal y donde el interés particular prima por sobre los lazos de solidaridad que deberían apuntar a la persecución de intereses colectivos. Eso, sin perder de vista la violencia estructural que fomenta la intimidación y la coerción de actores no estatales.

En la Argentina, es muy claro cómo los intereses individuales priman sobre los colectivos, sea en las más altas esferas del poder o en la vida cotidiana del ciudadano promedio. Es sabido que, gracias al accionar de prácticas corruptas, los intereses particulares son alcanzados no solo más rápido, sino también de forma más eficiente. La corrupción funciona entonces como acelerador de procesos y elemento maximizador de beneficios, al tiempo que garantiza la continuidad de quienes se hallan en puestos claves.

La corrupción dificulta la gobernabilidad al debilitar las estructuras estatales y profundizar la deslegitimación de las élites políticas, al tiempo que les abre la puerta a organizaciones criminales que, sea a través de la intimidación o a partir del uso del dinero como medio para acceder a lo que buscan, penetran a la sociedad en su conjunto y se enriquecen a partir del desarrollo de sus negocios ilícitos.

El crimen organizado en la Argentina: notas sobre el avance del tráfico de drogas y personas

Las drogas han llegado para quedarse, como demuestra el alto consumo de la población económicamente activa. Por otra parte, la desarrollada y poco controlada industria farmacéutica (De Simone, 2014) da cuenta de la capacidad de producción y exportación de insumos para la producción de sustancias ilícitas en otras latitudes, lo que demuestra la penetración de la criminalidad en la Argentina. Pero, ¿cómo ha avanzado el negocio de las drogas en Argentina? Para empezar, aunque no se han conformado carteles como sucedió en Colombia o México, hay pruebas de que representantes de estas grandes organizaciones transnacionales actúan en nuestro territorio apoyados por grupos locales. Como destaca Bartolomé (2013), la presencia de carteles extranjeros puede rastrearse hasta al menos treinta años atrás; sin embargo, en los últimos tiempos su presencia se ha incrementado y sus acciones, complejizado. Organizaciones mexicanas, peruanas y colombianas así lo demuestran.

De acuerdo con Claudio Izaguirre, ex-subsecretario de la lucha contra el narcotráfico de la provincia de La Pampa y presidente de la Asociación Antidrogas de Argentina, la presencia de grupos transnacionales en nuestro país se organiza de la siguiente manera: 1) el este, que comprende Rosario, San Lorenzo y Ramallo, está dominado por los colombianos; 2) el norte de Bue-

nos Aires se encuentra en manos de los mexicanos que exportan cocaína a Europa; 3) grupos bolivianos transportan drogas desde el norte, se encargan del control de cargamentos en Salta y operan en el barrio porteño de Liniers; 4) grupos peruanos mueven cocaína desde Jujuy hasta el Bajo Flores, en Buenos Aires, donde se asientan en villas como la 1-11-14; 5) grupos de dominicanos que venden cocaína al menudeo en la zona de Constitución, de Capital Federal, y utilizan el negocio de la explotación sexual como forma de colocar la mercadería, y 6) grupos de argentinos que se encargan de mediar en las negociaciones (Sampó, 2017).

Pero más allá del emplazamiento territorial, vale destacar que investigaciones judiciales han corroborado la presencia de los mexicanos en torno a la adquisición de precursores químicos en la Argentina (especialmente efedrina) y su tráfico por vía aérea y marítima. Sin duda, la Argentina se ha convertido en un gran proveedor de precursores necesarios para el desarrollo de drogas sintéticas, pero también en un país donde se produce este tipo de estupefacientes (aunque las incautaciones poco dicen de este fenómeno, se cree que hay centenas de laboratorios clandestinos). De acuerdo con datos de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (Procelac), entre febrero de 2013 y diciembre de 2015 se secuestraron 500 kilos y más de 40 mil litros de precursores (Sampó, 2017). Adicionalmente, las incautaciones de 2016 dan

cuenta tanto del procesamiento de coca en nuestro territorio, como de la fabricación de drogas sintéticas, en algunos casos de forma casera y en otros de manera más industrializada.

Adicionalmente y de acuerdo con un estudio realizado por Edgardo Buscaglia, existen pruebas de la expansión del cártel de Sinaloa en territorio argentino, tras la instalación de laboratorios para el refinamiento de la cocaína y la producción de drogas sintéticas en las provincias del noreste, especialmente Misiones, Formosa y el Chaco. Asimismo, los Zetas parecen haber incursionado en nuestro país ya que, en 2011, uno de sus mandos medios fue detenido durante un operativo.

Por otra parte, para los colombianos, la Argentina parece ser un país receptor bastante amigable. De allí que, según afirma Bartolomé (2013), distintos miembros de carteles colombianos han accedido al estatus de refugiados, y se han radicado así en nuestro país con el fin de traer cocaína desde Colombia para exportarla hacia Europa o Estados Unidos, por vía aérea o marítima. No es casual que, de acuerdo con fuentes judiciales, en Orán (provincia de Salta, frontera con Bolivia) vivan aproximadamente 4 mil colombianos que se desempeñan en tareas relacionadas con el tráfico de drogas. Además, entre las detenciones más destacadas en la Argentina en los últimos tiempos, se encuentra la de Henry de Jesús “Mi Sangre” López Londoño, acusado de liderar la banda “Los Urabeños”.

Finalmente, están las bandas de narcotraficantes peruanos que se encargan de transportar cocaína desde Perú y dominan el narcomenudeo a nivel de la capital metropolitana. De acuerdo con diferentes informantes, su presencia más fuerte es en las denominadas villas del Bajo Flores, especialmente en la llamada 1-11-14.

Sin embargo, y a pesar de la presencia de carteles internacionales, una de las características que parece sobresalir como particularidad del fenómeno en la Argentina es la ausencia de violencia extrema y deliberada, como sí ocurre en México o Colombia. En este sentido, de acuerdo con el Observatorio de Seguridad Ciudadana (2015), nuestro país detenta una tasa de homicidios de 6,9 cada 100 mil habitantes para 2012, según el Ministerio de Salud; es decir, una tasa a penas por encima de la media mundial (5/100 mil), aun

cuando en algunos lugares más problemáticos del conurbano bonaerense (entre 11 y 14/100 mil), Santa Fé (31,2/100 mil) Rosario (20.8/100 mil) y Gran Mendoza (14,30/100mil) esta se dispara; lejos se encuentra de la que enfrenta la mayor parte de los países latinoamericanos (figura 2).

Sin embargo, es necesario no restarle importancia al incremento que se viene dando de forma sostenida. En este sentido, de acuerdo con la Asociación Argentina Antidrogas, cuatro de cada diez homicidios están vinculados con el narcotráfico en nuestro país, específicamente con disputas por el control territorial de la venta de drogas, así como también con venganzas y crímenes que tienen como objetivo generar miedo en sus rivales. El titular de la asociación, Izaguirre, sostiene que las bandas han comenzado a cuidar sus espacios de comercialización utili-

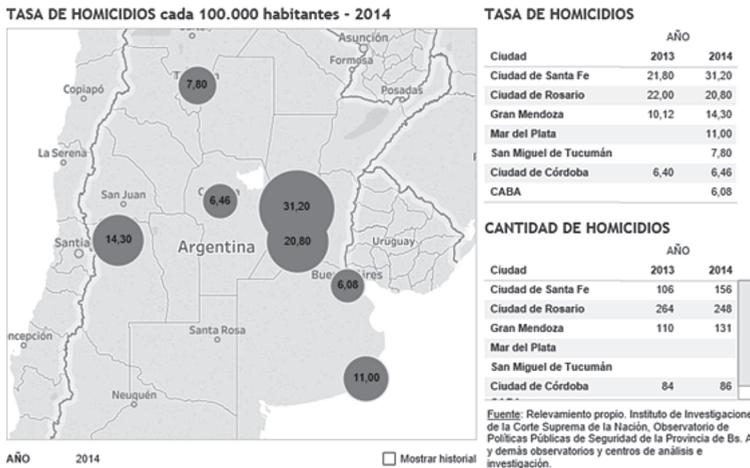


Figura 2. Tasa de homicidios en la Argentina
Fuente: Observatorio de Seguridad Ciudadana (2015).

zando la violencia extrema y el miedo, amedrentando al adversario a través de las acciones impiadosas (MDZ, 2017).

Historias de traslados y comercio de cocaína

La droga ingresa a nuestro país por el norte y se mueve hacia el sur, por vía terrestre, fluvial o aérea: desde los *paseros* que contrabandean distintas mercancías –incluidas drogas– cruzando la frontera a pie por el cauce del río seco o a través de la selva –de forma tal de evitar los controles de la gendarmería–, hasta las avionetas que utilizan pistas ilegales o dejan caer del cielo el cargamento en un predio de Jujuy, Tucumán, Santa Fe o Santiago del Estero, del que luego será recogido (la denominada *lluvia blanca*) (Sampó, 2017).



Figura 3. Fronteras por las que ingresa la cocaína

Fuente: Granda (2013).

Ya en territorio, la mercancía es transferida a grupos locales que se encargan de transportarla. La cocaína ingresa por La Quiaca, Jujuy (ruta 9) o por Salvador Mazza (ruta 34) o Aguas Blancas u Orán (ruta 50), en Salta (ver figura 3). Más tarde las rutas confluyen a la altura de Santiago del Estero. Aunque parte de la carga es enviada a Córdoba, la mayoría parece seguir hasta Rosario o terminar en Buenos Aires, sea para consumo interno o para ser enviada a Europa. Adicionalmente, de acuerdo con algunos informantes claves, la droga que se llega a Córdoba, en gran parte es redistribuida hacia Mendoza y exportada a Chile, aunque también hay un porcentaje que es transportado para consumo en nuestra Patagonia (Sampó, 2017).

La cocaína, cuyo destino final es Europa, que antes salía directamente de Colombia, pasó a triangular su salida por Argentina o Brasil, en general se dirige primero a África por vía marítima, a través de la llamada Autopista 10 (ya que es a la altura del paralelo 10) y de allí es movida por tierra e ingresa por España al viejo continente. Para acceder de forma directa a territorio europeo, se utilizan “mulas”,⁴ que son trasladadas en vuelos comerciales y llevan pequeñas cantidades de droga (si se las compara con lo que puede trasladarse utilizando otros métodos), pero de alta pureza (Sampó, 2016).

⁴ Personas que trasladan la droga dentro de su cuerpo, y de esa manera la esconden de los controles tradicionales.

Fleitas (2013) sostiene que hay que diferenciar entre el tráfico de drogas para consumo interno y lo que él denomina el gran tráfico internacional. En lo que hace al mercado local, la división del trabajo aparece bien marcada: los delincuentes de origen paraguayo parecen dedicarse al tráfico y la distribución de marihuana, mientras que los peruanos se centran en la cocaína. Sin embargo, “ambos grupos dependen luego de redes de protección y del control territorial de villas, para poder llevar adelante la venta minorista” (Fleitas, 2013, p. 29). Por su parte, los colombianos parecen dedicarse casi exclusivamente a la venta mayorista, por lo que no cuentan ni con control territorial ni con protección de base local para la distribución en nuestro país. Los mexicanos parecen dedicados mayormente a exportar precursores químicos, aunque no de forma exclusiva. Una vez que el cargamento llega a su destino final en el territorio nacional, la droga se comercializa de dos maneras: es vendida en los denominados “Bunkers”, pequeños puntos de venta ilegal montados en construcciones de ladrillos herméticas que solo dejan una pequeña ventana a la vista; a través de esa ventana, se realiza el intercambio de dinero por droga. Los encargados de estos negocios son los soldaditos, que se organizan en dos turnos diarios y están custodiados por soldados⁵, en su mayoría armados, que se encuen-

tran en las inmediaciones del bunker, en especial para evitar que la construcción sea atacada y la mercadería robada (De Simone, 2014); la otra forma es a través del servicio de *delivery* o entrega a domicilio, llevado adelante por menores de edad que manejan motos robadas de pequeño porte que pasan por espacios estrechos y pueden escapar rápidamente de las fuerzas de seguridad, de ser necesario. Este servicio surgió cuando los búnkeres comenzaron a ser descubiertos y posteriormente destruidos por las fuerzas del Estado.

De acuerdo con Fleitas (2013), no hace mucho tiempo que la violencia comenzó a incrementarse, y se vio reflejada en enfrentamientos por el control territorial en asentamientos urbanos o villas, así como en casos de sicariato, especialmente entre extranjeros. No es casual que la proporción de víctimas de homicidios de nacionalidad peruana y paraguaya sea mayor que el peso poblacional que representan sus comunidades, ni que la cantidad de asesinatos sucedidos en Buenos Aires se encuentre concentrada cerca de las villas más importantes.

Trata de personas en la Argentina

La trata de personas no solo genera ganancias extraordinarias para las or-

⁵ Se hace referencia a jóvenes, aunque, a diferencia de los soldaditos, son mayores de 16 años y están armados. Se encargan de cuidar los búnkeres, y evitan que sean atacados y asaltados por organizaciones contrarias.

ganizaciones criminales, sino que además es una actividad considerada de bajo riesgo (Della Penna, 2014). Es por eso que muchas veces se constituye en una de las manifestaciones del crimen organizado, que complementa otras actividades como el narcotráfico. Las ganancias extraordinarias que genera están vinculadas a la posibilidad de vender a una persona más de una vez, con diferentes fines; hecho con el cual la despojan de toda su humanidad y la convierten en una mera mercancía.

De esta manera, aquel que en un primer momento había sido engañado o engañado para ser involucrado en una red de trata con fines de explotación sexual de alto nivel puede luego ser vendido a una red de más bajos recursos y exigencias (para prostitución en clubes, *pubs* o departamentos privados), para luego convertirse en un trabajador forzado, ya fuera de la explotación sexual. Ese trabajo puede involucrar desde el tráfico de drogas, hasta la esclavitud en talleres de costura clandestinos, pasando por trabajo agrícola, que en muchos casos hace uso de niños y niñas. Todo dependerá de las necesidades y la voluntad de sus dueños. El círculo puede cerrarse incluso con la venta del individuo para traficar sus órganos.

La trata está vinculada a engaños con los que se suele seducir a las víctimas, que en general provienen de países y regiones pobres, con pocas posibilidades de progreso (aunque el secuestro es utilizado, se lo usa en mucha menor medida porque implica más riesgos y

es mucho más costoso). Las falsas promesas de trabajos muy bien remunerados, que permitirían ayudar a toda la familia de la víctima, son la puerta de entrada a un infierno que no tiene fin. Por empezar, quienes ingresan en una red de trata pierden totalmente su libertad. Lo primero que hacen los tratantes es secuestrar documentos, lo que dificulta la movilidad en caso de escape, y amenazar con asesinar a los familiares y amigos de la víctima, en caso de intentar huir. Además, el victimario se encarga de multiplicar supuestas deudas generadas, tanto por el traslado de las víctimas de su lugar de residencia al lugar de trabajo, como por su manutención.

De acuerdo con Della Penna (2014), existen cuatro fases de la trata como proceso. La primera fase, la de captación, se desarrolla en el lugar de origen de la víctima y muchas veces es llevada a cabo por conocidos. Los reclutadores seducen a las víctimas ofreciéndoles una vida mejor, la posibilidad de ascender socioeconómicamente y de ayudar a la familia a mejorar su posición. La segunda fase, la de traslado y acogida, se inicia cuando la víctima ya fue reclutada y debe ser trasladada hasta el lugar donde será explotada. En esta etapa, puede que la víctima pase por distintos hogares transitorios, se le retienen los documentos y se deja en el destino final. La tercera fase consiste en el momento cuando se llega al destino final, que puede ser dentro o fuera del país, habiéndose movido con la propia identidad o con identificaciones falsas. En esta etapa se descubre la

finalidad que tendrá la explotación y cómo se desarrollará la actividad. Finalmente, en la cuarta etapa, aunque la víctima ya no está involucrada, es el momento cuando se logra blanquear el dinero proveniente de la venta de las víctimas.

La trata de personas se da con fines de explotación sexual o de explotación laboral, en su mayoría, aunque hay casos que culminan con tráfico de órganos también. En el caso de la explotación sexual, y de acuerdo con los datos presentados por la Subsecretaría de Estadística Criminal (2015) del Ministerio de Seguridad de la Nación, el 97 % de las víctimas son mujeres, mientras que en lo que hace a la explotación laboral, la distribución de género está más balanceada, aunque el número de hombres es ligeramente mayor (52 %).

Entre las personas tratadas con fines sexuales, el 65 % de quienes fueron liberados durante 2015 eran de nacionalidad argentina, aunque habían sido alejadas de su lugar de nacimiento y residencia habitual. Muchas de ellas habían sido destinadas a centros urbanos, principalmente a Buenos Aires, viniendo de la misma provincia de Buenos Aires, Santiago del Estero, Salta, Córdoba y Tucumán, entre otras. Dentro del 35 % restante, el 24 % de las víctimas eran paraguayas, el 6 % bolivianas y el 5 % dominicanas (Subsecretaría de Estadística Criminal, 2015).

La explotación laboral, en cambio, muestra una realidad distinta, ya que

el 67 % de los rescatados era de nacionalidad boliviana; el 25 %, argentina; un 4 %, peruana, y otro 4 %, paraguaya. Estos datos surgen de las 1058 víctimas que fueron rescatadas durante 2015 y aunque sin duda se trata de una muestra imperfecta, al menos permite acercarnos tímidamente a la problemática. En general, la explotación laboral está relacionada con el trabajo en talleres clandestinos de costura, aunque también hay trabajos agrícolas forzados que muchas veces involucran a niños (De Simone, 2014).

Vale la pena decir que es importante no perder de vista que algunas de las personas cooptadas por estas redes muchas veces son enviadas al exterior del país, lo que profundiza la situación de fragilidad en la que viven. Allí además de estar indocumentadas y solas, ni siquiera tienen la esperanza de que alguien las encuentre. De esa forma, muchas veces son vendidas por una organización a otra, y su destino depende de la suerte. En este sentido, la demanda adquiere un rol aún más importante a la hora de definir el futuro e incluso la vida y la muerte de los tratados, porque es en la demanda como se sostiene este negocio.

Conclusiones

En los últimos años, la Argentina ha pasado de ser solo un país de tránsito a ser también un país productor, consumidor y exportador de drogas. Este proceso ha sido paulatino, pero se ha acelerado recientemente debido al

incremento del consumo de estupefacientes, en conjunto con el desembarco de carteles transnacionales de drogas y su asociación tanto con redes locales, como con funcionarios del Estado. En este sentido, es importante decir que más allá de la porosidad de las fronteras y de las dificultades tanto para controlar los flujos que las traspasan, como para aquellos que se mueven dentro del territorio nacional, la corrupción adquiere un rol central. Sin la complicidad de funcionarios públicos, los facilitadores estructurales del crimen organizado, como el emplazamiento geográfico, los vínculos socio-culturales desarrollados con los países vecinos y la debilidad del Estado, no serían suficientes para el desarrollo de negocios como el narcotráfico, la trata de personas y el lavado de dinero.

La corrupción, amparada en los altos niveles de impunidad y en la incapacidad del Estado de sostener el imperio de la ley, logra que funcione el andamiaje necesario para que las organizaciones criminales se asienten y desarrollen sus negocios. En este sentido, es importante destacar dos cuestiones: en primer lugar, que la corrupción encuentra explicación en una sociedad eminentemente individualista, donde no se han podido construir intereses colectivos y el bien común no es más que un *slogan*; en segundo lugar, que la criminalidad organizada necesita de la complicidad del Estado para “blanquear” los activos generados en sus actividades ilícitas. Sin la posibilidad de blanquear el dinero obtenido, las actividades dejan de tener sentido,

ya que el fin último del crimen organizado, que es la ganancia económica, se ve truncado.

Adicionalmente, cabe destacar que en el caso de la Argentina los niveles de violencia se han incrementado en los últimos tiempos, hecho que se refleja especialmente en un aumento de los homicidios dolosos, especialmente en zonas marginales de áreas urbanas como las villas, pero también en la aparición de casos que involucran a sicarios en plena vía pública. Sin embargo, el mercado parece estar bien sectorizado, de forma tal que no se ven actos de crueldad y violencia extrema, como sí ocurre sobre todo en México cuando los carteles se disputan el control territorial y del mercado. El incremento de la violencia parece obedecer a la necesidad de reforzar la idea de que quien maneja un territorio o un mercado es su dueño. Asimismo, busca desestimar la competencia a partir de la proliferación del miedo.

En lo que hace al desarrollo específico de manifestaciones del crimen organizado como el tráfico de drogas y la trata de personas, la demanda de estos servicios es central para su desarrollo. Siempre se hace hincapié en que sin clientes no hay trata, pensando específicamente en la prostitución, argumento también extensivo al narcotráfico, pues sin adictos no hay drogas. Vale entonces pensar si la prohibición de la producción y comercialización de estupefacientes no fomenta el negocio del crimen organizado, más de lo que lo desalienta. Está claro que el

camino no es fácil y que no es lo mismo legalizar el consumo de marihuana que el de cocaína, debido a las implicancias de salud pública que pueden tener estas decisiones. Sin embargo, es momento de empezar a desarrollar alternativas al combate directo de los carteles de forma exclusiva, en vistas de que la guerra contra las drogas ya se ha perdido. En este sentido, es necesario atacar el problema también desde otras aristas, buscando reducir los beneficios obtenidos a través del tráfico de sustancias ilegales.

Lo mismo sucede en torno a la trata. En lo que hace a la explotación laboral, es necesario reforzar los controles, no solo basándose en denuncias de trabajo esclavo, sino también controlando las cadenas de producción local, obligando a los empresarios a cumplir con sus deberes con el Estado y con los trabajadores, que deberían tener los mismos derechos que cualquier otro; igual que en el caso de las redes de prostitución. Está claro que no es que los funcionarios públicos no sepan de su existencia, sino que deciden no intervenir porque reciben réditos de la actividad. De esta forma, es necesario desarrollar políticas de Estado que apunten a hacer desaparecer la prostitución como negocio ilegal y busquen controlar su existencia, para así cuidar a los trabajadores y otorgarles los mismos beneficios que reporta cualquier otra actividad.

Finalmente, es necesario reforzar los controles ya existentes en torno al lavado de activos, puesto que termina

siendo el talón de Aquiles del crimen organizado, ya que ataca directamente su objetivo último: el enriquecimiento. Así, pues, podría ser muy eficiente congelar o confiscar las cuentas de los narcotraficantes y no solo enfrentarlos utilizando la violencia por parte del Estado. Para ello hace falta voluntad política, si no es imposible desmantelar las redes de corrupción que son cómplices y garantizan el desarrollo del crimen organizado. Como primer paso, es necesario empezar a construir alternativas para quienes se ven forzados a aceptar tentadoras ofertas de trabajo (que luego no lo son), así como para los jóvenes que hacen de soldados del narcotráfico, ya que terminan siendo los más perjudicados en esta ecuación. Es importante entonces desarrollar políticas públicas inclusivas que apunten a la socialización y a la contención, con el fin de evitar que esos jóvenes abandonen el sistema y rifen su vida por algunas dosis de droga y unos pocos pesos.

Referencias

- Alda Mejías, S. (2015). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política*, (37), 63-88.
- Bartolomé, M. (mayo, 2013). Inseguridad y criminalidad en la Argentina. La presencia de cárteles regionales del narcotráfico. *Segundo Encuentro de las Ciencias Humanas y Tecnológicas para la*

- integración del Conosur*, Bogotá. Recuperado de https://www.academia.edu/3511892/_2013_Inseguridad_y_criminalidad_en_la_Argentina_la_presencia_de_carteles_regionales_del_narcotr%C3%A1fico
- Campero Núñez del Padro, J.C. (mayo-junio, 2016). Crimen organizado: una aproximación a la frontera boliviano-argentina. *Nueva Sociedad*, (263), 120-130.
- De Simone, M. (septiembre, 2014). Crimen organizado en Argentina. Una mirada con perspectiva democrática y desde los derechos humanos. *Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, La Otra Trama*. Recuperado el 5 de febrero de 2017, de <http://acij.org.ar/acij/2012/en/wp-content/uploads/2014/12/%E2%80%9COrganized-Crime-in-Argentina.-A-democratic-and-human-rights-perspective%E2%80%9D-In-Spanish.pdf>
- Della Penna, C. (2014). Aspectos fundamentales sobre la trata de personas. Algunas particularidades del caso argentino. *Urvio*, (14), 28-47.
- Fleitas, D. (diciembre, 2013). *Crimen Organizado a nivel local. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Asociación para las Políticas Públicas.
- Granda, D. (21 de noviembre de 2013). El norte argentino rendido ante los narcos. Jueces amenazados, justicia desbordada, y cárceles transnacionales operando en la región. *Noticias*. Recuperado de <http://noticias.perfil.com/2013/11/21/el-norte-argentino-rendido-ante-los-narcos/>
- Jain, A.K (1998). *Corruption: An Introduction*. En A.K Jain (Ed.), *Economics of Corruption*. Boston: Kluwer academics Publishers.
- Krasner, S. (2001). *Soberanía hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- MDZ (14 de enero de 2017). Aseguran que 4 de cada 10 tiene motivación narco. Recuperado el 1ro. de marzo de 2017, de 14 de enero de 2017, de <http://www.mdzol.com/nota/714294-aseguran-que-4-de-cada-10-homicidios-tiene-motivacion-narco/>
- Observatorio Argentino de Drogas (2011). *Tendencia en el consumo de sustancias psicoactivas en Argentina 2004-2010. Población de 16 a 65 años*. Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico [Sedronar], Presidencia de la Nación.
- Observatorio de Seguridad Ciudadana (2015). *Homicidios en Argentina*. Recuperado el 1º de marzo de 2017, de <http://www.seguridadciudadana.info/datos-y-estadisticas/homicidios/argentina>
- Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Salvia, A. (Coord.) (2016). *Barómetro del narcotráfico y las adicciones en Argentina*. Buenos Aires: Observatorio de la Deuda Social [ODSA],

- Universidad Católica Argentina [UCA] y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Sampó, C. (2016). Porque no todo es terrorismo. Notas sobre la actividad del crimen organizado en España. *Relaciones Internacionales*, (51). Recuperado el 5 de febrero de 2017, de <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/2955>
- Sampó, C. (2017). El tráfico de droga en la Argentina: Estado de la cuestión, cuestión de Estado. *Sociales en Debate* [en prensa].
- Sautu, R. (2004) (Comp.). *Catálogo de prácticas corruptas. Corrupción, confianza y democracia*. Buenos Aires: Lumiere.
- Secretaría de Seguridad Interior (2016). *Estadísticas criminales en la República Argentina, año 2015*.
- Secretaría de Seguridad Ciudadana (2016). *El homicidio como expresión de la violencia urbana. Informe descriptivo y estadístico. Homicidios dolosos en la provincia de Córdoba. Quinquenio 2011-2015*. Ministerio de Gobierno.
- Subsecretaría de Estadísticas Criminales (2015). Trata de personas y narcotráfico. *Ministerio de Seguridad*. Recuperado el 1º de marzo de 2017, de <https://estadisticascriminales.minseg.gob.ar/>
- Transparencia Internacional (2016). *Corruption perceptions index 2016*. Recuperado el 28 de febrero de 2017, de https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
- Troncoso Zúñiga, V. (2016). Narcotráfico y el desafío a la seguridad en la triple frontera andina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 11(2), 103-130.
- United Nations Office on Drug and Crime [UNODC] (2013). *Global Study on Homicide*. Viena: autor.
- United Nations Office on Drug and Crime [UNODC] (2016). *World Drug Report*- Viena: autor.
- Yates, C. (1º de diciembre de 2014). *El crecimiento del narcotráfico en Rosario: violencia disciplinada y la resistencia social frente a este sistema*. SIT Digital Collections, SIT Graduate Institute, SIT Study Abroad.

rev.relac.int.estateg.segur.12(2):287-323,2017

62 YEARS OF INDONESIA-MEXICO DIPLOMATIC RELATIONS: SOME REFLECTIONS AND WAYS FORWARD*

Sulthon Sjahril Sabaruddin** &
División de Estudios Internacionales
Centro de Investigación y Docencia Económicas***

Recibido: 20 de septiembre de 2016
Evaluado: 27 de septiembre de 2016
Aceptado: 28 de enero de 2017

Artículo de Investigación

Referencia: Sabaruddin, S. y División de Estudios Internacionales. Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2017). 62 years of Indonesia-Mexico diplomatic relations: some reflections and ways forward. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 287-323. DOI: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2301>

* This research was developed with the support of the Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Secretaría de Relaciones Exteriores (AMEXCID SRE) for the Special Program - Visiting Professor 2015 Scholarships. This paper represents the opinion of the author, and is the product of professional research. It is not meant to represent the position or opinion of the Ministry of Foreign Affairs for the Republic of Indonesia. Any errors are the fault of the author.

** Diplomatic Official (Charge d'Affaires), Embassy of the Republic of Indonesia in Sana'a. Doctorate in Economics, Universitas Indonesia. Dr. Sabaruddin actually works in the Center for Policy Analysis and Development on American and European Regions - Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia in Jalan Taman Pejambon No. 6, Jakarta. E-mail: sulthon.sjahril@kemlu.go.id.

The author thanks Jorge A. Schiavon Uriegas, Lorena Ruano Gómez, Mariana Magaldi de Sousa, Carlos Antonio Heredia Zubieta, and Federico Alejandro Cortés Cortés for their valuable comments in this paper and supporting the author for the visiting professor program at the Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). The author also thanks Mr. Leonard Felix Hutabarat, the Director of the Center for Policy Analysis and Development on American and European Region, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia (Pusat P2K2 Amerop Kemlu RI) and H.E. Yusra Khan, Ambassador of the Republic of Indonesia accredited to Mexico, Belize, Salvador, Guatemala and Honduras for supporting him to participate in this visiting professor program. Finally, the author thanks Juan José Ramirez Bonilla (El Colegio de Mexico) and Omar Martínez Legorreta (El Colegio Mexiquense) for sharing their views on the Indonesia-Mexico diplomatic relations in the interview session.

*** Carretera México-Toluca 3655 Col., Lomas de Santa Fe 01210, México, D. F.

Abstract

The paper attempts to discuss the Indonesia-Mexico diplomatic relations over the last 62 years (1953-2015). The paper shows that during the Soekarno administration, Indonesia and Mexico enjoyed the peak momentum of their bilateral political relations. The bilateral relations deteriorated during the Soeharto regime, despite some re-invigoration to strengthen economic relations was visible in the later period. In the post-Soeharto regime, the bilateral relations have strengthened, particularly in the economic sphere. The paper points out that there is plenty space that both countries could seize to strengthen the bilateral relations. But to achieve this goal, both countries need to have strong political willingness, work hard, and address the inherent matters and issues in innovative and creative manners. In the economic sphere, both states need to find resourceful ways on how to evolve from being a competing partner to become an emerging collaborative partner. To support the Indonesian economic diplomacy programs, Indonesia should also need to strengthen the socio-cultural and political cooperation. The paper holds that achieving a so-called 'comprehensive partnership' as agreed by both Head of State in the Joint Statement 2013 seems to be a visible goal to be achieved in the near future.

Keywords: Economic diplomacy, diplomatic relations, Indonesia, Mexico, comprehensive partnership.

62 AÑOS DE RELACIONES DIPLOMÁTICAS ENTRE INDONESIA Y MÉXICO: ALGUNAS REFLEXIONES Y CAMINOS A SEGUIR

Resumen

El artículo discute las relaciones diplomáticas entre Indonesia y México durante los últimos 62 años (1953-2015). Muestra que durante la administración Soekarno, Indonesia y México disfrutaron del punto más alto en sus relaciones políticas bilaterales. Éstas se deterioraron durante el régimen de Soeharto, a pesar de alguna revitalización para fortalecer las relaciones económicas que fue visible en su periodo tardío. En la etapa posterior al régimen Soeharto, las relaciones bilaterales se han fortalecido, sobre todo en la esfera económica. El artículo señala que hay mucho espacio el cual ambos países podrían aprovechar para fortalecer las relaciones bilaterales. Pero, para alcanzar esta meta, ambos países necesitan tener una fuerte disposición política, trabajar duro y afrontar los temas y problemas inherentes de maneras innovadoras y creativas. En la esfera económica, ambos estados necesitan encontrar maneras recursivas para evolucionar de ser socios competidores a convertirse en socios colaboradores emergentes. Para

apoyar los programas diplomáticos y económicos de Indonesia, ésta también necesita fortalecer la cooperación sociocultural y política. El artículo sostiene que alcanzar una llamada “cooperación plena”, como fue acordado por ambos jefes de estado en la Declaración Conjunta de 2013, parece ser una meta visible de lograr en el futuro cercano.

Palabras clave: diplomacia económica, relaciones diplomáticas, Indonesia, México, cooperación plena.

62 ANOS DE RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS ENTRE A INDONÉSIA E O MÉXICO: ALGUMAS REFLEXÕES E CAMINHOS A SEREM SEGUIDOS

Resumo

O artigo discute as relações diplomáticas entre a Indonésia e o México durante os últimos 62 anos (1953-2015). Mostra que durante a administração Soekarno, Indonésia e o México disfrutaram do ponto mais alto nas suas relações políticas bilaterais. As quais se deterioraram durante o regime de Soeharto apesar de alguma revitalização para fortalecer as relações econômicas que foi visível no seu período tardio. Na etapa posterior ao regime Soeharto, as relaciones bilaterais se fortaleceram, sobre tudo na esfera econômica. O artigo aponta que existe muito espaço no qual ambos países poderiam aproveitar para fortalecer as relações bilaterais. Mas para alcançar esta meta os dois países necessitam ter uma forte disposição política, trabalhar fortemente e enfrentar os temas e problemas inerentes de forma inovadoras e criativas. Na esfera econômica, ambos estados necessitam encontrar maneiras recursivas para evolucionar de ser sócios competitivos a transformasse em sócios colaboradores emergentes. Para apoiar os programas diplomáticos e econômicos da Indonésia o mesmo também necessita fortalecer a cooperação sociocultural e política. O artigo afirma que para alcançar a chamada “cooperação plena”, como foi estipulado por ambos chefes de estado na Declaração Conjunta de 2013, parece ser uma meta visível de conseguir no futuro próximo.

Palavras-chave: diplomacia econômica, relações diplomáticas, Indonésia, México, cooperação plena.

Background

Mexico is one of Indonesia's old friends in Latin America. It is the second oldest Indonesian friend in the Latin American region, just after Brazil. Formally, the diplomatic relations between Indonesia and Mexico started on 6th April 1953, after both states signed the Joint Declaration on Opening Diplomatic Relations (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2013). Prior to the diplomatic establishment in 1953, during the Presidency of Adolfo Ruiz Cortinez, in 1952, Dr. Josue de Benito López which was the senior advisor at the Mexican Ministry of Trade had already came up with the idea to open up a commercial relation and establish diplomatic relations with Indonesia (Pramudyo, 2004). However, it was in early 1953 that Dr. López finally communicate the idea about the opening up diplomatic relation with Mexico to the Indonesian official, Dr. Mukarto Notowidigdo, who was the Indonesian ambassador in the U.S. at that time (Pramudyo, 2004). Before the diplomatic relations establishment or even before the Indonesian independence in 1945, earlier contact of Indonesia-Mexico bilateral relations were noted.

First, Ambassador Melba Pria mentioned both countries contact dates

back to the 18th century, when Spain ruled both the Philippines and Mexico (Anjaiah, 2008). Certain places in Indonesia, from Sulawesi to Flores, had contacts with the Spanish colonial regime. Indonesia exported cinnamon to Mexico; meanwhile, Mexico introduced vanilla to Indonesia. All of these commodities were sent through Chinese ships sailing from the Philippines via Indonesia and China, and finally to Mexico. Further, in 1930, a Mexican citizen, Mr. Miguel Covarrubias, visited Indonesia for the first time and came back in 1933 supported by the Guggenheim Institute to conduct a research about Bali (Library of Congress, 2011). He lived in Bali during the Netherlands East Indies regime and spoke Melayu with Balinese accent.

During his stay in Bali, he made manuscripts, cartoons, a film¹, and pictures about Bali geography, Balinese society, and life in Bali. He wrote a famous book in English titled "The Island of Bali" in 1937 and the second edition of his book in 1938 became a best seller and was widely published around the world, making Bali a famous place. Another Mexican citizen, the former Vice-Minister of Agriculture and Head of the Instituto Cultural Mexico – Indonesia (ICMI), Ing. Patiño Navarrette, also visited Indonesia in 1939 to con-

¹ The film was re-made by José Benítez Muro. Miguel Covarrubias stay in Bali produced an important book on the Balinese culture, "The Island of Bali" and he also shot images in 16mm, but never made the movie. In the 1990s, José Benítez Muro saved the material and put the footage together to give it a structure, finally making the film. The excerpt of the Miguel Covarrubias documentary 'La Isla de Bali' filmed in the 1930s is available online at: <https://www.youtube.com/watch?v=W9DScGxfabU>.

duct a plants and fruits research, particularly their suitability for cultivation in Mexico (Pramudyo, 2004). The seeds of palm oil, mango, rambutan, jackfruit, and other tropical fruits were brought and cultivated in Mexico.

In general, over the years, Indonesia-Mexico bilateral relations have been cordial despite certain ups and downs among others due to the different Head of State paradigms and program priorities, and the domestic conditions of their respective countries. During the first Indonesian President, Ir. Soekarno regime, since the opening of the diplomatic relations, Indonesia had a clear stance and viewed Mexico as a strategic country to have as a partner, hub, and bridge in the Latin American region. Soekarno had very cordial relations with the Mexican President, Adolfo López Mateos and in fact, in this period both states enjoyed the peak of the political relations era in the bilateral diplomatic relations history.

The closeness of Indonesian relations with the Mexican government and several other Latin American countries such as Argentina, Uruguay, and Cuba was in fact a breakthrough of the President Soekarno as part of his foreign policy agenda. Mr. Atmono Suryo, which used to be assigned at the Indonesian embassy in Mexico in 1955, stated that Indonesia-Mexico bilateral relations should be viewed as a breakthrough after the independence of the Republic of Indonesia. As an independent state, Indonesia wanted to be free from any interference of the Nether-

lands and to uphold the Indonesian opening of the preamble constitution of 1945, the so-called *Undang Undang Dasar 1945* (Pramudyo, 2004).

During the Soeharto regime, the bilateral relations deteriorated from being 'very close friends' to become just 'friends'. During this period, Soeharto's foreign policy priorities were to support national economic development and enhancing people's prosperity (Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 1971). Thus, in accordance to this national interest, Mexico was not viewed as an important partner. This was understandable as Mexico was a developing country, a donor-recipient country, and the Mexican-made products were uncompetitive, for instance, when compared to the U.S made products. Nevertheless, from the late 1980s to the mid-1990s, some attention was paid by the Indonesian government as the Latin American region was viewed as a potential non-traditional market for Indonesian products and with a market portfolios diversification purpose (Sjahril, 2012). On the other hand, Mexico started to view the Asian Pacific region as a dynamic one to which the country needed to engage with, particularly for economic cooperation.

In the mid-1990s, due to disturbances such the Tequila Crisis in 1994 and the Asian Financial Crisis in 1997-98, the bilateral relations slowed down as both states emphasized on recovering their domestic economic and political matters. Starting the mid-2000s, as

the U.S. economy faced a prolonged recession and the European region experienced economic crisis followed by a prolonged recession, this in fact became a turning point for countries such as Indonesia and Mexico to act and find new potential markets to support economic growth. Indonesia, despite having a relatively good economic performance, needed new potential markets to boost exports to help support the national economic growth. Meanwhile Mexico, which is highly dependent on the U.S. market performance, was adversely affected² by the global economic crisis; thus, the country needed to diversify its economic relations by finding new potential markets to help strengthen economic competitiveness and boost economic growth.

Thus, due to this rationale, during this period the bilateral relations enhanced, not only in economic relations but also in many other cooperation areas that have risen over the years. In fact, in a joint statement issued in 2013, both countries agreed to establish a so-called comprehensive partnership, acknowledging the strategic value of bilateral relations between both countries (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. 2013). However, to achieve such objectives, there are challenges and lingering classical matters that both states need to address. It is already a classical matter that countries from these two different con-

tinents, due to conventional problems such as distant geographical location, language barriers, lack of infrastructures, lack of awareness, the interests of local people from both countries, and still a relatively low people-to-people contact have ultimately caused the bilateral relations between Indonesia and Mexico to persistently remain below their potentials over the years. If both countries want to achieve and elevate their partnership into a next stage, then both sides essentially need to work hard and at the same time should have a strong political willingness to advance on such goals.

This paper attempts to reflect and discuss the dynamic of the Indonesia-Mexico bilateral relations over the last 62 years (1953-2015). The discussion covers ups and downs of the Indonesia-Mexico diplomatic relations over the years and the lessons that could be learned from the past reflections. The paper also discusses and explores ways forward to strengthen and elevate the Indonesia-Mexico relations into a so-called comprehensive partnership as agreed by both head of states in a joint statement 2013. For Indonesia, Mexico is perceived as an important partner in Latin America as the country ranked the 14th largest economy in the world with a total Gross Domestic Product (GDP) amounting to US\$1.283 trillion with a total population of 125.4 million people in 2014 (World Bank, 2015). Further, both countries have re-

² In 2009, Mexico posted a negative economic growth with -4.7 percent.

affirmed their commitment to closely cooperate on common concerns and interests in international fora such as the United Nations (UN), the Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC), the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), and the World Trade Organization (WTO), and in groups such as Group 20 (G-20), Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey and Australia (MIKTA), and including Indonesia and the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) with the Pacific Alliance as well.

Considering its economic potentialities and potential common concerns and interests that could closely cooperate in quite a diverse international fora, then the potential to elevate the partnership into a new stage is somewhat a realistic goal that could be achieved in the future. Few scholarly research papers have been done so far on Indonesia-Mexico relations. This paper offers a study to enrich economics and international relations studies particularly on Indonesia-Mexico relations literatures. The study is also meant to provide some policy-making recommendations, particularly the appropriate economic diplomacy measures to strengthen and elevate the Indonesia-Mexico relations into a new higher stage.

Indonesia-Mexico Diplomatic Relations: a discussion

In this section, the paper discusses the dynamics of Indonesia-Mexico diplomatic relations for the period 1953-

2015. The discussion splits into five stages: 1) President Soekarno Regime (1945-1967) - The Golden Momentum of the Bilateral Political Relations; 2) President Soeharto Regime - A Silence Period in the Indonesia-Mexico Diplomatic Relations, and Some Reinvigoration & Disturbances in the Later Period (1967-1998); 3) The Indonesian Transition Period - The Reform, the Economic Recovery, and the Take-off of the Bilateral Economic Relations (1998-2004); 4) President Yudhoyono Regime - The Global Economic Recession and the Momentum Towards the Re-strengthening of Economic Relations (2004-2014); and 5) The Jokowi Presidency and the Implications and Ways Forwards of the Indonesia-Mexico Bilateral Relations (2014-now).

President Soekarno Regime (1945-1967) – The Golden Momentum of the Bilateral Political Relations

During the first stage of the Indonesia-Mexico bilateral relations (1945-1967), Indonesian first President Soekarno visited Mexico three times (1959, 1960, and 1961) as part of his official journey to the Latin American region. and he did have a very close relationship with Mexican President, Adolfo López Mateos. In return, López Mateos also paid an official visit to Indonesia in 1962. Soekarno and López Mateos close relations marked the golden momentum of the bilateral political relations. In Mexico, when people were asked about Indonesia, many would

mention Soekarno, and he was well known for his statement “Go to hell with your aids” to the U.S. government. Strengthening diplomatic relations with the Latin American counterparts was Soekarno’s initiative and it was in accordance to the Indonesian foreign policy agenda, the so-called “*Politik Luar Negeri Mercusuar*” or “Lighthouse Foreign Policy” (Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 1971). Indonesian foreign policy main focus during the Soekarno regime was the recognition of Indonesia as a sovereign and independent country and the fight for anti-imperialism in all of its manifestations. During the Cold War era, Indonesia was not allied to any power blocs (United States vs. Soviet Union), but instead was one of the founding countries to establish a Non-Aligned Movement (NAM) back in 1961.

To show Indonesian foreign policy spirits against any forms of imperialism and colonialism, Indonesia held the Asian African Conference 1955 in Bandung, gathering many leaders from Asian and African states, most of which were newly independent states (Asian African Conference Commemoration 2015 Committee, 2015). Apart from strengthening Indonesian relations with Asian and African countries, since

the Asian African Conference 1955 in Bandung, Indonesia had an objective to make breakthrough among others by further opening diplomatic relations with the Latin American states³. This was a major step as during this period the period of the decolonization era and independent struggle took place.

Indonesia had a clear stance that Mexico was a strategic country to have as a partner, hub, and bridge in the Latin American region. Among the Latin American states, Mexico was the most important partner for Indonesia in the region. This could be seen from the Indonesian Embassies Classification⁴ in which the Indonesian embassy in Mexico City was ranked I.B, well-above Indonesian embassies in other Latin American countries, specifically, Buenos Aires, La Habana, and Rio de Janeiro which were all ranked I.C. In fact, during this period, the Indonesian embassy in Mexico City was comparable to the Indonesian embassies based in Brussels, Rome, or Ottawa (Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 1971). On 10th April 1961, Indonesia had its first Indonesian ambassador to Mexico, Teuku Ismael Mohammad Thayeb which made now the Embassy of the Republic of

³ Indonesia did invite Mexico to become a member of the NAM; however, Mexico, which was the pioneer for third world countries, finally became an observer of NAM, despite supporting the goals of this movement known as *Dasasila Bandung*. In turn, Mexico also pioneered the North-South High Level Conference in Cancun.

⁴ During the Soekarno Regime, the Indonesian Embassy Classification was divided into three categories: I.A. (The biggest and most important post), I.B. (The mid-level post), and I.C. (The low priorities post).

Indonesia in Mexico City to become a “fully-fledged embassy”⁵.

In the economic sphere, formally the bilateral trade relations started in 1962 after signing the *Indonesia-Mexico Trade Agreement* (1961) and a year later, with the *Revised Protocol on the Trade Agreement* (1962). But during the Soekarno regime, the bilateral trade relation was limited. Indonesia had a strong and cordial political relation with Mexico, but this cordial relation was not followed by the strengthening of the economic relations. In the late 1950s, although there was no official trade data record, Pramudyo (2004) described that during those periods Indonesian main export commodities were mostly limited to natural rubber and pepper. In 1962, the total trade amounted US\$1.76 million and all of this trade relation consisted only on the Indonesian export, as imports from Mexico were none.

The first noted trade exchange was backed in 1955, in which Indonesian delegations visited Mexico City and explored for trade visiting several Mexican companies, particularly textile and skin-made product companies. The visit resulted in an agreement to open trade exchange between natural rubber from Indonesia and textile products from Mexico

through the Indonesian Central Trading Company (CTC) and the Dr. Josue De Benito Company (Pramudyo, 2004). For Indonesia, the opening of trade cooperation was important as Indonesia could perform commercial relations with the Latin American states without having to pass/transit via the United States. This trade cooperation was in accordance to the Indonesian “Lighthouse Foreign Policy” agenda and a manifestation of an independent and active foreign policy. The objectives were also to strengthen relations among developing nations (or South-South Cooperation).

In the socio-cultural cooperation, Indonesia officially inaugurated two elementary schools, the *Escuela República de Indonesia* in Tacuba, Mexico City and the Indonesia-Mexico Cultural Center (ICMI) which was first led by the Mexican Vice-Minister of Agriculture, Ing. Patiño Navarrette in 1959. In return, Mexico officially inaugurated the ‘*Sekolah Dasar Republik Mexico*’ at Kebayoran Baru, Jakarta (1962). Further, in 1967, the Embassy of the Republic of Indonesia in Mexico City and the Centro Estudio Oriental, Faculty of Philosophy and Languages, Universidad Nacional Autonoma de Mexico (UNAM) signed an educational cooperation in teaching Indonesian language⁶. This showed

⁵ Meanwhile the first Mexican ambassador to Indonesia, Brigadier General Albarrán Lopez, was appointed in October 1962.

⁶ Mr. Nana Sutresna Sastradidjaja was the Head of the Cultural and Information Division at the Embassy of the Republic of Indonesia in Mexico City. Mr. Bannoedoyo Pakoeningrat, local staff at the Indonesian embassy, was assigned to become the Indonesian language teacher. The UNAM students who attended the Bahasa Indonesia class reached to 23 students from different faculties. Nonetheless, it stopped operating in 1973 as more UNAM students preferred to learn Japanese language as it was deemed to be more useful/beneficial as a result of stronger Mexico-Japan relations.

both countries had strong solidarities and political will to enhance the image and the awareness about both states and also the strengthening in all areas of cooperation.

In 1964, Bank Indonesia opened a representative office led by Mr. Mul-yoto Djojomartono and assisted by Mr. Munarwi and Mrs. Emmy Tari-ma. Further, a branch of Central Trading Corporation (CTC) was opened and led by Dr. Kho Liong Bing. But, due to the misunderstandings, these representative offices were closed within less than a year. Thus, since then until 1966, the bilateral trade relations dramatically declined (the official trade volume was zero) due to the economic and political situation in Indonesia (Pramudyo, 2004). And, only in 1967, both countries posted trade relations figures amounted US\$134,803. During the Gustavo Díaz Ordaz administration, Indonesia-Mexico bilateral relations

deteriorated. It was not only visible from the extreme decline in trade volume, but also in the Mexican foreign policy towards Indonesia itself. Mexico was very precautionary in engaging relations in all fields of cooperation. Despite the fact that Mexican foreign policy was anti-imperialism (or anti-colonization), and a free and active foreign policy (the Estrade Doctrine), in certain circumstances that stance did not show up⁷ (table 1).

President Soeharto Regime (1967-1998) – A Silence Period of the Indonesia-Mexico Diplomatic Relations, and Some Reinvigoration & Disturbances in the Later Period

The Silence Period of the Indonesia-Mexico Diplomatic Relations (1967-1988)

During the earlier period of the President Soeharto regime (1967-1988), politically speaking, Soeharto did not have

Table 1. Trade Relations between Indonesia and Mexico for the Period 1962-1967 (In Million USD)

Year	Export	Import	Total Trade	Trade Balance
1962	1.757724	0	1.757724	1.757724
1963	0	0	0	0
1964	0	0	0.421571	0
1965	0	0	0.089480	0
1966	0	0	0.050757	0
1967	0.138907	0.004104	0.143011	0.134803

Source: World Integrated Trade Solution (2015)

⁷ For instance, Mexican stance on Irian Jaya (East Papua) was in fact abstain, as Netherlands had a stronger bargaining power over Indonesia and was close friend to Mexico. Further, the G-30-S/PKI rebellion became widely known due to the news in Mexico, and the news press asked 'where is Soekarno?'

close relationship with the Mexican leaders due to what Soekarno did in his presidency. The bilateral relations deteriorated from being 'very close friends' to become merely 'friends'. During this period, there was a clear difference in terms of the foreign policy of both states, in which Indonesia was positioned as "right of center" and Mexico was "left of center" (Pramudyo, 2004). During the New Order regime, Soeharto's foreign policy priorities were to support the national economic development agenda and enhancing people's prosperity. There were three main diplomacy programs: to obtain Official Development Assistance (ODA); strengthening economic, trade, technical, information, and cultural cooperation at bilateral, regional, and multilateral levels; and to secure and conduct the Act of Free Choice (PEPERA) in Irian Jaya (Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 1971). Taking into account these main diplomacy programs (particularly the economic programs), then, Mexico was not viewed as an important partner, as the country would not be able to support the Indonesian economic development agenda.

In the political realm, Mexico was initially cautious about Indonesia as they suspected that the new Indonesian President, General Soeharto, was a pro U.S. military leader (pro-Western block). Indonesia did clearly pointed out the stance that the country was not

pro U.S. or Western bloc, but it was an Indonesian government that was fully supported by the people of Indonesia which did not want communism in Indonesia (Pramudyo, 2004). This stance received a strong appreciation by the Mexican government and in accordance to the Mexican Estrada Doctrine on non-intervention and auto-determination policies. As a result, Mexico gave a clear stance and vote supporting Indonesia on Irian Jaya issue in the United Nations held in November 1969.

In the economic realm, Mexico was viewed by the Indonesian government as a developing country and a donor recipient country; thus, the Indonesian embassy in Mexico City was classified as D-3 in the Indonesian Embassies Classification⁸. During the Soeharto regime, in general the Latin American and African states were D-3 embassies as they were the developing, debtor, and capital importing nations, and could become competitors with Indonesia in order to obtain ODAs and capital from the developed countries such as United States, Japan, and the Western European countries, as well as from international organizations. Several embassies in Africa were closed due to financial reasons and the shift on the Indonesian foreign policy paradigm as a result of the changing political regime from President Soekarno to President Soeharto (Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 1971).

⁸ During the Soeharto Regime, Indonesian Embassy Classification was divided into three categories: D-1. (The biggest and most important post), D-2. (The mid-level post), and D-3. (The low priorities post).

This shift in foreign policy paradigm considered the Latin American and African states as secondary priorities partners due to: first, these countries were categorized as indebted countries; second, the Indonesian foreign policy re-orientation to make friends with the Northern Hemisphere states such as the United States, the Western European nations, and Japan; third, the geoFigureal distance and the need to do trade via third countries, product similarities, and low product competitiveness (including Mexican-made products) made the Indonesian government reluctant to do business and, for instance, over the years Indonesia-Mexico economic relationship was more a rivalry than a complementary partnership.

But despite a more formal political relation and the lack of political will from the Indonesian administration, the bilateral trade relation did show significant increase during this period. In 1968, the bilateral trade volume was only US\$1.401,446 and in 1988 reached to US\$27.9 million (World Integrated Trade Solution, 2015). This was due to efforts made by the Mexican side to find new potential markets including Indonesia to export the primary and manufacturing products for the purpose of reducing trade dependence with the United States in the late 1970s. For instance, Mexico

did send a trade officials mission led by the Minister of Trade, Elisco Mondoza Berrueto and, among others, explored to export 900 Volkswagen jeep vehicles (Safari) to Indonesia (Pramudyo, 2004).

During this period, the main obstacles were that bilateral trade relations needed to go through third countries. For instance, Indonesia imported Mexican cotton from Japan and the Mexican Volkswagens from West Germany. Meanwhile, Mexico bought Indonesian natural rubbers via Amsterdam, London, or New York (Pramudyo, 2004). As a result, for the case of Indonesia, the Indonesian business groups were reluctant to buy Mexican industrial products as it was expensive and it was more convenient and competitive to buy from the conventional trading partners such as Japan and the United States. Since then, there were strong perceptions among business groups from both countries according to which, due to the long geoFigureal distance, even a 'direct trading' would not be beneficial for both countries.

Apart from trade cooperation, there was also technical cooperation, and the first visible technological cooperation was between PT. Krakatau Steel and HYLSA SA, a steel manufacturer in Monterrey, Mexico⁹. Other technical

⁹ PT. Krakatau sent 200 labors for training in HYLSA steel manufacturer in Puebla and Monterrey and HYLSA SA sent 85 employees to help develop the PT. Krakatau Steel project, in which the company bought patents and built 4 steel manufacturers in Cilegon using the vapor energy from HYLSA SA which started to operate in 1982. This successful technical cooperation project made Dr. Ing. Raúl Quintero Flores, Technical Director HYLSA SA become an Honorary Consulate for the Republic of Indonesia in Monterrey in 1990.

cooperation initiatives were: the Mexican support for the Indonesian general election in which Mexico supplied 3600 Volkswagen Safari jeep vehicles in CKD form for assembling in Jakarta (1977); 7 Indonesian trainees were sent for training at Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT) to learn to cultivate corn and wheat, and processing methanol into combustion (1984-1985).

In the socio-cultural realm, as part of the Indonesian diplomacy agenda, the Indonesian government made efforts to strengthen cultural cooperation including strengthening the Instituto Cultural México – Indonesia (ICMI), strengthening relations with the press

media, and the Escuela de la República de Indonesia. ICMI also opened a branch in Guadalajara and Ing. Jesus Gonzalez Gortazar, Honorary Consul for the Philippines in Guadalajara, was chosen to be the Head of ICMI¹⁰. Further, other initiatives made were back in 1973; the former Indonesian ambassador to Mexico, Mr. Hidayat Mukmin wrote several books and one of them was titled “*kerikil-kerikil tajam di Amerika Latin*” (the sharp pebble gravel in Latin America) which was sold in Indonesia to enhance awareness about Latin America. In the late 1970s, a sister city agreement (*ciudad hermanas*) was signed between Tuxpan, Jalisco State and Ende in Flores (Pramudyo, 2004).

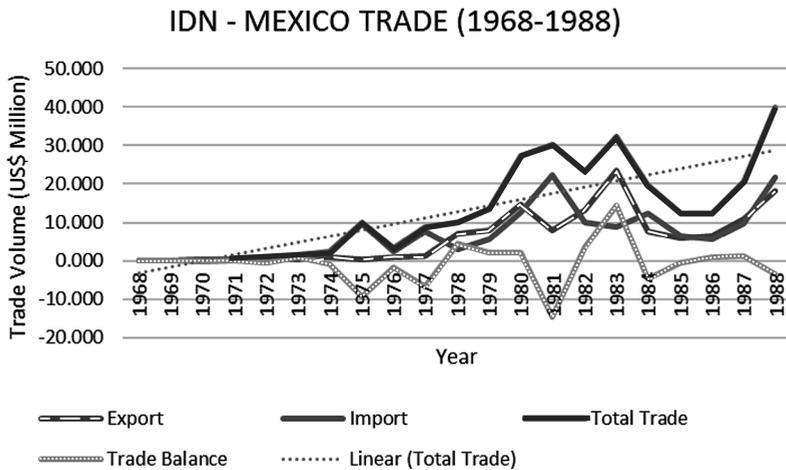


Figure 1. Trade Relations between Indonesia and Mexico for the Period 1968-1988 (in Million USD)

Source: World Integrated Trade Solution (2015).

¹⁰ ICMI in Mexico City was headed by Eva Samano de Lopez Mateos, the wife of ex-President Adolfo Lopez Mateos.

There were also exchange visits of a number of government officials and private sectors. For instance, in the late 1970s, the Indonesian parliamentary delegations led by vice-chair of the Indonesian People's Representative Council, Mr. Mashuri, visited Mexico and, among others, went to Cancun and visited the Mexican Parliament, and both parties signed for inter-parliamentary cooperation. Also, another visible solidarities support were the Indonesian assistance to support the Mexican government in the 1985 Mexico City earthquake.

Indonesia-Mexico Diplomatic Relations: Some Reinvigoration and Disturbances (1989-1998)

During the later period of the Soeharto administration (1989-1988), a stronger bilateral relations, particularly the economic ones, were visible in this period. Both heads of state paid official visits. Soeharto paid an official visit to Mexico in 1991 as part of his journey for attending the High Level Conference G-15 in Caracas, Venezuela (1991). Soeharto met the Mexican President, Lic. Carlos Salinas de Gortari and discussed ways to strengthen bilateral relations. Further, in October 1995, Soeharto visited Cancun during Soeharto's journey to Cartagena, Colombia, to lead the Indonesian delegations for the 11th Non-Aligned Movement High Level Conference. In November 1995, Soeharto also met

the Mexican President Ernesto Zedillo Ponce during the AELM III within the APEC framework, Osaka, Japan. In November 1997, President Soeharto also stopped by in Cancun in his way to Canada for the APEC meeting.

For the Mexican side, in November 1994 the Mexican President, Lic. Carlos Salinas de Gortari¹¹ visited Indonesia to attend the APEC meeting in Bogor and in 1995 Mexico became a member of APEC. This member admission helped to further strengthen the bilateral and regional relations. Since 1994, Mexico showed strong interest to engage more with Asian counterparts as it was viewed that the region had significant and dynamic economic growth.

In the economic realm, entering the late 1980s and after the Cold War ended, economic diplomacy for the purpose of enhancing prosperity received high attention and became a priority agenda for many countries around the world including Indonesia and Mexico (Woolcock, 2011). The Indonesian government started to pay attention and viewed the Latin American region as a potential market (non-traditional market) for exporting the Indonesian products and market portfolios diversification purpose. On the other hand, Mexico started to view the Asian Pacific region as a dynamic region in which the country needed to engage particularly for economic cooperation.

¹¹ The elected President Ernesto Zedillo Ponce also visited Indonesia.

For the trade relations, during the period 1989-1998, despite some disturbances such as the Mexican Crisis in 1994 and the Indonesian financial crisis in 1997-98, both countries were still able to manage a relatively significant trade volume increase from US\$77.38 billion (1989) to US\$254.86 billion (1998). During this period, the number of government and business officials' visit increased and, to support the bilateral trade relations, in December 1992 the Indonesian Trade Promotion Center (ITPC) started to operate in Mexico City. Besides, technical cooperation was also visible under the framework of South-South cooperation.

In the late 1994, Peso currency was devaluated against US Dollars and Mexico experienced the worst economic crisis since 1987. This tequila crisis spread to many regions around the globe including Latin America, Asia, and Europe. The Mexican crisis in 1994 did slightly slowdown the Indonesia-Mexico trade relations, from US\$185 million (1994) to US\$180 million (1995). In spite of it, in the subsequent years, the trade increased until the 1997-98 Asian financial and economic crisis that among others struck Indonesia and significantly impacted the Indonesian economy, including the Indonesia-Mexico economic relations. The bilateral trade relations de-

clined from US\$254 million (1998) to US\$203 million (1999). As a result of the Indonesian financial crisis, many of the activities including socio-cultural activities¹² and the exchange of visits by the government officials and private sectors declined. Further, in July 1998 the ITPC office in Mexico City was also closed down (Pramudyo, 2004).

The Indonesian Transition Period - The Reform, the Economic Recovery and the Take-off of the Bilateral Economic Relations (1998-2004)

In the political sphere, Indonesian President visited Mexico in 2000 and 2002. In April 2000, the Indonesian President, Abdurrahman Wahid, visited Cancun for a work visit and met the Mexican President Ernesto Zedillo Ponce de Leon. His visit was part of his journey to the High Level Conference on Non-Aligned Movement in La Habana, Cuba. And in October 2002, President Megawati visited Los Cabos to attend the APEC Summit. During the sidelines, Megawati met the Mexican President, Vicente Fox Quesada. During the period 1998-1999, with a political turmoil situation in Indonesia, people in Mexico were informed on the democracy process in Indonesia and the independence of Timor Leste. This was a challenging period for the

¹² Regarding socio-cultural activities, despite a significant decline of activities, since 1998 there were Indonesian missionaries coming to Mexico for missionaries purposes. Also, in September 1997, a lecturer from Universitas Indonesia, Evi Yuliana Siregar, taught Bahasa Indonesia in the Center for Asian and African Studies, El Colegio de Mexico (El Colmex). As of November 2014, Mrs. Evi was also appointed as the Head of the Indonesian Diaspora in Mexico.

Indonesian government to address and re-clarified the Mexican views on the Indonesian current political situation. During this period, the first Bilateral Consultation Forum (BCF) was held in Denpasar, Bali on 11th April 2003. The BCF is an important forum to discuss cooperation in all areas such as Political and Economic cooperation.

In the economic sphere, trade relations declined in the early transition period. In 1998, the bilateral trade volume reached US\$254 million to US\$203 million in 1999. And in the following years, bilateral trade relations showed a slightly increasing trend with certain fluctuations. In 2000, the bilateral trade volume amounted US\$273 million and rose to US\$309 million in 2004. Also, over the years the number of exchange visits by both countries started to increase and the number of Indonesian workers¹³ working in Mexico were also rising. For the business collaboration, the Mexican Ministry of Trade and Industry (SECOFI) recorded that as of March 1996, there were 4 Mexican companies¹⁴ investing in Indonesia. Further, in 1998, a Mexican cement company, CEMEX¹⁵, which was the

third biggest cement company in the world, bought 25.53% of the PT. Semen Gresik shares for US\$290 million (Pranasidhi & Silaen, 2006). In December 2003, there was also an agreement to import gas from the field located in Tangguh, Papua, with a deal valued in US\$24 billion for 20 years of contract.

In the socio-cultural field, in May 2003, the Embassy of the Republic of Indonesia in Mexico City established 'Casa de la Cultura LOKA BUDAYA' to facilitate socio-cultural activities in Mexico (Pramudyo, 2004). There were also initiatives such as the establishment of the Asociación Cultural Indonesia-Mexico (21st April 2001) to reunite former Mexican Darmasiswa scholarship holders in order to support the Indonesian cultural activities and the Indonesian House supporting trade cooperation. In another event, in December 2004- Indonesia experienced a Tsunami in Aceh and the people of Mexico showed support to help Indonesia. The Mexican government sent three big ships full of food, medicine, relief materials, and doctors to Indonesia to help tsunami victims in Aceh and Nias Island (Anjaiah, 2008).

¹³ There were many Indonesian workers not registered but who worked at South Korean and Taiwanese companies in the *zona maquiladora* close to the U.S. border. Further, there is an increasing number of Indonesian ship crews working at the ship cruise operating in the Caribbean route and fish catching ships owned by Taiwan.

¹⁴ Two operated in trade sector; one in steel and iron industry; and one in trading food, beverage, and tobacco.

¹⁵ But due to the reform and changing political situation in Indonesia, CEMEX faced difficulties as there was a demand by the local people for 'spin off' (separation) of the PT. Semen Padang (a subsidiary from PT. Semen Gresik) from PT. Semen Gresik. As CEMEX failed the negotiation with the Indonesia Central Government, finally the case was brought up to international arbitration, International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) in Washington in December 2003.

President Yudhoyono Regime - The Global Economic Recession and the Momentum towards the Re-strengthening of Economic Relations (2004-2014)

During the Yudhoyono administration, this period could be argued as the take-off of the bilateral economic relations. Indonesia has passed its transition period, the Mexican economy was also relatively stable, and the event of the global economic crisis became a turning point and an important momentum to strengthen and elevate the Indonesia-Mexico bilateral relations. Economic diplomacy to enhance prosperity and economic growth were priorities agenda. Thus, during this period the commercial relations were further accelerated.

In the political sphere, the bilateral relations were cordial and friendly. President Yudhoyono paid an official visit to Mexico in 2008, while the Mexican President, Enrique Peña Nieto, visited Indonesia in 2013. In 2008, Yudhoyono paid an official visit to Mexico and met the Mexican President, Felipe Calderón Hinojosa. The visit coincided with the 55th anniversary of diplomatic relations. In 2012, both leaders also met during the sidelines of the APEC Summit in Vladivostok, Russia. In 2013, Nieto visited Indonesia and met Yudhoyono on the sidelines of the APEC Summit in Bali. During this 60th anniversary of diplomatic relations, both leaders in a joint statement agreed to establish a comprehensive partnership as recognition of the strategic value of

the bilateral relations and shared the vision to work together in shaping the global agenda by closely cooperating in international fora, such as United Nations, FEALAC, APEC, G-20, and WTO to closely contribute to global causes of common concerns and interests (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2013).

Further, within the political realm, there are new emerging groups such as MIKTA and the Pacific Alliance. MIKTA is an informal group formed in 2013 and consists of five major middle power countries: Mexico, Indonesia, South Korea, Turkey, and Australia. Meanwhile, the Pacific Alliance is a Latin American trade bloc formed in 2012 and consists of four member states, namely, Mexico, Chile, Peru, and Colombia. In 2015, Indonesia became an observer of the Pacific Alliance (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2015b). Other visible political cooperation initiative was the establishment of the Indonesia-Mexico Friendship Group at the Parliamentary level in 2011 by the Mexican Head of the Foreign Relations Committees to strengthen inter-parliamentary cooperation between both countries. In 2013, the Indonesian parliament visited Mexico, which coincided with the 60th anniversary of diplomatic relations.

During this period, both countries conducted the Bilateral Consultation Forum (BCF), 2nd BCF (10-12 May 2007, Mexico City), 3rd BCF (9-10 May 2011, Jakarta) and the 4th BCF (2nd August 2011, Mexico City). This forum is cru-

cial to help strengthening the bilateral relations. One of the current priorities of Indonesia-Mexico bilateral relations is to strengthen economic relations, particularly trade and investment. To strengthen bilateral trade relations, in May 2009 Indonesia re-opened the Indonesian Trade Promotion Center (ITPC) in Mexico City. Further, both countries have signed many agreements to strengthen economic, political-security, and socio-cultural cooperation.

In the economic sphere, the U.S. economic recession and the European financial and economic crisis followed by a prolonged recession caused the global economic crisis and this event has led many countries around the world to proactively find new market opportunities in order to boost economic growth as their traditional trading partners (markets), the U.S. and Western European states, experienced prolonged economic recession. The global economic recession has in fact led many developing countries, including Indonesia and Mexico, to intensively search for and explore new markets. Indonesia aims to strengthen trade relations with potential and untapped markets such as the Latin American region, the Eastern European region, the Central Asian region, and the African region. For the Indonesia-Latin American trade relations, despite some trade volume improvement, the overall bilateral trade relations with 33 Latin American states were still small and only accounted for 2.735 percent of the total Indonesian trade with a total trade volume of US\$8.4 billion (2014).

During this period, Indonesia-Mexico bilateral trade volume increased significantly from US\$309 million (2004) to US\$1.03 billion (2014). The bilateral trade reached its peak in 2012 with US\$1.21 billion. During the last 5 years (2010-2014), Indonesian exports to Mexico showed a rising trend with an average of 2.65 percent but, however, the Indonesian import from Mexico has slowed down to 0.31 percent. In 2014, the Indonesian main exports to Mexico were: Vehicles other than railway or tramway rolling-stock, and parts and accessories thereof (US\$204 million), Electrical machinery and equipment and parts thereof (US\$86 million), Footwear, gaiters and the like; parts of such articles (US\$83 million), Animal or vegetable fats and oils and their cleavage products; prepared edible fats; animal or vegetable waxes (US\$63 million), and Rubber and articles thereof (US\$62 million). Meanwhile Indonesian main imports from Mexico are Electrical machinery and equipment and parts thereof (US\$41 million), Nuclear reactors, boilers, machinery and mechanical appliances; parts thereof (US\$39 million), and Iron and steel (US\$19 million) (figure 2).

The Jokowi Presidency and the Implication and Ways Forwards of the Indonesia-Mexico Bilateral Relations (2014-onwards)

Joko Widodo (Jokowi) became the Indonesian President in October 2014. During the Jokowi administration, the incumbent Indonesian President

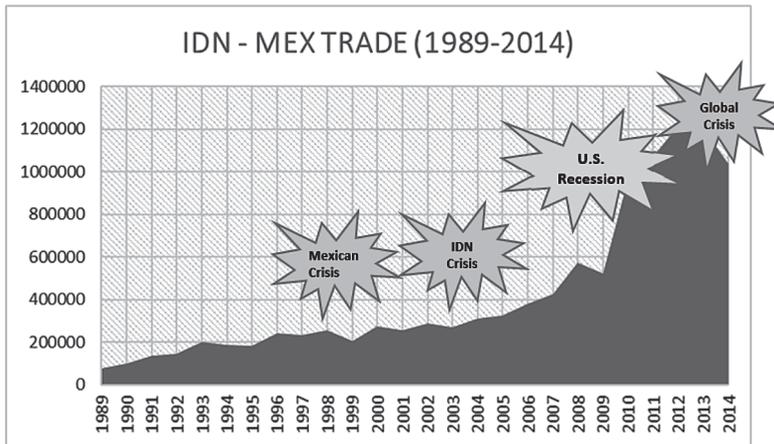


Figure 2. Trade Relations between Indonesia and Mexico for the Period 1989-2014 (In Million USD)

Source: World Integrated Trade Solution (2015).

emphasizes to strengthen economic diplomacy as its foreign policy priorities (Nurhayat, 2014). The Indonesian diplomats are expected to become the salesman abroad and expected to be able to boost export and bring foreign direct investment as much as possible in order to support boosting the economic growth. Currently, Indonesia views Mexico as a potential and important partner in Latin America. Mexico is the second largest economy in Latin America. In 2014, the country ranked 14th largest economy in the world with a total Gross Domestic Product (GDP) amounted US\$1.283 trillion with a total population of 125.4 million people (World Bank, 2015). This very rough glance of economic potentialities clearly shows a tremendous market in which Indonesia should further proactively engage in. Mexico also views Indonesia as a strategic partner in the Southeast Asian region with its economic potentialities, among others its

large population (labor surplus), open economy, a democratic country, and a fast-growing emerging country. With these potential assets and together with a cordial and friendly relations, then, the opportunity to elevate the partnerships from just merely friend into a comprehensive partnership (as agreed by both Heads of State in the Joint Statement 2013) seems to be feasible. But to achieve this visible target, both countries need to work hard and address the inherent matters and issues in an innovative and creative manner.

Both countries may have learned from their past economic crises experiences in the mid and late 1990s, and the prolonged economic recession in the U.S. and Western European region - their traditional markets- have pushed both countries to actively search for new potential markets. Nevertheless, the recovery of the U.S. economy in recent years may lead them to re-think

the situation and has become a challenge for both countries: the willingness and seriousness of both countries to further deepen the bilateral economic relation. For instance, Prof. Juan José Ramírez Bonilla (2015) explained that the current Mexican foreign policy priority is to strengthen the bilateral relations with the United States, followed by the European Union and the Asian region. Mexico still relies significantly on its economic relations with the U.S. and with weak linkages to the Asia Pacific counterparts. In Asia, China is viewed as the most important commercial partner for Mexico, meanwhile Japan and South Korea are viewed as an important financial partner. Further, the Southeast Asian region is still considered as a secondary priority region within the Asian continent.

In 2004, Mexican-United States trade relations amounted US\$266.6 billion and 10 years later, the trade volume reached US\$534.5 billion. Mexico's main trading partner is the United States (80.3 percent of total exports and 49 percent of imports). Meanwhile China, the second biggest trading partner, accounted 1.5 percent of total exports (behind Canada and Spain) and 16.6 percent of imports, far ahead of South Korea (3.4 percent), Japan (4.4 percent), and Germany (3.4 percent) (HSBC, 2015). Further, looking from trade indicators such as the Trade Intensity Index (TII) and the Trade Complementarity Index (TCI), it can be seen that the bilateral trade relation evidences some concerns despite some improvement. During the period

1998-2013, the trade pattern of the bilateral relation was more as substitutes rather than complementary partners, but with some improvement. In 1998, the TCI was 36.5 points and in 2013 was 40.79 points. Further, based on the TII data over the given period, the TII has in fact declined from 22.31 points in 1999 to only 19.61 points in 2013 meaning that over the years the bilateral relation is getting less intense. This demonstrated that the efforts made by both sides to strengthening were not enough to intensify the bilateral trade relations despite the fact that the trade volume increased over the last several years.

It is already a classical matter that countries from these two different regions due to conventional problems such long distance, language barriers, poor infrastructures, lack of interests by local people from both regions, and low people-to-people contact have ultimately caused the trade between Indonesia and Mexico to be below their potentialities over the years. Further, for Indonesia, over the years Indonesian foreign policy in Latin America is viewed more as an alternative market that Indonesia needs to engage in order to diversify its exports and market portfolios. Although attempts have been made to reinvigorate and enhance the economic cooperation at the regional and bilateral level within the recent periods, nonetheless, at least until 2014, Indonesian bilateral trade with its partners in the South American, Caribbean, Central American, and North American (except U.S. and

Canada) regions shows a relatively low trade volume. As an illustration, in 2014 Indonesia’s trading relations in Latin America was only 2.735 percent of the total Indonesian trade and in fact this figure is the highest in the Indonesia-Latin American trade history.

Within the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia (Kemlu), Mexico is handled within the Directorate of North and Central American Affairs. In 2014, Indonesian trading volume with Mexico amounted

US\$1.038 billion making the biggest trading volume among Central American countries but however very lagged behind the North American countries, the United States of America (US\$24.7 billion) and Canada (US\$2.6 billion). Among the Latin American countries, Mexico ranked third just behind Brazil (US\$4.05 billion) and Argentina (US\$1.7 billion). The current Indonesia-Mexico bilateral trade relations are still below their potential and more efforts could be made to strengthen bilateral trade volume (figures 3 & 4).

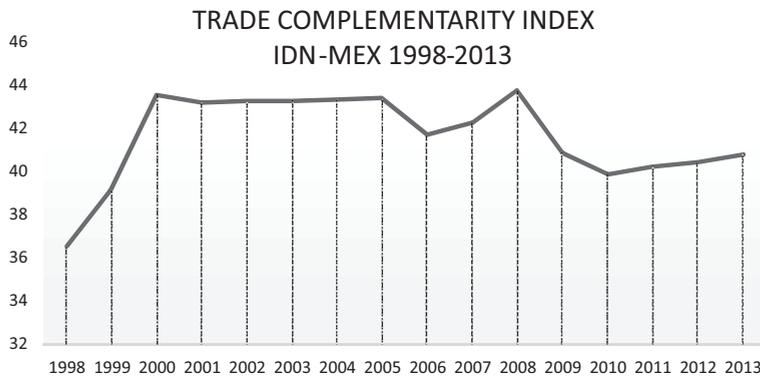


Figure 3. Trade Complementarity Index between Indonesia and Mexico for the Period 1998-2013

Source: World Integrated Trade Solution (2015).

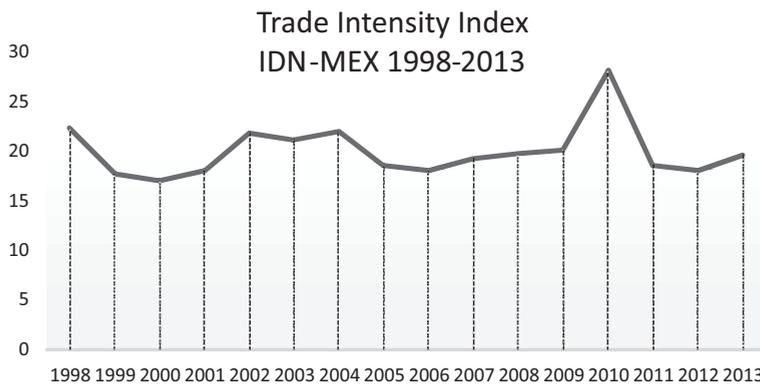


Figure 4. Trade Intensity Index between Indonesia and Mexico for the Period 1998-2013

Source: World Integrated Trade Solution (2015).

Given those facts, both countries must find ways to address the matters in order to achieve the ultimate objective of being a comprehensive partner rather than merely a friend. For the economic relationship which is the core of the current bilateral relations, both states need to find creative ways on how to evolve from rival country (competitor) to become an emerging collaborative partnership.

Some lessons could be learned, for instance, from the Mexico-People's Republic of China (PRC) and Mexico-India bilateral economic relations. From the Mexican political viewpoints, its relationship with the PRC (and to some extent also India) is important to demonstrate its political and economic independence from the United States. In fact, PRC considers Mexico¹⁶ as one of four countries in Latin America being a strategic partner along with Brazil, Venezuela, and Argentina (Xinhua English, 2005) (table 2).

From the economic viewpoint, Mexican relations with the two countries were able to evolve from being competitors to become partners. India-Mexico economic relations have been characterized as more complementary over the years. India focuses its position in the service sector (particularly Infor-

mation Technology), pharmaceutical industry, as manufacturer of medium technology machinery, and entertainment. In the Maquiladora sector, U-Flex India (Flex Americas S.A. de C.V) built state-of-the art manufacturing facilities producing high quality packaging film in Tamaulipas State (Flex Film Ltd, 2015). For Sino-Mexico economic relations, historically, due to the similarities in the export structures of both countries, the bilateral trade relations have been characterized more as competition than complementarity, with the net balance of payments position heavily favoring PRC (Ellis, 2009).

Over the years, for instance, the Chinese low-end manufactured goods like textiles and footwear have been strongly competing with the Mexican labor intensive textiles and footwear and the Mexican products have been losing ground in this competition, not only within the Mexican market but also in the U.S. market. Further, PRC also exported significantly more sophisticated products to Mexico such as motorcycles, computers, appliances, and cars. Despite such difficulties, both countries have somewhat successfully managed to turn their economic relationships from being rivals into partnerships involving integrated, global production chains, with a por-

¹⁶ In 2003, PRC upgraded its relationship with Mexico from "all-around cooperative partnership" (*quanmian hezuo huoban*) to "strategic partnership" reflecting the combination of the political and economic importance that Mexico represents for PRC. In the same year, for big countries such as South Korea, for instance, PRC augmented its status from "cooperative partnership" which was created in 1998 to "all-around cooperative partnership". This implies that from the PRC's view, Mexico is a more important partner than South Korea.

Table 2. Trade Relations between Indonesia and North and Central American Region Counterparts for the Period 2013-2014 (In Thousand USD)

Nº	Country	2013			2014			Δ (%) 2014/2013		
		Export	Import	Total	Balance	Export	Import		Total	Balance
1	Belize	1016.28	1652.03	2668.31	-635.75	861.90	3302.90	4164.80	-2441.00	56.08
2	El Salvador	9609.48	56102.11	65711.59	-46492.63	11966.10	279.70	12245.80	11686.40	-81.36
3	Guatemala	35865.16	6040.53	41905.69	29824.63	34715.00	791.90	35506.90	33923.10	-15.27
4	Honduras	7521.95	1433.55	8955.50	6088.40	7352.80	1273.90	8626.70	6078.90	-3.67
5	Costa Rica	22838.74	27663.06	50501.80	-4824.32	24363.60	4061.20	28424.80	20302.40	-43.72
6	Mexico	687275.50	515792.46	1203067.96	171483.04	850874.40	187462.00	1038336.40	663412.40	-13.69
7	Nicaragua	22951.34	838.29	23789.63	22113.05	13693.40	155.30	13848.70	13538.10	-41.79
8	Panama	151668.10	13696.13	165364.22	137971.97	109118.20	39489.40	148607.60	69628.80	-10.13
9	Canada	782347.31	2067471.21	2849818.52	-1285123.90	755021.30	1860197.90	2615219.20	-1105176.60	-8.23
10	USA	15741131.92	9081821.49	24822953.41	6659310.43	16529904.40	8170107.70	24700012.10	8359796.70	-0.50
	Total	938746.54	623218.16	1561964.70	315528.38	1052945.40	236816.30	1289761.70	816129.10	-17.43

Source: World Integrated Trade Solution (WITS) and Ministry of Trade of the Republic of Indonesia (2015).

tion of the production operations located in Mexico (Ellis, 2009). The PRC has made significant investment in the Maquiladora zone. The giant Chinese computer manufacturer, Lenovo¹⁷, for instance, established a computer plant in Monterrey with investment amounting US\$40 million (2009) and the Chinese logistics company Hutchison Port Holdings have made significant investment in the Mexican port sector located in Baja California and Veracruz (Hutchison Port Holdings Limited, 2015). Further, the Chinese companies such as Huawei, Oppo, Foxconn and ZTE have planned to build commercial stores and factories in Mexico (Ruiz, 2014). These companies have become increasingly important providers of components and services in the Mexican telecommunications sector.

But, above all these emerging collaborative relationship, much of their success depends on the U.S. market condition. For instance, the global recession in 2008 have made the Chinese companies such as the Chinese automaker Zhongxing, Geeley¹⁸, and FAW Group¹⁹ to withhold their planned investment to build auto plants and performing some final-assembly operations in the maquiladora zone, Mexico (Yan, 2008 & Alvolante, 2008).

Taking into account the current Indonesian and Mexican foreign policy orientations, the current constraints and opportunities to strengthen the economic relations, and the lessons learned from Mexican economic relations with PRC and India, in the next sub-section the study attempts to provide some applied ways-forward policy recommendations for the Indonesian government that hopefully could be useful to elevate the current Indonesia-Mexico diplomatic relations into a higher level.

Towards an Indonesia-Mexico Comprehensive Partnership Agreement: Shifting from a Rivalry Partnership to an Emerging Collaborative Partnership.

In accordance to the Kemlu Mission outline, Mexico is classified as a non-traditional market for Indonesian export and an important partner in several bilateral, regional, and international fora. Specifically, the mission of the Indonesian-Mexico diplomatic relations that need to be achieved are: to increase Trade, Tourism, and Investment (TTI); to open Indonesian representatives; to increase the signing of bilateral agreements; and to increa-

¹⁷ Lenovo Website (2009), "Monterrey será centro tecnológico estratégico en México", 18 February. Available online: http://www.lenovo.com/news/mx/es/2009/02/18_02_2009.html

¹⁸ In fact, Geeley finally established an auto plant in Uruguay in 2012 joint with Nordex, an Uruguayan company. The investment is targeted to penetrate the Brazilian market and the South American market as a whole.

¹⁹ Due to the global economic crisis, Grupo Salinas – FAW Group plan to build a joint assembly car plant has been called off (Gao, 2009).

se people-to-people contact (Marsudi, 2010). Currently, Indonesia and Mexico have cordial relations, but translating these good political relations into good economic relations is a challenge. The paper attempts to provide policy recommendations in accordance to the Kemlu Mission guideline.

Both countries look at themselves as emerging powers with great influence on their own sub-regions; both are secular and democratic countries, and with diverse and strong ties in their traditions. Both have somewhat similar level of agricultural, industrial, and technological development, thus, making the trade relations to some extent characterized as rivals rather than partners. Nowadays, the bilateral talks are mainly oriented to strengthen commercial relations, with both nations looking to diversify their export portfolios; to attract Foreign Direct Investment (FDI), and to enhance joint technological developments in strategic and highly complementary areas.

Both sides acknowledge the significant economic potentialities of both countries, in which Mexico, on its side, clearly recognizes Indonesia as the largest economy in the Southeast Asian region with huge commercial opportunity for Mexican companies, and as a potential gateway to the Southeast Asian market. On the other hand, Indonesia views Mexico as a potential economic partner in the Latin American region and could become a gateway to penetrate the U.S. market and the Central American region. Further,

both countries have common interests to share in the international fora such as the UN, G-20, FEALAC, MIKTA, APEC, and WTO. Therefore, the opportunity to elevate the bilateral relations into a next stage is quite realistic if both countries have strong political willingness, resolve the inherent problems that impede the current bilateral economic relations, and implement the work in a rightly guided manner.

In the economic realm, first, Indonesia should make use of the Mexican strategic geoFigure position *vis-a-vis* the United States. From the commercial perspective, the geoFigure proximity of Mexico to the U.S. is a powerful competitive advantage for trade, in terms of logistics costs and service responsiveness. These advantages are increased by the signing of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) in 1994, thus, goods produced in Mexico meeting certain criteria could enter the U.S. market with virtually no fees, and this creates potential opportunities for Indonesia, for instance, to locate certain companies for final-assembly operations in Mexico.

Apart from reaping benefits by a virtually tariff-free exported products to the U.S. market, this maquiladora business could also provide opportunities to acquire new technologies and improve production processes through partnership with the Mexican firms. The Maquiladora sector has not only attracted the U.S. investors by moving their production operations to Mexico due to cheaper production cost, but also many

other countries such as the PRC, India, South Korea, and European countries open their production operations in the maquiladora zone. As a starting point, the Indonesian government could send an assessment team²⁰ to assess the potential cost and benefits from investing in the Maquiladora sector.

Meanwhile, for the Mexican side, as a reciprocity, the Mexican entrepreneurs could explore to invest in the suggested sectors, The Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia's Economic Development (MP3EI). The MP3EI is an investment guidance book mainly investing in infrastructures and strategic sectors to ultimately support Indonesian competitiveness. The investment would also be expected to bring 'know-how' knowledge and technology.

Second, Indonesia should strengthen its marketing program and market intelligence. The Indonesian government has not effectively identified or leveraged Indonesia's competitive advantages and the targeted types of products that Mexicans wish to purchase. Indonesia should promote and sell the Indonesian brands to an expanding and increasingly affluent Mexican middle class that is developing a taste for a broad variety of foreign goods. The Mexican people are open and

very keen to know and explore more about Indonesia, just like the Indonesians that have interests to know and explore more about Mexico. Therefore, the Indonesian government should make use of this opportunity not only through promoting Indonesia with its socio-cultural programs but also simultaneously marketing the internationally recognized brands of Indonesian products.

Further, Indonesia must leverage a product's Indonesian identity to appeal to the Mexican consumers' growing interest in foreign goods. In a Business Dialogue, Ambassador Yusra (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2015a) asserted that quality and uniqueness are the keys to penetrate the Mexican market, two things that are owned by Indonesia. Indonesia has many unique products of high quality that can potentially be very well received in Mexico. The author identified three potential businesses to promote Indonesian identity: the culinary business, the creative and the entertainment industry. In the culinary industry, the Indonesian government should creatively find ways to bring Indonesian business people and to find the Mexican entrepreneurs (or business partners) to open Indonesian restaurants²¹ and foodstores in Mexico. The restaurants sell the Indonesian

²⁰ Also, the assessment team could also attempt to identify the potential industries and companies that Indonesian entrepreneurs could fit in the Maquiladora sector. This assessment is important, knowing the fact that the Indonesian entrepreneurs are risk-averse, and concern about risks of making investment abroad.

²¹ So far, there is only one Indonesian restaurant in Mexico City.

food, while the Indonesian foodstores sell among others Indonesian spices and processed foods in Mexico. To support the culinary business, the Indonesian government needs to negotiate for tariff dismantlement and ensure all Indonesian food ingredients, recipes, spices, and including processed foods to be able to smoothly enter the Mexican market. This trade negotiation should be done in a reciprocity basis, as the Mexican restaurants²² are also starting to expand their culinary businesses in Indonesia.

Meanwhile, in the creative and entertainment industry, the Indonesian government should approach the Mexican television to explore for featuring Indonesian film and sinetron (soap operas), joint creative videogames, music, and cartoon (for instance, featuring the Mariachi-Dangdut music and the Mariachi-Wayang cartoon). Promoting Indonesia via the creative and entertainment industry should be more effective and able to touch all level of societies in Mexico. This creative and entertainment promotion activities not only help promote awareness and the positive image about Indonesia, but also simultaneously could help to promote and attract Mexican tourists to visit Indonesia. The Indonesian government mindset should shift from 'tourism & business promotion as

usual' to a more 'creative and innovative tourist and business promotion', and one way to achieve this is to optimally use the available creative and entertainment resources.

In the textile and footwear industries, both countries could also potentially be complementary rather than rivals as long as both states focus on brands, product uniqueness, and quality. As discussed above, theoretically and historically, Indonesia-Mexico trade relations are more of substitutes rather than of complementarity, such as the exchange of textiles and footwear. The case may be true if only taking into consideration the cost of production and price of the products, holding other factors constant. However, if the trade focuses on brand image, product uniqueness, and quality, then bilateral trade relations could still be dynamic and even enhanced. For instance, Indonesia produces shoes from fish skin (precisely skin of snapper and tilapia) and this shoe uniquely is waterproof with a smooth texture, almost like snake skin. The more exposed to water, this shoe gets stronger, because basically, the fish lives in water (Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, 2015a). Meanwhile Mexico could export its traditional formal and casual guayabera²³ shirts with its appealing Mexican product identity and uni-

²² Several Mexican restaurants can be found in Indonesia, such as Amigos Bar & Cantina, Hacienda Bar & Grill, Loco Mama, Chili's Grill & Bar, and PuertoBello Express (Qraved Journal, 2015).

²³ Guayabera is a traditional Latin American garment. Mexico, the Dominican Republic, Puerto Rico, and Cuba (where it is the official dress garment as of 2010) all recognize the guayabera as a form of "national dress" and their political leaders often wear them at public events (Centeno, 2012)

queness, as it suits in hot weather such as in Indonesia with its tropical weather.

Third, to smoothen the Indonesian business activities in Mexico, the Indonesian business people needs to work with local Mexican partners to build sales and distribution networks in Mexico. This applies for Indonesian investors who want to open production facilities in the Maquiladora zone which crucially need Mexican partners for its sales and distribution networks. Further, to facilitate business cooperation and people-to-people contact, Indonesia and Mexico should open a direct transportation link in the future. A codeshare agreement between Garuda Indonesia and Aeromexico in 2013 was an excellent step to begin with, but it is not enough. For the Sino-Mexican relations, a direct Aeromexico flight between Tijuana and Shanghai was opened in April 2008 (Dibble, 2010). These direct transportation links have facilitated the flows of people between the two states.

Indonesia and Mexico have huge population, both are emerging countries and with an increasing number of middle-income groups, thus, making both states potential for strengthening commercial relations. This booming number of middle class groups are characterized with 'price and cost sensitive' groups. For instance, despite the Mexican middle-income class

are open and interested to explore a broad variety of foreign products, this buyer group is still characterized as 'price sensitive'. Meanwhile, for the business group where most of which are Small Medium Enterprises (SMEs) a faster and cheaper transportation link is essentially needed. Over the years, both states are concerned with the vast geoFigure distance and the assumed high transportation cost which ultimately hindered commercial relations. Therefore, given those facts, a direct flight and shipping route should be urgently needed to address those matters. The direct transportation link ultimately reduces transportation cost, thus, making both countries' commodities cheaper and helping to facilitate business-to-business contact (and people-to-people interaction as a whole).

For the airlines business perspective, given the economic potentialities and the huge number of population in both countries, then a direct flight should be viable and potentially profitable for the commercial airlines²⁴. Connectivity between Southeast Asian and the Latin American region is becoming increasingly important given the rapid growth in both markets. So far, the Southeast Asian – Latin American routes are fulfilled by the Gulf and European carriers such as Emirates, Air France, KLM, Etihad, and Qatar Airways (CAPA Center for Aviation, 2013). The Southeast Asian and Latin American carriers could offer

²⁴ So far, Singapore Airlines is currently the only Southeast Asian carrier serving the Latin American region. Singapore Airlines operates a direct flight to Sao Paulo via Barcelona.

quicker and cheaper flights by opening a direct flight. This could be done unilaterally by the airline carriers such as Singapore Airlines or by building close partnerships with airlines counterparts such as the Garuda-Aeromexico codeshare agreement²⁵.

Further, as suggested by Pramudyo (2004) both countries need to establish a roadmap to build the maritime cooperation, not only for the transportation and tourism sectors, but also to make use of its potentialities, for instance, for sea-lanes communications and aqua-cultures. Pramudyo stated that in this century, the maritime sector is an important resource for both states and could be used by the people as a source of food and medicines.

To support the Indonesian economic diplomacy program in Mexico, the socio-cultural programs should be strengthened particularly to promote awareness and a positive image of Indonesia. In the socio-cultural sphere, some lessons learned could be shared from the PRC socio-cultural cooperation with Mexico. There is a number of universities and centers teaching Mandarin language

in Mexico. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) arguably was the first Latin American university to establish Centro de Estudios China-México (Cechimex) dedicated to China studies (Ellis, 2009). From the Sino-Mexican relations experiences, Indonesia could also establish a similar Center, a Center for Indonesia-Mexico Studies (Cindomex).

The Cindomex should become the center of excellence to learn about Indonesia-Mexico studies. Given the available resources, one potential location would be at the El Colegio de México²⁶ (El Colmex). El Colmex alone would not be effectively able to establish Cindomex and further, making this Center viable in the long-run. Some lesson learned from the past such as the teaching of Indonesian language MoU between the Indonesian Embassy in Mexico City and the UNAM only lasted 6 years (1967-1973), and the ICMI, which was inaugurated in 1959, stopped operating in 1984. Therefore, the efforts to establish Cindomex need to be supported by the Indonesian government and the relevant Indonesian and Mexican stakeholders. A Memorandum of

²⁵ The Garuda-Aeromexico codeshare agreement is the first Southeast Asian and Latin American codeshare partner.

²⁶ El Colmex has the minimum required resources: first, the higher institution has a Center for Asian and African Studies called Centro de Estudios de Asia y África (CEAA) with at least two competent lecturers and experts, namely, Mrs. Evi Siregar, who is a permanent Indonesian language lecturer at CEAA and whom since November 2014, has assumed the Head of the Indonesian Diaspora based in Mexico; and Prof. Juan José Ramírez Bonilla, a professor and researcher with expertise in the Southeast Asian region. Further, El Colmex is also one of the best think tanks in Mexico and the Latin American region. The 2014 Global Go To Think Tank Index Report by the University of Pennsylvania revealed that El Colmex ranked third in Mexico, behind Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI), and Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Understanding (MoU) on Academic and Socio-cultural Cooperation between Cindomex and the Indonesian Embassy in Mexico City (KBRI Mexico City) and Center for Policy Analysis and Development on American and European Regions (Pusat P2K2 Amerop), Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia could be a good starting point. The Strategic KBRI Mexico City and Pusat P2K2 Amerop – El Colmex Partnership could become the embryo and a locomotive through facilitating second-track people-to-people contact, hence helping to achieve a more dynamic, progressive, and mutually cordial ties between both countries and ultimately to help to raise the Indonesia-Mexico diplomatic relations into a Comprehensive Partnership.

Further, Kemlu should also use the past and existing assets and networks including: Cenderawasih School, a school owned in Jakarta by Kemlu; Escuela de la Republica de Indonesia in Mexico; and re-activate the ICMI that is no longer in operation, and to invite the descendants of the former prominent figures such as the child or grandchild of Adolfo Lopez Mateos López and Miguel Covarrubias to support the Cindomex. Indonesian government should also make use of the Indonesian diaspora in Mexico to support the Cindomex program. Indonesian diaspora could no longer be viewed as a ‘brain drain’ but instead should

become a ‘brain hub’ for the Indonesian people. They have powerful ‘brain power’ with potential innovators, entrepreneurs, pioneers, educators, and workers, with lots of knowledge, ideas, capital, and networks. Thus, the Indonesian diaspora is an important asset to help boost greater economic and social links between Indonesia and Mexico. Despite the fact that Indonesian diaspora is relatively limited in Mexico, it is nonetheless a valuable asset and partner that Cindomex needs to collaborate with. For instance, their expertise could be used for a business and economic forum (such as doing business in Indonesia and Mexico through sharing experiences), and cultural activities such as teaching Indonesian language.

Still in the socio-cultural realm, the Indonesian government could make initiatives to build the President Soekarno Statue in Mexico City. In the past, Soekarno was an important figure and quite well-known in Mexico. This request is important as the Soekarno statue would symbolize the cordial relations between Indonesia and Mexico in the past. The Mexican government did twice requested the Indonesian government to build the Soekarno statue during the Soeharto administration, but the Indonesian government neglected the request²⁷ (Pramudyo, 2004). Now, during the Jokowi administration, it is opportune for both

²⁷ In 1963, the Mexican government requested the Indonesian government to build the Soekarno statue at the corner of the street between Paseo de la Reforma and Arquimedes, Polanco, Mexico City. But due

states to build a symbolic President Soekarno statue in Mexico City. Further, Jokowi is a member of the PDIP Party which is led by Megawati Soekarnoputri, a former Indonesian President and the daughter of Soekarno.

Last but not least, Indonesia could also re-strengthen its sport cooperation sharing best practices in low profile cooperation such as natural disaster management and human trafficking issues. For sport cooperation, back in 1964, a former prominent Indonesia badminton player, Mr. Tan Joe Hok became badminton coach at Deportivo Chapultepec, Mexico City (Pramudyo, 2004). The Mexican people do love sports; thus, it opens a big opportunity to promote Indonesian sports such as badminton, pencak silat (Indonesian martial arts), and sepak takraw by sending coaches to Mexico.

In the political realm, both countries could build a value-added partnership by establishing more dynamic, progressive, and mutually beneficial relations through working closely on common interests in the regional and international fora. Currently, both states have cordial relations and both are democratic and emerging economies that benefit from open economies with robust growth rates and a signi-

ficant level of economic power. These are important foundation and a milestone in the mutual endeavor towards an active, dynamic, and stronger cooperation. There are many international fora, among others the United Nations, APEC, MIKTA, FEALAC, Indonesia-Pacific Alliance, WTO, and G-20 from which both could share common interests. The world is changing rapidly, and new regional and global issues and challenges have emerged. The world needs to foster renewed and innovative partnerships to provide pragmatic, creative, and constructive solutions to address the challenges.

Indonesia and Mexico could work together and can play an active and constructive role in the international agenda and exert greater influence to address the regional and global challenges and strengthening the global governance in major international fora. Despite both coming from different cultures and regions, the states share core values and similarities. Strengthening the political relations could support the elevation of their relations into a so-called Comprehensive Partnership. In an interview, Prof. Juan José Ramírez Bonilla suggested the Indonesian government to also bring the Pacific Alliance members to become observers for Regional

Cont. note 27

to the limited available funds, thus, in this space the Korean Pagoda was built. In the early 1980s, the Mexican government requested again to build the Soekarno statue in the Paseo de la Reforma, and due to no response from the Indonesian government, finally, in the space the statue of the Yugoslavian Non-Alignment Movement leader, Joseph Broz Tito, was built. It is also believed that the Mexican government request was inopportune, as Soeharto in fact considered Soekarno as his rival.

Comprehensive Economic Partnership (RCEP) and the Mexican government should make full use of the Pacific Alliance with its Asian-orientation agenda. Further, with a very clear agenda, Mexico could also attempt to become an integral player in the Asia Pacific region, for instance, by participating in the political and security dialogue with ASEAN. The current Mexican president expects Mexico to be able to act as a country with an increasing role in the world as a middle power state. But to achieve this objective, for instance, in the Asia Pacific and ASEAN region, Mexico should come up with a very clear agenda and needs to have strong political willingness complemented with stronger efforts.

Conclusion

Over the years, the bilateral relations between both countries have been generally positive, good, and cordial. For Indonesia, Mexico is the second oldest Latin American partner after Brazil in which the diplomatic relation was established in April 1953. During the Soekarno administration, Indonesia and Mexico enjoyed the peak momentum of the political relations. But during the Soeharto regime, the relations deteriorated from used to be a 'very close friend' to become simply a 'friend'. Soeharto's foreign policy priorities were to support national economic development and enhancing people's prosperity. Thus, from

this national interest, Mexico was viewed not a priority partner. At least this was clearly seen in his earlier period of administration, despite some invigoration to strengthen economic relations was visible in the later period starting in the late 1980s until the mid-1990s. Post Soeharto regime, the bilateral relations strengthened, particularly after the Indonesian transition period, and these bilateral relations, particularly within the economic sphere, have accelerated, when the U.S. recession and the global economic crisis emerged.

Both countries have exchanged official visits at the highest level over the years. The paper pointed out that there is plenty space that both countries could take advantage of to increase the collaboration between the governments, strengthen economic ties, and promote connection among people. But to achieve this mission, both countries need to have strong political willingness, work hard, and address the inherent matters and issues in an innovative and creative manner. There are lingering issues that need to be tackled out, including the assumed conventional perceptions of long geographical distance which leads to high transportation costs, similar economic and export structures leading the trade patterns to be perceived more as rivals than as complementary partners, language barriers, lack of infrastructures, and low people-to-people contact; these have ultimately caused the bilateral relations to be below their potentialities over the years. Taking into accou-

nt the constraints and opportunities to strengthen the bilateral relations, the current Indonesian and Mexican foreign policy orientations, and the lessons learned from the Sino and Indian relations with Mexico, several policy recommendations were formulated in this paper.

For the economic relationship which is the core of the current bilateral relations, both states need to find creative ways on how to evolve from rival countries (competitors) to become an emerging collaborative partnership. Despite historically being the bilateral economic relationship more a rivalry, with strong political will and implementing the appropriate economic diplomacy measures, the Indonesia-Mexico bilateral economic relationship could evolve from being competitors to be emerging collaborative partners, ultimately achieving a so-called 'comprehensive partnership' as agreed by both Heads of State in the Joint Statement 2013.

Several policy recommendations to strengthen the bilateral economic relations are, among others: Indonesia should make use of the Mexican strategic geoFigure position *vis-a-vis* the United States through investing in the Maquiladora sector which provides opportunities to reap virtually tariff-free exported products to the U.S. market and also opportunities to benefit from lower production costs, acquire new technologies, and improve production processes through partnership with the Mexican firms. And as a reciproci-

ty, Mexico should invest in the MP3EI sectors. Second, Indonesia should strengthen its marketing program and market intelligence. Indonesia should promote and sell the Indonesian brands to an expanding and increasingly affluent Mexican middle class that is developing a taste for a broad variety of foreign goods. Further, Indonesia must leverage a product's Indonesian identity to appeal to the Mexican consumers' growing interest in foreign goods. Quality and uniqueness are the keys to penetrate the Mexican market, two things that are owned by Indonesia.

The paper suggested three potential businesses to promote Indonesian identity: the culinary business, the creative and the entertainment industry. Further, in the textile and footwear industries, both countries could also potentially be complementary rather than rivals as long as both states focus on brands, product uniqueness, and quality. Third, to smoothen the Indonesian business activities in Mexico, the Indonesian business people need to work with local Mexican partners to build sales and distribution networks in Mexico. Further, to facilitate business cooperation and people-to-people contact, Indonesia and Mexico should open a direct transportation link in the future.

Acknowledging both countries have a booming number of middle class groups but characterized as 'price and cost sensitive' groups, thus, a faster and cheaper transportation link is essentially needed. The direct transportation

link ultimately reduces transportation cost, thus, making both countries' commodities cheaper and help to facilitate business-to-business contact, and people-to-people interaction as a whole. Further, both countries need to establish a roadmap to build the maritime cooperation, not only for the transportation and tourism sectors, but also to make use of its potentialities for instance, for sea-lanes communications and aqua-cultures.

To support the Indonesian economic diplomacy program in Mexico, the socio-cultural programs should be strengthened, particularly in order to promote awareness and a positive image about Indonesia. One suggested approach is to establish a center of excellence to learn about Indonesia-Mexico studies, a so called Center for Indonesia-Mexico Studies (Cindomex). Given the available resources, one potential location would be at the El Colmex. But, El Colmex alone would not be effectively able to make this Center viable in the long-run and a strong support from the Indonesian government and the relevant Indonesian and Mexican stakeholders is crucially needed. To further strengthen the diplomatic relations, a symbolic President Soekarno statue should be built in Mexico City, one which was requested by the Mexican government but refused during the Soeharto regime. Other potential socio-cultural cooperation includes sport cooperation sharing best practices in low profile cooperation such as natural disaster management and human trafficking issues.

Finally, in the political realm, both countries could build a value-added partnership by establishing more dynamic, progressive, and mutually beneficial relations through working closely on common interests in the regional and international fora. The international fora among others are the United Nations, APEC, MIKTA, FEALAC, Indonesia-Pacific Alliance, WTO, and G-20. Both sides acknowledge the potentialities that both states could benefit from strengthening the bilateral relations. Currently, both are secular and democratic countries with open and fast-growing economies and complemented with a cordial and friendly relations; then, to achieve more dynamic, progressive, and mutually cordial ties between the two states, and ultimately to elevate the diplomatic relations into Comprehensive Partnership seems to be a visible goal to be achieved.

References

- Alvolante (2008). Geely no Contacta aún a México para Instalar Planta", *Alvolante Website*, 17th January. Available from: <http://www.alvolante.info/nacionales/geely-no-contacta-aun-a-mexico-para-instalar-planta/>
- Anjaiah, V. (2008). Mexico, Indonesia are still good friends after 55 years: Envoy. *The Jakarta Post*. September 15. Retrieve from <http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/15/mexico-indo->

- nesia-are-still-good-friends-after-55-years-envoy.html
- Asian African Conference Commemoration 2015 Committee (2015). Asian African Conference Commemoration 2015 Newbie, Asian African Conference Commemoration 2015 Website. Retrieve from <http://www.aacc2015.id/?p=about>
- Asian Art Museum (2011). Excerpt from Miguel Covarrubias' "La Isla de Bali" (filmed in the 1930s), YouTube Online, 14 January. Retrieve from <https://www.youtube.com/watch?v=W9DScGxfabU>
- Bonilla, J. J. R. (2015). Interviewed by Sulthon Sjahril Sabaruddin at *El Colegio de Mexico*, 15 October, Mexico City.
- CAPA Centre for Aviation (2013). Garuda Indonesia & Aeromexico Poised to Become First Southeast Asia-Latin America Codeshare Partner. *CAPA Centre for Aviation Online*, 10 October. Retrieve from <http://centreforaviation.com/analysis/garuda-indonesia--aeromexico-poised-to-become-first-southeast-asia-latin-america-codeshare-partner-132784>
- Centeno, A. (2012). Dressing Sharp in Hot Weather: The Guayabera. *The Art of Manliness*, 9 August. Retrieve from http://www.artofmanliness.com/2012/07/25/guayabera/#disqus_thread
- Department of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia (1971). Dua Puluh Lima Tahun: Departemen Luar Negeri 1945-1970. *Ofsett KAWAL*, August, Jakarta.
- Dibble, S. (2010). Tijuana-Shanghai Flights to Resume. *The San Diego Union Tribune*, 12th January, the United States of America. Retrieve from <http://www.sandiegouniontribune.com/news/2010/jan/12/china-lifting-ban-flights-mexico/>
- Ellis, E.R. (2009). *China in Latin America: The Whats & Wherefores*. Lynne Rienner Publishers, London.
- Flex Film Ltd. (2015). Flex Americas S.A. de C.V. *Flex Film Ltd Website*. Retrieve from <http://www.flexfilm.com/FLEX%20AMERICAS.aspx>
- Gao, G. (2009). Plans Suspended for FAW's new plant in Mexico. *Automotive News Gasgoo*, 17th June. Retrieve from <http://autonews.gasgoo.com/china-news/plans-suspended-for-faw-s-new-plant-in-mexico-090617.shtml>
- HSBC (2015). Oportunidades de importación y exportación entre México y EU. *HSBC Global Connections*, 27th August. Retrieve from <https://globalconnections.hsbc.com/mexico/es/articulos/importaciones-y-exportaciones-entre-mexico-y-eu>
- Hutchison Port Holdings Limited (2015). Media Contacts. *Hutchison Port Holdings Limited Website*. Retrieve from <https://www.hph.com/en/about/directory.html>
- Lenovo (2009). Monterrey será centro tecnológico estratégico en México. *Lenovo Website*, 18th February. Available online: http://www.lenovo.com/news/mx/es/2009/02/18_02_2009.html

- Library of Congress (2011). *Miguel Covarrubias Papers*. Manuscript Division Library of Congress, the United States of America. Retrieve from memory.loc.gov/service/mss/eadx-mlmss/...pdf/ead.../ms011099.pdf
- Marsudi, R.L.P. (2010). Foreign Policy towards America and Europe. *Public Lecture*, 19 April, Jakarta.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia (2013). Joint Statement between the Republic of Indonesia and the United Mexican States on the Occasion of the Working Visit of His Excellency Enrique Peña Nieto President of the United Mexican States to Indonesia. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia Website*, 6th October. Retrieve from <http://www.kemlu.go.id/Documents/APEC%202013/Joint%20Statement%20%20RI%20-%20Mexico%206%20Oct%202013.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia (2015a). Business Dialogue: Do not Hesitate to Make Use of Ministry of Foreign Affairs to Expand Business Worldwide. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia Website*, 9th February, Jakarta. Retrieve from http://kemlu.go.id/_layouts/mobile/PortalDetail-NewsLike.aspx?l=en&ItemID=56af0a1f-8711-444c-8a1d-b69df20262c7
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia (2015b). Press Release: Indonesia Resmi Menjadi Negara Peninjau Aliansi Pasifik. *Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia Website*, 31st July. Retrieve from <http://www.kemlu.go.id/Pages/PressRelease.aspx?IDP=1561&l=id>
- Ministry of Trade of the Republic of Indonesia (2015). Neraca Perdagangan Indonesia dengan Meksiko Periode: 2010-201. *Ministry of Trade of the Republic of Indonesia Website*. Retrieve from <http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/indonesia-export-import/balance-of-trade-with-trade-partner-country?negara=421>
- Nurhayat, W. (2014). Genjot Ekspor, Jokowi akan Berdayakan Dubes. *detikfinance.com*, 8th October. Retrieve from <http://finance.detik.com/read/2014/10/08/154954/2713271/4/genjot-ekspor-jokowi-akan-berdayakan-dubes>
- Pramudyo, H. (2004). Catatan 50 Tahun Hubungan Diplomatik Indonesia-Meksiko 1953-2003. *Kedutaan Besar Republik Indonesia Mexico City*, June, Mexico City.
- Pransidhi, E. & Silaen, L. (2006). Cemex to Sell Semen Gresik Stake. *The Wall Street Journal*, 25th July. Retrieve from <http://www.wsj.com/articles/SB115377811414815765>
- Qraved Journal, (2015). 5 Restoran Mexico Paling Enak di Jakarta. *Qraved Online*, 6th January. Retrieve from <http://www.qraved.com/journal/food-for-fun/5-restoran-mexico-paling-enak-di-jakarta/>
- Ruiz, C. (2014). Empresa: 5 tecnológicas chinas que quieren ganar con

- la apertura en Telecom. *El Financiero*, 2nd November. Retrieve from <http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/tecnologicas-chinas-que-quieren-ganar-con-la-apertura-en-telecom.html>
- Sjahril, S.S. (2012). Assessing Potential and Impact on Bilateral Trade Expansion between Indonesia and Argentina. *Jurnal Luar Negeri*, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, July-December Edition, Vol.29, No.2, Jakarta.
- Woolcock, S. (2011). Factors Shaping Economic Diplomacy: An Analytical Toolkit. In: Bayne, N. & Woolcock, S. (2011). *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 3rd Edition, Ashgate, London.
- World Bank (2015). Mexico: Country at a Glance. *World Bank Website*. Retrieve from <http://www.worldbank.org/en/country/mexico>
- World Integrated Trade Solutions (2015). Trade Database and Trade Indicators. *World Bank*. Last retrieved 26th March 2015: <http://wits.worldbank.org/>
- Xinhua English, (2005), "President Hu's Visit Aims to Strengthen Sino-Mexican Strategic Partnership", *SINA Online*, 9th September. Retrieve from <http://english.sina.com/1/2005/0911/45549.html>
- Yan, F. (2008). China's Zhongxing Auto Delays \$300 mln Mexico Plant", *Reuters Online*, 23rd July. Retrieve from <http://www.reuters.com/article/2008/07/23/zhongxingauto-mexico-idUS-SHA34112520080723>

INFORMACIÓN PARA AUTORES/AS

ACERCA DE LA REVISTA FARIES – ISSN 1909-3063 / Electrónico 1909-7743
Descripción: medio de creación y difusión del conocimiento interdisciplinario en ciencias sociales a nivel nacional e internacional. Actualmente la Revista se encuentra difundida en las siguientes bases internacionales: Redalyc, Latindex, Dialnet, Fuente Académica, EBSCO, SciELO, Proquest, Clase. Ahora en Open Journal System.
Objetivo: publicación de los artículos resultados de investigación científica, reflexión e innovación, aumentanso en cada edición su impacto internacional.
Temas: publica artículos que pertenecen a los ámbitos de las relaciones internacionales, estudios políticos, de seguridad pública y privada, y defensa, así como los que tienen una relación interdisciplinar y transdisciplinar.
Lectores: está dirigida a docentes e investigadores nacionales e internacionales, expertos temáticos afines, organizaciones internacionales e institucionales, responsables de gestar la política y para todos aquellos productos resultados de proyectos o centros de investigación.

CONVOCATORIA 2018 - I (ENERO-JUNIO)

¿Desea realizar un envío a la revista? Los autores deben registrarse en Open Journal System (OJS): <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/user/register>. Si ya están registrados, pueden simplemente conectarse y empezar el proceso de envío en cinco sencillos pasos. Es fundamental que los autores incluyan dentro de su información, el link del registro ORCID, para garantizar la difusión internacional en sistema OJS.

Son bienvenidos artículos en español, inglés 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 resultados de procesos de investigación, conforme la clasificación de Colciencias¹:

Artículo de investigación e innovación:

Documento que presenta la producción original e inédita, publicada en una revista de contenido científico, tecnológico o académico, resultado de procesos

¹ www.colciencias.gov.co

de investigación, reflexión o revisión, que haya sido objeto de revisión por pares. En ningún caso se aceptará como artículo de investigación, resúmenes, comunicaciones a congresos, cartas al editor, reseñas de libros, bibliografías, boletines institucionales, notas editoriales, necrologías, noticias o traducciones de artículos ya publicados en otro medio, columnas de opinión o coyuntura (aplicando la exclusión incluso si los mismos han sido objeto de revisión por pares). A su vez, un artículo de investigación puede clasificarse en:

- *Artículo de investigación científica y tecnológica*: documento que presenta de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura que en general se utiliza, contiene cuatro secciones importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
- *Artículo de reflexión*: texto que expone resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales. Se trata de un estudio crítico con resultados y aportes.
- *Artículo de revisión*: documento producto de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos cincuenta referencias.

En caso de que los envíos lleguen una vez iniciado el proceso de corrección de estilo, traducción, diseño, diagramación e imprenta, y al ser aprobados, serán tenidos en cuenta para los procesos editoriales subsiguientes, si así lo manifiestan sus autores.

Los artículos serán objeto de evaluación mediante proceso de doble par ciego, y en caso de divergencia entre los conceptos, se utilizará un tercer árbitro, mediante el cual se avalan los contenidos a publicar, los cuales representan aportes significativos a las áreas y temáticas interdisciplinarias que representa.

El proceso de arbitraje tomará aproximadamente 20 días hábiles posteriores al vencimiento de recepción de artículos para cada edición. El plazo de recepción para la edición 2018-I es 15 de julio de 2017.

Una vez determinado por los árbitros 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, este le comunicará a los autores la decisión respecto a la publicación, con el acompañamiento del Comité Editorial y Científico hasta la efectiva divulgación, reservándose el equipo editorial los derechos de impresión, reproducción total o parcial del material, así como realizar las modificaciones editoriales que estime convenientes.

Para ello, también el editor se apoyará de las recomendaciones que realicen los comités, enriqueciendo la edición final con las contribuciones de personas con amplio conocimiento sobre las temáticas vinculadas a la revista, y que con su amplio recorrido en la investigación, garantizarán con sus juicios valorativos, la originalidad, relevancia, estructura y articulación, sintaxis, desarrollo conceptual, generación de conocimiento y el debido soporte referencial de nuestra publicación.

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 puntos, espaciado y medio y márgenes simétricas de 2.54 cm. No superar las 10.000 palabras sin incluir las referencias y tablas. Debe enviarse en formato .doc o .docx.
TÍTULO EN ESPAÑOL, INGLÉS Y PORTUGUÉS. Mayúscula, negrita y centrado.	Breve descripción del documento o artículo. Insertar con un asterisco pie de página explicando de cuál centro de investigación, número del proyecto surge el artículo o investigación desde donde se origina el artículo y el tipo del mismo según la clasificación de Colciencias.
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 y la dirección electrónica institucional.
RESUMEN DEL ARTÍCULO EN ESPAÑOL, INGLÉS Y PORTUGUÉS. Alineación texto a la izquierda y negrita (solo la palabra Resumen, Abstract y Resumo)	Máximo 250 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. Debe ser claro, coherente y sucinto y no debe incluir referencias bibliográficas.
Palabras Clave en español, inglés y portugués. Alineación texto a la izquierda y negrita	Palabras clave de acuerdo con el código JEL. Mínimo 3 máximo 8, orden alfabético.
INTRODUCCIÓN - Alineación texto a la izquierda y negrita	Establece el problema de investigación, el marco teórico, la metodología empleada, los resultados y una aproximación al tema.
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.
---	---

La revista se acoge a las normas éticas para publicaciones dadas por el COPE: <http://publicationethics.org/resources/code-conduct>. Una vez remitido el artículo al proceso editorial se entenderán los derechos de cesión concedidos por el autor a la revista para publicarlos por primera vez.

Igualmente, la recepción del artículo no implica la obligación para su publicación ni compromiso con respecto a la fecha de la misma; una vez publicados, no recibirán contraprestación económica alguna. Esto con el fin de potencializar, dinamizar y visibilizar las producciones científicas con contenido de calidad y sin fines de lucro. Los costos son en su totalidad asumidos por la Universidad Militar Nueva Granada, proporcionando un acceso abierto a sus lectores a la totalidad del contenido, fomentando un mayor intercambio global del conocimiento.

La revista someterá todos los artículos a revisión en la plataforma Turnitin Ephorus para la detección de plagios y anti-plagios. Sin embargo, los contenidos son de responsabilidad de sus autores y, de ninguna manera, comprometen a la revista o a la Institución.

Los autores deben declarar la no existencia de conflictos de intereses ya sea por motivos de financiación del proyecto del cual es resultado el artículo, así como por motivos intelectuales, académicos, morales, éticos e investigativos. La carta de no conflicto de intereses debe ser enviada como documento complementario por medio de la plataforma OJS a revistas.unimilitar.edu.co.

Atentamente,

DIANA PATRICIA ARIAS HENAO
Doctora en Relaciones Internacionales
Editora - revistafaries@unimilitar.edu.co

INFORMATION FOR AUTHORS

ABOUT FARIES JOURNAL – ISSN 1909-3063 / Electronic 1909-7743
Description: Media for the creation and diffusion of interdisciplinary knowledge on Social Sciences, both nationally and internationally. Currently, the journal can be found in the following international databases: Redalyc, Latindex, Dialnet, Fuente Académica, EBSCO, SciELO, Proquest, Clase. Now available in Open Journal System.
Objective: To publish articles as a result of scientific research, reflection, and innovation, increasing its international impact with every published issue.
Topics: Articles belonging to the scopes of international relations, political studies, public and private security, and defense are published, as well as those presenting an interdisciplinary and transdisciplinary relation.
Readers: Addressed to scholars and researchers, national and international; experts on similar topics; international and interinstitutional organizations; policy makers; and to all products outcome of research projects or centers.

PUBLICATION ANNOUNCEMENT 2018 - I (JANUARY-JUNE)

Do you want to submit an article to the journal? Authors must register in Open Journal System (OJS): <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/user/register>. If already registered, they can log in and start the submitting process in five simple steps. It is key for authors to include in the information the ORCID registry link in order to guarantee the international diffusion by OJS.

Articles in Spanish, English, and Portuguese are received. Faries Journal is published twice yearly: January-June, and July-December. Due to editorial policies, we always receive original articles resulting from research process in accordance with Colciencias classification:

Research and Innovation Article:

A document presenting original and unpublished production that is published in a scientific, technological, or academic journal, result from research, reflection,

¹ www.colciencias.gov.co

or review processes that has been submitted for peer review. In any case the following documents will be accepted as research articles: summaries, communications to congresses, letter to editors, book reviews, bibliographies, institutional reports, editorial notes, eulogies, news or translations or already published articles, opinion or support columns (the exclusion applies even in the case of such documents having being submitted to peer review).

In turn, a research article can be classified as:

- *Scientific and Technological Research Article*: A document which accurately presents the original results from already finished research projects. The general structure applied presents four main sections: introduction, methodology, results, and conclusions.
- *Reflection article*: A text which presents the results from already finished research efforts from an analytical, interpretative, or critical perspective regarding a specific topic and resorting to original sources. This is a critical study with conclusions and contributions.
- *Review Article*: A document that is the outcome of an already finished research where the results from published or unpublished research efforts concerning a particular field of science or technology are analyzed, systematized, and integrated. Its aim is to present new contributions and development tendencies. It is characterized by presenting a thorough bibliographical review of fifty references at least.

In case of submissions arriving once the processes of style editing, translation, design, layout, and printing have already started, and if being approved, they will be considered for future editorial processes when the authors express their consent.

The articles will be submitted to assessment by means of a double-blind pair process, and, in case of divergence between concepts, a third referee will be applied to back up the contents to be published. These represent meaningful contributions to the areas and interdisciplinary topics the journal represents.

The arbitration process takes around 20 work days after the deadline for the reception of articles for every issue. The reception deadline for the 2018-I issue is July 15th 2017.

Once acceptance, rejection, or request for modifications is determined by the referees, the authors will be informed of each particular situation and the editorial process will continue. Authors who might carry major modifications out must do so not exceeding the deadline requested by the editor, who in turn will send the modified text to arbitration for its approval or rejection.

When the referee submits the assessment to the editor, the authors will be informed of the decision concerning publication; the Editorial and Scientific Committees will accompany the process until the effective divulgation of the article, retaining for themselves the printing rights and the total or partial reproduction of the material, as well as the implementation of editorial modifications if considered convenient.

The editor will also rely on recommendations issued by the committees, thus enriching the final edition with the contributions of people with vast knowledge on the topics covered by the journal and who, due to their long career on research, will guarantee with their assessment the originality, relevance, structure and articulation, syntax, conceptual development, knowledge growth, and the proper referential support of our publication.

The articles that are subjected to the consideration of the members of the arbitration group must include the following items in strict order; otherwise, the article will be rejected.

SECTION OF THE ARTICLE	DESCRIPTION
BASIC CONSIDERATIONS	The article is presented in Times New Roman Font, size 12, 1,5 spacing and symmetrical margins layout. Do not exceed 10,000 words (no including references and charts) It must be sent in .doc or.docx format.
TITLE IN SPANISH, ENGLISH, AND PORTUGUESE Upper case, in bold, centered.	A brief description of the document or article. Insert a footnote using an asterisk to explain the research center from which the article comes, the number of the project or research from which the article comes and its typology according to Colciencias.
NAME OF THE AUTHOR(S) Upper case, aligned right, in bold	After the first asterisk of the title and regarding the name or names of the author(s), mention in a footnote using two asterisks: academic degrees, institutional affiliation, and institutional e-mail account.
ABSTRACT OT THE ARTICLE IN SPANISH, ENGLISH, AND PORTUGUESE. Aligned left, in bold (only the word Resumen, Abstract, or Resumo)	No more than 250 words, specifying contextualization, problem question, objective, methodology and main findings (in case of research) or preliminary conclusions in case of a different typology, as well as the approach followed. It must be clear, coherent, brief, without bibliographical references.
Key words in Spanish, English, And Portuguese., Aligned left in bold.	Key words according to the JEL code. 3 words at least, no more than 8. In alphabetical order.
INTRODUCTION – Aligned left, in bold	The research problem is established, as well as the theoretical framework, the methodology implemented, the results obtained, and an approximation to the topic.
DEVELPMENT OF THE TOPIC - Aligned left, in bold.	Subtitles following APA norms - Sixth edition updated.
CONCLUSION – Aligned left, In bold	It shows the value and impact of the research's product. Do not present brief conclusions, as these establish a list of the main findings identified after the research work and are explicitly presented in the document.

REFERENCES – Aligned left, in bold.	APA norms - Sixth edition updated. For electronic references, it is necessary to mention the date of accessing, as well as the author, media of publication, and date of publication. It is recommended not to use the automatic quotation system of the word processor. Write references, no bibliography.
-------------------------------------	---

The journal subscribes to the ethical normative for publications issued by COPE: <http://publicationethics.org/resources/code-conduct>. Once the article is submitted to the editorial process, the surrender of property rights by the author to the journal for the article's first publication is granted. Likewise, the reception of the article does not imply the obligation to publish it nor any commitment concerning the date of publication; once the articles are published, no economic compensation whatsoever will be given to their authors. Our goal is to promote, stimulate, and grant visibility to high quality and non-profitable scientific productions. The publication costs are totally covered by the Universidad Militar Nueva Granada, offering its readers open access to the whole content of the journal, promoting thus a higher global exchange of knowledge.

The journal will submit all articles to review to the Turnitin Ephorus in order to detect plagiarism and anti-plagiarism. However, the contents are responsibility of their authors and in any case they compromise the journal or the Institution.

The authors must declare not being in conflict of interest whether by the financial support to the project from which the articles originates or by intellectual, academic, moral, ethical, or research reasons. The letter declaring not being in conflict of interest must be sent as an additional document by means of the OJS platform to revistas.unimilitar.edu.co.

Sincerely,

DIANA PATRICIA ARIAS HENAO
PhD in International Relations
 Editor - revistafaries@unimilitar.edu.co

INFORMAÇÃO PARA AUTORES/AS

SOBRE A REVISTA FARIES – ISSN 1909-3063 / Eletrônico 1909-7743
Descrição: meio de criação e difusão do conhecimento interdisciplinar em ciências sociais a nível nacional e internacional. Atualmente a Revista encontra-se difundida nas seguintes bases internacionais: Redalyc, Latindex, Dialnet, Fonte Acadêmica, EBSCO, SciELO, Proquest, Clase. Agora em Open Journal System.
Objetivo: publicação dos artigos resultante de pesquisa científica, reflexão e inovação, aumentando o seu impacto internacional em cada edição.
Temas: publica artigos que pertencem aos âmbitos de relações internacionais, estudos políticos, defesa e de segurança pública e privada, assim como os que têm uma relação interdisciplinária e transdisciplinária.
Leitores: está dirigida a docentes e pesquisadores nacionais e internacionais, perito temáticos afines, organizações internacionais e institucionais, responsáveis de gerenciar a política e para todos aqueles produtos resultados de projetos ou centros de pesquisa.

CONVOCATÓRIA 2018 - I (JANEIRO-JUNHO)

Deseja realizar um envio para a revista? Os autores devem se registrar em Open Journal System (OJS): <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/user/register>. Si já estão registrados, podem simplesmente entrar e começar o processo de envio em cinco simples passos. É fundamental que os autores dentro da sua informação incluam, o link do registro ORCID, para garantir a difusão internacional no sistema OJS.

Serão bem vindos os artigos em espanhol, inglês e português. A frequência da revista Faries é de duas publicações anuais: de janeiro a junho e de julho a dezembro. Por políticas editoriais sempre estamos recebendo artigos inéditos resultados de processos de pesquisa, conforme a classificação de Colciencias¹:

Artigo de pesquisa e inovação:

Documento que apresenta a produção original e inédita publicada em uma revista de conteúdo científico, tecnológico ou acadêmico, resultado de processos de investigação, reflexão ou revisão que tenha sido objeto de revisão dos pares.

¹ www.colciencias.gov.co

Em nenhum caso será aceitado como artigo de pesquisa, resumos, comunicações a congressos, cartas ao editor, sinopse de livros, bibliografias, boletins institucionais, notas editoriais, necrologias, notícias ou traduções de artigos já publicados por outro meio, colunas de opinião ou conjuntura (aplicando a exclusão inclusive se os mesmos tenham sido objeto de revisão por pares). Por sua vez, um artigo de pesquisa pode classificar-se em:

- *Artigo de pesquisa científica e tecnológico*: documento que apresenta de maneira detalhada, os resultados originais de projetos terminados de pesquisa. A estrutura que no geral é utilizada, contém quatro seções importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.
- *Artigo de reflexão*: texto que expõem resultados de pesquisa terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, buscando em fontes originais. Trata-se de um estudo crítico com resultados e contribuições.
- *Artigo de revisão*: documento resultado de uma pesquisa terminada onde se averiguam, sistematizam e integram os resultados das pesquisas publicadas ou não publicadas, sobre um campo da ciência ou tecnologia, com a finalidade de dar conta dos avances e das tendências de desenvolvimento. Caracteriza-se por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos cinquenta referências.

No caso em que, os envios, cheguem uma vez já iniciado o processo de correção de estilo, tradução, desenho, diagramação e imprensa e ao ser aprovados, serão mantidos em consideração para os processos editoriais subsequentes, si assim os manifestam os seus autores.

Los artigos serão objeto de avaliação mediante processo de duplo par cego, e em caso de divergência entre os conceitos, será utilizado um terceiro juiz, mediante o qual se avaliarão os conteúdos a ser publicados, os quais representam contribuições significativas nas áreas e temáticas interdisciplinares que representam.

O processo de julgamento tomará aproximadamente 20 dias úteis posteriores ao vencimento do recebimento de artigos para cada edição. O prazo estipulado de recebimento para a edição 2018-I é 15 de Julho de 2017.

Uma vez já determinada pelos juízes a aceitação, não aceitação ou solicitação de modificações aos autores, se dará a conhecer a situação em particular para continuar com o processo editorial. Os autores que deverão realizar modificações maiores, é solicitado que o faça em um lapso de tempo não superior a data solicitada pelo editor, o qual novamente reenviará ao juiz o texto modificado para a sua aceitação ou não aceitação.

Quando o juiz disponha a sua avaliação ao editor, o mesmo comunicará aos autores a decisão ao respeito da publicação, com o acompanhamento do Comitê Editorial e Científico até a efetuação da divulgação, reservando-se a equipe editorial os direitos de impressão, reprodução total ou parcial do material, assim também como realizar as modificações editoriais que estime necessárias.

Para ele, também o editor, se apoiará nas recomendações que realizem os comitês enriquecendo a edição final com as colaborações de pessoas com amplo conhecimento sobre as temáticas vinculadas a revista, e que, com a sua ampla experiência na pesquisa, certificarão com o seu julgamento valorativo, a originalidade, relevância, estrutura e articulação, sintaxes, desenvolvimento conceitual, geração de conhecimento e da devida estrutura referencial de nossa publicação.

Os artigos que forem submetidos a consideração pelos membros do grupo arbitral, deverão conter em ordem estrita os seguintes itens, do contrário o artigo não será aceitado.

PARTE DO ARTIGO	DESCRIPCIÓN
Idéias principais	Apresenta - se em letra Times New Roman, tamanho 12 pontos, espaçado e meio e margens simétricas de 2.54 cm. Não superar as 10.000 palavras sem incluir as referências e tabelas. Deve ser enviada em formato .doc o .docx.
TÍTULO EN ESPANHOL, INGLES E PORTUGUES. Maiúscula, negrilla e centrado.	Curta descrição do documento ou artigo. Incluir com um asterisco pé de página explicando de qual centro de pesquisa, número do projeto surge o artículo ou pesquisa desde onde se origina o artigo e o tipo do mesmo, de acordo a classificação de Colciencias.
NOME DO AUTOR(ES) Maúscula, alinhamento texto a Dereita e negrilla.	Posterior ao primeiro asterisco do título é referido ao nome ou nomes de autor, referenciar com uma sequência de asteriscos, no pé de página, detalhando: títulos acadêmicos; filiação institucional e o Endereço electrónica institucional.
RESUMO DO ARTIGO EM ESPANHOL, INGLES E PORTUGUES. Alinhamento texto a esquerda e negrilla (somente a palavra Resumo, Abstract e Resumo)	Máximo 250 palavras, especificando contextualização, pergunta problema, objetivo, metodologia e principais descoberta (si for de pesquisa) ou conclusões preliminares si se trata de outra tipologia, Assim também como o seu enfoque. Deve ser claro, coerente e conciso e não deve incluir referências bibliográficas.
Palavras Chave em espanhol, inglês e português. Alinhamento texto a Esquerda e negrilla	Palavras chave de acordo com o código JEL. Mínimo 3 máximo 8, ordem alfabética.
INTRODUÇÃO - Alinhamento texto a esquerda e negrilla	Estabelece o problema da pesquisa, o marco teórico, a metodologia empregada, os resultados e uma aproximação ao tema.
DESENVOLVIMENTO DA TEMÁTICA - Alinhamento texto a esquerda e negrita	Sub-titulação de acordo as normas APA - Sexta edição atualizada.
CONCLUSÃO - Alinhamento texto a esquerda e negrilla	Mostra o valor e o impacto do produto da pesquisa. Não Apresentar conclusões curtas, já que estabelecem uma numeração das principais descobertas identificadas logo após do exercício investigativo e se encontram presentes de maneira explícita no documento.

<p>REFERENCIAS - Alinhamento texto a Normas APA Sexta Edição atualizada. Nas referências eletrônicas a esquerda e negrilla</p>	<p>É necessário indicar a data da consulta, assim como também o autor e o meio da publicação e a data da mesma. Se Aconselha não usar o sistema de consulta automática proporcionado pelo processador de texto. Escrever referencias Biográficas.</p>
--	---

A revista se ampara as normas éticas para as publicações dadas pelo COPE: <http://publicationethics.org/resources/code-conduct>. Uma vez remitido o artigo ao processo editorial se entenderam os direitos de autorização concedidos pelo autor a revista para publicar los por primeira vez.

Igualmente, o recebimento do artigo não implica a obrigação para a sua publicação nem compromisso com respeito a data da mesma; uma vez publicados, não receberam nenhum honorário econômico. Este com a finalidade de potencializar, dinamizar e visibilizar as produções científicas com conteúdo de qualidade e sem ânimo de lucro. Os valores são na sua totalidade assumidas pela a Universidad Militar Nueva Granada, proporcionando um acceso aberto aos seus leitores na totalidade do conteúdo, fomentando uma maior troca global do conhecimento.

A revista submeterá todos os artigos a revisão na plataforma Turnitin Ephorus para a detenção de plágios (cópia) e anti-plágios (anti-cópia) . Mas porem os conteúdos são de responsabilidade de seus autores e de nenhuma maneira, comprometem a revista ou a Instituição.

Os autores devem declarar a não existência de conflitos de interesses, já seja por motivos de financiamento do projeto do qual é o resultado o artigo, assim como, por motivos intelectuais, acadêmicos, morais, éticos e de pesquisa. A carta de não conflito de interesses deve ser enviada como documento complementário por intermédio da plataforma OJS a revistas.unimilitar.edu.co.

Atentamente,

DIANA PATRICIA ARIAS HENAO
Doutora em Relações Internacionais
Editora - revistafaries@unimilitar.edu.co

Impreso
AF&M Producción Gráfica S.A.S.
Calle 63 B No. 71 C 45, Of. 402
Bogotá, D.C. - Colombi