

RELACIONES INTERNACIONALES

DIÁLOGOS

Mabel Gómez Oliver

ESTUDIOS

La política exterior del tercer gobierno peronista en la Argentina (1973-1976): conflictos, vaivenes y el aporte de la historia a los estudios internacionales

María Cecilia Miguez

¿Qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las OSC colombianas?

Erlí Margarita Marín-Aranguren

Mare crísum: complots y conspiraciones como mecanismo político para el relevo de cúpulas en los regímenes comunistas

Ivan Witker

DOSSIER

Desafíos a la Seguridad y la Defensa en el siglo XXI

La integridad e independencia del Poder Judicial como garantía frente a la amenaza del Crimen Organizado Transnacional

Jordi Feo Valero y Salvador Herencia Carrasco

Amenazas externas y Política de Defensa de Japón. Las modificaciones del gobierno de Abe

Marina Zalazar

Drones

Angel Pablo Tello

La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación

Mariano Cesar Bartolomé

Latin America Marine Corps: between the past and the future

Marcos Pablo Moloeznik

Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas?

Luis Maximiliano Barreto

El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017)

Javier Pretti, Aldana Clemente, Carlos Sebastián Ciconne

Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo

Mariana Altieri

Latin American armed humanitarianism in Haiti and beyond

Monica Hirst

El concepto de la agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones

Juan Alberto Rial

REFLEXIONES

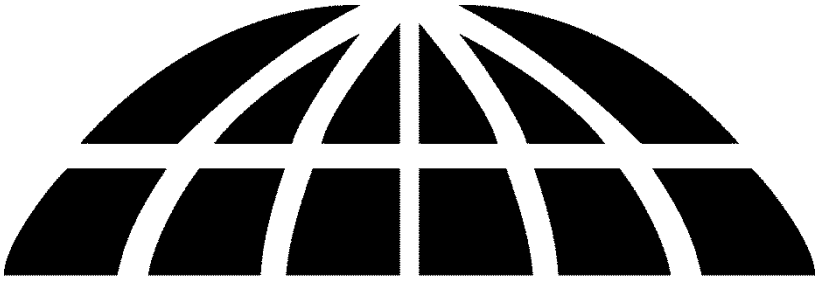
La presidencia argentina del G20

Pedro Villagra Delgado

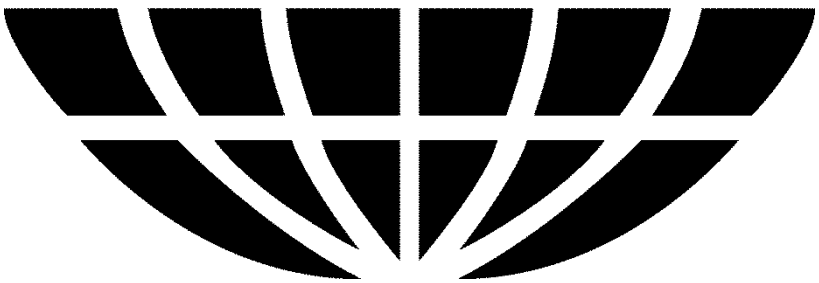
AÑO 27 - Nº 55
Julio / Diciembre 2018



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**
Presidencialidad y neutralidad



R E L A C I O N E S
I N T E R N A C I O N A L E S



RELACIONES INTERNACIONALES



Es una publicación del
Instituto de Relaciones Internacionales
(ISSN 1515-3371)



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE LA PLATA**

DIRECTOR - FUNDADOR:

Norberto E. Consani

COMITÉ DE REDACCIÓN:

Juan Alberto Rial

Secretario de Redacción

Asistentes:

Bárbara Bavoleo, Carolina Sampó

(Coordinación Comité de Evaluadores)

Celina Manso (Documentos)

Emiliano Dreon (Cronología)

María Elena Baquedano (Legislación)

Gabriel Tudda (Parlamentarias)

Alejandro Simonoff (Política Exterior Argentina)

Julia Espósito (Jurisprudencia)

Grupo de Jóvenes Intestigadores, (Lecturas)

Patricia Kreibohm (Historia)

Julieta Amorebieta y Vera

(Traductora)

Silvina Fernández Cortés (Secretaría de Prensa)

Georgina Gioiosa (Biblioteca)

Juana Alvarez Eiras (Producción editorial y
diseño gráfico)

COMITÉ EDITORIAL:

† **Aldo Ferrer**

Universidad Buenos Aires, Argentina

Félix Peña

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
(CARI), Argentina

† **Helio Jaguaribe**

Instituto de Estudios Políticos y Sociales,
Río de Janeiro, Brasil

Gordon Mace

Institut québécois des hautes études internationales,
Cánada

José Morandé

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de
Chile

Sonia Alda Mejias,

Real Instituto El Cano, España

José Angel Sotillo Lorenzo

Universidad Complutense de Madrid, España

Lee Namhee,

University of California, Los Ángeles, Estados Unidos

Jean Pierre Ferrier

Université de Paris, Francia

Rangachari Narayanan

Universidad Jawaharlal Nehru, India

Medhi Zakerian

Asociación Iraní de Estudios Internacionales (AIEI),
Irán

Lorenza Sebasta

Centro de Excelencia Jean Monnet,
Universidad de Bologna, Italia

Kiyoshi Matsushita,

Ritsumeikan University, Japón

Zidane Zeraoui

Instituto Tecnológico de Monterrey (TEC), México

Gerardo Caetano

Universidad de la República, Uruguay

Catalogada 1 (nivel superior de excelencia)

Sistema LATINDEX – CONICET

(área de Publicaciones Científicas)



Revista Relaciones Internacionales

Publicación semestral. Instituto de Relaciones Internacionales
(IRI). — Buenos Aires, Julio/Diciembre 2018.

303p.; 16 x 23 cm. (Año 27 – nº55)

ISSN (versión papel) 1515-3371

ISSN (versión digital) 2314-2766

1. Relaciones Internacionales

Editorial 7

Diálogos 13

México y Argentina, una relación cada vez más cercana.

Mabel Gómez Oliver

Estudios

La política exterior del tercer gobierno peronista en la Argentina (1973-1976): conflictos, vaivenes y el aporte de la historia a los estudios internacionales 21

The foreign policy of Argentina's third Peronist government (1973 - 1976). Conflict, fluctuations and history's contribution to international studies.

Maria Cecilia Miguez

¿Qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las OSC colombianas? 51

What has happened to international cooperation for the participation of Colombian CSOs?

Erli Margarita Marín-Aranguren

*Mare crisiu*m: complots y conspiraciones como mecanismo político para el relevo de cúpulas en los regímenes comunistas 69

*Mare crisiu*m: plots and conspiracies as political mechanism to solve the succession in the Communist regimes

Ivan Witker

Dossier:

Desafíos a la Seguridad y la Defensa en el siglo XXI 89

La integridad e independencia del Poder Judicial como garantía frente a la amenaza del Crimen Organizado Transnacional 91

The integrity and independence of the Judicial Power as a guarantee against the Threat of the Transnational Organized Crime

Jordi Feo Valero y Salvador Herencia Carrasco

Amenazas externas y Política de Defensa de Japón. Las modificaciones del gobierno de Abe 111

External threats and Japan's defense policy. The changed made by the Abe administration.

Marina Zalazar

La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación 123

Mariano Cesar Bartolomé

Latin America Marine Corps: between the past and the future Marcos Pablo Moloeznik	147
Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas? <i>Conceptualizing recent Argentine-US relations in the field of security and defense. A relationship of elective affinities?</i> Luis Maximiliano Barreto	165
El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017) <i>Argentina's position in connection with international terrorism at the UN General Assembly (1992-2017)</i> Javier Pretti, Aldana Clemente, Carlos Sebastián Ciconne	177
Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo <i>New Dynamics of Naval Power in the 21st Century: Competition for Sea Control</i> Mariana Altieri	197
Latin American armed humanitarianism in Haiti and beyond <i>El humanitarismo armado latinoamericano en Haití y más allá</i> Monica Hirst	213
El concepto de la agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones <i>The concept of 'aggression' in International Law and its influence on Argentina's domestic laws. Debates on its relevance and limitations.</i> Juan Alberto Rial	227
Drones Angel Pablo Tello	245

Reflexiones	269
--------------------	------------

La presidencia argentina del G20
Pedro Villagra Delgado

Lecturas	275
-----------------	------------

Historia	295
-----------------	------------

A cien años de la firma del Armisticio de Compiegne. La finalización de la Gran Guerra y el nacimiento de los Estudios Internacionales.
Patricia Kreibohm

*Detrás de las ideologías esta siempre
el imperialismo de los intereses*
Charles De Gaulle (expresidente de Francia)

*Debemos aprender a vivir juntos como hermanos
o perecer juntos como necios*
Martin Luther King (pastor estadounidense)

Como en ocasión de anteriores Congresos del IRI, queremos presentar los principales aportes que tuvieron lugar en el marco del IX que se desarrolló entre los días 14 y 16 de noviembre de 2018 en la sede del Instituto.

Presentación de libros

- *“Las relaciones entre Sudamérica y Asia-Pacífico en un mundo incierto”*
María Clelia Guíñazú (UNLC), **Pablo Picco Plencovich** (USAL – FLACSO), **Luciano Bolinaga** (UAI – Rosario) y **Alejandro Pelfini** (USAL)
- *“Buscando Consensos Al Fin Del Mundo. Hacia una política exterior argentina con consensos (2015-2027)”* **Patricio Carmody** (CARI)
- *“La crisis mundial”* Coordinado por **Walter Formento y Wim Dierckxens**, y prologado por **Samir Amin**.
Sebastián Schulz (**IdIHCS-UNLP/CONICET**)
- *“La Responsabilidad de Proteger en las Naciones Unidas. Un análisis constructivista de las posiciones de los actores internacionales”* (Tesis de Maestría en Relaciones Internacionales de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados de la UNC) **Luciano Pezzano** (ReFEM 2065 – UNC)
- *“Relaciones Internacionales”*
Patricia Kreibohm (UN TSA – Red Federal de Historia, CoFEI – IRI – UNLP) y **Lilia Mohanna** (UN TSA – IRI – UNLP)
- *“China: una nueva estrategia geopolítica global (la iniciativa cinturón y ruta)”*.
María Francesca Staiano (**IRI – UNLP**), Matías Caubet (**IRI – UNLP**), Gabriel Esteban Merino y Laura Bogado Bordazar (**IRI – UNLP**).

Presentación de Tesis de Doctorado Internacionales de la UNLP

- *“Integración Regional y Comunidades de Seguridad: una perspectiva desde América del Sur”*.
Tesisista: **Jorge Riquelme Rivera** (Universidad de Chile / ACAGUE-Chile).

Defensa de Tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNLP

- *“Argentina y el MERCOSUR entre dos proyectos de integración regional: el ALCA y la UNASUR, 1989-2011. Los cambios de rumbo regional analizados desde su relación con la conflictividad social”*

Tesista: **Alejandro Jaquenod**

Director: **Alberto Bonnet**

Jurado: **Gerardo Caetano** (UDELAR, CEFIR, Uruguay), **Mariela Cuadro** (IRI-CONICET – UNSAM), y **Alejandro Simonoff** (IRI – UNLP)

Presentación de la Tesis de Doctorado en Relaciones Internacionales de Ariel Gonzalez Levaggi (IRI-UNLP-UCA), defendida en la Universidad Koç, Estambul, Turquía.

Participación de los Departamentos, Centros y Cátedras del IRI:

- **Cooperación Internacional**
- **Seguridad Internacional y Defensa**
- **América Latina y el Caribe**
- **Relaciones Económicas Internacionales**
- **Departamento de Europa**
(Centro de Estudios Italianos y Cátedra de la Unión Europea)
- **Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario**
- **Derecho Internacional**
- **África**
- **América del Norte**
- **Atlántico Sur**
- **Historia de las Relaciones Internacionales**
- **Asia y el Pacífico**
- **Eurasia**
- **Oriente Medio**
- **CERPI**

y la Presentación del nuevo Centro de Estudios en Género(s) y Relaciones Internacionales (CEGRI)

y el Grupo de Jóvenes Investigadores creado recientemente en el IRI

Por primera vez se desarrolló la modalidad de Talleres sobre las temáticas:

- **Cooperación Internacional**
- **Las Grandes potencias, los países emergentes y la Argentina ante la Cumbre del G20**
- **Genero(s) y Relaciones Internacionales**
- **ReFEM 2065 (Red Federal de Malvinas)**

La participación de los embajadores y diplomáticos de los siguientes países, Organismos Internacionales e Instituciones:

Azerbaiyán, Brasil, Chile, Indonesia, México, Japón, Hungría, Unión Europea, Consejo Federal de Estudios Internacionales (CoFEI).

En la mesa de cierre, contamos con la presencia del embajador **Pedro Villagra Delgado**, que fue el Sherpa argentino para la cumbre del G20 que se realizó en Buenos Aires y que marco un hito en la historial de estos encuentros al más alto nivel

Finalmente, este IX Congreso va a estar marcado, por el gran homenaje que se le realizó al profesor **Conrado Varotto** (Fundador del INVAP y pionero del desarrollo espacial argentino)

ESTUDIOS (artículos sometidos a arbitraje)

En esta edición contamos con los trabajos de:

- **Maria Cecilia Miguez:** Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales; Especialista en Historia Económica (FCE -UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA) Es Investigadora adjunta de CONICET, en el Instituto de Estudios Económicos Sociales e Internacionales, Profesora Adjunta de la Universidad de Buenos Aires. Email: mmccmiguez@gmail.com
- **Erli Margarita Marín-Aranguren:** Investigadora y profesora titular Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE) Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co
- **Ivan Witker:** Cientista político, periodista por la Universidad de Chile, PhD en Comunicaciones por la Universidad Carlos IV de Praga, República Checa, graduado del CHDS (National Defense University), Washington DC. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en la Facultad de Gobierno de la Universidad Central y en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE).

Como en anteriores oportunidades presentamos un *nuevo Dossier* en la Revista, esta vez a través del Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa del IRI, profesor **Juan Alberto Rial**

Los desafíos de la Seguridad y de la Defensa en el siglo XXI

En el año 2002 se creó en el Instituto de Relaciones Internacionales del IRI el Departamento de Seguridad Internacional y Defensa. La charla inaugural la dio el Embajador **Pedro Villagra Delgado** (quien el día 16 de noviembre cerrara el IX Congreso de Relaciones Internacionales en su condición de sherpa de la reunión del G20 en Buenos Aires), durante la cual se tocaron temas como la “securitización” de la agenda internacional (fruto de los aún recientes atentados del 11 de setiembre), los vacíos geopolíticos, la errática política de defensa argentina, entre otros. Resultaba claro que había infinidad de temas que eran parte de la discusión académica en el IRI, que explicaban (por ejemplo) la existencia del eje de seguridad internacional y defensa en los dos primeros Congresos del IRI (años 2002 y 2004) y múltiples publicaciones de artículos en la revista Relaciones Internacionales del IRI, así como la constante referencia a estos tópicos en el programa de radio “Tiempo Internacional”. Coincidimos todos en que teníamos el “contenido”, y la creación del Departamento nos dio el “contenedor”.

El Departamento se consolidó y creció, a través de su constante permanencia en los Congresos del IRI, así como la contribución (a través de su respectiva sección) en el Anuario de Relaciones Internacionales.

Uno de los objetivos que nos planteamos al momento de crear el Departamento era el de encarar una investigación en el contexto del Programa de Incentivos de la Universidad Nacional de La Plata, y la posibilidad de llevar a cabo una publicación.

Hace cuatro años, el 01 de enero de 2015, la Universidad Nacional de La Plata acreditaba el proyecto de investigación titulado “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”. Allí partíamos de la noción de sistema mundo como unidad de análisis. La inquietud principal del Proyecto es: ¿por qué los humanos hacen la guerra? La cuestión que sustenta dos condiciones pre teóricas: la violencia como una manifestación ancestral y permanente en la vida de los humanos y sus sociedades, y la permanencia del conflicto como expresión de la oposición. Por ello le otorgamos un lugar preponderante al enfoque polemológico en la construcción teórica de las relaciones internacionales, partiendo de considerar la centralidad de la guerra y los obstáculos existentes en el camino hacia la paz. Es significativo que se haya producido una nueva espacialización de los conflictos armados, con su secuela trágica de víctimas y destrucción, emergió entonces durante los años de la Guerra Fría. La caída del Muro de Berlín en 1989 marcó el fin de la bipolaridad e introdujo cambios importantes en el escenario internacional. Significó también, entre otros aspectos, el fin del mundo de certezas que había planteado la disputa ideológica entre los Estados Unidos y la Unión Soviética y la aparición de la incertidumbre tanto en el cálculo político como en el estratégico. Perturbadores repotenciados otrora contenidos en el marco del conflicto Este-Oeste, debilitamiento de los Estados-nación, amenazas violentas de una magnitud superior, escasez de recursos naturales y destrucción del medio ambiente, todo ello en un planeta surcado por flujos comerciales, financieros, transferencia de capitales y el rol cada vez más importante de las comunicaciones, plantean escenarios novedosos, no previstos y con escasos antecedentes históricos, excepto la comparación que algunos autores hacen de esta época con la Alta Edad Media y las similitudes que analizaremos entre el Imperio Romano y las políticas llevadas a cabo por sucesivos gobiernos de los Estados Unidos de América. Éste es, básicamente, el contexto en el cual el Departamento comenzó a trabajar, y que ha sido seleccionado por el Proyecto para analizar.

Este proyecto tuvo, entre otras actividades, dos mesas especiales en los Congresos de Relaciones Internacionales del IRI 2016 (VIII Congreso) y 2018 (IX Congreso) y ahora, en el contexto de dicho Proyecto es que los investigadores que lo integramos, hemos llevado a cabo diversas actividades, y este dossier es una de ellas. La idea originaria fue anticipar algunos de los resultados a los que hemos arribado algunos de los integrantes del Proyecto, en este caso, **Ángel Tello**, codirector del mismo, quien aborda la cuestión de los “Drones” y su impacto en la teoría de la guerra, encuadrable en los nuevos medios empleados en el ejercicio de la fuerza en el siglo XXI. Por otro lado, **Mariano Bartolomé** desarrolla los contenidos, temáticas y las consecuencias de la ampliación de la Agenda de Seguridad Internacional. Y, por último, quien firma esta presentación y se desempeña como Director del Proyecto, **Juan Alberto Rial**, con un aporte donde se analiza el tratamiento que el concepto de agresión recibe en el contexto de las Naciones Unidas, y los problemas que pudiera generar su utilización en el derecho doméstico, dado que no se

han tenido en cuenta algunas válvulas de escape con los cuales cuenta la organización, pero no el Poder Ejecutivo Nacional.

Cabe aclarar que no todos los que participan de este dossier son investigadores del Proyecto citado, pero la idea de abrir este espacio a todos los que desearan ser parte del mismo. Sin dudas, se ha tratado de una buena idea, en virtud a lo variado de las temáticas abordadas por diversos autores, todos y cada uno de ellos dedicados al tema central de este apartado. De hecho, contamos con aportes de **Mariana Altieri** (UBA – UNDEF), titulado “Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo” donde estudia la dinámica del poder naval en el contexto actual, a la vez que analiza de qué forma la competencia por el reacomodamiento de poder mundial, entre los actores *statu quistas* y *revisionistas* del sistema internacional, se plasma en la disputa por el ámbito marítimo, concluyendo el marco de la decadencia de Estados Unidos como poder naval hegemónico y el ascenso de nuevos poderes navales, el espacio marítimo se ha convertido en la gran zona de fractura de este tiempo.

Contamos con el artículo titulado “Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas?”, de **Luis Maximiliano Barreto** (UCA – UNR), quien aborda la hipótesis que sostiene que Estados Unidos suele ser un actor afín al involucramiento de las respectivas Fuerzas Armadas latinoamericanas en hipótesis de conflicto internas, lo cual contrasta con la postura de Washington en relación con sus militares. En este sentido, testea tal hipótesis en relación con Argentina, abordando la distinción “seguridad interna” y “defensa nacional”.

Jordi Feo Valero (Universidad de Ottawa, Canadá) y **Salvador Herencia Carrasco** (Universidad de Ottawa, Canadá) nos presentan el artículo “La integridad e independencia del Poder Judicial como garantía frente a la amenaza del Crimen Organizado Transnacional”, en el cual se lleva a cabo un análisis sobre los instrumentos de las Naciones Unidas existentes para el tratamiento del crimen organizado transnacional y la corrupción, todo ello de cara a los resultados de la VIII Cumbre de las Américas, centrada en la corrupción y la gobernabilidad democrática.

“El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017)”, escrito por **Javier Pretti** (UNISAL – UNS), **Aldana Clemente** (UNS – CONICET) y **Carlos Sebastián Ciconne** (UNS – CONICET), rastrea la trayectoria de Argentina frente al terrorismo, tras los dos atentados que en los tempranos años 90 sufrieron la Embajada de Israel (1992) y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) (1994). analiza desde una perspectiva histórica el posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en el ámbito de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, desde 1992 hasta el presente.

Marina Zalazar (UNR) nos presenta “Amenazas externas y Política de Defensa de Japón. Las modificaciones del gobierno de Shinzo Abe”, donde se estudia la profundidad de las reinterpretaciones del artículo 9 de la constitución nipona, que establece las limitaciones impuestas al país asiático luego de la Segunda Guerra Mundial. En dicho análisis se tienen en cuenta nociones del realismo neoclásico para sostener la hipótesis de que las mismas han sido adoptadas en función de amenazas provenientes de China y Corea del Norte y de las presiones de Estados Unidos sobre el gobierno japonés.

Monica Hirst (UFGRS – UNQ – UTDT), a través de “Latin American armed humanitarianism in Haití and beyond”, plantea un terreno común de análisis, vinculando los estu-

dios militares y los de acciones humanitarias. Para ello, articuló los conceptos de “militares posmodernos” y el de “humanitarismo armado” bajo la suposición de que ambos pueden combinarse para explicar desarrollos militares latinoamericanos después de la experiencia en Haití.

“LatinAmerica Marine Corps: between the past and the future”, de **Marcos Pablo Moloeznik** (Universidad de Guadalajara, México), es el puntapié inicial para el análisis de los antecedentes de los cuerpos de Infantería de Marina de América Latina, teniendo presente la herencia española y portuguesa, así como la evolución y la actualidad de los mismos, teniendo particularmente en cuenta los roles que dichos cuerpos cumplen hoy en día.

Como puede apreciarse, la temática de sus artículos ofrece en amplísimo abanico de los temas cardinales en materia de seguridad internacional y defensa, no sólo de los momentos que nos tocan transitar sino también de las coyunturas por venir.

No nos queda más que agradecer a los autores y al arduo trabajo de la Doctora **Carolina Sampó**, quien fue la persona que participó activamente del armado de este dossier.

Sometiéndolo a vuestro juicio, nos despedimos anticipando que esperamos reeditar esta experiencia en breve dentro de esta Revista, que se ha ganado su prestigio como referencia en las Relaciones Internacionales por 27 años de altísima calidad en su producción.

¡Hasta pronto!

DIALOGOS

Mabel Gonzalez Oliver, Embajadora de México en nuestro país

REFLEXIONES

Sobre el G20 por el Sherpa argentino Embajador Pedro Villagra Delgado

A partir de este número, incorporamos a la edición impresa, la sección *Historia* que esta a cargo de la profesora **Patricia Kreibohm**, coordinadora del Departamento de Historia de la Relaciones Internacionales del IRI

Las restantes secciones se podrán consultar a través de la página Web del Instituto, www.iri.edu.ar, lo mismo que todos los números anteriores, desde la creación de la Revista, en diciembre de 1991.

Cronología,

Documentos,

Investigaciones,

Jurisprudencia,

Legislación,

Parlamentarias,

Política Exterior Argentina

Publicaciones,

Tesis (Doctorado y Maestría en Relaciones Internacionales)

Hasta el próximo número
Prof. Dr. **Norberto E. Consani**
Director

Entrevista realizada durante el mes de *noviembre de 2018*, por las coordinadoras del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI: **Laura M. Bono** y **Laura Bogado Bordazar** y la secretaria de la Cátedra México del mismo Departamento y Coordinadora del nuevo Centro de Estudios en Género(s) y Relaciones Internacionales (CEGRI), **Dulce Chaves**.

México y Argentina, una relación cada vez más cercana.

Mabel Gómez Oliver¹

1. *México celebró elecciones presidenciales hace poco, ¿Cuál es el balance que hace del reciente proceso electoral, de la transición que en breve estará ocurriendo y cuáles son las perspectivas en cuanto a política exterior?*

El proceso electoral del primero de julio en México demostró la madurez democrática de la ciudadanía mexicana, así como la solidez de las instituciones electorales y, en conjunto, de nuestro sistema político, el cual vive con normalidad los procesos de alternancia y transición.

Dicha jornada electoral fue una de las más grandes que haya vivido el país en su historia, tanto por el número de puestos a elegir como por la enorme y entusiasta participación ciudadana registrada por el Instituto Nacional Electoral -el INE-, órgano ciudadano encargado de organizar el proceso. Ese día se eligieron cerca de tres mil cargos federales y locales, lo cual implicó para el INE un reto logístico sin precedente, cuyo resultado en la gran mayoría de los casos, fue aceptado por todas las fuerzas políticas y ratificado por la autoridad electoral judicial.

En total, 89 millones de ciudadanos fueron llamados a las urnas el 1º de julio de 2018, de los cuales ejercieron su sufragio más de 56 millones de mexicanos (63.44% del padrón) lo que supone una asistencia récord. Esto hizo de las recientes elecciones las más concurridas en la historia de México.

Esta histórica jornada electoral dota de una gran legitimidad a las nuevas autoridades electas, que se proyecta también hacia el ámbito internacional.

El actual proceso de transición en México se ha caracterizado por ser ordenado y transparente, conducido por el diálogo fluido y constante entre el equipo de transición y la administración saliente. Será a partir del primero de diciembre, fecha que la Constitución marca para el inicio de la nueva administración, cuando ésta comience a ejecutar su visión de políticas públicas, entre ellas, la de política exterior.

¹ Embajadora de México en Argentina

Históricamente la actuación de México en el ámbito internacional ha sido reconocida por estar sustentada en principios de Derecho Internacional que se encuentran contenidos en nuestra Carta Magna. Nosotros, los miembros del Servicio Exterior Mexicano tenemos la observancia de estos principios de política exterior como ejes fundamentales en la ejecución de nuestra labor, que a partir del primero de diciembre tomará la dirección que la nueva administración elabore e instruya cumplir.

2. *Sobre la relación de México respecto a Latinoamérica ¿Considera Usted que podrá haber un giro hacia la región Latinoamericana?*

Primero que todo, hay que destacar que América Latina es y siempre ha sido prioritaria para la política exterior de México; formamos parte integral de esa región, además de que nos identificamos con ella tanto histórica como culturalmente. América Latina y en especial Centroamérica son el principal destino de la cooperación sur-sur que México impulsa a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), lo cual tiene como antecedentes recientes distintas iniciativas orientadas a impulsar el desarrollo económico del istmo centroamericano, así como la consolidación de los procesos de paz en los que la política exterior mexicana tuvo un papel central. En el aspecto comercial, México ha sido activo promotor de la integración regional; en fechas recientes, la conformación de la Alianza del Pacífico y su cercanía con los países miembros del Mercosur, son testigos de los esfuerzos que México realiza en ese sentido, así como de la relevancia que la región tiene para la estrategia de diversificación de nuestras relaciones comerciales. Estoy convencida de que Latinoamérica seguirá siendo en el mediano y en el largo plazo, prioritaria para nuestra política exterior.

3. *En relación con Centroamérica y el tema migratorio, ¿cuál es la postura del Estado mexicano frente a la crisis humanitaria que enfrentan los migrantes mexicanos y centroamericanos?*

El fenómeno migratorio ha ocupado históricamente un lugar central en la agenda de política exterior de México, tanto en el ámbito bilateral como multilateral. Por su situación geográfica, sus características sociodemográficas y su desarrollo económico es un país de origen, destino, tránsito y retorno de personas migrantes y sus familias, con todas las consecuencias positivas inherentes a esta condición y con enormes retos que resolver.

Para México es claro que el tratamiento del tema migratorio requiere de un enfoque integral que reconozca sus aportaciones a la economía, al desarrollo y al enriquecimiento cultural de las sociedades de origen y de destino. Además, dadas sus implicaciones y alcances regionales y globales, la migración debe ser abordada desde una perspectiva multilateral, que involucre a todos los Estados y otros actores interesados en este fenómeno social que caracteriza al mundo globalizado.

En ese contexto, los Estados deben trabajar tanto en lo interno como en lo internacional para consolidar una agenda que incorpore de manera equilibrada una visión que sitúe a la persona migrante en el centro de toda política pública y la conciba en sus dos dimensiones: como sujeto de derechos, pero también como un importante aliado para el desarrollo. Los enfoques parciales y las respuestas coyunturales para la atención del fenómeno migratorio deben dar paso a una perspectiva amplia, coherente y de largo

plazo. Por un lado, esta visión debe reconocer la dimensión humana de la migración, que permanece como elemento central del debate. Por otro, transitar hacia el reconocimiento de la migración como agente de desarrollo y de enriquecimiento social y cultural.

Este enfoque, que conocemos como gobernanza de la migración, aborda las causas y los efectos de la migración contemporánea al tiempo que promueve también la ampliación de los regímenes de libre circulación, impulsa el trabajo decente para todos y fomenta la apertura de caminos hacia la ciudadanía plena.

En opinión de México, la atención humana, eficaz y moderna del fenómeno migratorio es un desafío que merece ser atendido con un enfoque de corresponsabilidad, en el que la participación de los países de la región centroamericana en conjunto con los de Norteamérica, resulta fundamental. No me cabe la menor duda de que el nuevo gobierno de México continuará enfocando sus esfuerzos en encontrar fórmulas innovadoras e incluyentes que contribuyan, junto con los países implicados en uno u otro aspecto de los flujos migratorios, a responder ante este fenómeno con un enfoque integral que coloque al migrante en el centro de atención de políticas públicas respetuosas de los derechos humanos y de las realidades socio-económicas de las naciones involucradas.

4. *Y ¿cuál es el papel de México con respecto al Pacto Mundial Migratorio?*

México, en congruencia con su larga tradición de defensa de los derechos de las personas migrantes, ha sido uno de los principales impulsores del acuerdo. Cuando el 10 de diciembre de este año se adopte el Pacto en Marruecos se coronará un arduo proceso de negociación que ha sido co-facilitado por México y Suiza.

Este documento, denominado Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, constituye el primer texto sobre esta temática negociado de manera global en el marco de Naciones Unidas. Este histórico acuerdo atiende la migración internacional en todas sus dimensiones, instituyendo un marco de cooperación internacional que ofrece una perspectiva integral para abordar el fenómeno, basado en altos estándares de derechos humanos. El Pacto contiene principios guía que transversalizan la perspectiva de género y el interés superior de niñas, niños y adolescentes, así como el principio de no discriminación y la protección efectiva de los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su condición migratoria.

De esa forma, el Pacto pretende desarrollar y fortalecer las estructuras de la gobernanza de la migración y la cooperación internacional a nivel local, nacional, regional y global, desde una perspectiva incluyente y participativa. Esto es plenamente congruente con la posición de México ante el fenómeno migratorio -que ya comentábamos- y que ha sido manifestada de forma reiterada y consistente por México en diversos foros y mecanismos multilaterales.

5. *Volviendo a la relación en general con América Latina. ¿Cuál es el panorama actual de la relación entre México y Argentina?*

México y Argentina tienen una relación estrecha que se refleja con fuerza en distintos ámbitos: en el político, hemos sostenido un diálogo de alto nivel constante, en particular a través de los distintos mecanismos que integran el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE), vigente desde 2007, y del que se han derivado múltiples instrumentos bilaterales de cooperación, en materias tan diversas como turismo, agroindustria, com-

bate al narcotráfico, comercio e inversiones, entre otros. En foros multilaterales y regionales, México y Argentina trabajan de manera conjunta para impulsar iniciativas en áreas de interés común y en las que mantienen coincidencias, como es el caso de derechos humanos, promoción de la democracia, defensa del medio ambiente, agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.

El excelente nivel de diálogo y de cooperación entre México y Argentina también se expresa en el acompañamiento de mi país a la Presidencia argentina del G20 y en el apoyo activo y decidido a las prioridades que en ese marco ha establecido el gobierno argentino. Asimismo, México ha sido un activo defensor y promotor de la aspiración argentina a convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En materia económica, conscientes del gran potencial de los dos países -segunda y tercera economías de América Latina- para incrementar sus intercambios comerciales, hemos dedicado esfuerzos en los últimos años a la negociación para ampliar y profundizar el Acuerdo de Complementación Económica 6 (ACE 6).

De igual manera y en forma muy destacada, históricamente se ha observado una interacción constante de sus sociedades que ha generado un diálogo y una curiosidad cultural mutua, que se ha traducido en esquemas permanentes, tanto formales como informales, de cooperación e intercambio cultural, así como un flujo constante de turistas, estudiantes, investigadores, artistas, gestores y promotores culturales entre uno y otro país.

De todo este intercambio surgen claras oportunidades de cooperación que representan un enorme potencial a desarrollar al visualizar a México y a Argentina como los dos polos más importantes de la lengua española en el continente americano, que bien podrían utilizar el idioma como plataforma de cara al mundo globalizado. Esto es especialmente evidente en la antesala de la realización del VIII Congreso Internacional de la Lengua Española que se llevará a cabo en Córdoba en 2019.

Éste es sólo un ejemplo de cosas que podríamos explorar una vez que lleguen las nuevas autoridades del nuevo gobierno de México sobre la base de lo que hemos construido y de lo que ya estamos haciendo bien.

6. *¿Y cuáles serían esas fortalezas sobre las que se podría construir?*

Desde que inicié mi gestión como Embajadora de México en Argentina en julio de 2017 he podido darme cuenta de este sustrato que subyace y su relevancia de cara al importante cambio que está viviendo este país. La política de impulsar la "inserción inteligente" de Argentina en el mundo ha ofrecido una oportunidad para promover a México como socio estratégico. Con base en la simpatía que con naturalidad fluye entre nuestras sociedades, México representa un modelo en materia de institucionalidad democrática, manejo responsable de la economía, promotor del desarrollo basado en el libre comercio y comprometido con la gobernanza mundial sobre la base de reglas establecidas mediante el consenso.

Esta coyuntura ha promovido que Argentina y México encaminen sus esfuerzos a renovar los mecanismos bilaterales que conforman el Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE), a fin de convertirlos en instancias más eficientes y efectivas que permitan seguimiento y resultados concretos de la interacción bilateral. El fortalecimiento de la relación a nivel político va aparejado con los avances en el ámbito económico. Prueba de ello es la

renegociación del Acuerdo de Complementación Económica 6 (ACE 6), la presencia de capital mexicano en Argentina -con empresas mexicanas tan importantes como Bimbo, FEMSA, Claro, ALSEA y Cinépolis, por nombrar solamente algunas- y que México es el principal destino de la inversión argentina en América Latina.

A todo ello se suma la potente presencia constante del arte mexicano durante el siglo XX, desde las artes visuales hasta las artes cinematográficas, pasando por las influencias musicales y teatrales recíprocas, así como por el importante intercambio editorial que ha habido de la mano del Fondo de Cultura Económica y Siglo XXI, por mencionar sólo algunas. Todo ello ha provocado una gran receptividad cultural entre nuestras sociedades, que están ávidas de disfrutar más de la explosión de creatividad que las atraviesa a uno y otro lado del continente. Y, además, ello ha servido para generar una atmósfera habilitante para otro tipo de colaboraciones.

Así, no es raro encontrar vigorosos programas de cooperación internacional en modalidad sur-sur mediante los cuales las instituciones públicas, los centros de investigación y las universidades de ambos países intercambian experiencias, conocimientos, buenas prácticas y lecciones aprendidas para buscar propiciar sociedades más justas y prósperas bajo el indispensable marco de la sostenibilidad que demanda la visión de largo plazo. Bien visto, ahí descansa el corazón de nuestra relación y que inunda con fértil savia las posibilidades de hacer más juntos en los ámbitos social, político y económico.

- 7.** *Pareciera que en nuestras sociedades latinoamericanas sigue existiendo una subrepresentación de mujeres en la toma de decisiones. ¿Cree que exista discriminación en este sentido?*

Recién hablábamos del proceso electoral en México, tema que es relevante para referirme a avances en materia de género. La Reforma Político-Electoral que se impulsó en mi país en 2014 elevó a rango constitucional la garantía de la paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas a la Cámara de Diputados, Senado y Congresos Estatales, abonando enormemente a la igualdad de género en la vida política de nuestro país.

Como resultado de esta modificación a la ley, la actual legislatura es la más equilibrada desde una perspectiva de género. La diferencia entre la cantidad de hombres y mujeres que la integran es la menor en toda la historia de México, estando muy cerca de la paridad, lo cual es un gran paso adelante en la construcción de una democracia cada día más incluyente. De hecho, en el caso del Senado de la República, las mujeres ostentan una pequeña mayoría.

Habiendo dicho esto, no puede negarse que aún existen “pisos pegajosos” y “techos de cristal” que limitan el acceso de las mujeres a los puestos de toma de decisiones en pie de igualdad. Este es, sin duda, un campo fértil en el que México y Argentina pueden trabajar más de la mano, no sólo intercambiando experiencias a nivel bilateral acerca de las iniciativas que uno y otro país ha impulsado para asegurar mayor acceso de las mujeres a las oportunidades de participación y desarrollo, sino mediante el trabajo conjunto en los distintos foros regionales y multilaterales en los que se impulsa una agenda robusta en esta materia.

- 8.** *Teniendo en cuenta que México es uno de los tres países de la región que conforman el G20, quisiera conocer su opinión respecto hacia dónde considera que debería es-*

tar puesto el mayor foco de atención de parte del Women 20 (W20), a la hora de generar recomendaciones que promuevan políticas de equidad de género.

El W20 ya se reunió este año y generó un interesante documento de recomendaciones, todas ellas muy valiosas y alineadas con la Agenda 2030, de conformidad con los ejes temáticos propuestos por Argentina durante su presidencia en el G20. Es muy importante la alineación con los ODS porque señalan un reconocimiento explícito de que la igualdad sustantiva es un ingrediente *sine qua non* para el desarrollo sostenible. En otras palabras, esto quiere decir que el desarrollo de nuestras sociedades sólo es posible a lo largo del tiempo si las mujeres forman parte de ello de manera plena y en situación de igualdad.

Me parece que las recomendaciones del W20 van en la dirección correcta, al inscribir la lucha por la igualdad de género como una agenda prioritaria en la perspectiva de derechos humanos y en la generación de políticas públicas que estén basadas en evidencia para abordar las diferencias estructurales de nuestras sociedades.

Ahora bien, es importante decir que estas políticas deben ir mucho más allá de las acciones afirmativas y las cuotas. Se debe de fomentar desde lo público un debate tendiente a “desestereotipar” los roles de género -en otras palabras, es tan importante asegurar que las mujeres tengan acceso a posiciones de liderazgo como que ellas, y los varones en posiciones similares, hagan suya la labor de construir un mundo marcado por la igualdad de oportunidades y derechos entre los géneros. En este marco, el papel de la educación resulta fundamental.

En víspera de que asuma un nuevo gobierno en México encabezado por Andrés Manuel López Obrador, hago votos porque en un mundo cada vez más complejo y que impone nuevos retos, México y Argentina continúen de la mano construyendo un mejor futuro para sus sociedades, tendiendo puentes para el entendimiento mutuo y de la región latinoamericana, y proyectando la fuerza y la fortaleza de una relación bilateral cuyo potencial aún por aprovechar, se encuentra en ese vínculo entrañable que mexicanos y argentinos han forjado a lo largo de décadas.

Noviembre de 2018.

—● Estudios

La política exterior del tercer gobierno peronista en la Argentina (1973-1976): conflictos, vaivenes y el aporte de la historia a los estudios internacionales¹

The foreign policy of Argentina's third Peronist government (1973 - 1976). Conflict, fluctuations and history's contribution to international studies.

Maria Cecilia Miguez²

Resumen: El tercer gobierno peronista, incluyó la sucesión de cuatro mandatos presidenciales –Héctor Cámpora, Raúl Lastiri, Juan Domingo Perón y María Estela Martínez de Perón (indistintamente Isabel Perón)- en el lapso de tres años. Fue escenario de profundas contradicciones políticas internas en un complejo mapa continental y mundial. Al mismo tiempo, se trató de un gobierno prolífico en términos de la política exterior. Varios de los trabajos que abordan este período y que constituyen insumos fundamentales de este análisis, han puesto el énfasis en distinguir elementos de quiebre y/o de continuidad dentro de cada uno de los mandatos, y respecto de los gobiernos precedentes y de los posteriores. En este artículo queremos recuperar el entramado histórico para observar el devenir de las contradicciones abiertas en 1973. El trabajo se propone abordar el período desde su complejidad, para dilucidar la imbricación de conflictos políticos, económicos e internacionales, donde aparecen contradicciones, yuxtaposiciones y permanencias. Consideramos que los conceptos aplicados para clasificar la política exterior del período, en el afán de categorizar y comparar, pueden alejarnos de la comprensión de las variables y circunstancias condicionantes de las tomas de decisiones. Por ello, recuperamos la importancia de la Historia en el campo de las Relaciones Internacionales.

Palabras clave: Argentina; Tercer gobierno peronista; Guerra Fría; Política exterior; enfoque histórico.

¹ Recibido: 01/02/2018. Aceptado: 20/07/2018

² Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales; Especialista en Historia Económica (FCE -UBA) y Doctora en Ciencias Sociales (FSOC-UBA) Es Investigadora adjunta de CONICET, en el Instituto de Estudios Económicos Sociales e Internacionales, Profesora Adjunta de la Universidad de Buenos Aires. Email: mmccmiguez@gmail.com

Abstract: The third Peronist government included the succession of four presidential administrations – those of Héctor Cámpora, Raúl Lastiri, Juan Domingo Perón and María Estela Martínez de Perón (aka Isabel Perón) - in the space of three years and was a scene of internal political contradictions in a complex continental and world map. This was also a prolific government as regards foreign policy. Several works analysing this period in fact have emphasized the distinction between elements of breakdown and continuity within each of the administrations as well as in connection with previous and subsequent governments. In this article we would like to recover the historical approach, in order to understand the evolution of the contradictions which opened up in 1973. The paper intends to approach the period from its complexity to elucidate the links between political, economic and international conflicts, where contradictions, juxtapositions and permanence appear. We believe that the concepts applied to classify this period's foreign policy can distance us from the understanding of the variables that influence political decision-making. Therefore, we have recovered the importance of History in the field of the International Relations.

Key words: Argentina, Third Peronist government, Cold War; Foreign Policy, Historical approach.

1. Introducción

Entre 1969 –año de la rebelión popular conocida como Cordobazo³- y hasta el golpe de estado de marzo de 1976, la Argentina vivió una etapa de crecimiento y auge de los movimientos políticos y sociales. La proscripción del peronismo, el exilio de su líder durante 18 años y el impacto que ello tuvo sobre el funcionamiento del partido, junto a la lectura de los cambios mundiales y la creciente represión que caracterizó al gobierno de la autodenominada Revolución Argentina (dictadura que gobernó entre 1966 y 1973) fueron contribuyendo a un proceso de radicalización ideológica, reflejado en el surgimiento de movimientos asociados a izquierdas clasistas más tradicionales pero fundamentalmente dentro del propio peronismo.

Al compás de todos esos elementos, dicha radicalización derivó en una serie de contradicciones entre líneas políticas dentro del movimiento sindical y dentro del movimiento peronista en su conjunto, que irían abriéndose curso hasta transformarse en conflictos cada vez más abiertos. Entretejido en ese contexto y luego de años de lucha, llegó al poder un nuevo peronismo hacia 1973. El general y dictador Alejandro Agustín Lanusse, una vez frustradas sus aspiraciones de ser el candidato de un Gran Acuerdo Nacional que lo llevara a la presidencia de modo constitucional, abrió el juego electoral condicionándolo a través de una legislación que impedía la candidatura de Juan Domingo Perón, e imponía una segunda vuelta electoral. El Frente Justicialista de Liberación fue entonces la alianza electoral que llevaría al poder al candidato peronista Héctor Cámpora y a su vice Vicente Solano Lima, con la consigna “Cámpora al gobierno, Perón al poder”.

³ El Cordobazo fue una insurrección popular que sucedió el 29 de mayo de 1969 en la ciudad de Córdoba, y que nucleó los reclamos de estudiantes universitarios y trabajadores sindicalizados. Fue emblemática por su trascendencia y por ser la primera en una oleada de “puebladas” en distintos lugares del país que fueron debilitando a la dictadura gobernante.

Cuatro presidencias marcaron este gobierno, que se extendió entre el 25 de mayo 1973 y el 24 de marzo de 1976, cuando fue derrocado por el más sangriento golpe de estado de la historia argentina. Todas ellas marcadas por una enorme conflictividad política, manifestada en dos grandes contradicciones: una representada por el más tradicional clivaje peronismo-antiperonismo (por un lado medidas de carácter nacionalista en términos económicos, ampliación del ingreso, mayor participación del Estado y restricciones al capital extranjero, protagonismo de los sindicatos y los empresarios nacionales; por otro y la reacción de los sectores conservadores y económicamente dominantes); y otra referida a la creciente interna dentro del peronismo entre sectores vinculados a la izquierda y la derecha del movimiento. Héctor Cámpora, Raúl Lastiri, Juan Domingo Perón y Martínez de Perón (o indistintamente Isabel Perón) ejercieron el poder ejecutivo en el breve lapso tres años. El período fue escenario de profundas contradicciones políticas internas en un complejo mapa continental y mundial. Al mismo tiempo, se trató de un gobierno prolífico en términos de la política exterior. Y aquí vamos al nudo de este artículo.

Nos interesa la política internacional de este complejo período. Varios de los trabajos que lo abordan y que constituyen insumos fundamentales de este análisis, han puesto el énfasis en distinguir elementos de quiebre y/o de continuidad tanto dentro de cada uno de los mandatos como respecto de los gobiernos precedentes y de los posteriores. El aporte que este artículo se propone, es el de recuperar el entramado histórico para observar el devenir de las contradicciones abiertas en 1973 y que no se despliegan de modo unidireccional. No se trata de negar la existencia de diferencias entre cada etapa sino que más que buscar rupturas en un camino lineal, el trabajo se propone abordar el período desde su complejidad, para dilucidar la imbricación de conflictos políticos, económicos e internacionales, donde aparecen contradicciones, yuxtaposiciones y permanencias. Consideramos que los conceptos aplicados para clasificar la política exterior del período, en el afán de categorizar y comparar, pueden alejarnos de la comprensión de las variables y circunstancias condicionantes de las tomas de decisiones. Por ello, recuperamos la importancia de la Historia en el campo de las Relaciones Internacionales.

Si bien este artículo, se enmarca en el campo de estudio de las relaciones internacionales, se inscribe también en lo que podríamos llamar una Historia Reciente de las Relaciones Internacionales, que introduce la noción del factor tiempo, de la historicidad de los acontecimientos. Consideramos que los estudios en ciencias sociales deben incluir necesariamente el análisis de los distintos tiempos históricos, como los de flujo y los de creación o ruptura, los de larga duración y los cíclicos. El objeto de estudio es la política internacional 1973-1976, pero intentaremos no analizarla en forma autónoma respecto del resto de las dimensiones de la realidad social. El enfoque histórico permite vincular la política exterior con los procesos globales, que a su vez son constitutivos, condicionantes y condicionados por la dinámica política interna.

La fuerte convulsión dentro del peronismo que caracterizó a estas administraciones sucedió en el marco de determinadas coyunturas y estructuras. Fernand Braudel, uno de lo más destacados miembros de la Escuela de los Annales, entiende la estructura en los siguientes términos: "Para nosotros los historiadores, una estructura es indudablemente un ensamblaje, una arquitectura; pero más aún, una realidad que el tiempo tarda enormemente en desgastar. Y transformar" (Braudel, 1980, p. 70) Incluso afirma que algunas estás dotadas de una tan larga vida que "obstruyen la historia, la entorpecen y, por tan-

to, determinan su transcurrir”, mientras que otras se desintegran más rápidamente. “Pero todas ellas, constituyen, al mismo tiempo, sostenes y obstáculos. En tanto que obstáculos, se presentan como limitaciones (envolventes, en el sentido matemático) de los que el hombre y sus experiencias no pueden emanciparse” (Braudel, 1980, p. 70-71)

Por su parte, la visión de Pierre Vilar (1980) nos recuerda que la noción de prisión que utiliza Braudel para la larga duración y el tiempo estructural, puede llevarnos a un determinismo, así como la idea de obstáculo o límite puede llevar a priorizar el análisis de lo que sobrevive y o se mantiene y no de la innovación como praxis que supera obstáculos y cárceles. Vilar afirma que si bien es necesario partir de las “largas supervivencias”, éstas no deben ser analizadas como cárceles sino más bien como relaciones relativamente estables pero que se encuentran en constante movimiento (Vilar, 1980, p. 66)

El objetivo de nuestro trabajo es abordar una coyuntura, es decir, nuevamente en términos de Vilar, el “conjunto de condiciones articuladas entre sí que caracterizan un momento en el movimiento global de la materia histórica” (Vilar, 1980, p. 81) Queremos explicar la complejidad de la política internacional del período 1973-1976, pero no solamente consignando los hechos que caracterizaron a las distintas administraciones de ese gobierno y sus diferencias políticas, sino también vinculándola con problemáticas estructurales, y de algún modo comprendiendo la profunda imbricación entre los tiempos cortos, medios y largos descritos por Braudel. A esa metodología, agregaremos un elemento más que ha sido desarrollado por Vilar en su trabajo *Historia del Derecho, historia total*: la necesidad de analizar los fenómenos como signo -desde una mirada sincrónica-, como consecuencia o producto de modificaciones sociales pasadas, y como causa o factor de nuevas transformaciones futuras (Vilar, 1983, p.118)

2. Hacia la presidencia de Cámpora: ¿diversificación, pivot y autonomía?

Los años del exilio de Perón, coincidieron con el proceso de radicalización de sectores del peronismo, y con la cada vez más urgente demanda popular de levantamiento de proscripciones políticas y la necesidad de gobiernos democráticos. Por su parte, Perón utilizó múltiples estrategias para la vuelta al poder. Entre ellas se destacaron sus vínculos con la Juventud Peronista, en especial, la Tendencia Revolucionaria⁴. Por esa razón, la campaña electoral hacia 1972 y 1973, estuvo signada por un tono radicalizado, una retórica que se apoyaba en esos sectores movilizados más que en el tradicional sindicalismo peronista⁵. Ello iba de la mano no sólo con un escenario internacional y regional ideológicamente progresista, sino con el aumento del peso relativo de esa organización en la estructura partidaria entre 1971 y 1972.

⁴ La “Tendencia” fue el nombre que recibió la corriente del peronismo que se nucleó alrededor de las organizaciones guerrilleras Montoneros, Fuerzas Armadas Revolucionarias y la Juventud Peronista (ala joven del partido). Se conformó desde fines de la década de 1960, pero la denominación refiere al año 1972. Eran organizaciones defensoras del peronismo como una versión de socialismo nacional. Para un análisis pormenorizado ver (Gordillo, 2007); Franco (2012); Larraquy (2011 y 2013)

⁵ Ello probablemente se debiera a la desconfianza que tenía Perón respecto de algunos líderes de la burocracia sindical respecto de la posibilidad de responder a los intentos de la dictadura de hacer una apertura condicionada. Ver (Vazquez Ocampo, 1989: 17)

Muchos trabajos han abordado de compleja composición del peronismo en este período. Uno clásico y referido a las relaciones internacionales, es de Carlos Moneta, quien distingue cuatro sectores diferenciados: un “peronismo ortodoxo” representado por las viejas figuras del partido protagonistas de los primeros gobiernos; el aparato de conducción sindical; un “peronismo familiar”, es decir el círculo íntimo que rodeaba a Perón en el exilio, encabezado por la propia Isabel y López Rega; y finalmente grupos juveniles más radicalizado a los que se sumaban sectores obreros (Moneta, 1979, p. 228-233) Agrega además a un “sector tecnocrático e intelectuales reformistas”

Cabe aclarar que la utilización que Perón hizo de esos grupos de jóvenes mostraría sus límites desde su primer llegada al país en noviembre de 1972 y el conflicto entre sectores del peronismo se vería con mayor claridad en los sucesos de Ezeiza, el 20 de junio de 1973. A menos de un mes de la asunción de Cámpora y durante el acto masivo de bienvenida a Perón, fuerzas organizadas por el teniente coronel Jorge Osinde⁶ dispararon contra la “Columna del Sur”, que incluía unas 60.000 personas entre las que se contaban militantes del sur del cordón bonaerense de distintas organizaciones: Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), Fuerzas Armadas Peronistas (FAP) y Montoneros, y que pretendían avanzar hacia un lugar central en el acto. Así se inició un enfrentamiento que tendría el saldo de 13 muertos, 365 heridos y decenas de torturados en los edificios de Ezeiza⁷.

Lo cierto es que el triunfo del FREJULI representaba situaciones diversas para cada una de las fracciones del peronismo. Tal como afirma Tcach, para los viejos militantes peronistas era el fin de 18 años de exilio y proscripción, para los Montoneros era el resultado de una estrategia sintetizada en su lema “con los votos al gobierno, con las armas al poder”, y para los militantes de la izquierda peronista, de corazón guevarista, era un paso hacia el sueño de una Argentina cercana al socialismo (Tcach, 2007, p. 60)

Tanto en el plano político de la sociedad civil, como en el Estado y la política implementada, se reflejarían conflictos y tensiones producto de la convivencia en el seno del peronismo de tendencias tan heterogéneas. Esa heterogeneidad remitía en parte al propio carácter policlasista del movimiento desde su propia génesis. La coyuntura del retorno del peronismo pondría en juego esos elementos relativamente estructurales del movimiento. En cuanto al sistema político, la representación parlamentaria de los sectores de la izquierda del peronismo era relativamente menor, especialmente teniendo en cuenta el peso de otras líneas ortodoxas y sindicales del peronismo. La conformación del ministerio de Cámpora daba cuenta de la necesidad de equilibrar las fuerzas internas. Los sectores de la Tendencia tenían vínculo cercano con el canciller Juan Carlos Puig, el Ministro del Interior, Esteban Righi y –en menor medida– con el Ministro de Educación, Jorge Taiana. Por el contrario, el ministerio de Bienestar Social, bajo el mando de López Rega representaba una orientación de derecha que iría extendiendo su poder⁸.

⁶ Osinde perteneció al ala derecha del peronismo. Fue responsable de los disparos que se iniciaron en el acto de Ezeiza, así como del secuestro y tortura de los manifestantes, llevado a cabo en el primer piso del Hotel Internacional de Ezeiza.

⁷ Ver (Bonasso: 2006) y Verbitsky (1986).

⁸ Page afirma que no se sabe cómo logró ser incluido en el gabinete, que probablemente ello se haya debido a la cercanía con Perón y con María Estela Martínez de Perón, pero que controlaría desde allí los

Al igual que podríamos realizarlo en otras áreas de la política pública, en el caso de la política exterior podemos analizar la evolución y conflicto entre los sectores, a través de las gestiones de Puig (durante el gobierno de Cámpora) y Alberto Juan Vignes (canciller de Lastiri, Perón e Isabel Perón), Ángel Federico Robledo y Manuel Aráuz Castex (ambos cancilleres de Isabel), algunos de ellos representantes de líneas ideológicas y políticas distintas, provenientes de trayectorias diversas, no solamente dentro del peronismo sino respecto de las estrategias de inserción internacional argentina en el contexto de la Guerra Fría.

El contexto regional es clave para comprender las posibilidades y los límites de la política interna y externa del peronismo en este gobierno. Para la década de 1970, nos encontramos con una América Latina intensamente disputada por las potencias, y con un auge de proyectos críticos respecto del predominio de los Estados Unidos en el continente. Los gobiernos de Salvador Allende, en Chile, el Guillermo Rodríguez Lara de Ecuador y el de Juan Velazco Alvarado en Perú, expresaban de modos muy diversos y hasta contradictorios, aspiraciones de cambio y transformación (Ansaldi y Giordano, 2012, p.370) En cuanto al comportamiento internacional, a pesar de las grandes diferencias, mostraron defensa de su autonomía respecto de los Estados Unidos. Los tres países nombrados llevaban adelante una estrategia de integración nueva, el Pacto Andino, que constituía un modelo alternativo a la ALALC, priorizando el impulso a la industrialización sustitutiva y la planificación estatal como herramienta central del desarrollo. En efecto varios países latinoamericanos presentaban conflictos con la hegemonía estadounidense en la región. Panamá defendía la devolución del Canal en el Consejo de Seguridad de la ONU, México promovía la defensa de los países en desarrollo a través de su Carta de Derechos y Deberes de los Estados y varios países discutían la reestructuración de la Organización de los Estados Americanos (OEA), poniendo en debate el dominio de los Estados Unidos, en el marco de la afirmación de la necesidad del “pluralismo ideológico”. En una línea en cierto modo contraria, Brasil continuaba bajo el gobierno de una dictadura militar iniciada en 1964, cuyo proyecto económico implicaba la profundización del modelo de industrialización sustitutiva, pero alineada en el plano internacional con la estrategia estadounidense para la región y con un carácter abiertamente anticomunista y represivo⁹. Bolivia, por su parte, se encontraba también bajo un gobierno de facto, que se extendió entre 1971 y 1978, en la misma línea de la aplicación del terror por parte del Estado, en nombre del orden occidental y cristiano, contra el comunismo o las versiones del populismo progresista. Uruguay atravesaba una crisis política, el presidente Bordaberry cedía incondicionalmente ante las presiones de unas fuerzas militares decididas a la represión de la guerrilla. Las Fuerzas Armadas intervinieron en el mes de junio imponiendo una dictadura pero colocando en el ejercicio del poder al propio Bordaberry.

nombramientos de su ministerio y los enormes fondos de los que disponía. El nombramiento de Lastiri, su hijo político, extendería su influencia (Page, 1984: 242).

⁹ Pueden identificarse claras diferencias entre los distintos gobiernos dictatoriales. En el ámbito de las relaciones internacionales, el gobierno de Emilio Garrastazu Médici ofreció su total apoyo a Nixon respecto de su injerencia en el golpe de Estado contra Salvador Allende en Chile. Su sucesor a partir de marzo de 1974, Ernesto Geisel, optó en cambio por una política exterior “pragmática” y “diversificada” que buscara nuevos horizontes para el mercado brasileño (en particular las relaciones económicas con Europa y África). Sin embargo, lo hizo sin cuestionar el rol político de los Estados Unidos en la región, ni mucho menos la Doctrina de Seguridad Nacional.

En el plano interno, los últimos años de la autodenominada Revolución Argentina se habían caracterizado por un importante cambio de rumbo en la inserción internacional argentina y en la política exterior. El escenario de recrudescimiento de la competencia entre las potencias del mundo bipolar por el dominio de los mercados en todo el mundo y también en América Latina se reflejó también en el seno del estado y del gobierno dictatorial. A diferencia de la política llevada adelante por Juan Carlos Onganía (1966-1970), que implicaba en varios aspectos económicos e ideológicos una alineación con los Estados Unidos, -aunque no en modo automático debido a la heterogeneidad de la coalición que conformaba el gobierno de la denominada Revolución Argentina-, Lanusse de algún modo relativizó la concepción de las “fronteras ideológicas”, e inició un giro en la política económica que se expresó en la firma de un acuerdo comercial con la Unión Soviética en 1971 con cláusula de nación más favorecida para ambas partes y en el establecimiento de relaciones diplomáticas con la República Popular China en 1972. A ello se sumaron las visitas al Chile de Salvador Allende. Ello no implicaba una transformación ideológica ni el abandono de la noción del enemigo interno comunista – recordemos que se trataba de un gobierno dictatorial dispuesto a perseguir y reprimir toda manifestación política volcada hacia la izquierda- sino de alineamientos internacionales y de proyectos de inserción. Es decir, ¿implicaba ello un corrimiento más democrático o un abandono del alineamiento occidental y cristiano que la conducción de las Fuerzas Armadas Argentinas pregonaban en el contexto de la Doctrina de Seguridad Nacional? No, varias razones explican los cambios, que no son puntos de inflexión absolutos sino que constituyen tendencias que van cobrando nuevo protagonismo en el seno de los sectores económicos y del estado. Por diversos factores, una poderosa fracción de la clase dominante argentina comenzó a promover desde 1970 la negociación de un tratado comercial con la Unión Soviética. Entre esos factores se encontraban los intereses de negocios vinculados a dicha superpotencia que habían venido creciendo desde el período desarrollista, y las dificultades para colocar los productos en la Europa Comunitaria. Este viraje culminará en una nueva relación triangular hacia mediados de la década de 1970, consolidado por la dictadura militar implantada en 1976, ocupando la Unión Soviética durante unos años el vértice anteriormente por Europa occidental y antaño por Inglaterra¹⁰. Al mismo tiempo, la política de apertura se vinculaba tanto con la política de distensión de Nixon como con el proceso político interno en las Fuerzas Armadas Argentinas¹¹. Algunos integrantes de las Fuerzas, fundamentalmente aquéllos vinculados a tradiciones desarrollistas, también consideraban necesario mantener cierta distancia de los Estados Unidos como potencia hegemónica. Por estas razones, varios autores han coincidido en afirmar que Lanusse inició lo que se conoce como “apertura hacia el Este” Una tendencia que se iría profundizando en el primer año del gobierno peronista, y perduraría de la mano de la gestión de José Ber Gelbard. Sin embargo, el sentido político de esa estrategia se modificaría, o al menos sería planteado desde un punto de vista muy distinto.

¹⁰ Para las relaciones bilaterales entre la Argentina y la Unión Soviética en el período ver (Rapoport, 1995^a) y (Laufer y Spiguel, 1998).

¹¹ Se relaciona con la visita de Nixon a China en 1972 en el contexto de la denominada diplomacia del ping pong y esa etapa de relativa distensión, sin embargo, las misiones comerciales a la URSS son anteriores (1970) y el acuerdo firmado por Antonio Estany Gendreau fue en junio de 1971 (Rapoport, 2016: 26).

El gobierno de Héctor Cámpora, fue particularmente breve (25 de mayo de 1973 al 13 de julio) pero en efecto muy significativo, en términos de aspiraciones y de conflictos latentes. Reflejaba en sus posiciones políticas públicas las aspiraciones de un sector del peronismo más radicalizado y era, al mismo tiempo, el alivio luego de siete años de dictadura militar y 18 de exilio de Juan Domingo Perón. Representaba el anuncio de una nueva política hacia América Latina, que se materializaría en el objetivo declarado de una orientación más autónoma de la política exterior.

Así, desde su discurso inaugural, el presidente electo hizo especial hincapié en la defensa del antiimperialismo y del principio de no intervención y en la crítica a la OEA, así como en la necesidad de que la Argentina tuviera relaciones con todos los países, incluida Cuba. El clima político del período y la vinculación entre política interna y relaciones internacionales se confirmó con la significativa participación de Osvaldo Dorticós Torrado, presidente cubano en ejercicio, en la conmemoración del cuarto aniversario del Cordobazo, el 29 de mayo. Allí, uno de los cánticos escuchado fue “Cuba y Perón, un solo corazón” (Míguez y Morgefeld, 2017) En su Mensaje a la Asamblea Legislativa la idea de una integración continental como una estrategia que debía reforzar -y no debilitar- las autonomías nacionales, y colocó como paradigma el modelo de integración del Pacto Andino, en línea con el modelo peruano de vinculación con el capital extranjero. Se refirió a la necesidad de la integración como instrumento para resolver las presiones de las potencias, de sus inversiones y de la depredación de los recursos naturales que éstas realizan (Cámpora, 1973, p. 19) Así se anunciaba la intención de un viraje respecto del modelo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y un acercamiento a los países firmantes del acuerdo andino. “En particular y debido a las carencias de la ALALC, los países hermanos del Pacífico se han comprometido en un programa integrativo de auténtica Liberación” (Cámpora, 1973, p.20)

Cámpora se refirió abiertamente a la crisis de la OEA, afirmando en su Mensaje que ésta “(...) no ha servido a los fines de la Liberación de nuestro Pueblos, sino que por el contrario ha contribuido a mantenerlo en la dependencia y en el subdesarrollo” y anunció la reanudación de relaciones con Cuba, tal como lo habían hecho Perú y Chile (p. 20-21) De ese modo, el nuevo gobierno peronista reinterpretaba la Tercera Posición histórica del peronismo a través de la conciencia de pertenecer al Tercer Mundo y a una Latinoamérica en camino a la Liberación. Es decir que la identificación con esos países era claramente ideológica (Míguez, 2016)

Tal como se preanunciaba, los lazos diplomáticos con la isla se reanudaron el 28 de mayo a través de una declaración conjunta entre los cancilleres Puig y Raúl Roa García, de Argentina y Cuba respectivamente. Se cerraba la etapa iniciada con la ruptura de relaciones de febrero 1962. La prensa del 29 de mayo publicaba, además, la explícita intención de gobierno de reanudar las relaciones con Alemania Oriental (RDA) y Corea del Norte.¹² La nueva y marcada posición política del gobierno era el reflejo de las tendencias internas del peronismo que habían alcanzado el poder. Algunos de esos elementos perdurarían durante la presidencia provisional de Raúl Lastiri e incluso la de Perón. Otros, quedarían exclusivamente en intenciones.

A nivel de las relaciones internacionales, uno de los gestos más contundentes en términos ideológicos fue la presentación del Embajador Jorge Vázquez – Subsecretario de

¹² DIARIO LA NACIÓN “Las relaciones con Cuba se reanudan”, 29 de mayo de 1973, p. 1

Relaciones Exteriores- en el mes de junio, en la Reunión de Lima de la OEA. Allí, Vázquez afirmó que la crisis del sistema interamericano “invita a pensar que no es posible continuar con un sistema de relaciones internacionales que sólo sirvió para proteger la penetración imperialista en nuestros pueblos” y que para la Argentina era necesario sostener un “pluralismo revolucionario” que suponía “la abolición definitiva de todo tipo de instrumento que excluya a Cuba de la hermandad latinoamericana” (Vázquez, 1973, p.78) Refiriéndose a la relación histórica entre Estados Unidos y los países de América Latina, sostuvo “no puede existir una relación madura cuando existen intereses distintos y no pocas veces contrapuestos”, y que “(...) no hay política común al opresor y al oprimido. No hay foro que pueda abarcar la pretensión imperialista y el deseo de ser libres (Vázquez, 1973, p.78) Esa posición generó el descontento particularmente de los sectores más conservadores del peronismo, y también generaría el rápido desplazamiento del equipo de Puig (Moneta, 1979, p.254)

Los pocos días del gobierno de Cámpora, fueron especialmente prolíficos en el área de la política exterior, en especial gracias a la coincidencia entre la orientación del Ministerio de Economía –teniendo en cuenta que Gelbard era además el líder de la Confederación General Económica (CGE), asociación que representaba a la mediana industria nacional y promotora de la diversificación hacia el Este- y la Cancillería. La estrategia del peronismo en general se centraba en una inserción multipolar con eje en Europa (pretendiendo reeditar las condiciones de la tradicional relación triangular), con América Latina como región prioritaria y sumando al Tercer Mundo, China Popular, Japón y los países socialistas del Este (Moneta, 1979, p. 236) Ello se vinculaba con una serie de medidas de política interna planificadas por Gelbard que serían fuertemente criticadas por sectores dominantes y por los Estados Unidos. El Plan económico elaborado incluía reformas importantes, como una nueva Ley de Radicaciones de Capital, que buscaba regular las condiciones del ingreso de los capitales extranjeros, impidiendo que tuvieran mejores condiciones que los nacionales (Ley N° 20.557); la ley N° 20.560 de Promoción Industrial que otorgaba apoyos estatales con criterio selectivo pero únicamente a empresas de capital nacional; nuevas facultades para las Juntas Nacionales de Carnes y Granos para aumentar el control del Estado en el comercio exterior (leyes N° 20.535 y 20.573, sancionadas en septiembre de 1973); la fijación de los derechos de importación y exportación con el objetivo de proteger la producción nacional; y la nacionalización de los depósitos bancarios, llevada a cabo a partir de la Ley N° 20.520, que estableció po la transferencia total al Banco Central de la República Argentina (BCRA)

Sin embargo, entre lo llevado adelante por la dupla Gelbard- Puig y la posición de Perón había ciertas diferencias. La relación con Europa era central particularmente para Perón, quien tuvo expectativas de recibir inversiones provenientes del viejo continente como modo para obtener un margen de maniobra mayor en el contexto de la disputa entre las potencias del orden bipolar. Un informe de los Estados Unidos indicaba a pocos días de la asunción de Cámpora:

Los peronistas esperan aumentar sus relaciones con Europa y los aportes del capital europeo para sustituir el dinero estadounidense. También tienen la intención de hacerse cargo de al menos algunas empresas de Estados Unidos y forzar la salida de algunos bancos estadounidenses. Ellos no tienen tanto la intención de confrontar o ais-

larse de los Estados Unidos sino de demostrar su independencia. En este sentido, se unirán a los gobiernos de Perú, Chile y México, que ya se han movido en esta dirección¹³.

Era una estrategia multilateral que se diferenciaba de la pretendida por sectores de la denominada izquierda nacional. Para la línea predominante durante el gobierno de Cámpora, la prioridad era la de los gestos políticos cercanos a una América antiimperialista y la profundización de la vinculación económica y comercial con los países del Este. Así, la estrategia de inserción internacional fue calificada como de “pivot” porque buscaba apoyarse en el multilateralismo y la diversificación para ganar márgenes de acción frente a los Estados Unidos, y en términos de su propio “hacedor”, como de “autonomía heterodoxa”. Puig acuñó este concepto como uno de los tipos ideales para analizar la política internacional ensayada en la historia argentina, en un continuum que va desde la *dependencia paracolonia* hasta la *autonomía secesionista* (Puig, 1988) Lo hizo para referirse a proyectos que si bien no confrontaran en forma directa con la potencia predominante, tuvieran suficiente espacio para la defensa de los propios intereses.

Utilizar un enfoque histórico para comprender la política exterior llevada adelante por el gobierno de Cámpora, implica analizarla los tres sentidos que hemos hecho referencia en la introducción. Fue *signo* de la fuerte y doble disputa: a) entre las fuerzas industrialistas, estatistas y nacionalistas frente a las tradicionalmente predominantes vinculadas a la exportación de materias primas y al negocio de intermediación con el capital extranjero; b) entre las tendencias del peronismo a la luz de la radicalización del movimiento en las nuevas condiciones mundiales y regionales. Por otro lado, fue *producto* tanto de las nuevas corrientes políticas en Latinoamérica como de la disputa entre las potencias por el predominio económico en la región. Fue para algunos el intento de diversificar mercados para ganar márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos y de Europa Occidental, y para otros, la resultante de una estrategia adaptativa que culminaría años más adelante, en una nueva relación de dependencia con la Unión Soviética. La profundización de esos vínculos en la gestión de Gelbard no nació de un día para otro, ni producto de una orientación política, como ya hemos dicho. Por último, fue *causa* y factor de grandes tensiones económicas y políticas que buscaron ser definidas en el período posterior. La orientación y exaltación de los vínculos con la América Latina “liberada”, las posiciones respecto de la OEA y el TIAR esbozadas por Vázquez y Carcagno (si bien esta última la analizaremos en el siguiente apartado), y las intenciones económicas de la cancillería liderada por Puig y Tettamanti fueron duramente criticadas por los sectores conservadores del peronismo, promoviendo de algún modo su alianza o complicidad con los sectores económicos predominantes.

3. De Lastiri a Perón: estrategias en pugna

Debido a las cada vez más abiertas fricciones dentro del peronismo, Cámpora y Solano Lima renunciaron el 13 de julio. Los sectores conservadores del movimiento, la dirigencia sindical liderada por José Ignacio Rucci y el propio Perón, eran los artífices de esa “renuncia” que intentaría pasar relativamente sin grandilocuencia, pero que reflejaba

¹³ FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (1969-1976), Volume E, Part 2, South America, 1973-1976, Memorandum Prepared in the Office of Current Intelligence, Central Intelligence Agency, “Peronism in Power”, Washington, June 21, 1973, p. 15. [traducción propia]

importantes contradicciones¹⁴. Las internas en el peronismo no se hicieron esperar. Luego de la renuncia de Cámpora, los desplazados fueron Righi, responsable del “devotazo” y Puig. Ambos serían reemplazados por Benito Llambí y Alberto Vignes respectivamente. El cambio de línea era contundente en ambas áreas. De allí en más la tensión giraría fundamentalmente cada vez más fuertemente entre López Rega (aliado de Vignes y no así de Llambí) y Gelbard.

Los dos primeros cancilleres, reflejaban a su vez trayectorias personales e ideológicas distintas. Puig había ingresado a la carrera diplomática en 1949, y había ejercido cargos en forma ininterrumpida, en distintas áreas. Se desempeñó, entre otros cargos técnicos, como Director General del Ministerio de Asuntos Técnicos, asesor del Consejo Nacional de Seguridad, Director Nacional de Política Fluvial Internacional, asesor del delegado argentino en la Comisión Técnica Mixta Paraguay – Argentina de Yacretá – Apipé; asesor del delegado argentino en la Comisión Mixta Argentino – Paraguaya del Río Paraná; miembro de la delegación argentina a las reuniones del Comité chileno – argentino de expertos en recursos hídricos (reuniones en Santiago de Chile y Buenos Aires) y miembro de la delegación argentina a la III Reunión del Comité de Recursos Naturales de la Organización de las Naciones Unidas (Nueva Delhi, 1973). Al mismo tiempo, tenía una importante formación académica, cultivada durante esos años, haciendo cursos de posgrado en París y Pennsylvania. Había formado parte de distintas oficinas y de la formulación de políticas en los gobiernos predecesores, incluso el de la Revolución Argentina. Conocía los virajes hacia el “pluralismo ideológico” de la administración del dictador Lanusse, y buscaría profundizar esa orientación pero en el marco del nuevo gobierno peronista. Dedicado entonces a la diplomacia, la docencia y luego la producción científica y académica, tenía un perfil poco común para cuando se acercó al quienes conformarían el gabinete de Cámpora.

Vignes –luego de detentar cargos burocráticos en el Servicio Exterior de la Nación– tenía un recorrido diplomático mucho más escueto. se había desempeñado como Subsecretario de Relaciones Exteriores en 1948, y había sido rápidamente alejado por Eva Perón. Pertenece a una logia vinculada al fascismo internacional, al igual a que López Rega (Larraquy, 2017) La expulsión lo mantuvo relativamente alejado del movimiento peronista durante los años de gobierno y durante el período de exilio del líder. El periódico *El descamisado* lo consideraba incluso un aliado del antiperonismo y de algunos sectores cercanos a la Revolución Libertadora¹⁵. Algunos analistas de las relaciones internacionales lo vinculan nada menos que con el armado de la Triple A¹⁶.

¹⁴ Benito Llambí afirma directamente que “la Confederación General del Trabajo, conducida por José Rucci, fue la ejecutora de los hechos del 13 de julio” (Llambí, 1997: 313).

¹⁵ “Un gobierno que el pueblo no eligió” Periódico *El Descamisado*, N° 9, Buenos Aires: 17 de julio de 1973. Disponible en <http://www.ruinasdigitales.com/descamisado/descamisadougobiernoqueelpuebloeligio9/>

¹⁶ En un artículo periodístico, Martín Granovsky (2010), afirma que el núcleo al que pertenecía Vignes en la cancillería fue “artífice de la colaboración de servicios de inteligencia del Cono Sur para que la Argentina, Uruguay, Chile, Paraguay y Brasil se convirtieran en un infierno único. Es lo que con el tiempo pasó a llamarse Operación Cóndor y consistió en el viaje de los asesinos y la transnacionalización del secuestro, la tortura y el homicidio”.

En sus memorias, Llambí relata -desde una perspectiva de un peronismo conservador y más tradicional- lo que él entiende del rumbo adoptado por la política de Cámpora y su alejamiento del peronismo. Afirma allí que la tendencia revolucionaria provenía en muchos casos de “experiencias políticas ajenas, cuando no contrarias al ideario justicialista”, que reflejaban las aspiraciones “sectarias” de poder de la juventud peronistas, y que por lo tanto, uno de los principales objetivos del gobierno provisional era el de “depurar los cuadros de la administración de aquéllos elementos adscriptos a la tendencia” (Llambí, 1997, p. 307-308 y 315) Se trataba de una disputa feroz dentro del peronismo. El crecimiento de la influencia de una juventud radicalizada generaba una violenta y revulsiva reacción en sectores tradicionales dispuestos a expulsarlos, incluso en acuerdo con fracciones del antiperonismo.

La necesidad de sostener una inserción internacional diversificada se mantenía claramente en pie. El 4 de agosto de 1973, el Ministro de economía, ya durante la presidencia provisional de Raúl Lastiri, anunció que la Argentina otorgaría a Cuba un préstamo de seis años por un monto anual de 200 millones de dólares, para la adquisición en nuestro país de maquinaria liviana, especialmente del sector automotriz y agrícola¹⁷. El primer antecedente comercial había sido la venta de 50.000 toneladas de maíz en el mes de julio. En efecto, el crédito otorgado por la Argentina sería el mayor destinado a un país de América Latina (Ramírez 1973, p.12) La confirmación de este crédito a la isla daba cuenta de la intención argentina de ocupar un rol de proveedor industrial en un nuevo bloque latinoamericano (Horowitz, 1973, p. 11). Se coincide aquí con el análisis que hace Moneta respecto de otros objetivos a los que la medida buscaba responder. El autor destaca el protagonismo de Gelbard en la decisión, su propia vinculación con las industrias ligadas al sector automotriz, el beneficio para la empresas norteamericanas y la relación entre el crédito y la apertura hacia el Este (Moneta, 1979, p. 253)

A pesar de la llegada de Vignes a la cancillería proveniente de otra corriente ideológica dentro del peronismo, la permanencia de Gelbard en el Ministerio de Economía dio lugar a la continuidad y materialización de algunas de las tendencias iniciadas, entre ellas la posición respecto de Cuba y la orientación hacia el Este. Las definiciones incorporadas al Plan Trienal presentado para el período 1973-1977 incluirían claramente una estrategia multipolar, enmarcada en una cierta clausura del ciclo de Guerra Fría.

Entre mayo de 1973 y octubre de 1974, Argentina firmó diez convenios y diversos acuerdos con Polonia, siete con Checoslovaquia; igual número con la URSS, once con Hungría; catorce con Rumania; seis con Alemania Oriental; dos con Bulgaria y cuatro con Yugoslavia (Green, 1975, p. 93-95) Los acuerdos firmados con los países socialistas iban mucho más allá de una necesidad comercial. Respondían a un vínculo que venía siendo promovido y que llegaba para quedarse. Cubrían varios aspectos en materia productiva y tecnológica, y atendían a objetivos económicos y políticos. Como sostienen Cisneros y Escudé, no solamente permitían margen de maniobra a partir de la apertura de nuevos mercados, sino que también operaba como elemento de diferenciación de la actitud panamericana de Brasil al tiempo que “afirmaba lazos con el Partido Comunista Argentino, los desarrollistas y los radicales que formaban parte de la CGE” (Cisneros y Escudé, 2000, p.197)

¹⁷ DIARIO LA OPINIÓN “Argentina otorgó a Cuba un crédito de 200 millones de dólares y está en vías de integrarse al Grupo Andino”, 7 de agosto de 1973, p. 1.

La política exterior de Cámpora y en parte y con matices, la de Perón, buscarían apoyo en los gobiernos de Perú, Ecuador y Chile. Uno de los gestos más contundentes y significativos en la política de defensa en ese período fue la participación del Jefe del Ejército Jorge Raúl Carcagno en la X Conferencia de los Ejércitos Americano. Realizada en el mes de septiembre de 1973, fue el escenario donde las delegaciones de los países latinoamericanos debatieron fuertemente la concepción sobre el rol de las Fuerzas Armadas y el sistema interamericano de defensa. En el contexto del gobierno de transición de Raúl Lastiri el general argentino apoyó la tesis peruana del comandante general, Ministro de Guerra y primer Ministro del Perú, General Edgardo Mercado Jarrín. En forma conjunta plantearon la necesidad de reformar el TIAR, distanciándose de los Estados Unidos y más abiertamente de la posición de Brasil (Míguez, 2017)

Una serie de memorandos que Max Vince Krebs, encargado de negocios de la Embajada de los Estados Unidos, hizo llegar al presidente Lastiri en julio de 1973 referían a la influencia del modelo peruano en algunos militares argentinos como un peligro para los Estados Unidos. El funcionario objetaba tanto al Ministro Gelbard como al “peruanismo” de Carcagno (Terragno, 2005, p. 45-46) Los memorandos se hicieron públicos el 31 de julio a través del Diario Crónica, y se trataba de tres notas que incluían una crítica a los proyectos de ley sobre inversiones extranjeras, renacionalización del sistema bancario y defensa del trabajo y producción nacional¹⁸.

En efecto, el cambiante contexto demostraría que las potencias del sistema internacional y en especial los Estados Unidos estaban dispuestos a impedir cualquier escenario de reforma económica que contraviniera sus intereses. Para septiembre de 1973, Bolivia, Paraguay y Brasil tenían regímenes militares consolidados, Uruguay mantendría formalmente sus instituciones pero sometidas al control militar y Chile experimentaba la sangrienta caída del orden democrático de Salvador Allende y la imposición de otro régimen militar (Vázquez Ocampo, 1989, p. 27) Así, la aparente mayor flexibilidad del período de la *detente* se mostraba limitada y comenzaba a ponerse en cuestión para el escenario latinoamericano. Tal como afirma Corigliano, en América la persistencia de la cruzada anticomunista de los funcionarios del Pentágono y la Casa Blanca, con su secuela de complicidades entre agentes militares y de seguridad de Estados Unidos y los países del resto del continente demostraba que el clima de “Guerra Fría” estaba totalmente vigente (Corigliano, 2007, p.58) Esa cruzada incluía ya desde mediados de los sesenta, la persecución de todo movimiento popular con capacidades contestatarias (Míguez, 2013) y esa dinámica del mundo bipolar se expresa también en forma paralela por una puja por mercados y zonas de influencia económica. El Programa de Política Exterior Justicialista, presentado el 12 de octubre de 1973, era reflejo de cierta “moderación” de la propuesta. Allí se sostenía que había que abandonar los cánones del “ideologismo” para guiarse según el “realismo político” (Corigliano, 2007, p. 58)

Los condicionantes externos y los internos, impactaron provocando el viraje interno en el gobierno de Perón. La decisión del gobierno de los Estados Unidos de romper con el sistema de libre convertibilidad del dólar respecto del patrón oro vigente desde los acuerdos de Bretton Woods, le permitió una inmediata devaluación de su moneda y una rápida reactivación de su producción. La potencia del norte comenzaba a recuperar poder econó-

¹⁸ DIARIO DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, 1973, p. ccxxxvi y subsiguientes, y DIARIO LA NACIÓN "Rechazó el Gobierno críticas de EE.UU.", 1º de agosto de 1973, pp. 1 y 4

mico a nivel mundial. La suba de los precios de las materias primas pudo inicialmente aumentar las divisas y con ello las posibilidades económicas de la Argentina, pero terminó afectando el sector externo por el encarecimiento de las importaciones, incluidas manufacturas, insumos y bienes de capital. La estructura dependiente continuaba operando como condicionante y limitante de las orientaciones de la política internacional.

La dificultad para comerciar con el Mercado Común Europeo —que lograría el autoabastecimiento de carnes en 1974— impulsaba la estrategia de acercamiento hacia el Este, que recrudecía la disputa entre las potencias en el plano interno (Perosa, 1989). Todo ello se verá agravado por la crisis del petróleo y la suba de los precios en 1974. En síntesis, “desde un punto de vista político se reestructuraron prioridades y alianzas, se acrecentaron las diferencias entre los países subdesarrollados (consumidores y productores); elementos generales que hablan de una rigidez del sistema como producto de la crisis” (Vázquez Ocampo, 1989, p. 27)

Como decíamos, el nuevo canciller Vignes, estaba en principio vinculado a López Rega, y respondía a un peronismo tradicional fuertemente anticomunista que no estaba dispuesto a sostener la línea desplegada por Puig y por Gelbard. El propio Puig afirma que luego de su desplazamiento Vignes inició una especie de persecución personal contra él, desacreditándolo en cada oportunidad (Puig, 2016, p. 429). En efecto, el nuevo canciller se oponía a la apertura hacia el Este, y las diferencias distaban de ser solamente personales. Retiró la orden de su antecesor de hacer renunciar a los embajadores designados por los gobiernos militares de la Revolución Argentina y se rodeó de figuras poco cercanas incluso al peronismo (Cisneros y Escudé, 2000, p. 163). Implicaba distanciarse de la orientación sostenida por Gelbard cuyo principal apoyo era Leopoldo H. Tettamanti —quien ocupó los cargos de subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería y secretario de Relaciones Económicas Internacionales— lo que demostraba la continuidad de una línea política ya instalada en el período de Lanusse. Cisneros y Escudé sostienen que esas disputas ideológicas —y en parte personales— se resolvieron a favor de Gelbard mientras vivió Perón, lo que se reflejó en la misión comercial de mayo de 1974 a la Unión Soviética, Polonia, Hungría y Checoslovaquia, en los citados acuerdos con Cuba e incluso en el ingreso de la Argentina al Movimiento de Países no Alineados. Sin embargo, el “ordenamiento” integral del Servicio Exterior y de su Instituto fue una estrategia de Vignes para eliminar a los funcionarios vinculados a la línea ideológica de Puig (Cisneros y Escudé, 2000, p. 164).

Las diferencias de interpretación de la cuestión de la Guerra Fría y el mundo bipolar, también eran un eje importante que distinguía a las corrientes ideológicas de Puig y su sucesor. Ello se evidenciaría una vez más en la participación de la Argentina en el Movimiento de Países no Alineados. La solicitud de ingreso al movimiento fue producto de importantes dudas y hesitaciones dentro de la Cancillería. La Tercera Posición era interpretada de modos distintos para la gestión saliente —que priorizaba la vinculación con los países del Este y la cercanía política con aliados antinorteamericanos como Libia, Cuba, Vietnam y Corea del Norte y la China Popular— y el canciller Vignes que retomaría la noción de la independencia como “lucha liberadora contra los imperialismos de derecha e izquierda” (Vignes, 1982, p.66). Fue López Rega, quien leyó el mensaje de Perón a la IV Conferencia de Países no Alineados en Argel, que afirmaba la validez de la Tercera Posición “como solución universal distinta del marxismo internacional dogmático y del demo-

liberalismo capitalista, que conducirá a la anulación de todo dominio imperialista en el mundo” (Lanús, 1984, p.104)¹⁹

La relación con los países vecinos, sería importante en todo este período, y se sostuvo a pesar de las contradicciones internas. El gobierno argentino suscribió con la República Oriental del Uruguay el Tratado de Montevideo (1973), que puso fin al diferendo sobre el Río de la Plata dejando allanado el camino para iniciar la construcción de la represa de Salto Grande, se firmaron acuerdos de cooperación horizontal entre Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y las petroleras estatales de Perú, Uruguay, Bolivia y Ecuador. Se reiniciaron negociaciones con Paraguay para el aprovechamiento de Apipé y para el proyecto brasileño-paraguayo de la represa de Itaipú. Se impulsaron gestiones para establecer industrias conjuntas con Bolivia y programas de alto grado de complementación económica con Uruguay. Los ejemplos son una planta de montaje de tractores agrícolas y una industria de pesticidas. Con Chile se gestaron proyectos de interconexión eléctrica, explotación coordinada de yacimientos de gas y cobre y vinculación fronteriza (Moneta, 1979, p. 265)

Pero esa continuidad no se dio en todas las áreas. Comprender entonces, la política exterior de la Argentina en ese período sin utilizar un enfoque histórico que permita vincularlas con el conflicto dentro del peronismo, los alineamientos durante la Guerra Fría, y entre sectores, clases y fracciones de clase, llevaría a categorizaciones inválidas. Las disputas entre las potencias del orden bipolar, no sólo políticas sino también económicas, eran leídas “en clave interna” Por ejemplo, la preocupación por la avanzada de “los imperialismos” en términos del propio general Perón y del canciller Vignes, se correspondía con la posición de algunas centrales sindicales, reacias a la vinculación del movimiento peronista con las influencias socialistas y castristas.²⁰

El 23 de septiembre, se realizaron nuevamente elecciones presidenciales y Perón se impuso, comenzando así su tercera presidencia. Volviendo a la conducción de las relaciones exteriores, el viraje producido con la llegada de Vignes a la cancillería fue percibido por los Estados Unidos en oportunidad de la reunión entre el nuevo Ministro y Henry Kissinger. Allí Vignes sostuvo que “la llegada de Perón al poder abría un nuevo período para la relaciones con los Estados Unidos”²¹. Desde la asunción de Perón comenzó a hablarse de la posibilidad del viaje del presidente a Nueva York y de un posible encuentro con el par estadounidense Richard Nixon. Sin embargo, ese encuentro nunca prosperó si bien fue barajado como posible e incluso deseable por algunos funcionarios de la embajada de los Estados Unidos (Míguez, 2016, p. 86) En un informe sobre los rumores en círculos políticos y en la prensa local de un encuentro entre Perón y Nixon y del inicio de una “nueva etapa de cooperación” entre ambos países, elaborado por el embajador Lodge, éste destaca que el nuevo “tono” de la relación “está muy alejado de la frialdad

¹⁹ Lanús refiere a una anécdota que cuenta que durante el discurso de López Rega, Fidel Castro afirmó “Esto no es de Perón”. (Lanús, 1984: 104)

²⁰ DIARIO LA RAZÓN, “Impidieron a gritos los concurrentes a un asado ofrecido a gremialistas extranjeros que se brindara por el Che Guevara”, 3 de junio de 1973, p. 8.

²¹ FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (1969-1976) Volume E-11, Part 2, Documents of South America 1973-1976. Memorandum of Conversation. Foreign Minister Alberto Vignes, Secretary Kissinger, Neil Seidenman, Interpreter, New York, October 5, 1973, p. 19-22. [traducción propia]

perceptible del lado argentino durante el período que siguió a la asunción del Presidente Cámpora en el pasado mayo”²².

El asesinato de José Ignacio Rucci, secretario general de la CGT²³, sin duda tendría efectos en la relación entre Perón y la izquierda del movimiento. Prueba de ello es la posterior aparición del “Documento Reservado” del Consejo Superior Peronista que convocaba a alejar a esos sectores, así como las instrucciones del general a los gobernadores para evitar el avance de esas líneas políticas en sus gestiones²⁴. A partir del ataque del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) a un cuartel en Azul en el mes de enero de 1974 se produjo una la profundización de la estrategia represiva²⁵. Carcagno fue reemplazado por Leandro Anaya. Su desplazamiento fue acordado con la dirigencia sindical y lopezrreguismo. Hegemonizaría a partir de allí una combinación entre una orientación derechista y la oposición al proyecto de “pacto social” y “apertura hacia el Este” del Ministro Gelbard, quien se fue encontrando gradualmente sin aliados (Cisneros y Escudé, 2002, p 166) Esas decisiones se vinculaban con el desplazamiento del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Oscar Bidegain, cercano a Montoneros, y su reemplazo por Victorio Calabró, representante de las 62 Organizaciones. Una clara avanzada de la línea sindical por sobre el ala izquierda del movimiento (Míguez, 2016, p. 88)

Perón priorizó algunas cuestiones que consideraba centrales. Es decir, el cambio respecto de los Estados Unidos no implicó el abandono de las tendencias abiertas con Cámpora, ni en lo que hace a la orientación hacia el Este, ni tampoco abiertamente respecto de la relación con América Latina en temas políticos. Lo mismo sucedió con la relación con el ingreso del país al Movimiento de No Alineados a la que hemos hecho referencia y que se concretó en 1973, en la IV Cumbre realizada en Argel. Para fines de 1973, la percepción de los Estados Unidos respecto de las tensiones internas, los virajes políticos y de la vinculación entre política externa y política interna era la siguiente:

La Embajada ha tenido conocimiento a partir de sus fuentes de información que con respecto a la reforma de la OEA en la reciente reunión de Bogotá, Vignes dio instrucciones a la delegación argentina de evitar posiciones con pudieran ‘avergonzar a su buen amigo Kissinger’. No obstante lo anterior el gobierno debe operar bajo ciertas restricciones de política, dado el actual estado de inflamado nacionalismo en la Argentina y los elementos heterogéneos (incluido el sector de la juventud radicalizada) que comprenden el movimiento justicialista de Perón [...] El gobierno argentino busca ser el puente entre

²² FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (1969-1976) Volume E-11, Part 2, Documents of South America 1973-1976. Telegram 7789 From the Embassy in Argentina to the Department of State. *US-Argentine Relations: A New Era?* Buenos Aires, October 25, 1973., p. 23 [traducción propia]

²³ El 25 de septiembre de 1973 fue asesinado José Ignacio Rucci, secretario general de la CGT, en un episodio aún no develado por la justicia, a solo dos días del triunfo electoral de Perón. Dirigentes de la organización Montoneros se atribuyeron en privado el acto, pero no oficialmente, en supuesta represalia a la responsabilidad de Rucci en la Masacre de Ezeiza.

²⁴ El texto completo del “Documento Reservado” puede consultarse en DIARIO LA OPINIÓN, 2 de octubre de 1973, p. 5 y EL DESCAMISADO, “¿Y esto qué es?”, Año 1, N° 21, 9 de octubre de 1973, p. 2, y se encuentra disponible en http://www.lagazeta.com.ar/orden_reservada.htm. Ver también (Anguita y Carparrós, 1998), (Buñano y Teixidó, 2015) y (Servetto, 2010).

²⁵ El ERP fue una organización guerrillera argentina, que constituyó la estructura militar o brazo armado del Partido Revolucionario de los Trabajadores, de orientación trotskista.

Estados Unidos y el resto de Latinoamérica [...] y el mayor obstáculo en ese propósito es Brasil²⁶.

Perón era de algún modo el único y relativo punto de equilibrio entre esas tendencias en pugna, una tensión creciente que se iba definiendo a favor de los sectores vinculados al “peronismo familiar” y al conservadurismo de derecha. En el plano internacional, esas líneas eran reacias a la vinculación hacia el Este, y al latinoamericanismo de la “Liberación” enunciado por Cámpora (Míguez, 2016, p.89) El nombramiento de Alejandro Orfila –vinculado al canciller y con buena imagen en la Casa Blanca- como embajador en Washington ratificaría el rumbo conciliatorio.

Más allá de esos virajes, la orientación económica hacia el Este, momentáneamente relegada a un segundo plano, permanecería latente en el seno del Estado y de determinados grupos económicos, lo que constituía un elemento de atención para los Estados Unidos. Una minuta prepara para el presidente de los Estados Unidos informaba el 5 de febrero de 1974 lo siguiente:

Una gran delegación económica soviética llegó a Buenos Aires la semana pasada para discutir la venta de equipos para proyectos de energía eléctrica, la exploración de petróleo, minería, petroquímica y pesca. La Argentina quiere anunciar un acuerdo a largo plazo para la exportación de carne de vacuna y de otros bienes de consumo a la URSS. Los soviéticos, sin embargo, insistirán en que los argentinos compren más productos soviéticos en orden a corregir el desequilibrio persistente en el comercio entre los dos países²⁷.

Una importante misión a Moscú se cumplimentó en mayo de 1974, con importante significación económica y política, y descrita por Gelbard como una “herramienta de soberanía” (Llambí, 1997, p.347)

En este sentido, y tal como hemos afirmado, las disputas y reorientaciones en términos de la inserción internacional no solamente referían a diferencias políticas coyunturales sino que expresaban una tendencia de mediano plazo que había ido tomando fuerza: la construcción del vínculos con los países del Este. Ahora bien, esa tendencia, se inscribía en una problemática estructural: la inserción internacional triangular y dependiente que caracterizó a la Argentina moderna. Desde la década de 1920, y en el contexto del declive de Gran Bretaña, potencia con quien la Argentina mantenía una relación privilegiada, comenzó a desarrollarse allí un triángulo de relaciones comerciales y financieras anglo-argentino-norteamericano, en el que Inglaterra seguía siendo el principal mercado para los productos argentinos, pero los flujos de capitales y las manufacturas más sofisticadas venían del país del norte. Sin embargo, este último mantenía o aumentaba sus barreras para la entrada de productos agropecuarios argentinos, que consideraba competitivos para su propia economía, creando fuertes desavenencias con las elites económicas predominantes en el país²⁸ y a su vez generando la “necesidad” de recurrir a divisas generadas por ventas de productos primarios a otros socios comerciales.

²⁶ FOREIGN RELATIONS OF THE UNITES STATES (1969-1976) Volume E-11, Part 2, Documents of South America 1973-1976. Telegram 8459. From the Embassy in Argentina to the Department of State, *Possible Meeting between President Nixon and Perón. Talking points*. Buenos Aires, November 19, 1973, p. 27.

²⁷ CIA RECORDS “The President’s Daily Brief”, February 5, 1974, CIA-RDP79T00936A011900010055-5

²⁸ Tal como afirma Rapoport, los EE.UU. quedaron como el principal proveedor de bienes de capital y manufacturas, mientras que Gran Bretaña continuaba siendo el principal cliente comercial de la Argentina. Ese tipo de relaciones originaron la creación de un superávit comercial con Gran Bretaña y de un

Esa inserción triangular constituiría una especie de patrón de vinculación internacional que reflejó en distintos momentos históricos, la problemática de la dependencia, económica y política²⁹. Las relaciones con la URSS fueron consideradas, al menos por algunos sectores del peronismo, como alternativa y apoyo para el funcionamiento del Plan Trienal del gobierno y el logro de los objetivos justicialistas de una política exterior autónoma. Ello era producto (o consecuencia en términos de la metodología planteada por Vilar) de varios sucesos de principios de la década de 1970. Tal como sostienen Laufer y Spiguel, el debilitamiento relativo de la economía estadounidense a consecuencia del acentuado déficit de su balanza de pagos y de los efectos de la larga guerra de Vietnam y la situación económica provocada por la crisis monetaria de 1971 y la crisis petrolera de 1973,

(...) facilitaron en la Argentina la emergencia de sectores económicos y políticos que impulsaban la modificación de los patrones de inserción nacional vigentes, postulando la diversificación de las relaciones económicas exteriores del país, con objetivos diversos y a veces encontrados, como el estrechamiento de las relaciones comerciales y diplomáticas con la URSS y los países del Este, o el fortalecimiento de la vinculación económica y política con los países de la UE; o bien la intensificación del intercambio y la integración económica en el ámbito latinoamericano en procura de un mayor margen de autonomía económica” (Laufer y Spiguel, 1998, p. 119)

Sin embargo, el tipo de vínculo que se construyó finalmente, y que llegaría a su punto culminante durante la dictadura militar de 1976, lejos estaba de esos objetivos³⁰. La nueva relación triangular forjada durante el autodenominado Proceso de Reorganización Nacional, donde la Unión Soviética pasó a ocupar el histórico rol de Gran Bretaña en la década de 1920, compradora de materias primas, reprodujo en una nueva condición, una misma estructura dependiente. Fue finalmente la condición para un proceso económico de reprimarización de la economía argentina. En efecto, y tal como afirma Vilar, la coyuntura pone de manifiesto una vez más, agudizándolas, las contradicciones de la estructura (Vilar, 1976, p 153).

4. María Estela Martínez de Perón: crisis política y relaciones internacionales

Hacia el mes de junio de 1974, la relación entre el presidente Perón y Montoneros se había vuelto tensa³¹. En ese momento, Perón llegó a amenazar con renunciar si ese

déficit de magnitudes importantes con los EE.UU. Esta situación se compensaba por la circulación de capital financiero en sentido inverso, como consecuencia sobre todo de préstamos e inversiones de capital estadounidenses y también del flujo de dividendos, intereses y beneficios de empresas inglesas radicadas en el país a fines del siglo XIX y durante la primeras décadas del XX.

²⁹ Para este tema ver (Ciafardini, 1990).

³⁰ En el plano de las relaciones internacionales, durante el gobierno militar se generó un nuevo tipo de relaciones triangulares: con Estados Unidos en el plano financiero y tecnológico, con la Unión Soviética en el comercial. Esto último, se puso en evidencia luego de la invasión soviética a Afganistán y de la negativa del gobierno de Videla a sumarse al embargo cerealero hacia la URSS impulsado por Washington, pues aquel país era el principal cliente de la Argentina con el 30 % de las exportaciones totales.

³¹ Para un análisis de los documentos de Montoneros en el período ver (Baschetti, 1996)

movimiento continuaba oponiéndose a sus políticas, lo que generó que el gabinete ministerial ofreciera en forma completa su renuncia, para colaborar con futuras modificaciones, y al mismo tiempo una enorme manifestación de apoyo al presidente organizada por los sindicatos³². La interna se recrudecería aún más luego de la muerte del general. Pero no solamente crecía el conflicto interno, sino también los referidos a los vínculos con las potencias del orden mundial.

La embajada de los Estados Unidos en Argentina, elaboró un documento que advertía que la cancelación de la asistencia militar dañaría la relaciones bilaterales provocando un significativo crecimiento de un cambio de rumbo orientado hacia la asistencia militar soviética, y alimentando sentimientos anti estadounidenses. Incluso afirma que el general Leandro Anaya, al que califica como “una voz moderada en el seno de las fuerzas armadas”, estaba evaluar obtener apoyo “incluso de Rusia”³³.

Perón falleció el 1 de julio, dejando el poder en manos de la vice presidenta. Incluso antes pero fundamentalmente desde el primer momento, el poder de Isabel fue abiertamente cuestionado. A poco tiempo de la muerte de Perón, un informe de la CIA fechado el 7 de agosto de 1974 analiza la importante influencia de López Rega sobre la presidenta —así como la alianza de este último con Lorenzo Miguel, dirigente sindical— y sostenía que la “falta de voluntad” para ejercer la autoridad ejecutiva presidencial estaba haciéndose cada vez más evidente³⁴. En ese mismo documento se hace referencia a las diferencias entre el Ministro de Economía Gelbard y el presidente del Banco Central Alfredo Gómez Morales. La renuncia de Gelbard se produjo el 21 de octubre de ese mismo año, y tal como lo reflejan documentos desclasificados, las razones que la motivaron fueron “las crecientes presiones para cambiar la política monetaria y fiscal”. Fue sucedido por Gómez Morales, orientado a frenar “el deterioro fiscal y recortar la expansión monetaria”³⁵ a través de un Plan de Emergencia (liberalización, captación de inversiones y crédito internacional) que nunca pudo ser implementado por falta de apoyo político. Con Perón murió también el frágil punto de equilibrio, que poco podía durar.

Lo cierto es que el año y medio de presidencia de Isabel Perón estuvo signado por la compleja situación económica y política interna transformándose en un gobierno intensamente disputado. Por lo tanto, la política internacional quedó muy afectada por ese tipo de situaciones. Incluso el ministro Vignes, que gozó de amplio poder personal a lo largo de su gestión hasta el mes de julio de 1975, no fijó una agenda importante de política exterior (Corigliano, 2007, p. 61) El aparente rumbo errático se reflejó en medidas contradictorias, como los anuncios de nacionalización de las bocas de expendio de com-

³² CIA RECORDS “Argentina- Peron’s threat to resign and cabinet resignations” 12 June 1974, From FOIS Buenos Aires/Paris AFP in Spanish, to Immediate White House / Situation Romm from Mr. Fazio. Warming Notice, Document CIA-RDP78S01932A000100130038-3

³³ CIA RECORDS “Argentina reaction to ending of Military Assistance” 12 July 1974. From US Embassy in Argentina To CIA/WHSS. Documento CIA RDP78S01932A000100140030-0

³⁴ CIA RECORDS “Argentina- Lopez Rega’s influence over president Maria Estela de Peron” 7 August 1974, Immediate White House/ Situation Romm for Mr. Fazio, State RIC/Operation Center Mr. Fry. CIA/WHSS. Document CIA-RDP78S01932A000100080012-7

³⁵ CIA RECORDS “Argentina: resignation of Economy Minister” 31 October 1974, From Reuters Down Jones To Immediate White House/ Situation Romm for Mr. Fazio, State RIC/Information OPS CTR for Mr. Fry. NMCC// Attention CIA REP, Document CIA-RDP78S01932A0001000100021-4

bustible, pertenecientes a la angloholandesa Shell y la estadounidense Esso, en forma paralela con el abandono de las críticas a la OEA. Las delegaciones argentinas pasaron de una mirada dura e inflexible a ser interlocutor o “sostenedor” de la posición de los Estados Unidos (Moneta, 1979, p.272) Los vínculos con los países de América Latina continuaron su viraje, abandonando a los iniciales aliados del Pacto Andino, y acercándose a Uruguay y Chile. Otra contradicción se expresaría en las medidas nacionalistas adoptadas con empresas de capital europeo, por ejemplo la intervención en febrero de 1976 e la Compañía Ítalo-Argentina de electricidad y la Siemens, y las necesidades de resolver una balanza deficitaria a través de las ventas a la Comunidad Económica Europea.

Así, los sucesos de la política exterior, vinculados con los de la política económica interna, fueron signo de dos tendencias: por un lado, los sectores dominantes no estaban dispuestos a aceptar un gobierno estatista que defendiera el nacionalismo económico. Recordemos que desde la aplicación de la ley de sufragio universal (masculino), secreto y obligatorio, las Fuerzas Armadas en la Argentina actuaron en sucesivas ocasiones como brazo armado de los intereses económicos predominantes y políticamente conservadores. Por otro, el carácter dependiente de la Argentina se evidenciaba una vez más en la fragilidad de los nuevos vínculos construidos con países latinoamericanos, y en el carácter de las nuevas asociaciones que reflejaban la permanencia de la estructura triangular de su inserción internacional.

Las medidas contrarias al poder predominante de los Estados Unidos en la región, no solamente fueron signo del desafío que el peronismo, incluso en su versión más derechizada, representaba para sus intereses en la región, sino que fueron a su vez causa de la agudización de los conflictos internos que llevaron al golpe del Estado.

Es decir que esas dos tendencias de larga o media duración en términos braudelianos: a) los condicionantes de la inserción triangular histórica del país y la necesidad de buscar “nuevos socios” en algunos casos replicando vínculos dependientes, y b) la tensión entre fuerzas promotoras del liberalismo económico y el estatismo vinculado al nacionalismo económico presente desde el período entre guerras; son elementos que la historia aporta a la comprensión de las relaciones internacionales y de la política exterior del período.

Los vaivenes eran la contracara de la enorme disputa, pero a su vez, abonaban los intereses golpistas que focalizaban y se escudaban en la supuesta incapacidad de la presidenta y en su falta de coherencia política. Montoneros decidió pasar a la clandestinidad en el mes de septiembre de 1974 ante sus diferencias con el gobierno y el aumento de la represión. El 6 de noviembre fue declarado el estado de sitio, en respuesta al asesinato del Jefe de Política Alberto Villar. Los documentos de la CIA calificaron la medida como el intento más importante “para contener la violencia política. El estado de sitio probablemente incluirá la prohibición de reuniones públicas y una estricta censura en los medios y la prensa. Podría incluso una integración del personal policial y militar para combatir la subversión”³⁶. En febrero de 1975 el gobierno llevó adelante el Operativo Independencia (Decreto Nº 262/1975), que implicó la avanzada contra el ERP, incluyendo combates, feroz represión y la constitución de un régimen terrorista aplicado desde el estado pro-

³⁶ CIA RECORDS “Argentina” 6 november 1974. From Reuters 1438, CONF, To Inmediate White House//Situation Room For Mr. Fazio, Sate RCI/Operations Center Mr Fry, NMCC/Attention CIA REP, Document CIA-RDP 78S01932A000100110003-3

vincial de Tucumán³⁷. La intervención en la Universidad de Buenos Aires fue muy emblemática, ya que el gobierno de Isabel declaró abiertamente a esa institución como refugio anárquico de la violencia y de la subversión (Martínez de Perón, 1975)

Un informe de inteligencia de la CIA de junio de 1975, sobre las actividades terroristas en la Argentina, luego de desarrollar las características del accionar de Montoneros y del ERP es muy contundente respecto del aumento de la “contrainsurgencia” y sus “excesos”, así como de las previsiones respecto de un golpe de estado por parte de los militares. Particularmente analiza el accionar de las múltiples bandas terroristas parapoliciales conocidas como Triple A (Alianza Anticomunista Argentina), y lo indiscriminado de su accionar, el uso de amplias listas negras y de “sádicos rituales de asesinato”³⁸.

En toda esta trama, las relaciones internacionales de ese conflictivo período estuvieron signadas por una significativa paralización del avance de las negociaciones con la Unión Soviética y el Bloque Oriental (excepto los convenios firmados con la URSS para provisión de turbinas y un estudio técnico de proyectos hidroeléctricos en el tramo argentino del Río Paraná, el resto no se materializaron (Moneta, 1979, p. 274)) la compleja intención de acercarse a los Estados Unidos para obtener financiamiento del Fondo Monetario Internacional, al compás de la suspensión por parte del Mercado Común Europeo de la compra de carnes argentinas. Todo ello en el contexto de una gran devaluación del peso y del aumento de los reclamos sindicales.

Las clases dominantes buscaban imponer su ajuste brutal, buscando beneficiar a una u otra potencia internacional, y lo ensayaron en el Plan Económico de Celestino Rodrigo –hombre puesto por López Rega- (devaluación superior al 100%, aumentos de tarifas y del precio del combustible), pero la CGT continuaba teniendo fuerza, lo que hacía que el ajuste no fuera lo suficientemente exitoso para los sectores económicos más concentrados. Paradójicamente, fue la ofensiva sindical la que terminó desplazando a López Rega del poder en julio de 1975. La presidenta pidió licencia entre septiembre y octubre de ese mismo año y fue reemplazada por Ítalo Lúder en forma interina, donde se produjeron nuevos desplazamientos, entre ellos el del propio Vignes. La línea de los sucesores –con rápidos recambios marcados por la disputa entre facciones dentro del gobierno- primero Alejandro Federico Robledo (del 11 de agosto al 16 de septiembre de 1975), Manuel Guillermo Aráuz Castex (entre octubre y enero) y finalmente Raúl Quijano (hasta el golpe de estado del 24 de marzo de 1976), fue la de intentar acercarse a los Estados Unidos en diálogo con Kissinger, e impulsar la candidatura del embajador Alejandro Orfila a la secretaría de la OEA (Cisneros y Escudé, 2000, p. 172-175)

Robledo tenía ante todo una importante trayectoria política. Se había desempeñado como Ministro de Defensa de Cámpora, con quien había fortalecido vínculos durante su encarcelamiento en el período de la Revolución Libertadora. Luego asumió el cargo de embajador en México y más tarde en Brasil. Aliado de Lúder –compañeros desde su época estudiantil- tuvo importantes diferencias con López Rega y con el sindicalista Lorenzo Miguel. Su designación como canciller se produjo sólo a dos días de haber presentado sus credenciales en Brasil. Al poco tiempo, y en oportunidad de la licencia solicitada

³⁷ En 2013 se dictó la primera condena por delitos de lesa humanidad cometidos durante el Operativo Independencia, contra el general Luciano Benjamín Menéndez.

³⁸ CIA RECORDS Intelligence Memorandum “The Roots of Violence: The Urban Guerrilla in Argentina”, Confidential. National Security Information, 9 June, 1975. CIA-RDP85T00353R000100180001-6

por Isabel el 14 de septiembre de 1975, y mientras crecían las expectativas de algunos justicialistas de desplazarla del gobierno, Robledo fue nombrado Ministro del Interior y reemplazado por Aráuz Castex. Documentos desclasificados de la CIA lo identifican como un político fuertemente influyente, respetado por los altos mandos militares, y orientado desde su vuelta al gabinete en 1975, a fortalecer las relaciones políticas en el Congreso, incluso con los partidos de la oposición. Su nuevo nombramiento le otorgaba -según este informe- un rol prácticamente de “primer ministro”, orientado a la realización de elecciones y “suprimir el terrorismo”³⁹.

Otro archivo secreto de la CIA, afirma que las posiciones de Robledo ante los rumores de las posibles conspiraciones que se proponían desplazar a Isabel del poder no eran las mismas que afirmaba públicamente:

Por su parte, el Ministro del Interior ha asegurado públicamente que la salud de Isabel Perón es buena y no se requiere examen médico para determinar su aptitud para permanecer en el cargo. En privado, Robledo prometió controlar a [Isabe] Perón y crear un gobierno honesto y eficaz, pero su capacidad para cumplir tal promesa es dudosa. Por cierto, la presidenta acaba de bloquear una investigación sobre corrupción que bien podría involucrarla. A pesar de que este movimiento de Isabel Perón produjo un nuevo sentimiento de armonía, este probablemente sea solamente transitorio. A menos que el poder real sea desplazado gradualmente hacia Robledo y otros peronistas respetables el vacío que ha existido en el poder ejecutivo desde julio continuará.⁴⁰

Manuel Aráuz Castex, nombrado bajo la órbita de Lúder, se desempeñó como canciller unos pocos meses, al igual que su antecesor y que su sucesor, Quijano. Cuando fue designado ocupaba el cargo de Juez de la Corte Suprema de Justicia, sin ninguna trayectoria diplomática. Tuvo un importante altercado con la embajada británica, que pretendía investigar yacimientos de petróleo en las Islas Malvinas (Misión Shackleton) y el canciller puso como condición que participaran oficiales argentinos y se compartiera bandera, algo que los ingleses no aceptaron. El 3 de enero de 1976, Lord Shackleton arribó a las Malvinas a bordo del buque *HMS Endurance*, fecha coincidente con el aniversario de la ocupación de las Malvinas en 1833, en una actitud de provocación. La OEA se pronunció luego a favor de la Argentina, pero Aráuz Castex renunció a los pocos días.

Tanto Robledo como Ministro del Interior, y Aráuz Castex como canciller, fueron reemplazados en el mes de enero de 1976. La política de alianza de Robledo -quien ocupaba además el cargo de vicepresidente primero del Partido Justicialista, al que renunciaría también- con la oposición y con sectores dentro de las Fuerzas Armadas opositores al gobierno, venía siendo duramente criticada por los sindicatos liderados por Lorenzo Miguel.

Quijano, nuevo y quinto canciller del tercer gobierno peronista, había sido embajador en la OEA y presidía una comisión en Naciones Unidas. Había ingresado al Servicio Diplomático Nacional en [1947](#), como agregado en embajada, y promovido al grado oficial de embajador en [1967](#). Sus supuestas buenas relaciones con Kissinger eran la razón del nombra-

³⁹ CIA RECORDS “Latin American Trends” Central Intelligence Agency. National Security Information. Warning Notes. Secret 118. September 24, 1975, p. 15-16 CIA-RDP79T00865A001800200002-0

⁴⁰ CIA RECORDS “National Intelligence Bulletin”, Unites States Intelligence Board (USIB), Top Secret, November 24, 1975. CIA-RDP79T00975A028300010039-5

miento, al igual que de algún modo lo habían sido en los casos de Vignes y de Robledo, en un intento de lograr apoyo de Washington para “resolver” la cuestión política.

Sin embargo, y más allá de la convulsionada situación interna, el rumbo de las políticas de nacionalismo económico constituía un problema para los Estados Unidos. Un informe económico de la Central de Inteligencia de los Estados Unidos de junio de 1975 desarrolla en extenso los perjuicios sufridos por las inversiones estadounidenses en el país a partir de la aplicación de diversas políticas como las nacionalizaciones, la nueva ley de inversiones extranjeras, los controles de importaciones y de precios. De acuerdo con la apreciación de la potencia del norte, dichas políticas habían tenido continuidad desde la asunción de Cámpora e incluso luego de la muerte de Perón. El panorama futuro que plantea el documento es el deterioro de la situación política y económica de la Argentina, así como el crecimiento de las demandas sociales por parte de los sindicatos y la posibilidad de que se decretaran nuevas nacionalizaciones que afectaran a las empresas norteamericanas⁴¹.

Tal como afirmaba un documento de la Casa Blanca sobre las cuestiones centrales de inteligencia ya para el año 1974, el verdadero riesgo para los intereses de los Estados Unidos en la región, no era el comunismo y sus actividades de insurgencia sino la emergencia de gobiernos nacionalistas⁴². En efecto, la avanzada de las Fuerzas Armadas en la Argentina fue no solamente contra las versiones de izquierda del peronismo, sino contra el estatismo y el nacionalismo económico en sentido amplio.

5. Conclusiones: el aporte de la historia a los estudios internacionales

La literatura de las relaciones internacionales ha analizado este período desde diversas corrientes ideológicas y conceptuales. Entre aquéllas que consideramos más significativas por su trascendencia o por el debate que alimentaron, se encuentran las siguientes:

El propio Juan Carlos Puig, canciller durante el gobierno de Cámpora, consideró que la “autonomía heterodoxa” que caracterizó a su gestión y que se prolongó durante la de Perón, fue diluyéndose, y por lo tanto, divide el período estudiado (1973-1976) en dos etapas (Puig, 1988, p. 37) El trabajo de Andrés Cisneros y Carlos Escudé, desagrega aún más, resaltando un rumbo muy cambiante, pero destacando que la posiciones antiimperialistas más críticas, y con cierto contenido antiestadounidense, fueron abandonadas ya durante el gobierno de Perón (2000, p. 155-177) En esa línea, el artículo de Francisco Corigliano refiere a la existencia de un giro conservador tras la caída de Cámpora, que se consolidaría durante la gestión de Isabel Perón (2007: 58). Por otro lado, los análisis de Julio César Carasales (1996), Juan Carlos Moneta (1979) y José María Vázquez Ocampo (1989) enfocaron el estudio de las cuatro presidencias, distinguiendo cronológicamente los sucesos de cada una de ellas.

⁴¹ CIA RECORDS. Intelligence Memorandum “Argentina: Impact of Peronist Economic Policies on US Investors”, Confidential, National Security Information, June 1975, CIA-RDP86T00608R000500180011-7

⁴² CIA RECORDS. Memorandum from Henry Kissinger, The White House, for The Director of Central Intelligence “Key Intelligence Questions FY 1974”, National Security Council, December 10, 1973. LOC-HAK-453-3-9-6

Autores orientados a criticar más fuertemente la posición argentina particularmente durante el gobierno de Héctor Cámpora, lo han considerado como ejemplo de “aislamiento” más que de autonomía. Es el caso de Gustavo Ferrari (1981), Felipe De la Balze (1997) y Félix Peña (1983, p. 145-146) El primero de ellos focaliza en la pérdida de influencia en la región y en la crítica a nuevas relaciones que consideró “exóticas”. Así Ferrari sostuvo que el gobierno de Cámpora “llevó en la práctica a una nueva versión de aislamiento” (1981, p.86) Más contundente es De la Balze, quien señaló que ese gobierno predicó un aislamiento fundamentado en medidas de “nacionalismo exaltado”, con visos “antiimperialistas”, y, en el plano económico, opuestas a la participación extranjera en la actividad local (De la Balze, 1997, p. 47), que habría llevado al país una situación aislada similar a la Segunda Guerra Mundial o a la del conflicto bélico por las Islas Malvinas. Desde otro ángulo ideológico, Rapoport (2006) y Figari (1993) también destacaron, pero con valoración relativamente positiva, el carácter confrontativo respecto de los Estados Unidos de ese breve período. Moneta, por su parte, sostuvo que esa “actitud militante” contra los Estados Unidos que fue el signo de los sectores radicalizados del peronismo, se distanciaba del proyecto de autonomía gradual y evolutiva que impulsaba Perón (1979, p.63) Por último, para Joseph Tulchin, Perón tenía una visión pragmática sobre el mundo que constituía un eje central de la Tercera Posición, y que por lo tanto, las medidas de Cámpora se alejaban de ese patrón. Por eso considera que fue Perón mismo quien impulsó “el establecimiento de relaciones más estrechas con los Estados Unidos” (Tulchin, 1990, p. 256).

Un interesante trabajo de Alejandro Simonoff, reflexiona sobre todos estos aspectos de la historiografía de las relaciones internacionales de este período en vinculación con las corrientes teóricas desarrolladas en la Argentina, diferenciando entre quienes abordan las administraciones reforzando la homogeneidad, quienes colocan un quiebre entre Cámpora y la etapa subsiguientes, y quienes lo colocan entre Perón y María Estela Martínez (Simonoff, 2007, p. 28)

Hemos intentado aquí aportar elementos que permitan comprender las complejidades del período sin buscar rupturas y continuidades forzadas. Nuestro objetivo ha sido mostrar, desde un enfoque histórico, la estrecha vinculación entre la dinámica de las relaciones internacionales y de la política interna, pero al mismo tiempo, la supervivencia de disputas y líneas políticas en el seno del Estado más allá de los recambios de gobierno y de las apariencias discursivas. Utilizamos para ello tanto el enfoque metodológico de los tiempos históricos de Braudel, las nociones de coyuntura y estructura de Vilar, y su metodología para el análisis de un fenómeno social. Esa mirada particular nos permite inscribir toda la serie de conflictos en problemáticas de mediano y largo plazo, que se van desarrollando y desplegándose hacia períodos anteriores y posteriores. Por ello, prueba de esa complejidad, es la política internacional del régimen dictatorial subsiguiente. Siendo una dictadura militar alineada ideológicamente con la Doctrina de Seguridad Nacional, fue el gobierno que terminó con el impasse en el que se encontraban las relaciones con la Unión Soviética desde el desplazamiento de Gelbard. En efecto, fue durante esa sangrienta dictadura apoyada también por los Estados Unidos, que la Argentina consolidó una inserción económica

triangular basada en la venta de productos primarios a la URSS, y con un fortalecimiento inusitado de los vínculos políticos y diplomáticos bilaterales⁴³.

En síntesis, analizar la política exterior del período requiere una vinculación entre fenómenos viejos y nuevos, de las “fuerzas profundas” que refieren a las estructuras de una Argentina dependiente y disputada, cuya política internacional se encuentra condicionada por el tipo de inserción económica y política, y cuya inestabilidad política, producto de profundas contradicciones en el seno de la sociedad civil y del Estado, impacta a su vez en las decisiones de política exterior. Hemos intentado observar con ese prisma la dimensión coyuntural, determinada por acciones subjetivas, el rol de dirigentes y de gobiernos, que modifican o profundizan las tendencias estructurales de largo plazo revelando o creando otras nuevas (Vilar, 1980, p. 80) De ese modo, la historia como enfoque puede aportar a los estudios internacionales una mirada que evite tanto la ahistoricidad y el inmovilismo, como el anacronismo. Es decir, huir de los cortes forzados sobre la base única de tipos ideales y proponer en cambio una mirada que cuestione el pasado en función de los problemas y desafíos actuales, sin atribuir a una época elementos pertenecientes a otra. Consideramos que las cuestiones de la dependencia y la dominación, la estrecha vinculación entre las políticas externas e internas; el rol de sectores políticos y económicos de un país en la formulación del juego diplomático de otros; la diversidad de intereses y estrategias involucrados en las relaciones bilaterales o multilaterales, son elementos a incorporar en los estudios e investigaciones tanto históricos como coyunturales de la disciplina de las relaciones internacionales.

Con este objeto, este artículo ha desarrollado el complejo período de la tercera presidencia peronista (1973-1976), procurando aunar la compartimentación disciplinaria que tiende a separar las diversas dimensiones de la realidad, y corriéndonos de enfoques neorrealistas o incluso de aquéllos constructivistas, que habiendo encontrado una variable central en la explicación de muchos procesos de tomas de decisiones en el ámbito internacional, pueden correr el riesgo de sobreponderar el peso de las ideas y creencias subjetivas.

La política exterior de este período tan convulsionado es por tanto el resultado de algunas tendencias profundas, como la dependencia y estrecha vinculación entre la política económica interna, el rol de las potencias predominantes de cada período y el ejercicio de la política internacional como mecanismo de vinculación; otras de mediana duración, como la disputa entre los hegemones de la Guerra Fría y su impacto en el estado argentino y la dirigencia política, la pugna por proyectos de desarrollo económico y político enfrentados desde la existencia del peronismo en adelante, el impacto de los cambios mundiales y la radicalización de los movimientos sociales; y finalmente, los escenarios coyunturales de la violencia política, de las fracciones en disputa dentro del propio peronismo, las corrientes ideológicas de quienes llevaron adelante la política pública y su compleja vinculación con las estrategias de política internacional. Ello no descarta las profundas caracterizaciones y conceptualizaciones realizadas sobre el período, pero permite encontrar los hilos de un entramado histórico, donde a las rupturas y continuidades no alcanzan para explicar las superposiciones, yuxtaposiciones y retornos de los giros de la historia.

⁴³ Para analizar la relación con los Estados Unidos ver (Morgenfeld, 2016). Para los vínculos de la nueva relación triangular ver (Rapoport, 1988)

6. Bibliografía

- Anguita, Eduardo y Caparrós, Martín (1998) *La voluntad. Tomo II 1973-1976*, Buenos Aires: Editorial Norma.
- Ansaldi, Waldo y Giordano, Verónica (2012) *América Latina. La construcción del orden*, Tomo II, Buenos Aires: Ariel.
- Baschetti, Roberto (1996) *Documentos 1973-1976. De Cámpora a la ruptura*, Vol. I, Buenos Aires: Editorial de la Campana.
- Bonasso, Miguel (2006), *El presidente que no fue*, Buenos Aires: Planeta.
- Braudel, Fernand (1980) *La Historia y las Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza Editorial.
- Braudel, Fernand (1993) "Reforma, renacimiento, 1968. Revoluciones culturales de larga duración" en *Diario La Jornada Semanal*, Nº 226., México, 10 de octubre de 1993.
- Buflano, Sergio y Teixidó, Lucrecia (2015) *Perón y la Triple A*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Cámpora, Héctor (1973) *Mensaje del Presidente de la Nación Argentina al inaugurar el 98º período ordinario de sesiones del Honorable Congreso Nacional*, Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Carasales, Julio César (1996) "Política exterior del gobierno argentino 1973-76" en Jababe, Ruth *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995*, Buenos Aires: Nuevo Hacer GEL, Buenos Aires, pp. 247-258.
- Carcagno, Jorge (1973) Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Fondo Archibaldo Lanús, AH 0003, Serie 65, C 72 A 69, CARPETA: Cuestiones Militares Interamericanas, DOCUMENTO: Comando en Jefe del Ejército. Jefatura V. Pol y Est. Informe Final sobre la Xma Conferencia de Ejércitos Americanos. Secreto. Setiembre de 1973. "Palabras pronunciadas por el Comandante en Jefe del Ejército Nacional Argentino, Teniente General Jorge Raúl Carcagno en la X Conferencia de Ejércitos Americanos".
- Ciafardini, Horacio (1990) *Crisis, inflación y desindustrialización en la Argentina dependiente*, Buenos Aires, Editorial Ágora.
- Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, *Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina*, Tomo XIV, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2000.
- Corigliano, Francisco (2007) "Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón (1974-1976)", *Revista SAAP*, Vol · Nº 1, agosto, p. 55-79.
- De la Balze, Felipe (1997) "La política exterior en tres 'tiempos'. Los fundamentos de la 'nueva política exterior'", en De la Balze, Felipe y Roca, Eduardo. *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*, CARI-ABRA, Buenos Aires, p. 11-129.
- Ferrari, Gustavo (1981) *Esquema de la política exterior argentina*, Buenos Aires: EUDEBA, 1981.

- Figari, Guillermo (1993) *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, Biblos: Buenos Aires.
- Franco, Marina (2012) *Un enemigo para la Nación. Orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gordillo, Mónica (2007 [2003]) "Protesta, rebelión y movilización: de la resistencia a la lucha armada. 1955-1973, en JAMES, Daniel, *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976) Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Granovsky, Martín (2010) "Sadous, un camino que arranca con López Rega", *Diario Página/12*, Buenos Aires: 4 de julio de 2010. Disponible en Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-148859-2010-07-04.html>
- Green, Raúl (1975) "Documentación; los instrumentos de la apertura a los países de economía centralmente planificada". *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Año 1. Número 3. Buenos Aires: CEINAR, septiembre-diciembre.
- Horowicz, Alejandro (1973) "Concluye el aislamiento comercial de Cuba respecto de América Latina". *Diario La Opinión*, 8 de agosto de 1973, pp. 11-12.
- Laufer, Rubén y Spiguel, Claudio (1998) "Europa Occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar, 1970-1990". *Revista Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*. Nº 14-15. 1er. Semestre.
- Larraquy, Marcelo (2011) *Montoneros. Marcados a fuego II*. Historia de la violencia política en la Argentina (1945-1973), Buenos Aires: Ed. Aguilar..
- Larraquy, Marcelo (2013) *Montoneros. Marcados a fuego III. Los 70. Una historia violenta*, Buenos Aires: Ed. Aguilar.
- Larraquy, Marcelo (2017) *Argentina. Un siglo de violencia política*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Llambí, Benito (1997) *Medio siglo de política y diplomacia. Memorias*, Buenos Aires: Corregidor.
- Martínez de Perón, María Estela (1975) Discurso de la excelentísima Sra. Presidente de la Nación Doña María Estela Martínez de Perón desde el Congreso Nacional y Mensaje al Pueblo desde el balcón de la Casa de Gobierno, 1° de mayo de 1975, Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión.
- Míguez, María Cecilia (2013) "¿Anticomunistas, antiestatistas, antiperonistas? La "nacionalización" de la Doctrina de Seguridad Nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de estado de 1966". *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Vol. 7. No 1, Buenos Aires, enero-junio, pp. 65-95.
- Míguez, María Cecilia (2016) "Conflicto político interno, política exterior y el rol de América Latina: Tensiones abiertas en el tercer gobierno peronista ", en *Revista Estudios* Nº 35, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, julio-diciembre, pp. 71-94
- Míguez, María Cecilia (2017), "La tercera presidencia peronista y la Guerra Fría. Argentina, Perú y Brasil en la X Conferencia de los Ejércitos Americanos de 1973", *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, Vol 20, Nº 1, Universidad Nacional del

Comahue, pp. 17-35.

- Míguez, María Cecilia y Morgenfeld, Leandro (2017) "Política exterior y movimiento social : análisis de grandes manifestaciones frente a destacados visitantes extranjeros en la Argentina (1963-1983)" (En línea). Revista Trabajos y Comunicaciones, N° 45. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.7736/pr.7736.pdf
- Moneta, Juan Carlos (1979) "La política exterior del peronismo (1973-1976)" Revista *Foro Internacional*, Colegio de México, Vol. 20, No. 2, Octubre - Diciembre, pp. 220-276
- Morgenfeld, Leandro (2011) *Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas, 1880-1955*, Buenos Aires: Ediciones Continente.
- Morgenfeld, Leandro (2016) "Estados Unidos y los Derechos Humanos en la Argentina durante la última dictadura" en *Revista Perspectivas*, N° 1, (En línea), Universidad Nacional de Rosario. Disponible en <http://hdl.handle.net/2133/6603>
- Page, Joseph A. (1984) *Perón. Segunda Parte (1952-1974)*, Buenos Aires: Ediciones Javier Vergara.
- Peña, Felix (1983) "La Argentina en un mundo que cambia: prioridades de la política exterior argentina a partir de los años 70", en: Waldmann, Peter y Garzón Valdés, Ernesto (comps.) , *El poder militar en la Argentina (1976-1981)*, Buenos Aires: Galerna, pp. 139-154.
- Perosa, Hugo (1989) *Las relaciones argentino-soviéticas contemporáneas*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Puig, Juan Carlos (1988) "Política Internacional Argentina", en Perina, Roberto y Russell, Roberto, *Argentina en el mundo*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-45
- Puig, Juan Carlos (2016) Entrevista publicada en Rapoport, Mario, *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*, Tomo I, Editorial Octubre, Buenos Aires, 2016
- Ramírez, Francisco (1973) "Decisivo apoyo a la tecnificación del agro puesta en marcha por Fidel Castro", *Diario La Opinión*, 9 de agosto de 1973, p. 12.
- Rapoport, Mario (1988) "La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas", en Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 171-207.
- Rapoport, Mario (1995a) "La Argentina y la Guerra Fría. Opciones económicas y estratégicas de apertura hacia el Este (1955-1973). *Revista Ciclos en la Historia, la economía y la sociedad*. Año V. Vol. 8. Buenos Aires. 1er. Semestre.
- Rapoport, Mario (1995b) "Argentina y la Segunda Guerra Mundial Mitos y realidades" en *Revista Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Universidad de Tel Aviv, Vol. 6 N° 1. Disponible en <http://www7.tau.ac.il/ojs/index.php/eial/issue/view/83>
- Rapoport, Mario (2016) *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*, Tomo I y II, Buenos Aires: Editorial Octubre.

- Servetto, Alicia (2010) 73/76. *El gobierno peronista contra las "provincias montoneras"*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Simonoff, Alejandro (2007) "Perspectivas sobre los setena: una aproximación a las lecturas sobre la política exterior del peronismo". *Anuario del Instituto de Historia Argentina* N° 7, Universidad Nacional de la Plata, pp 177-208.
- Tcach, César (2007 [2003]) "Golpes, proscripciones y partidos políticos", en JAMES, Daniel, *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976) Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana, pp. 17-62.
- Terragno, Rodolfo (2005) *El peronismo de los 70*, Buenos Aires: Capital Intelectual. Colección Claves para Todos.
- Tulchin, Joseph (1990) *La Argentina y los EEUU: Historia de una desconfianza*, Buenos Aires: Planeta.
- Vacs, Aldo J. (1984) *Los socios discretos*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Vázquez, Jorge (1973) Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (AMREC), Fondo Archibaldo Lanús, AH 0003, Serie 65, C 72 A 69, CARPETA: TIAR EXP CUBA II, DOCUMENTO: Exposición del presidente de la Delegación de la Argentina, Jorge Vázquez. OEA Sesión Plenaria. Comisión especial para analizar el Sistema Interamericano y proponer medidas para su reestructuración (CEESI) 21/6/1973.
- Vazquez Ocampo, José Maria (1989) *Política exterior argentina (1973-1983). De los intentos autonómicos a la dependencia*. Tomo I, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Verbitsky, Horacio (1986) *Ezeiza*, Buenos Aires: Editorial Contrapunto, 1986.
- Vilar, Pierre (1976) "Problemas teóricos de la historia económica", en SADOUL, Georges y otros, *La Historia hoy*, Barcelona: Avance.
- Vilar, Pierre (1980) *Iniciación al vocabulario del análisis histórico*, Barcelona: Ed. Crítica.
- Vilar, Pierre (1983) "Historia del Derecho. Historia "Total"", en VILAR, Pierre, *Economía, Derecho, Historia. Conceptos y realidades*, Barcelona: Ed. Ariel.



**Instituto de
Relaciones
Internacionales**

Noticias

Hemos creado una nueva herramienta de comunicación denominada **"Noticias"**, a través de la cual compartiremos con ustedes la última información que se produzca en el Instituto para que tengan actualizadas nuestras actividades.

Usted puede recibirlas en forma gratuita con sólo suscribirse en nuestra página web o en nuestra dirección electrónica iri@iri.edu.ar

Tiempo Internacional

El programa de radio del IRI y del Confucio UNLP

Análisis y comentarios de la actualidad internacional, con entrevistas e investigaciones especiales de las diferentes áreas del IRI.

Se emite desde 1998.

Escúchelo en AM 1390 Radio Universidad de La Plata los domingos de 0 a 1; en internet www.lr11.com.ar o en nuestra página web

visite nuestra página web: www.iri.edu.ar

u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a

¿Qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las OSC colombianas?^{1 2}

What has happened to international cooperation for the participation of Colombian CSOs?

Erli Margarita Marín-Aranguren³

Resumen: En este artículo se recoge un trabajo de investigación que busca alejarse de la tradicional mezcla de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y Cooperación Internacional (CI), para mostrar el comportamiento de los donantes/oferentes para el robustecimiento de la democracia, vía el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Esto con el fin de encontrar: ¿qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las organizaciones de la sociedad civil colombiana? La realidad es que, si bien hay apuestas para su fortalecimiento, es poco lo que se conoce. Esta investigación encuentra que las OSC contribuyen al establecimiento de un diálogo público, al refuerzo de la veeduría, el control social y la participación política. Del lado de los cooperantes, se encontró que las agencias de cooperación internacional son generadoras de un entorno habilitante favorable para las OSC. De hecho, descubren nuevos roles para ellas.

Palabras clave: Sociedad civil, cooperación al desarrollo, ambiente habilitante o entorno propicio, oferta de valor y participación.

Abstract: This article includes a line of research that seeks to move away from the traditional mix of official development assistance (ODA) and International Cooperation (IC), in order to show the behaviour of donors/suppliers working towards the consolidation of democracy by strengthening civil society organizations (CSO). The purpose is to find out what has happened to international cooperation for the participation of Colombian civil society organizations. In reality, while there have been attempts at strengthening them, little is still known. This research concludes that CSOs contribute to the establishment of public dialogue, social control and political participation. In connection with aid providers, it has been found out that international cooperation agencies create an enabling environment favourable to CSOs and, in fact, discover new roles for these organizations.

Key words: Civil society, development cooperation, enabling environment, value and participation offer.

¹ Recibido: 02/05/2018. Aceptado: 08/10/2018

² Este artículo se basa en la ponencia presentada en el V Congreso de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Redintercol) que fue presentada el 13 de octubre de 2017, evento que tuvo lugar en la sede de la Universidad del Rosario en Bogotá.

³ Investigadora y profesora titular Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (Cipe) Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: erli.marin@uexternado.edu.co

1. Introducción

Cuando se considera la Cooperación Internacional (CI) se tiende a pensar en donantes y receptores. Bueno, los que hacen una aproximación tradicional. Los avezados en la nueva arquitectura de la cooperación, corregirán y harán referencia a: los donantes, los socios, los principios⁴ y los temas. Luego del primer quindenio del siglo XXI, sin duda, muchos más tratan de establecer cómo este instrumento posibilita el éxito geoestratégico en términos democráticos. Por eso, para esta investigación me he alejado de la tradicional mezcla de ayuda oficial al desarrollo (AOD) y CI para mostrar el comportamiento de los donantes /oferentes para el robustecimiento de la democracia, vía el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y su participación en la gestión de política pública. Por eso, la pregunta que dio origen a esta investigación fue ¿qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las organizaciones de la sociedad civil colombiana? La realidad es que, si bien hay una larga tradición de apuestas para su fortalecimiento, es poco lo que se conoce. Algunas veces, cuando se analiza la cooperación, las referencias se centran en los montos. Muchas veces, el eje es el cooperante: Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, China, y así.

De una u otra manera, lo que es claro es que el contexto colombiano de posacuerdo⁵, ha sido posible gracias a la voluntad política y también a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El respaldo de la CI a las OSC colombianas ha sido fundamental para el trabajo de incidencia/*advocacy* en la construcción de la agenda internacional (medio ambiente, ODS, drogas, derechos humanos, entre otros)

En este artículo se quiere recoger los resultados de una investigación que mostró que la cooperación internacional jugó un papel estratégico para llegar a este punto, pero aún se requiere consolidar el ambiente habilitante que se ve amenazado con restricciones normativas y con el asesinato de líderes sociales. El mayor énfasis de la investigación estuvo en la construcción del acuerdo de paz, proceso que tiene un hito con la firma, pero que ha de continuar para alcanzarla. Los analistas de esos asuntos (violentólogos y otros analistas del conflicto colombiano) han advertido que, en los próximos años, se viene un periodo que no es precisamente de tranquilidad. Ya lo vemos con los asesinatos de líderes sociales: más de 311 casos registrados⁶ (Defensoría del Pueblo, 2018) En el Acuerdo Final, el del 24 de noviembre de 2016, la participación de las organizaciones de

⁴ En la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda (2005) se establecieron: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y, responsabilidad mutua.

⁵ Luego de la firma del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, en Colombia empieza a hacerse referencia del posacuerdo, antes que del posconflicto toda vez que los violentólogos y analistas del conflicto armado han advertido sobre el incremento de la violencia en los años subsiguientes. Hay también quienes consideran que lo mejor es hacer referencia al periodo de transición.

⁶ Los registros entre el 1 de enero de 2016 y 5 de julio de 2017 alcanzaron los 180 líderes asesinados. Ampliar en http://caracol.com.co/radio/2017/07/13/nacional/1499969113_783056.html Por esto, la ONU, en su informe sobre derechos humanos, hace un llamado sobre la situación de líderes y lideresas y, alerta sobre los impactos que ello ocasiona para la consolidación de la paz. Ampliar en <http://www.semana.com/nacion/articulo/onu-preocupada-por-asesinato-de-lideres-sociales/518741>. En el informe de julio de 2018 la cifra se había incrementado a 311 entre 01 de enero de 2016 y 30 de junio de 2018, recuérdese que el horizonte de la investigación es hasta junio de 2017.

la sociedad civil es necesaria no sólo para la implementación de lo acordado en La Habana sino para favorecer la democracia participativa que se requiere para Colombia en el corto, mediano y largo plazo.

En razón a ello, cuando se consideró este proyecto de investigación, se estableció como eje orientador el apoyo que -con cooperación internacional- han logrado las organizaciones de la sociedad civil para contar con entornos habilitantes que les den juego social y político. Ellas, las OSC colombianas, no solo son agentes en la arena local, nacional y global, sino que interactúan con la institucionalidad⁷, según el contexto geográfico y temporal. Y como agentes, son las llamadas a robustecer la democracia participativa⁸. Solo se hacen algunas referencias globales de sus incidencias, para centrar la atención en el ámbito interno.

Para valorar la información, en términos de poder encontrar una respuesta a la pregunta planteada (¿qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las organizaciones de la sociedad civil colombiana?), se estableció como horizonte temporal, los años corridos del presente siglo hasta el 15 de junio de 2017. La metodología utilizada fue retrospectiva, expositiva y cualitativa. Para la obtención de datos se trabajó con fuentes secundarias, para conocer de la actividad de las organizaciones y reforzar conceptos teóricos, mediante la literatura académica. Se allegó información de fuentes primarias, tanto desde la perspectiva de los cooperantes como de los socios. Para ello se aplicaron entrevistas semiestructuradas tanto en agencias de cooperación (Unión Europea, Agencia Suiza, Embajada de Francia e incluso la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional)⁹, como en OSC nacionales (Corporación Nuevo Arco Iris, Fundación Paz y Reconciliación, Cinep y la propia Confederación Colombiana de ONG)¹⁰, que han recibido recursos de CI. Luego, se cruzó la información encontrada, de suerte que la valoración de los hallazgos permitiera esbozar consideraciones finales, a manera de conclusión, en términos del robustecimiento de las OSC, para la participación política, con el apoyo de la cooperación internacional.

De manera que, aquí se comenzará por plantear unos lineamientos conceptuales básicos. Luego, se expondrán los hallazgos iniciales de la investigación, recogidos tanto en la investigación de segundas fuentes como en las entrevistas realizadas. Y finalmente, se plantearán algunas consideraciones, a manera de conclusión.

⁷ Las instituciones, para Douglas North (1993: 13), son “las reglas de juego en una sociedad o expresado más formalmente, las instituciones serían las limitaciones ideadas por las personas que dan forma a la interacción humana”. Es decir, reglas de juego formales (sistema de leyes) e informales (sistema de creencias y valores) para limitar las interacciones políticas, económicas y sociales. Ampliar en <http://ebour.com.ar/pdfs/Instituciones,%20de%20Douglass%20North.pdf>

⁸ Esfera pública, toma de decisiones, ejecución de decisiones, control de la ejecución, entre otras formas de participación.

⁹ Dado que se trata de un trabajo exploratorio se tomaron aleatoriamente las agencias que rápidamente dieron respuesta a la solicitud de la entrevista.

¹⁰ Dado que se trata de un trabajo exploratorio, se solicitó entrevista en varias organizaciones y se tomó la información de las que primero dieron respuesta positiva para la facilitación de la información. Aquí solo se nombra a las que dieron respuesta y se omiten las demás.

2. De los conceptos clave

Para el abordaje de la investigación fue necesario precisar cinco conceptos clave: Sociedad civil, cooperación al desarrollo, ambiente habilitante o entorno propicio, oferta de valor y participación (de manera precisa, participación política)

Dado el carácter polisémico del término sociedad civil, ha de aclararse que más que ser un problema, como algunos autores lo denotan (Massal, 2007) (Ianni, 2005), lo que se percibe es una gran riqueza enmarcada en su heterogeneidad:

Pléyade de organizaciones ciudadanas de diversa índole, como son las asociaciones, las fundaciones, las empresas sin fines de lucro, las compañías de beneficio público y de beneficio mutuo, los clubes deportivos, los grupos de promoción y defensa de diversos derechos, las organizaciones culturales y artísticas, los sindicatos y asociaciones profesionales, las organizaciones de ayuda humanitaria, los proveedores de servicios sin fines de lucro, los fideicomisos de beneficencia y los partidos políticos (Acosta, 2013, p.149)

En este artículo, se comparte esta definición nominativa de lo que son las organizaciones de la sociedad civil, y a las cuales se hará referencia más que como espacio público -que lo es- por la capacidad instrumental para generar interacción y, para fundar lo solidario. Para construir democracia, porque canaliza demandas, cuenta con estrategias de movilización, visibiliza problemas y presenta propuestas técnicas (Diez de Sollano, 2015, p.145-165)

Con ello claro, vale la pena recordar los cuatro criterios que señalan Glennie y Alonso (2015), luego de insistir que la cooperación al desarrollo no es solo ayuda oficial al desarrollo, financiación al desarrollo, financiación pública internacional, ni total apoyo oficial al desarrollo. Hay que tener presente que ésta -explícitamente- apoya las prioridades de desarrollo nacionales o internacionales; no está impulsada por los beneficios; está orientada a favor de los países en vía de desarrollo y, se basa en relaciones de cooperación que buscan mejorar las capacidades de los países en desarrollo. De esta manera, se insiste en que el eje de la cooperación es la manera como dos actores/agentes deciden operar para corregir una situación que ha sido percibida como problemática en el contexto interno, para el caso de esta investigación. Se va más allá de solo considerar a los actores estatales, y se da paso a todas las OSC que estén involucradas.

Ahora bien, si nos quedamos con el enfoque de la gobernanza global que propone el profesor Tassara (2016, p.105), como el camino o ruta de la cooperación, para los próximos años, se precisa observar el entorno propicio¹¹ existente internacional y localmente para las OSC.

De un lado se encuentra que, en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (s.f.) se han establecido tres objetivos para fortalecer a las OSC:

- **En primer lugar, invertir en la sociedad civil y la participación ciudadana, facilitando un entorno propicio, apoyo y colaboración y revitalizando la capacidad del PNUD para trabajar con una gama más amplia de actores de la sociedad civil.**

¹¹ También conocido como ambiente habilitante, hace referencia al “contexto en el cual las organizaciones ejercen su(s) rol(es), reconociendo las potencialidades y obstáculos en materia legal, política, institucional, financiera, de seguridad, técnica y de articulación entre ellas y otros actores sociales” (CCONG, 2014).

- **En segundo lugar, promover la acción ciudadana hacia el desarrollo y una democracia participativa, mediante el apoyo a la acción colectiva ciudadana.**
- **En tercer lugar, involucrar activamente a una amplia gama de actores no estatales, para un multilateralismo exterior que refuerce la participación ciudadana y el desarrollo humano.**

De otro lado, en todo el mundo, las OSC enfrentan amenazas importantes (Acosta, 2013) que van de la represión política, la limitación jurídica, la obstaculización del encuentro y hasta de la posibilidad de acceder a recursos económicos que le permitan sostenibilidad e incluso se desalienta la actividad con la incapacidad de proteger a las personas y/o activistas. En aras de vencer estos desafíos que enfrentan las organizaciones, en 2011, en la Organización de Estados Americanos (OEA) se adoptó una resolución sobre la promoción de los derechos de libertad de reunión y asociación de las Américas y, se creó un Grupo de Trabajo para fortalecer y Proteger a la Sociedad Civil en el seno de la Comunidad de Democracias¹² (NED y ICNL, s.f.)

No se olvide que la política de asociación estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe tiene tres pilares para la acción exterior: diálogo político, la cooperación para el desarrollo y el comercio. De manera que, cuando se prepara la hoja de ruta para las actuaciones en Colombia (Unión Europea, s.f: 2), como aquí es el caso, las directrices señalan: la promoción de un entorno favorable a las OSC en los países socios, la participación significativa y estructurada en las políticas nacionales y, aumentar la capacidad de las OSC; es decir, no sólo visibilizar su oferta de valor sino cualificarla.

En estos términos, indudablemente, debe hacerse directa referencia a la oferta de valor. Un concepto que si bien está en construcción ya empieza a lograr apropiación en las mismas OSC. Básicamente, la oferta de valor, para la Confederación Colombiana de ONG (CCONG, 2016), puede ser definida como aquellas fortalezas que les permiten a las OSC potencializarse como agentes de desarrollo. Hoy se sabe que demostrar esta oferta de valor puede contribuir con su propia sostenibilidad en el tiempo. Vistas desde la perspectiva de agentes de desarrollo, las OSC contribuyen al establecimiento de un diálogo público que incide en el ciclo de las políticas públicas. En otras palabras, sus capacidades y habilidades técnicas y legales, su legitimidad moral y ética y, las metodologías y alternativas que desarrollan, les dan un aval que se convierte en su sello diferenciador.

De hecho, es esa oferta de valor la que les permite mejorar las oportunidades y ejercer influencia en el proceso de toma de decisiones. Les permite participar en el sistema político. Por eso, aquí se precisa la conceptualización de Pasquino (1993, p.181) cuando anota que “se puede hablar de política como actividad en comunidades organizadas (...) [que] está estrechamente relacionada, en su sentido fuerte, a significativos cambios socio-económicos y de la naturaleza de las comunidades políticas”. En realidad, la participación política tiene abundantes definiciones, por eso -para los efectos de este artículo- se tomará la que anota que:

Es aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como en su misma

¹² Coalición Intergubernamental global de países democráticos.

selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante (Pasquino, 1993, p. 180)

En concreto, cuando se quiere advertir ¿qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en Colombia? Se deben entrelazar estos cinco términos.

3. Una retrospectiva para hacer prospectiva

Si bien la retrospectiva se limita a este siglo, el recorrido abarca: dos años de la administración de Andrés Pastrana Arango (1998-2002); ocho años de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y administración y media de Juan Manuel Santos Calderón (2010- junio 2017) No se trata de examinar estas administraciones presidenciales, pero sí de observar el comportamiento de la cooperación internacional en la que se conoce como “la democracia más antigua de América Latina”¹³. Y no precisamente por la participación electoral, toda vez que se sabe que ésta no agota -de ninguna manera- la actividad de la participación política (Pasquino, 1993, p.189) Pero, sí haciendo énfasis en que “las organizaciones constituyen el instrumento principal” (Pasquino, 1993, p.187), en tanto que -como asociaciones- son escuelas de democracia, como lo planteó Tocquellive (1989)

En ese sentido, al repasar la política exterior de la última parte de la administración Pastrana Arango, se advierten dos ejes: uno que intenta mantener el *réspice polum* y se centra en la lucha contra las drogas¹⁴, como lo reconoce Diego Cardona Cardona (2001) Entonces, la cooperación internacional recibida se dirige a las entidades gubernamentales que enfrentaban el problema. El otro, da un giro para “lograr el respaldo de la comunidad internacional al proceso de negociación, incluido el respaldo político, la cooperación financiera y la asistencia técnica” (Pastrana, s.f.). Continúa el tema de las drogas, pero también son prioritarias áreas como los derechos humanos y el medio ambiente. Ello con la “Diplomacia por la Paz”, con la que el presidente Pastrana logra realizar tres mesas de donantes entre el 2000 y el 2001 en Madrid, Bogotá y Bruselas, e incrementar los recursos de cooperación de 100 millones de dólares anuales a 500 millones, en promedio (García, 2015) Fue así como el país llegó a ser el principal receptor de CI en la región¹⁵. Luego, el contexto vuelve a cambiar: estalla el 9/11 y la agenda queda securitizada. Un giro de cambio de siglo.

No obstante, hay que hacer un poco de historia, para mirar atrás y tener presente que fue en 1995 cuando se creó el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, producto del acuerdo suscrito entre dos organizaciones de la sociedad civil: el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)¹⁶ y la Sociedad Económica de Amigos del País

¹³ Tres suelen ser los argumentos para tal aseveración: la antigüedad, la tradición electoral y la estabilidad institucional (Ministerio de Industria y Comercio: Procolombia, 2013).

¹⁴ Plan Colombia con el apoyo de Estados Unidos.

¹⁵ Desde la Unión Europea se apoyan los Laboratorios de Paz, que se explican más adelante.

¹⁶ Una Organización No Gubernamental, ONG, con amplia experiencia en la investigación del liderazgo social, económico, político y cultural.

(SEAP), entidad creada por el Partido Liberal Colombiano. En la movilización de la alianza - inicialmente- jugaron un papel fundamental Ecopetrol y la Diócesis de Barrancabermeja, de la iglesia católica. Los no novatos en CI saben del gran apoyo que estos programas han recibido de la Unión Europea (Jordan, 2017) Y ello porque se partió de una metodología participativa que posibilitaba el desarrollo de la red de ciudadanos, para construir capital social técnicamente capacitado para elaborar y poner en marcha proyectos priorizados por ellos mismos. Así que los recursos de cooperación han seguido fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil desde la base, la construcción de paz y, por supuesto, el desarrollo. Los Laboratorios de Paz, han contado con un gran respaldo de la CI europea.

Luego, vinieron las dos administraciones de Álvaro Uribe Vélez, que si bien, en el periodo 2002-2006, contó con una política exterior que tenía tres principios rectores¹⁷ y, dentro de sus líneas temáticas, se hacía referencia a cooperación internacional y relaciones con la sociedad civil, representó un profundo distanciamiento en términos de facilitar la participación para las organizaciones de la sociedad civil, en la vida política del país. Muy por el contrario, el acompañamiento de la CI posibilitó el efecto bumerang¹⁸ de la sociedad internacional, especialmente de la europea, para presionar por un trabajo en democracia y en construcción de paz en el país. De ahí, el respaldo que tuvo la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines para la Paz y la Democracia en Colombia¹⁹. La cooperación entre OSC no se hizo esperar, por ejemplo, Human Rights Watch alertó al mundo sobre el incumplimiento de las recomendaciones de derechos humanos realizadas por la ONU e instó a monitorear la situación en Colombia. Lo propio hizo Amnistía Internacional, el entonces portavoz del comisario europeo de Asuntos Exteriores y, el Departamento de Estado de los Estados Unidos²⁰. No es solo el discurso, pues este va acompañado de recursos de CI para adelantar el monitoreo. Durante el segundo periodo administrativo, la actitud fue la misma, y la CI se dirigió a las organizaciones sociales especializadas y los grupos de base. Basta nombrar la Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos²¹, que es una de las plataformas asociadas a la Oficina Internacional de Derechos Humanos- Acción Colombia (OIDHAC)²², pero se puede nombrar una lista extensa por las dinámicas que este agente social, político y de desarrollo ha tomado en las relaciones internacionales.

¹⁷ Eran: gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003).

¹⁸ Ampliar en Keck y Sikkink (Keck & Sikkink, 2000: 32).

¹⁹ Concentra 10 sectores importantes del país (sectores sociales y organizaciones especializadas) que están presentes en todas las regiones y cuenta con el respaldo de 125 organizaciones. Se constituyó a partir del documento "La solución pacífica y la democracia son el camino", presentado en la Conferencia de Londres en julio de 2003.

²⁰ Incluso llegó a ponerse en duda la continuidad del apoyo de Estados Unidos a Colombia (en materia militar) y con la Unión Europea las relaciones se enturbiaron (Carvajal & Amaya, 2005: 37-39).

²¹ Es una red de 233 organizaciones colombianas que trabajan en la promoción, divulgación y defensa de los derechos humanos. Es autónoma, amplia y plural que adelanta trabajo compartido entre organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales del país. Cuenta con el apoyo de organizaciones internacionales de derechos humanos, agencias internacionales de cooperación y grupos de solidaridad (Revista Global Hoy, s.f.).

²² Se remonta a la HEKs Suiza con la idea de juntar esfuerzos de organizaciones europeas e iglesias protestantes y trabajar articuladamente por los derechos humanos en Colombia. Desde 2009 se ha consolidado como Asociación Sin Ánimo de Lucro, en Bélgica, y siguen operando.

En el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos, se trazó la “Estrategia Nacional de Cooperación 2012-2014” (ENCI), donde se reconocía como uno de los desafíos:

Diversificar las fuentes de cooperación. Actualmente, los principales donantes son Estados Unidos, la Unión Europea y España, que representan las dos terceras partes de la cooperación que ha recibido Colombia en la última década. Fuentes con que debemos seguir trabajando, pero al mismo tiempo tenemos el reto de conquistar y ampliar la cooperación de otros países en Europa —como Reino Unido y Alemania— y en Asia —como China, Japón y Corea—, además de captar recursos de otras nuevas economías emergentes (Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia, 2013)

Y dado que, desde 2010, Colombia fue categorizada como País de Renta Media Alta (PRMA) (Ministerio de Relaciones Exteriores, s.f.), se ha buscado entrar al club de los ricos: a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)²³. Bien, como PRM ha de ofrecer cooperación; entonces, la ENCI 2012-2014 planteó consolidar las fortalezas para intercambiar experiencias. Lo que se encuentra es que se oferta desde la institucionalidad, basta mirar el Área de Oferta de CI de APC. Y se olvida de la oferta de valor de las OSC que, no solo han ganado por el fortalecimiento que han recibido de la CI sino que cuentan con experiencia en territorio. Las OSC colombianas “son agentes que le posibilitan al país posicionarse de una nueva manera en la arena internacional” (Marín Aranguren, 2017, p. 260) En conversaciones con Andrés Uribe (2017), se advierte que en APC Colombia no se logra visibilizar ese potencial. También debe subrayarse que, en términos de demanda, se priorizan los recursos de la cooperación para apoyo de la institucionalidad, sea para los servidores públicos o en términos tecnológicos, “porque es el deber ser para la entidad” (Uribe, 2017) Desaparece la lógica de Tocqueville, en términos de fortalecer a la sociedad civil como escuela de la democracia, porque allí se aprender a participar. Se olvida una de las recomendaciones que ya había planteado la Universidad Externado de Colombia (Acción Social, s.f.) a la, entonces, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en el sentido de no limitar la cooperación internacional a la ejecución de proyectos (Acción Social, s.f: 92) y, por el contrario a impulsar esas lecciones aprendidas.

Para el 2015-2018, en términos de cooperación, se definió una hoja de ruta²⁴ para incrementar el beneficio que obtiene la sociedad colombiana de la cooperación. Obsérvese que aun con el compromiso de ofertar cooperación, se continúa dejando de lado el conocimiento adquirido por las OSC con la CI.

Ahora bien, en términos de montos de la CI, lo cierto es que las cifras se diluyen. En un análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable en Colombia (CINR) (APC-Colombia, s.f.), la misma entidad reconoce que unos son los datos

²³ Al cierre de la redacción de este artículo, Colombia entró en una revisión fuera de ciclo para que autoridades comerciales de Estados Unidos revisen en detalle el cumplimiento de las reglas de propiedad intelectual y derechos de autor. No obstante, el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, consideró que “no hay razones para no aprobar el ingreso de Colombia a la Oede” (Presidencia de la República, 2018). Lo cierto es que para la fecha de entrega definitiva de este artículo, Colombia (30 de mayo de 2018) había sido aceptada en el club de mejores prácticas.

²⁴ En ella se priorizan tres áreas temáticas: construcción de paz, desarrollo rural sostenible y conservación y sostenibilidad ambiental (APC-Colombia, s.f.)

que se reportan al Ciclope²⁵ y otros son los de la CAD de la OCDE. De manera puntual, se anota en el documento que: “mientras que, para la OCDE, los Estados Unidos aportan más de la mitad de los recursos de CINR, para APC Colombia su contribución alcanza un 25% de la cooperación” (APC-Colombia, s.f., p. 11)

Tomando la información de APC Colombia, en una primera mirada, se advierte que, en 2015, el 43% de la CINR en Colombia se invirtió en la paz. Ello en razón al “compromiso de los cooperantes con el proceso de paz de La Habana” (APC-Colombia, s.f.:v 4), que hoy es un Acuerdo firmado y protocolizado en el Colón, pero que flaquea desde el *fast track* que se adelantó en el Congreso con los temas de la Justicia Especial para la Paz (JEP)²⁶ y en el periodo electoral colombiano²⁷. Entonces, se confirma esa hipótesis de Javier Garay Vargas (2010, p. 154 y ss), cuando hace un par de años, anotaba que en Colombia la cooperación es clave en la política exterior más como reacción a su incapacidad para responder a las necesidades internas.

No obstante, Colombia se encuentra en situación tal que debe hacer una jugada de ajedrez. De un lado, está el contexto internacional de la crisis financiera ocasionada por el *subprime* o colapso de la burbuja inmobiliaria de Estados Unidos, que hace que la cooperación internacional gubernamental tienda a reducirse. Del otro lado, en el contexto interno están: el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y, las conversaciones con el ELN, que hacen que los cooperantes no se retiren abruptamente del país. No obstante, tienen eco los cuestionamientos que la comunidad internacional hace sobre el manejo técnico de los aportes (Caracol Radio, 2018)

Lo cierto es que, desde 2010, Colombia ha sido reconocida como un País de Renta Media (PRM), por eso -a la vista de muchos (Prado Lallande, 2015, p.104-105)- es insostenible mantener la colaboración a un PRM. Desde entonces, urge la necesidad de plantear una estrategia de salida y dejar de relacionar la cooperación con el logro de los objetivos de política exterior²⁸ (Acción Social, p 92)

En realidad, como anotó el director de la Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación, Fabrizio Poretti (2017):

No tiene presentación que nosotros, con nuestros impuestos, paguemos, porque en Colombia los ricos no pagan impuestos para acabar con la inequidad; pero, tampoco queremos dejar a las comunidades y volver en unos años para empezar a construir nuevamente. Hoy hay tejido social en el territorio y debe fortalecerse. También tiene que robustecerse la institucionalidad gubernamental. De ahí que trabajemos en los dos frentes: las entidades del Estado y las OSC.

De todas maneras, las agencias de cooperación se articulan con las realidades de los territorios. Por ejemplo, al inicio del periodo de la investigación se daba más ayuda

²⁵ Desde 2016, el Ciclope es el sistema de información de APC Colombia; antes se denominaba Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo (SIAOD).

²⁶ La Corte Constitucional le puso piso: serán 12 años en los que el Acuerdo Final no podrá modificarse.

²⁷ Más ahora, cuando se sindicó a un ex comandante guerrillero de las FARC de cometer delitos relacionados con el narcotráfico, luego de la firma del Acuerdo Final y de cuestionarse si ha de ser extraditado o no.

²⁸ En la investigación adelantada por el CIPE de la Universidad Externado de Colombia, se entrega una lista de 50 recomendaciones.

humanitaria, hoy hay más cooperación al desarrollo. Primero se hacía a través de organismos multilaterales (Organización de las Naciones Unidas, Comité Internacional de la Cruz Roja, etc. Ahora, la cooperación es directa, y también hay plataformas. Unos y otras se articulan con organizaciones locales y -también- con la institucionalidad. Poretta (2017) sostiene que crean mecanismos de autoprotección y fortalecimiento. Entonces, el conocimiento del terreno les permite no solo desarrollar estrategias con el concurso de unos y otros, sino trasladar mensajes importantes a través de *policy dialogue* o incidencia política, escalando problemas para encontrar soluciones.

Sean donantes/cooperantes o socios/receptores de la ayuda, han de comprometerse con los principios y compromisos de la Declaración de París²⁹, del 2005, para mejorar la eficacia de la ayuda. En ese mismo orden de ideas, con las comunidades se trabaja para fortalecer capacidades (de formulación de proyectos, de gestión, metodologías para ser más eficientes, de organización, de liderazgo, para crear vínculos con la institucionalidad), y ello los habilita para ser más participativos, para hacer control social, para lograr el cambio que requieren en sus localidades. En la agencia, dice Poretta (2017), “le pedimos a las ONG suizas, que en sus proyectos siempre tengan un rubro de capacitaciones a ONG locales, porque siempre exigimos que trabajen con pares en el territorio, y que se haga énfasis en las personas”

La UE, por su parte, mantiene diálogo regular con diversas plataformas para crear confianza y consenso para la toma de decisiones: es el diálogo estructurado³⁰, que se inscribe en el marco de lo que ya se conoce como la nueva arquitectura de la cooperación. En la hoja de ruta 2014-2015 (Unión Europea, s.f.), las mismas OSC reconocen que no hay procesos para la sistematización y escalonamiento de las innovaciones sociales³¹, se requieren más encuentros para el diálogo de saberes que permita intercambio de experiencias, se requieren recursos para fortalecer capacidades de las OSC y, se requiere fortalecer procesos de socialización de los resultados del trabajo de las OSC.

Aun con limitantes, puede anotarse que la interacción de las OSC con el Estado ha sido más dinámica, en parte, porque resulta de la solicitud que la CI hace a los Estados. No obstante, las convierte en competidoras por los recursos de la CI, y ello no solo genera malestar sino que en la dimensión de acceso a los recursos³², limita los entornos propicios para las organizaciones.

Aquí se ha hecho referencia a la cooperación internacional desde el socio/ receptor, desde Colombia; en cada una de las administraciones presidenciales que ocupan el

²⁹ Los principios son cinco (5): apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad. Ampliar en <http://www.oecd.org/development/effectiveness/34580968.pdf>

³⁰ Es informado entre las OSC, el Estado y la cooperación internacional en Colombia, de modo que los proyectos financiados con cooperación internacional europea cuenten con la participación de la mayor cantidad de actores posibles.

³¹ Jordan (2017) recuerda que, tras identificar la necesidad, se dieron a la tarea de apoyar un ejercicio que fuera alternativamente innovador: el armadillo, fue el beneficiario de esos recursos de cooperación con los que se logró organizar y capitalizar el saber hacer de 26 programas de desarrollo y paz. Una iniciativa de la Redprodepaz, que creó la primera biblioteca virtual especializada en la construcción de paz en Colombia.

³² Las dimensiones obligatorias del entorno propicio tiene que ver con: garantía al derecho de asociarse, garantía al derecho y las libertades de las ESAL, acceso a los recursos, derecho a la libertad de expresión, derecho a la reunión pacífica, rol político de la ESAL, sistema impositivo y derecho a la información pública.

periodo de la investigación. Luego se hizo referencia a un par de agencias, para tener la perspectiva del otro lado. No podía faltar la mirada de algunas OSC nacionales: se toma el caso de “Fundación Paz y Reconciliación”, “Cinep”, y la “Corporación Nuevo Arco Iris”. No son las únicas, pero pueden punjir como referentes, sea por la cantidad de recursos que manejan; la historia y el nivel especializado que logran desarrollar; y la sostenibilidad que han logrado.

En el caso de la Fundación Paz y Reconciliación³³, que es quizá la más nueva, vale anotar que nace de generar conocimiento y análisis cualificado en temas de seguridad. La CI ha sido, al decir del coordinador de la línea de democracia y gobernabilidad, “un elemento fundamental para garantizar los derechos y para promover las iniciativas desde la sociedad civil” (Montoya, 2017) Sin embargo, puede haber lecturas contradictorias en los territorios. De un lado, la CI se convierte en un mecanismo de protección para los trabajadores, las ideas y los temas que abordan, porque se considera que aseguran transparencia. De otro, por contar con recursos de cooperación para realizar su labor, son señalados como intrusos que inclinan la balanza en la construcción de agendas públicas.

En ocasiones: “la CI es el motor que impulsa iniciativas tanto en el territorio e incluso en el ámbito nacional, que ningún otro agente se atreve, como lo hizo de 2002 a 2010, cuando en el país se negaba el conflicto interno” (Montoya, 2017) Lo cierto es que, las OSC de segundo nivel e incluso las organizaciones de base, se fortalecen trabajando en red con las organizaciones de tercer y cuarto nivel. Al estar interconectadas, hacer veeduría, control social y participar en la vida política del territorio, se pueden desarrollar sinergias para que, no solo tengan recursos, sino que cuenten con entornos habilitantes.

En la Fundación Paz y Reconciliación cuentan con recursos de cooperación de USAID, UE, la cooperación noruega y otras agencias que tienen programas de fortalecimiento a la democracia. “Ellos son muy rigurosos: los proyectos deben estar bien escritos, el marco lógico debe ser preciso, las cuentas han de ser transparentes en lo financiero y en lo administrativo, los informes tienen que ser en las fechas programadas, pero hay total independencia en las metodologías. La manera de manejar la información depende exclusivamente de las políticas de Paz y Reconciliación” (Montoya, 2017)

Otra de las organizaciones de la sociedad civil a las que se quiere hacer referencia es un centro de pensamiento, investigación y acción social: la Corporación Nuevo Arco Iris. En poco más de 20 años de existencia, luego de un acuerdo de paz entre la Corriente de Renovación Socialista (desprendimiento del grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional-ELN) y el Gobierno, esta organización que hoy juega su papel de agente de paz y desarrollo ha contado con el apoyo de la cooperación internacional, para “al emprender actividades de investigación, capacitación, asesoría, comunicaciones y promoción social para contribuir en la superación del conflicto armado, la profundización de la democracia participativa, la dignificación de las víctimas, el fortalecimiento de proyectos socio-políticos democráticos y de agendas alternativas de desarrollo nacional y territorial inclusivos” (CNAI, s.f.)

Se dice que, desde la reincorporación a la vida civil, el entonces embajador de los Estados Unidos, William Brownfield, les apoyó y luego la cooperación internacional desde; la Unión Europea; Embajadas de, Suecia, Noruega, España, Reino Unido, Reino de los Países Bajos, Canadá, Suiza y Holanda; Agencia Española para la Cooperación Internacio-

³³ Se crea en 2013

nal (AECID), Fondo para la sociedad civil colombiana por la paz, los derechos humanos y la democracia (FOS- Colombia); Ford Foundation; Open Society Institute (OSI); Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI); Consejo Noruego de Refugiados (NRC); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); United States Agency for International Development (USAID); Associates in Rural Development (ARD); Chemonics; United States Institute of Peace (USIP); Ayuntamiento de Barcelona; Fundación Avina; National Democratic Institute (NDI); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Catholic Organisation for Relief and Development Aid (Cordaid) y Mercy Corps.

Como se anotó, la lista puede ser larga, pero no se trata de listarlas ni de inventarlas. Más bien, el intento es de evidenciar su fortalecimiento para la participación política, en el sentido planteado por Pasquino, a partir de la cooperación internacional.

4. Ahora y futuro, a modo de consideraciones finales

Los hallazgos que se quieren resaltar en este artículo, sobre la investigación adelantada en el corrido del presente siglo hasta el 15 de junio de 2017, tienen que ver con el reconocimiento histórico al rol de los agentes que están involucrados con la CI que recibe Colombia. Tanto los agentes estatales en sus diferentes niveles (destacando que cada vez hay más autoridades locales que se internacionalizan y así buscan cooperación internacional), como agentes privados (empresas y Entidades Sin Ánimo de Lucro) que no solo quieren operar recursos sino que ya están ofreciendo proyectos y servicios a sus pares en el mundo.

De un lado, se reconoce que la delimitación temporal posibilita una investigación mediante metodología de estudio de caso más precisa. No obstante, la coincidencia en la visión y percepción de donantes y socios muestra una realidad del interés en la formación de capital humano e institucionalidad pública y civil para la construcción de la democracia en el territorio colombiano. De otro lado, la persistencia en el robustecimiento de las OSC colombianas ha posibilitado que ellas generen su propia oferta de valor, pero ni políticos, ni académicos, ni la misma sociedad la conoce. Quizá por ello esa oferta de valor o ese saber hacer de las OSC no se convierte en referente cuando se oferta la cooperación del país.

La investigación, si bien focaliza los estudios de caso para encontrar evidencia empírica, también permite advertir las limitaciones en estudios sistemáticos que vayan a terreno. No obstante, las OSC colombianas tienen investigación, desarrollo e innovación y, la CI ha jugado un rol protagónico para que ello sea posible. Una recomendación en este sentido, sería sistematizar estos desarrollos para ofertarlos ahora que el país debe concursar en la arena internacional como PMR. Por ahora, siendo el tercer país latinoamericano que ingresa a la OCDE, tiene como “tarea” graduarse alcanzando el mínimo en términos de PIB, y una vez lo logre³⁴, se le exigirá ofrecer cooperación en *stricto sensu*. Una labor de sistematización ha de ser de toda la nación, en especial del sector académico que le dé mayores elementos al Estado y a las mismas organizaciones de su oferta de valor, de su peso específico, de las mejores prácticas con las que se puede insertar en el mundo.

³⁴ Se espera que se alcance en 2031.

Una consideración que no puede quedarse simplemente escrita es el reconocimiento de que: el diálogo político, la incidencia política o el *policy dialogue* que se ejerce desde las agencias de cooperación internacional ha posibilitado un ambiente o entorno habilitante favorecedor para la existencia misma de las OSC y para el ejercicio de sus roles³⁵ en: protección de ciudadanos, monitoreo, incidencia en políticas y comunicación política, socialización, construcción de comunidad, intermediación y facilitación entre ciudadanos y los diferentes niveles del Estado e, incluso, prestación de servicios. Esto es determinante para la inclusión democrática y la participación en la gestión de la política pública. De hecho está en la Agenda 2030, a lo largo de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y tiene mucha fuerza en el ODS 17 porque esa Alianza Mundial es la que potencia transformaciones sociales.

Ya los estudios de Thania Paffenholz han señalado que, para construir y consolidar la paz, los donantes juegan un rol importante para fortalecer las iniciativas de las OSC, como también otros actores internacionales. Nótese que el ODS 16 precisamente hace referencia a la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Luego, la presión que se ejerza mediante el efecto bumerang puede asegurar ambientes habilitantes para la acción de las OSC. No se trata solo del acceso a los recursos, que es una dimensión para poder hablar de un entorno propicio. La CI es el punto de entrada para garantizar derechos y libertades (asociación, expresión, reunión pacífica, etc)

A partir de las entrevistas semiestructuradas con cuatro agencias de cooperación y cuatro nacionales, esta investigación encontró que la interacción de las OSC con el Estado ha sido más dinámica, aun cuando prevalecen limitantes. Esto podría explicarse, en parte, porque resulta de la solicitud que la CI hace a los Estados. Entorno propicio que, en el caso Colombia, ha sido desarrollado en la norma, pero que muchas veces ni los mismos funcionarios conocen. Lo que hace que las organizaciones deban demandar *accountability* horizontal y se convierte en un desgaste más antes que en un fortalecimiento como era la idea inicial. La Delegación de la Unión Europea en Colombia, por ejemplo, insiste en que se reconozcan a las OSC como actoras claves del desarrollo y por ende trabaja para favorecer el entorno habilitante, procurar la incidencia de las OSC en las políticas públicas, más si se trata de alcanzar los ODS y el fortalecimiento mismo de las organizaciones (esto es trabajo en gobernanza, rendición de cuentas, gestión de conocimiento y generación de impactos).

Ahora bien, lo cierto es que, en el ámbito nacional, la CI ha posibilitado “el acercamiento e involucramiento de la sociedad civil para lograr una participación efectiva en la discusión de los temas de la agenda de negociación y en la implementación de los acuerdos” (García, 2015) Sin embargo, la parte de la implementación es una tarea pendiente. Más cuando para la entrega de este artículo se discutía en el contexto nacional sobre la transparencia en el manejo de los cuatro fondos que se han creado para la implementación de los acuerdos finales.

En el ámbito internacional, la CI ha posibilitado la participación de las OSC colombianas en escenarios como Río+20, que no se trabajó en el artículo, pero fueron los derivados de las discusiones post-2015 los que posibilitaron llegar a la Agenda 2030. No es un secreto el liderazgo de Colombia en la construcción de los ODS, donde la discusión Esta-

³⁵ En el marco teórico de democracia, desarrollo y construcción de paz, Thania Paffenholz (2009) destaca este abanico de roles que observan las OSC. No es sólo un papel y no son ni lineales ni estáticos.

do-OSC fue amplia. Tampoco lo es el rol en el seguimiento a la implementación de los mismos. Colombia ha sido país piloto (2016 y 2018) al entregar informe de avance en la Asamblea General de la ONU, y las OSC colombianas han sido activas con los informes luz que se discuten previamente en Nueva York.

Si bien este es solo un primer acercamiento desde otra mirada, los primeros hallazgos permiten otras lecturas de lo que sucede con la CI en el territorio. Pueden ser luces tenues, pero dejan ver transformaciones o cambios en la gente y en la apropiación de temas como la participación política, la incidencia que se logra en agendas, la ampliación de entornos habilitantes y la construcción de tejido social que se requiere para generar capital social.

Estos hallazgos son referentes para investigaciones más profundas en Colombia, pero también lo han de ser para otros países de la región que han recibido y siguen recibiendo recursos de CI. Más aún, pueden incentivar líneas de trabajo investigativo para los 12 años que aún se requieren de implementación de la Agenda 2030 que busca “no dejar a nadie atrás”.

5. Bibliografía:

- Acción Social. (s.f.). *La cooperación internacional hacia los países de renta media: una aproximación al caso de América Latina y Colombia*. Bogotá: Presidencia República de Colombia: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.
- Acosta, M. (mayo-agosto de 2013). La emergencia de la sociedad civil como actor político de alcance mundial: amenazas y desafíos. *Revista Mexicana de Política Exterior*(98), 149-166.
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional en Colombia. (2013). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2012-2014*. Bogotá: Inter-American Development Bank.
- APC-Colombia. (s.f.). *Análisis del comportamiento de la cooperación internacional no reembolsable hacia Colombia*. Recuperado el 12 de junio de 2017, de APCColombia/ Publicaciones: https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/analisis_del_comportamiento_de_la_cooperacion_internacional_no_reembolsable_hacia_colombia.pdf
- Caracol Radio. (2 de abril de 2018). Colombia Sostenible responde a preguntas sobre recursos para posconflicto. *Caracol Radio*. Obtenido de http://caracol.com.co/radio/2018/04/03/nacional/1522712936_554366.html
- Cardona, D. (2001). La política exterior de la Administración Patrana (1998-2002) Hacia una evaluación preliminar. *Colombia Internacional*(53), 53-74. Recuperado el 12 de junio de 2017, de <http://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint53.2001.03>
- Carvajal, L., & Amaya, R. (mayo de 2005). La política Exterior de la Administración Uribe

- (2002-2004): Alineación y securitización. *Cuadernos del Cipe*, 69.
- CCONG. (diciembre de 2014). *Estudio Piloto sobre Entorno Propicio en Colombia*. Obtenido de Confederación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales: http://ccong.org.co/files/480_at_Ambiente%20propicio.pdf
- CCONG. (2016). *¿Estamos listas para la agenda de desarrollo sostenible? Oferta de Valor de la ONG-OSC 2014-2015*. Bogotá: Confederación Colombiana de ONG.
- CNAI. (s.f.). *Quiénes somos*. Obtenido de Corporación Nuevo Arco Iris: <http://www.arcoiris.com.co/%C2%BFquienes-somos/>
- Defensoría del Pueblo. (julio de 2018). Homicidios de líderes sociales y defensores DD.HH. Bogotá, Colombia.
- Diez de Sollano, C. (Enero-abril de 2015). El diálogo con la sociedad civil: el reto de la articulación. *Revista Mexicana de Política Exterior*(103), 145-165.
- Garay Vargas, J. (2010). *¿Política exterior o política de cooperación? Una aproximación constructivista al estudio de la política exterior colombiana*". Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- García, J. (2015). Cooperación internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos. *Sextante*(5). Recuperado el 10 de julio de 2017, de <https://sextante.uniandes.edu.co/index.php/ejemplares/sextante-5/horizontes/cooperacion-internacional-y-posconflicto-en-colombia>
- Glennie, J., & Alonso, J. A. (1 de junio de 2015). *What is development cooperation? Four criteria to help define it*. Recuperado el 12 de mayo de 2016, de Global Policy Journal: <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/01/06/2015/what-development-cooperation-four-criteria-help-define-it>
- Ianni, V. (2005). *La coiedad civil y la cooperación internacional al desarrollo. Enfoques teóricos y modalidades de acción*. Madrid, España: IEPALA Editorial.
- Jordan, V. (03 de abril de 2017). Oficial de Cooperación en Delegación de la Unión Europea en Colombia. (E. Marín Aranguren, & A. Sanabria, Entrevistadores)
- Keck, M., & Sikkink, K. (2000). *Activistas sin fronteras*. México, México: Siglo Veintiuno Editores.
- Marín Aranguren, E. (2017). El 3.0 de las organizaciones de la sociedad civil colombianas robustece la cooperación sur sur. En E. Marín Aranguren, & P. Ruiz Camacho, *Cooperación y Academia: una relación pendiente en Colombia* (págs. 217-268). Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Massal, J. (2007). Socioedad Civil Internacional ¿Un poder Global? *Análisis Político*, 20(61), 54-72.
- Ministerio de Industria y Comercio: Procolombia. (18 de julio de 2013). *Por qué se dice que Colombia tiene la democracia más antigua de América Latina*. Obtenido de Marca Colombia: <http://www.colombia.co/esta-es-colombia/historia/por-que-se-dice-que-colombia-tiene-la-democracia-mas-antigua-de-america-latina/>

- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2003). *Política Exterior de Colombia. Gobernabilidad democrática, responsabilidad compartida y solidaridad. 2002-2008*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (s.f.). *Cooperación Internacional*. Recuperado el 09 de junio de 2017, de Cancillería:
<http://www.cancilleria.gov.co/international/politics/cooperation>
- Montoya, C. (30 de marzo de 2017). Coordinador de la Línea de Democracia y Gobernanza, de la Fundación Paz y Reconciliación. (A. Sanabria, Entrevistador)
- NED y ICNL. (s.f.). *Grupo de Trabajo de la Comunidad de Democracias*. Recuperado el 2 de mayo de 2017, de Movimiento Mundial para la Democracia. La Defensa de la Sociedad Civil:
http://www.defendingcivilsociety.org/sp/index.php/working_group
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Paffenholz, T. (2009). *Civil Society and Peacebuilding*. Ginebra: Centre on Conflict, Development and Peacebuilding.
- Pasquino, G. (1993). Participación política, grupos y movimientos. En G. Pasquino, S. Bartolini, M. Cotta, L. Morlino, & A. Panebianco, *Manual de Ciencia Política* (págs. 179-215). Madrid, España: Alianza Universidad Textos.
- Pastrana, A. (s.f.). *Diplomacia por la paz. Política exterior colombiana que busca la paz nacional e internacional*. Recuperado el 11 de junio de 2017, de Biblioteca presidencial virtual Andrés Pastrana: <http://andrespastrana.org/portfolio-items/la-diplomacia-por-la-paz-politica-exterior-colombiana-que-busca-la-paz-nacional-e-internacional/>
- PNUD. (s.f.). *Organizaciones de la sociedad civil*. Recuperado el 4 de julio de 2017, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:
http://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/funding/partners/civil_society_organizations.html
- Poretti, F. (14 de marzo de 2017). Director de Cooperación de la Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación. (E. Marín Aranguren, & A. Sanabria, Entrevistadores)
- Prado Lallande, J. (2015). *La cooperación internacional para el desarrollo. Acciones, desafíos, tendencias*. Madrid, España: La Catarata: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
- Presidencia de la República. (22 de marzo de 2018). *Noticias: Presidencia de la República de Colombia*. Obtenido de No hay razones para no aprobar el ingreso de Colombia a la Oede: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/180322-No-hay-razones-para-no-aprobar-el-ingreso-de-Colombia-a-la-Oede-Presidente-Santos>
- Revista Global Hoy. (s.f.). *Coordinación Colombia, Europa, Estados Unidos*. Obtenido de Global:
<http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Agentes&i>

d=14995&opcion=descripcion

Tassara, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Universidad de La Salle.

Tocqueville, A. (1989). *La democracia en América*. Madrid: Aguilar.

Unión Europea. (s.f.). *Colombia. Hoja de ruta de la UE para el compromiso con la sociedad civil en los países socios*. Obtenido de European Union External Action: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/page_content/road-map-colombia_es.pdf

Uribe, A. (01 de febrero de 2017). Director de Gestión de Demanda. (E. Marín Aranguren, Entrevistador)

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 120

REPENSAR EL DESARROLLO
DESDE EL PASADO
DE LA COOPERACIÓN
INTERNACIONAL:
PERSPECTIVAS TEÓRICAS,
EMPÍRICAS Y COMPARATIVAS

Rafael Domínguez Martín
y Simone Lucatello (coords.)

Diciembre 2018



Dado que la perspectiva histórica está ausente de la mayoría de las publicaciones sobre los Estudios del Desarrollo y la Cooperación Internacional, este número 120 de Revista CIDOB d'Afers Internacionals da prioridad a los enfoques críticos alternativos y a la revisión histórica de esta temática, que tradicionalmente se ha abordado desde la orientación tecnocrática de solución de problemas y desde la teoría neoinstitucionalista de la interdependencia. De este modo, aquí se ofrece un conjunto de trabajos originales –por su aporte empírico, comparativo y/o teórico– que analizan en perspectiva histórica el régimen internacional gobernado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la cooperación entre países en desarrollo (o cooperación Sur-Sur) y entre estos y el Comité de Ayuda Económica Mutua, así como la construcción de un régimen de cooperación internacional alternativo por parte de China.

Artículos de
Rafael Domínguez
Simone Lucatello
Daniel Lemus Delgado
Carlos Cerda Dueñas
Silvina M. Romano
Gustavo Louis Henrique Pinto
Rafael Gonçalves Gumiero
Maria Elena Romero
Alejandro García
Antonio Sianes
Francisco Santos
Luis Fernández Portillo
Gisela Carrasco Miró
Élodie Brun
Gerardo Bracho Carpizo

EDITA
CIDOB
Eixabets, 12, 08001
Barcelona
www.cidob.org

CIDOB

**INTERNACIONAL
COOPERACIÓN
AFERS**

DISTRIBUYE
Edicions Bellaterra, S.L.
Navas de Tolosa, 289 bis,
08026 Barcelona
www.ed-bellaterra.com

***Mare crisiu*m: complots y conspiraciones como mecanismo político para el relevo de cúpulas en los regímenes comunistas¹**

***Mare crisiu*m: plots and conspiracies as political mechanism to solve the sucesion in the Communist regimes**

Ivan Witker²

Resumen: Los regímenes comunistas carecían de mecanismos políticos para resolver las disputas en torno al reemplazo del máximo líder dado que no tenían contemplados mecanismos participativos de canalización de las pulsiones internas ni existían espacios para el pensamiento crítico, el disenso, el libre flujo de información y la discusión abierta. El cargo de máxima autoridad parecía estar concebido *ad eternum* e inmune a la crítica. La vida partidaria interna era gris, estrictamente jerarquizada y con fuerte vigilancia. Por eso, cada relevo estuvo precedido de conspiraciones y deslealtades. El trabajo examina tres casos paradigmáticos de intentos no logrados de relevo relativamente pactado: Roberto Robaina en Cuba, Werner Lamberz en la República Democrática Alemana, y Lin Biao en la República Popular China.

Palabras claves: Regímenes comunistas, RP China, Alemania oriental, Cuba.

Abstract: Communist regimes lacked political mechanisms to solve disputes about how to replace the party and state's leader as they failed to take into consideration participatory mechanisms to channel internal drives. Nor were there spaces for critical thinking, dissent, free flow of information or open discussion. The highest position of authority seemed to be conceived *ad eternum* and immune to criticism. Inner partisan life was grayish, strictly hierarchical and strongly surveillanced. Therefore, each and every replacement was preceded by both conspiracies and inner disloyalties. The paper examines three paradigmatic cases of unsuccessful attempts of relatively agreed upon sucesions: Roberto Robaina in Cuba, Werner Lamberz in the German Democratic Republic and Lin Biao in the People's Republic of China.

Key words: Communist regimes, PR China, East Germany - Cuba

¹ Recibido: 30/05/2018. Aceptado: 12/10/2018

² Cientista político, periodista por la Universidad de Chile, PhD en Comunicaciones por la Universidad Carlos IV de Praga, República Checa, graduado del CHDS (National Defense University), Washington DC. Actualmente se desempeña como profesor-investigador en la Facultad de Gobierno de la Universidad Central y en la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile (ANEPE). Áreas de trabajo: actores y procesos de las relaciones internacionales, problemas hemisféricos.

1. Introducción

Salvo las transiciones de tipo dinástico ocurridas en Cuba -desde Fidel Castro Ruz hacia su hermano Raúl- y en Corea del Norte con una triple sucesión al interior de la familia Kim (abuelo-hijo-nieto), los regímenes comunistas presentan una regularidad muy específica relacionada con su imposibilidad de generar relevos pactados de un líder a otro. La crisis sucesoria es una particularidad que merece ser abordada con detenimiento.

Para efectos prácticos, es menester asumir que el ejercicio del máximo cargo partidario implicaba *de facto* la Jefatura de Estado, más allá de la formalidad que rodease su autoridad, ya que la base del mecanismo institucional y fuente de legitimidad, fue siempre el Partido Comunista³.

En todos estos regímenes –y por inspiración más leninista que marxista- se consagró constitucionalmente el llamado “rol de vanguardia” o “rol dirigente” del partido, lo que, por un lado, le confería legitimidad, y, por otro, implicaba que la verdadera representación del Estado recaía finalmente en quien ejerciera el cargo de Secretario General, máximo puesto partidario⁴. Las elecciones, *sui generis*, que se llevaban a cabo en estos regímenes (y perduran en Cuba y Corea del Norte), jamás estuvieron concebidas para renovar los cargos mediante elecciones libres, secretas e informadas, sino para cumplir un papel decorativo. La oposición política no existía tal como lo entiende la democracia liberal lo que generó la denominación *disidencia* para expresar la voluntad contestataria y marginalizada (Huntington,104)⁵

Ausente la idea *schmittiana* de “lucha constante” y anulados los “micro-poderes societales” que divisaba Foucault, en estos regímenes de *dictadura del proletariado*, tan monolíticos como herméticos, se terminaron configurando complejos cuadros de ruptura de lealtades, traiciones, contubernios y conspiraciones a la hora de definirse los relevos. La política se hacía indefectiblemente desde las tinieblas.

La hipótesis central de este trabajo se basa en que la evidencia empírica apunta a relevos en el máximo cargo producidos o por muerte del incumbente o por complots, y que, pese a ello, rara vez se puso en riesgo lo que Huntington denomina institucionaliza-

³ En varios países dominados por la *dictadura del proletariado*, la posición de Secretario General del respectivo partido se combinaba frecuentemente con algún tipo de formalidad, sea Presidente de la República (como en Checoslovaquia y Rumania) o bien Primer Ministro (Cuba en los años 60 y 70, URSS con Nikita Jrushov), Presidente del Consejo de Estado (RDA, Hungría, Bulgaria, Polonia y Cuba en los años 80 en adelante). En la URSS, desde Brezhnev hasta Gorbachov, no hubo tal combinación y la función de Secretario General del PCUS implicaba automáticamente ser jefe de Estado, aunque dentro de las reformas de Gorbachov se incluyó la creación de la Presidencia de la República en 1990, cargo que él mismo ostentó hasta la disolución de la URSS.

⁴ Para Lenin, la fuente última de la moral comunista estaba dada por la *partiinost*, es decir la fidelidad, la disciplina del partido. Se puede decir que él reemplazó la idea amorfa de la clase social, el proletariado, que visualizaba Marx, por una estructura organizada y consciente, el partido.

⁵ Los parlamentos siempre existieron en los regímenes comunistas pero eran aceptados más bien como vestigios capitalistas y no respondían a su naturaleza que, como escribe Huntington, citando a Edmund Burke, “son asambleas deliberativas de una nación, con un interés, el del conjunto, no orientada por propósitos ni prejuicios locales, sino por el bien general, nacido de la razón general del conjunto” (43).

ción política (22-32)⁶. El problema planteado se delimita en un eje básico cual es la imposibilidad estructural de estos regímenes de disponer de un mecanismo regulado, donde estuviese claramente prevista la sucesión del máximo dirigente. Tal ausencia, generó inevitablemente un ambiente abrasivo y lleno de suspicacias cuando determinados ciclos daban muestras de agotamiento.

Así ocurrió en la Unión Soviética (URSS), país emblema y centro geopolítico del comunismo cuando falleció Lenin en 1924. El control partidario fue tomado paulatinamente por Stalin, tras una feroz disputa de tipo intra-generacional que duró cuatro años y desembocó en purgas contra trotskistas, kamenevistas, zinovievistas, bujarinistas y otras facciones.

Fallecido Stalin en 1953, La Unión Soviética (se sumergió en un ambiente de profunda irascibilidad intra-cupular, por lo que el poder fue asumido por una troika integrada por V. Molotov, G. Malenkov y N. Bulganin, cuyos insolubles conflictos prolongaron las turbulencias, finalizadas con los tres presos y juzgados por sus propios camaradas, al imponerse un complot dirigido por Nikita Khrushov (Brown, p.227) Este, a su vez, fue desplazado en 1964 por una conspiración urdida por N. Podgorny, A. Kosygin y Leonid Brezhnev, cuya armonía se quebró pronto.

Anatoly Dobrynin, quien fuera embajador soviético en Washington durante varias décadas, relata en sus memorias que una de las más grandes disputas soterradas en Moscú a mediados de los 60 fue entre Kosygin y Brezhnev acerca de quién debía representar a la URSS hacia el mundo, especialmente ante Estados Unidos (EEUU). Kosygin partía de la base que era él en tanto Primer Ministro, y Brezhnev que era él en tanto Secretario General del PCUS (Dobrynin,146)

De hecho, en 1967, se realizó una reunión cumbre entre Lyndon Johnson y Kosygin en Glassboro, un pueblo cerca de Nueva York, que sirvió al Premier soviético para acordar una ronda de negociaciones soviético-estadounidenses que pusiera término a la guerra en Vietnam. Semejante protagonismo terminó provocando roces infranqueables con Brezhnev. Se impuso la lógica leninista comentada *supra*. Venció aquel identificado con el partido, Brezhnev, y no Kosygin, cuya fortaleza radicaba en la burocracia estatal⁷.

Tras la muerte de Brezhnev en 1982, lo reemplazó Yuri Andropov, ex director general de la KGB, como única alternativa para evitar que las luchas fratricidas provocaran un derrumbe prematuro del régimen. Andropov fallece dos años más tarde, siendo reemplazado por el veterano *apparatschik*⁸, Nikolai Chernienko, a cuyo fallecimiento al año siguiente le sucede una interminable lista de pugnas, congeladas desde la muerte de Brezhnev, tanto entre los sobrevivientes de la vieja guardia comunista y de éstos con las

⁶ Entiende por institucionalización el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. Indica que el nivel de institucionalización está dado por las variables: Adaptabilidad/Rigidez, Complejidad/Simplicidad, Autonomía/Subordinación y Coherencia/Desunión.

⁷ En esta línea, cobra interés la hipótesis de Huntington en orden a que los triunfadores identificaron sus respectivos intereses con los de la organización partidaria y no con la burocracia gubernamental (35).

⁸ Término transliterado del ruso que significa "persona del aparato" y cuyo uso sirve para señalar de manera peyorativa a un burócrata o funcionario público, pues pone de relieve el servilismo hacia la ideología dominante y una conducta laboral de condescendencia absoluta con sus superiores jerárquicos. Los *apparatchicks* solían tener una formación terciaria *ad hoc* a sus funciones en el Estado capacitándose para ello en escuelas de cuadros con estándares curriculares análogos a los de universidades a los que se llegaba tras rigurosos procesos de selección.

nuevas figuras portadoras del re-cambio generacional, como al interior de ambas facciones.

Como se sabe, triunfó finalmente un pacto compuesto por la facción de emergentes líderes étnicamente rusos con Mijail Gorbachov a la cabeza y de otros igualmente emergentes que lideraban repúblicas no rusas que tenían como figura central al georgiano, Eduard Schevardnadze. La incapacidad de este pacto cupular identificado con la renovación para re-orientar efectivamente al país y para afrontar la grave crisis presupuestaria heredada tras décadas de desgaste en la carrera armamentista, derivó en la disolución de la Unión Soviética.

En estos antecedentes de contexto, se inserta el propósito central de este trabajo, cual es examinar tres casos paradigmáticos de ascenso y desaparición: Roberto Robaina en Cuba, Werner Lamberz en la República Democrática Alemana (RDA), y Lin Biao en la República Popular China. Tres casos reveladores de la imposibilidad de estos regímenes de regular las disputas al interior de cada cúpula gobernante, pese a los deseos o intentos. Los tres son emblemas de la crisis de sucesión.

Los tres, en cierto momento de sus respectivas carreras políticas, fueron designados o percibidos, como grandes herederos e irradiaron la esperanza de llevar a cabo una transición pactada; es decir programada, ordenada y duradera. Los tres llegaron a ser vislumbrados internacionalmente como una especie de jefe de Estado emergente. Sin embargo, ocurrió que el destino se interpuso y el relevo no tuvo lugar.

Lin Biao y Lamberz fallecieron en accidentes aéreos ocurridos en el extranjero, los cuales fueron explicados por el régimen tanto con dificultad como vaguedad. Lin Biao incluso fue declarado abiertamente traidor, pasando posteriormente al olvido. Lamberz también pasó con rapidez de gran estrella del firmamento a un don nadie. Robaina, en tanto, fue por años una especie de *alter ego* juvenil de Fidel Castro para ser defenestrado sin explicaciones, aunque sin llegar al asesinato. Los tres cayeron en el río *Leteo*.

La reflexión y las inferencias a partir de los contextos, más la escasa literatura disponible, ayudan a establecer algunas premisas que expliquen los motivos de que cada agotamiento de ciclo condujese de forma inexorable a conspiraciones, traiciones o la espera sibilina de la muerte del incumbente. Estos motivos van desde temas de pureza ideológica, el papel de la historia previa de cada país, las relaciones con la URSS y el lugar que le correspondía a su país en su relación con el espacio geopolítico inmediato regional y mundial, así como el origen étnico o social de los involucrados.

Nuevamente, la idea *hegeliana* del *Zeitgeist* permite ordenar el abordaje intelectual de esta interesante faceta de la historia del comunismo mundial.

2. Roberto Robaina: auge y ocaso

La solución dinástica cubana tuvo dos capítulos. El primero, marcado por el abandono formal de todos los cargos con que se encontraba arropado Fidel Castro aduciendo incapacidad física y parcialmente mental. El segundo, por el abandono definitivo del poder tras su muerte.

Durante el *interregno*, Fidel Castro siguió siendo considerado figura central del “proceso revolucionario”. Evidencia de aquello es que prácticamente todos los grandes dignatarios que llegaron a Cuba en los años de su postración relativa, tuvieron agendada

una visita al otrora carismático líder. Sólo tras su fallecimiento, su hermano Raúl pudo asumir a plenitud la jefatura máxima de los diversos órganos del poder y con los años diseñar un complejo esquema colectivo para su propia sucesión, con un Consejo de Estado y de Ministros inter-generacional encabezado por Miguel Díaz-Canel, un funcionario nacido después de la revolución, con su hijo, Alejandro Castro Espín como jefe de un llamado Consejo de Defensa y Seguridad, reservándose el propio Raúl Castro el cargo de Secretario General del Partido Comunista de Cuba.

Por ahora, el intrincado esquema no contempla la figura de Presidente de la República (Brown, 293-313)⁹ Raúl logró consolidarlo tras varios intentos, que, inspirados en la idea de buscar figuras jóvenes, habían fracasado. Estos tuvieron como protagonistas a dos prohijados del propio Fidel, Carlos Lage y Felipe Pérez-Roque. El primero llegó a ser Presidente del Consejo de Ministros y Vicepresidente del Consejo de Estado, mientras que el segundo llegó al puesto de canciller. Abruptamente, ambos fueron defenestrados, acusados de traición y deslealtad¹⁰.

El reemplazo de Fidel Castro, comenzó a rondar en la cúpula cubana a mediados de los 80, cuando la rebosante salud dejó de acompañar al otrora famoso líder guerrillero. Sin la presencia de los otros grandes de la gesta de 1959, como Ernesto Guevara y Camilo Cienfuegos, y la evidente falta de carisma de su hermano Raúl, llevaron a Fidel Castro a hurgar en las posibilidades de relevo que existían entre las generaciones más jóvenes.

Para ello, indagó en lo que ocurría en la cantera del Partido Comunista cubano (PCC), llamada Unión de Jóvenes Comunistas (UJC) fundada un ya lejano 1962. Allí descubrían las dotes de liderazgo y popularidad de un novel profesor de matemáticas que había ejercido como presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios de Cuba, Roberto Robaina.

Amistoso, desenfadado y simpático, conocido por preferir ropa deportiva de color negro y por una agradable informalidad en el trato, el hombre era un líder nato. Todos lo llamaban *Robertico*. En 1986, fue designado presidente de la UJC.

Cautivado por su personalidad, Fidel Castro lo designó luego diputado y lo promovió a miembro del Politburó del PC, el más joven de la historia de la Revolución Cubana.

⁹ En la Cuba pre-revolucionaria existía la figura del Presidente de la República; tras huir Fulgencio Batista, asumió provisionalmente Anselmo Alliegro quien duró un día en el cargo y se lo entregó al juez Manuel Urrutia, designado por Fidel Castro antes de entrar con sus tropas a La Habana. Urrutia nombró Primer Ministro a José Miró Cardona. Ambos eran abogados de prestigio en el país y se habían transformado en figuras importantes del movimiento político anti-Batista. A los siete meses en funciones, Urrutia renunció por presiones de Castro, quien designó al Dr. Osvaldo Dorticós como nuevo Presidente, con facultades decorativo. Mientras tanto, el premier J. Miró fue designado embajador en España, renunciando al año siguiente por discrepancias con el curso de la revolución. El cargo de premier lo asumió personalmente Fidel Castro en 1959. Dorticós fue obligado a renunciar en 1976 (suicidándose en 1983) y Fidel Castro asumió como Presidente del recién creado Consejo de Estado, manteniendo el de Primer Ministro. En la actualidad, Raúl Castro mantiene sólo la jefatura del partido.

¹⁰ Lage, médico de profesión, nació en 1951, llegó al poder de manera simultánea con Robaina y cayó en desgracia en 2009. Sin que mediara juicio de por medio o se entregaran antecedentes sobre la acusación de traición, fue enviado a trabajar en cuestiones administrativas en hospitales fuera de La Habana. Pérez-Roque, nacido en 1965 fue jefe de gabinete de Fidel Castro hasta 1999 cuando reemplazó a Robaina como canciller, siendo destituido junto a Lage en 2009. Según *El País* de España, ambos fueron sorprendidos por la inteligencia cubana haciendo chistes sobre los hermanos Castro junto a Conrado Hernández, representante de empresas vascas en Cuba.

Robaina, con apenas 36 años, inició así un ascenso no visto previamente en la historia de la Revolución Cubana. Desde entonces se forjó la imagen de príncipe heredero.

En 1993, alcanzó la cúspide al ser designado ministro de Relaciones Exteriores, sin que con antelación haya tenido experiencia en el campo diplomático o en organismos internacionales. Fueron sus años de gloria. Jefes de Estado y Gobierno, ministros y dirigentes comunistas y no comunistas de todo el mundo lo celebraban como emblema de la renovación generacional de la ya vetusta Revolución Cubana. Robaina, en una curiosa simbiosis, representaba la posibilidad de un giro histórico marcado no sólo por su juventud y modales, sino de actitud ante el mundo; una opción que dejaría atrás la mentalidad de búnker, numantina y pro-soviética que caracterizaba a Fidel Castro. Pero si su ascenso fue meteórico, aún más fulminante fue su ocaso. En 1999, sin explicaciones oficiales, Robaina fue alejado del cargo y desapareció por completo de la escena política del país. Se temió lo peor. Las purgas al interior de los países comunistas solían saldarse con la vida y Cuba no era la excepción¹¹, pero no. A Robaina se le perdonó tal derecho fundamental. Crípticamente se supo en 2002, o sea tres años después de su caída en desgracia, que estaba siendo expulsado del PCC “por deslealtad a la Revolución Cubana”. ¿Qué ocurrió?

Robaina nació en Pinar del Río en 1956 y estudió pedagogía en Matemáticas en la Universidad de La Habana. Su interés por la política y simpatía personal lo catapultaron a funciones relevantes en federaciones estudiantiles y juveniles del régimen. Casi por instinto, Fidel Castro lo seleccionó para trabajar en su entorno en el Consejo de Estado cuando empezó a preparar a figuras de relevo. Desaparecida la URSS, Robaina comenzó a tomar prudente distancia de la imagen verdeoliva de los veteranos revolucionarios y de los opacos *apparatchicks*. *Robertico*, con una inusitada capacidad de decisión y actuar autónomos, se convirtió en pocos años en lo que el máximo líder pensaba, su heredero. Representaciones en el extranjero, negociaciones con inversionistas foráneos, lineamientos económicos, entrevistas con medios occidentales y muchos otros asuntos de Estado pasaban por sus manos; todo en nombre de Castro. La designación como canciller en 1993 sólo vino a confirmar lo que se había convertido en la más reciente leyenda nacional. *Robertico* era el heredero.

De improviso, cuando Robaina preparaba una de sus tantas giras al exterior -a Europa, Venezuela, Panamá y Haití, incluyendo de por medio una cumbre de jefes de Estado iberoamericanos-, el gobierno cubano en un escueto comunicado informó que el “compañero Robaina quedaba liberado del cargo en tanto se le asignen nuevas funciones” y que el nuevo canciller se llamaba Felipe Pérez-Roque. En el texto dado a conocer el 4 de mayo de 1999, se dice de manera muy imprecisa que “en sus más de seis años de trabajo, Robaina realizó los mayores esfuerzos para cumplir las tareas con las cuales en su momento se le responsabilizó”. Se añade que “la decisión fue propuesta directamente

¹¹ Uno de los complots menos conocidos en Cuba es el que tuvo como protagonista a un joven comandante de la Revolución, de origen estadounidense, llamado William Morgan. Este olvidado héroe actuó en el frente de Escambray y aparentemente salvó a Fidel Castro de un complot en 1959 y que fue urdido por F. Batista y el dominicano R.L. Trujillo. Junto a Eloy Gutiérrez Menoyo (español) y E. Guevara (argentino) fueron los únicos comandantes extranjeros en la guerrilla de F. Castro. La proclamación del comunismo en 1960 fue rechazada por Morgan (y también por los comandantes H. Matos y E. Gutiérrez Menoyo, entre otros). Fue fusilado y su esposa, cubana, logró salir a Miami en 1980 en el llamado éxodo de Mariel.

por el compañero Fidel Castro, quien presta una especial atención a la política internacional”

Algo se ha especulado acerca de las ideas de *Robertico*. Algunas entrevistas dan cuenta someramente de ello. Por ejemplo, desde el derrumbe del comunismo en la URSS, Robaina planteaba la necesidad de ir separando las funciones del gobierno y del partido (*Der Spiegel* 22, p.155), así como propiciar el deshielo en las relaciones de Cuba con EEUU, asunto que señaló como su objetivo prioritario (*ídem*, p.146)

Tras el comunicado oficial, Robaina pasó a habitar una suerte de *terra ignota*. Jamás se supo de las “nuevas responsabilidades” que se le iban a asignar. Sin embargo, tres años después, y nuevamente sin mayores explicaciones, un video de Raúl Castro, reproducido por el periódico español *El País* (02.08.2002), lo acusa de “deslealtad, corrupción y de autoproclamarse candidato de la transición postcastrista” (...) “Raúl Castro reprocha además a Robaina que ‘sobrepasó todos límites’ en su relación con el ministro español de Exteriores, Abel Matutes”¹².

Después de tal trascendido, los diplomáticos cubanos comenzaron a hablar con cierta soltura de prácticas deshonestas y corruptas en que habría caído el excanciller; entre otras, tener contactos no autorizados con empresarios extranjeros y hacer gestiones en su favor, aceptar dinero a cambio de retribuciones no conocidas. En concreto, de recibir de un empresario italiano un juego de muebles de sala y comedor para su casa, y tener una estrecha amistad con el exgobernador mexicano, Mario Villanueva, encausado por pertenecer al cartel de Juárez¹³.

No hay antecedentes que permitan especular en tales acusaciones o con su participación en alguno de los 600 atentados en contra de F. Castro que la versión oficial cubana asegura haber desarticulado. Más bien parece que los hermanos Castro le descubrieron sutiles maniobras destinadas a reemplazarlos en vida. O sea, cabría especular con un complot fallido.

En 2011, se supo que Robaina seguía con vida. Un matutino mexicano, *La Jornada* - de indisimulada simpatía por Cuba- publicó una nota basada en una conversación que habría sostenido su corresponsal en La Habana, Gerardo Arreola en un café (el Chaplin’s

¹² En ese video, Castro lee la transcripción de una entrevista a solas con Robaina realizada el 5 de abril de 1999. Castro indica que le habría dicho a Robaina que el 11 de noviembre de 1998, Matutes lo llamó por un teléfono celular y que ambos tuvieron este diálogo: “R: ¿Cómo te fue la conversación con Lage?, M: Buena, muy buena conversación, R: yo hablé con Lage. Quedaste estelar. Dejaste muy buena impresión, M: la conversación que voy a tener contigo también va a ser muy buena. Mi candidato siempre has sido tu. En ese momento interviene Raúl Castro: ¿de qué carajo de candidatura estás hablando, Robaina?, qué carajo has estado hablando tú con este hombre? No voy a permitir que gente como tú jodan esta revolución tres meses después de que desaparezcamos los más viejos”. En el mismo video, Raúl Castro establece un paralelismo entre Robaina y otro exlíder cubano defenestrado en 1992, Carlos Aldana por presunto complot, y señala “Aldana ambicionaba convertirse en el Gorbachov de Cuba. Yo lo sabía y un día, delante de él, dije que si de Cuba salía un Gorbachov había que colgarlo de una guasima (árbol que se da naturalmente en zonas tropicales caribeñas). Se puso pálido. Cuando lo llamé a mi oficina y lo apreté, se desplomó. Lloró y contó todo”. A continuación, Castro recrimina a Robaina no haber asimilado nada de aquella lección. “Castro expulsa del partido a Roberto Robaina, ex ministro de Exteriores” (*El País* 02.08.2002)

¹³ En la nota se indica que Robaina habría aceptado dineros de Villanueva para renovar el edificio de la cancillería cubana en La Habana así como de la embajada cubana en México; incluso habría volado en una avioneta de éste.

café), que Robaina acababa de abrir en el sector del Vedado de la capital cubana. Es el único antecedente de su vida actual.

Allí, indica que ha redescubierto una antigua afición por la pintura. Incluso, se dice en la nota, habría enviado originales para una exposición en un municipio aledaño a la ciudad de Monterrey al norte de México sin mencionar su nombre. Asegura haber expuesto bajo la misma modalidad no presencial en Panamá, Chile y Argentina y que se encuentra a gusto en la pintura abstracta. “Para mí ha significado volver a nacer” habría agregado¹⁴.

En síntesis, Robaina sintetizó el esfuerzo de Fidel Castro por encontrar un sucesor carismático y rebosante de energía, que quizás le recordase sus propios años juveniles y con quien deseo materializar la idea de un relevo pactado. Sin embargo, la naturaleza del régimen quiso que aquello no se hiciera inviable.

3. Werner Lamberz: muerte oportuna de un *Kronprinz*

En América Latina, este dirigente de la República Democrática Alemana (RDA) fue escasamente conocido, pese a su fluidez en el idioma castellano. En esta región del mundo, Werner Lamberz sólo tuvo ojos para Cuba; allí viajó varias veces y departió con los hermanos Castro y otros líderes de la Revolución Cubana. Pero sus viajes obedecieron a razones no necesariamente ideológicas. Lamberz, un políglota miembro del Politburó del gobernante Partido Socialista Unificado de Alemania (PSUA), tenía por misión entenderse con Estados y no necesariamente con movimientos o partidos políticos. En sus viajes, Lamberz sólo trataba materias militares, económicas o tecnológicas; en suma, temas estratégicos. Visitaba Cuba sólo cuando ese tipo de materias lo requerían.

Visitó 110 países. Por razones propias de la naturaleza de la RDA, su destino preferente por cierto eran países bajo régimen donde imperaba la *dictadura del proletariado* o aquellos que en la jerga marxista de los años 60 y 70 se denominaba *jóvenes estados nacionales*, es decir países donde existía la posibilidad de que el comunismo fuese instaurado aunque mantuviesen fuertes características locales, o se encontrasen en proceso de transición hacia una mayor claridad ideológica. Eso lo llevó a extensas giras por Asia, África y países árabes. Fue justamente en uno de éstos últimos donde se encontró sorpresivamente con la muerte. Libia.

Desde entonces, un manto de dudas e intrigas se abalanzó sobre su trayectoria política y su inesperado ocaso. Werner Lamberz se encontraba en la cima de su fulgurante vida política y algunos lo miraban como el gran heredero de Erich Honecker, ya que en pocos años pasó a ser percibido como la cara amable del régimen hacia el exterior, mientras que para la intelectualidad interna, Lamberz era un convencido aperturista.

No hay antecedentes concretos sobre tales percepciones, salvo que el *cosmopolita* Lamberz era la antítesis de la gris vida de los líderes de la RDA. Debe recordarse que el

¹⁴ En diversos blogs se añade que obras suyas se encontrarían también en colecciones privadas en numerosos países, Rusia, EEUU, Suiza, España, Italia, Canadá y otros. Un sitio de internet asociado a Radio Martí, llamado Cubaencuentro.com, informa el 3.4.2009 sobre una exposición de Robaina en la galería Jakim de Buenos Aires, en modalidad no presencial, efectuada a inicios de abril de ese año. Nada de eso ha sido confirmado por medios de comunicación establecidos o páginas web reconocidas.

concepto “cosmopolita sin raíces” fue utilizado masivamente en la época del estalinismo en un sentido peyorativo en contra de intelectuales y funcionarios del partido; entendido básicamente como desviación.

Nacido en la localidad de Mayen in der Eifel en 1929, su infancia estuvo marcada por aspectos sumamente contradictorios, por ser hijo de un dirigente local del Partido Comunista alemán, Peter Lamberz. Este fue apresado por la policía nazi y enviado al frente de combate, desde donde logró huir rumbo a la Unión Soviética. El niño Werner permaneció con la madre en la localidad de Sonthofen, donde asistió a una escuela de elite del régimen nazi, llamada Escuela Adolf Hitler. Fue una decisión preventiva de la madre para adaptarse a las circunstancias políticas imperantes. Aún más, Werner se integró a grupos de la juventud hitleriana entre 1939 y 1943.

Tras la muerte de su madre en 1945, coincidiendo con el final de la guerra, se trasladó a la localidad de Lückenwalde –zona de ocupación soviética- donde vivía su padre, ya retornado desde la URSS. Allí hizo estudios de técnico en calefacción y en 1947 ingresó a la juventud comunista, cuya denominación oficial era Juventud Libre Alemana (*Freie Deutsche Jugend*, FDJ), donde destacó rápidamente por sus dotes organizativas. Al año siguiente fue promovido al Comité Central del PSUA, iniciando una meteórica carrera.

Entre 1950 y 1952, estudia en la Escuela Superior del PSUA en Gut Schmerwitz y al año siguiente es enviado a Moscú al *Komsomol*, la Escuela Superior de la juventud del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). A su regreso es designado encargado como responsable (*Referent*) para Agitación y Propaganda de la FDJ, siendo enviado en 1955 a Budapest, Hungría como representante de la RDA ante un organismo multilateral de los partidos comunistas del mundo, llamado Federación Mundial de la Juventud Democrática donde permaneció hasta 1959 y descolló por su facilidad para los idiomas.

A su regreso fue el responsable de las relaciones internacionales de la FDJ e ingresó al Buró Político del PSUA y a cargos de dirección en organismos satélites del régimen, como la Sociedad de Amistad con África, el Consejo por la Paz, siendo a la par legislador de la Cámara del Pueblo. En todos, sobresalió por su simpatía personal, trato y liderazgo innato. A partir de 1967, fue parte activa de la emergente facción que lideraba Erich Honecker. Cuatro años más tarde, se convirtió en el principal operador del complot que derrocó a Walter Ulbricht y entronizó a Honecker¹⁵.

A partir de ese año, tomó la conducción de todos los temas relacionados con las actividades culturales y mediáticas de la RDA mostrando grandes habilidades blandas hacia un sector reacio a colaborar con el régimen. También asumió el manejo de medios de comunicación tanto locales y de otros países comunistas como occidentales, establecien-

¹⁵ Stelkens ha escrito la que probablemente sea la reflexión más acabada respecto a la complejidad de la sucesión en los regímenes comunistas y centró su atención en la RDA, específicamente en la transición de Walter Ulbricht a Erich Honecker. En su texto destaca el papel preponderante de Lamberz indicando que fue él quien hizo un viaje secreto a Moscú a fines de abril de 1971 con la finalidad de pedir la venia del Kremlin para proceder a la destitución de Ulbricht. (513). El texto es extraordinariamente rico en detalles respecto a cómo obró el complot en su totalidad. Se trató de un movimiento táctico y por fases ejecutado por la facción de Honecker destinado a ir disminuyendo los espacios de maniobra de Ulbricht, asunto que se iba visualizando incluso en trivialidades, como negarle invitaciones a ciertas ceremonias aduciendo “olvidos administrativos”. Primero se le despojó de sus cargos en el partido y meses más tarde en el Consejo de Estado. El golpe final fue dado aprovechando exámenes médicos que debía realizarse Ulbricht dado el rápido deterioro de su salud desde que él detectara las primeras señales del contubernio en su contra (531,532).

do individualmente con algunos periodistas señales de complicidades insólitas para la naturaleza del régimen. “Si tienen dificultades con los burócratas de la cancillería, llámenme a este número” recuerdan algunos corresponsales extranjeros en Berlín oriental (*Der Spiegel* 22, p.57)

La literatura especializada disponible, adjudica su fulgurante ascenso no sólo a su dominio de doce lenguas extranjeras -de lo que dieron fe múltiples diplomáticos acreditados en Berlín oriental (*ibid*)-, sino también a una circunstancia fortuita, cual es que el responsable político de los asuntos exteriores de la RDA era Herman Axen, un *apparatchick* de origen judío, lo que limitaba la receptividad de la acción política germanooriental, especialmente en el Medio Oriente.

En un lapso muy breve, Lamberz se transformó en una especie de canciller de las cosas vitales y “príncipe heredero” (*Kronprinz*), depositario además de las grandes esperanzas de la *intelligentsia* de la RDA en orden a conseguir mayores niveles de diálogo internacional y ciertamente ampliar los márgenes de libertad; algo extraordinariamente sensible para los 16 millones de habitantes de un país ubicado en el corazón de Europa. El *cosmopolita* y políglota Lamberz corporizó la idea de trascendencia internacional por la que tanto bregó la RDA. Era el dirigente capaz de adaptar la perspectiva dominante en el país a las nuevas circunstancias mundiales.

El 4 de marzo de 1978, Lamberz, a la cabeza de una delegación compuesta por cuatro funcionarios de los ministerios de Defensa y Comercio Exterior, más un traductor y un fotógrafo aterrizó en Trípoli, Libia. Una agenda muy relevante le esperaba en ese país, que por aquel entonces enfrentaba tensas relaciones con sus vecinos Egipto y Etiopía. Lamberz llevaba por misión mediar en la crisis libio-etiope (ambos aliados de la RDA) y firmar millonarios acuerdos para proveer de equipamiento militar a ambos.

Como era usual, el líder Muammar al Gaddafi no lo esperaba en la capital, ya que solía retozar en un campamento en el pleno desierto en la localidad de Wadi Suf al-Jin. Allí lo recibiría el día 6 de marzo. Lamberz abordó el enorme helicóptero presidencial Super Frelon, producido por la francesa Aérospatiale, considerado a la sazón el más potente y seguro de las industrias eurooccidentales de helicópteros. Era el helicóptero favorito de Gaddafi.

Lamberz llegó al campamento con los 4 miembros de su delegación más cinco funcionarios gubernamentales libios y dos pilotos.

Transcurridas tres horas de reuniones de trabajo, Lamberz, inesperadamente para Gaddafi, decide no pernoctar en el campamento y anuncia que tomará el helicóptero de regreso a Trípoli con los mismos acompañantes con que había arribado. A las 21.30, la nave que lo transporta se eleva sobre el campamento y al ir ganando altura, a aproximadamente 30 metros, un estruendo la transforma en una bola de fuego falleciendo todos los pasajeros en el acto. El accidente generó una situación imprevista. Gaddafi designó de inmediato una comisión investigadora y prohibió el ingreso al país de delegaciones extranjeras, incluyendo una de la propia RDA, que pretendía averiguar *in situ* las causas. La delegación sólo recibió los restos calcinados.

Con apenas 47 años de edad, Lamberz desapareció de la escena de la RDA. Un ánfora con su nombre fue depositada discretamente en el cementerio central de Friedrichsfelde en el barrio berlinés de Lichtenberg.

Teorías conspirativas proliferaron de inmediato. Los cuerpos calcinados fueron llevados hasta el hospital Charité de Berlín donde se les practicó autopsia sin que fuera

posible la identificación exacta. Este ambiente de suspicacia respecto a lo que realmente ocurrió en el campamento Wadi Suf al-Jin fue alimentado por el silencio oficial. Sólo mediante un escueto comunicado, la población de la RDA se enteró que el carismático hombre de la *nomenklatura* era asunto del pasado.

Las conjeturas respecto a las causas de lo ocurrido quedaron en el plano de las especulaciones debido a la imposibilidad de reconstruir la escena de los hechos y ausencia de antecedentes fidedignos. Estas conjeturas van desde un atentado planificado por el servicio de seguridad germanooriental –la Stasi- obedeciendo órdenes de Honecker y contando con la complicidad de su símil libia, la Mukhabarat el-Jamahiriya, hasta un magnicidio de grupos facciosos opuestos a Gaddafi, que equivocaron el blanco (pues se trataba del helicóptero que usaba personalmente el líder libio¹⁶) o bien que simplemente ocurrió un inesperado defecto en el motor. Contra esta última opción habla tanto el estruendo de la explosión como lo poco plausible de que una nave utilizada preferentemente por Gaddafi, líder de un régimen obsesionado con los temas de seguridad, no haya tenido una mantención técnica acorde a aquello.

El destino quiso que Lamberz no se interpusiera en el camino de Erich Honecker, cuyo proyecto era crear lo que bajo su mandato se conocía como *sociedad socialista desarrollada*. Nunca trascendió si Lamberz procuraba efectivamente imponerse en la conducción del régimen para iniciar un camino aperturista al estilo Gorbachov. No quedaron sus escritos ni tampoco perduraron sus discursos en las diversas instancias partidarias. Sólo quedó el testimonio de quienes lo conocieron. Existe coincidencia en que era un dirigente popular, de trato muy afable y que llegó a ser percibido como el *Kronprinz* de la RDA. Tampoco se sabe cómo visualizaba el futuro de Berlín oriental y su artificialidad en el contexto europeo. Las versiones periodísticas de la época hablan que sí se estaba transformando en un referente importante de los círculos artísticos e intelectuales que aspiraban a mayores márgenes de libertad. Algo que obviamente Honecker y su entorno rechazaban.

4. Lin Biao: la traición del “íntimo camarada de armas”

La era Mao Zedong parte el 1 de octubre de 1948, al ser proclamada la República Popular de China (RPCh) con la derrota de Chiang Kai-shek, quien huye a la isla de Formosa donde instala la República de China, hoy conocida preferentemente como Taiwán. Poco después, el maosismo desencadena dos grandes procesos políticos, el Gran Salto Adelante (1958-1961) y la Gran Revolución Cultural Proletaria (1966-1976) Un papel central en este último desempeñó el mariscal Lin Biao.

Nació en la localidad de Huanggang, provincia de Hubei en 1907, en el seno de una acaudalada familia de comerciantes que lo envió tempranamente a Shanghai para que continuase su formación secundaria. Allí tomó contacto con grupos cercanos a la Juven-

¹⁶ Esta hipótesis cobra fuerza al día de hoy cuando se examina el mapa de los numerosos frentes que tiene el conflicto interno libio y se tiene en cuenta su virulencia inter-sectaria. La etnia *gaddafi*, a la que pertenecía el líder, es una de las más pequeñas y violentas lo que explica la extrema mano dura con que éste gobernaba su país. El proyecto Joshua que estudia las etnias y tribus del mundo, estima que las etnias que pueblan el territorio libio sobrepasa las 140.

tud Comunista siendo el más destacado el llamado Movimiento 13 de Mayo. También muy joven, se interesó por cuestiones militares y postuló en 1925 a la recién creada Academia Militar de Whampoa en la ciudad de Guanzzhou, donde fue alumno de quien sería posteriormente Primer Ministro y una de las figuras más relevantes de la RPCh durante los 60 y 70, Chou En-lai. También de un general soviético llamado Vasily Blücher muy conectado con círculos militares chinos de la época. Las extraordinarias dotes de Lin Biao le permitieron un rápido ascenso en su carrera militar llegando a ser el tercer protagonista de la gran gesta de la revolución china conocido como la Larga Marcha. Lin, al igual que Robaina y Lamberz, es un personaje que integra una curiosa simbiosis de innumerables talentos. En su caso, el político y milita. El periodista estadounidense que acompañó la Larga Marcha, y luego se transformara el gran biógrafo de Mao Zedong, señala que Lin Biao era algo retraído y se expresaba muy bien por escrito, siendo considerados referentes sus textos publicados en revistas militares chinas y consigna que años más tarde llegó a encabezar la emblemática Academia Militar de Yana'an (Snow, p.30)

Sin embargo, en 1938, en pleno desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, contrajo tuberculosis y sufrió graves heridas producto de un malentendido con desertores japoneses y fue enviado a Moscú para tratamiento médico y servir simultáneamente como representante del Partido Comunista Chino ante la Internacional Comunista. Eso años, estableció vínculos directos con representantes de muchos otros partidos comunistas del mundo y con los principales líderes soviéticos, incluido el propio Stalin. Permaneció allí hasta 1942.

A su regreso pasó a ser comandante en jefe del ejército en Manchuria donde tuvo 280 mil hombres en armas. Las batallas ganadas por él fueron decisivas para derrotar a Chiang Kai-shek. Sin embargo, su debilitada salud le impidió asumir cargos de mayor relevancia y permaneció por años como viceministro de Defensa sin tomar parte en el dramático proceso conocido como Gran Salto Adelante.

Tras signos de recuperación de su salud, acompañó a Chou En-lai a Moscú para negociar el ingreso de la URSS a la guerra de Corea. Luego, su estrecha relación con Mao, lo llevó a aceptar el cargo de Comandante en Jefe de las FFAA y asumir como ministro de Defensa, donde procedió a llevar a cabo una profunda reforma, creando la carrera militar en sus filas y reorganizando los regimientos con una lógica territorial, que resultó decisiva para ganar posteriormente la guerra con la India en 1962.

Concluida la reforma y la guerra, y manteniendo aquella posición, Lin avanzó en roles protagónicos en la difusión del pensamiento de Mao Zedong por todo el mundo. Su texto *Viva la victoria de la guerra popular* fue el anuncio que Mao tenía aspiraciones universales con una interpretación propia del marxismo y que lo estaba inaugurando de la mano de quien sería su sucesor.

Allí, Lin establece un paralelo en las guerras ocurridas que llevaron al poder al PC en China con los desafíos vigentes en el Tercer Mundo. Así entonces, como se cercaron las grandes ciudades chinas, la perspectiva de Lin era que Asia, África, América Latina y demás áreas rurales cercasen al mundo desarrollado. Por primera vez se presentó la dicotomía campo/ciudad como insalvable bajo una lógica capitalista y, por vez primera también, se hacía una lectura marxista no eurocéntrica. Muchos grupos guerrilleros en todo el orbe asimilaron con entusiasmo esta novedosa perspectiva de enfrentamiento global.

Alentado con la popularidad de sus escritos en universidades y ambientes juveniles de todo el mundo, Lin reforzó su producción al sintetizar las más llamativos adagios y dichos de Mao, hasta entonces conocidos sólo por su círculo más cercano, en un libro de pequeñas dimensiones llamado *El Libro Rojo* y que fue de divulgación masiva tanto en China como en el mundo entero gracias a sus numerosas traducciones. Los textos de Lin dieron rienda suelta al sangriento y tumultuoso proceso conocido como Gran Revolución Cultural Proletaria. En 1966, se cobró la primera víctima de este proceso, Liu Shao Shi, quien ejercía nominalmente como Presidente de la República, una formalidad innecesaria a juicio de Lin, quien ya en esos años era figura protagónica de la situación china.

A partir de 1966, la prensa china lo destaca permanentemente como “íntimo camarada de armas de Mao” (Brown, p.325-326) Crea una milicia propia, adjunta al ejército, llamada Guardias Rojos y sus adherentes son mayoría en el Politburó del PCCh. En abril de 1969, el partido y gobierno lo declaran oficialmente sucesor del gran timonel, Mao Zedong.

Luego sobrevino un período de distanciamiento ideológico con la URSS, cuyo régimen Lin calificó de “socialimperialismo”. Puede decirse que de la ideología se pasó a la geopolítica en brevísimo tiempo y, encabezado por Lin, Beijing se enfrascó en un choque militar con Moscú en torno a la isla Shenbao en 1969.

En la conferencia de Lushan del PCCh, en septiembre de 1970, Lin le solicitó intempestivamente a Mao que accediera al cargo de Presidente de la República, el cual había sido abolido por su decisión en 1966 cuando purgó a Liu Shao Shi. Mao, suspicaz, se negó. Fue la primera señal de que a Mao le preocupaba el enorme poder adquirido por Lin.

Luego, la posibilidad de abrir un diálogo con EEUU, tras los esfuerzos de Henry Kissinger, termina por enfrenar a Lin con Zhou, su antiguo profesor y respetado camarada. Zhou siempre fue proclive a aceptar las iniciativas estadounidenses. Lin, por su lado, no deseaba avanzar en una línea unilateral con Washington, sino abrirse simultáneamente también con Moscú y jugar de forma paralela un abstruso triángulo geopolítico a tres bandas, pero equidistante que Zhou y Mao estimaban inviable.

La efervescencia llegó a un punto máximo a inicios de 1971. Mao decidió remover a Lin; éste se resiste y abandona Beijing en agosto de ese año sin destino conocido. Semanas más tarde, Mao también. Zhou permanece en Beijing.

El 13 de septiembre, un avión Hawker Siddeley Trident de la Fuerza Aérea china levanta vuelo en horas de la tarde en la localidad de Quinhuangdao, provincia de Hebei y se dirige rumbo al norte. Sin embargo, a las 3 AM se estrella en la frontera chino-mongola y fallecen sus ocho ocupantes; aparentemente Lin y su familia más cercana. Las versiones sobre lo ocurrido difieren. La documentación oficial china sobre el incidente fue destruida.

La hipótesis prevaleciente apunta a que un complot (llamado en código “Proyecto 571”) planificado por Lin contra Mao y Zhou, para el 8 de septiembre, fracasó por falta de apoyo y decidió huir en un avión que fue derribado por baterías antiaéreas chinas. Otra apunta a un contubernio de seguidores de Lin, que intentan asesinar a Mao para negociar con Taiwán la reunificación del país, lo que produjo un quiebre del Politburó, ya que vino a profundizar discrepancias anteriores. Este intento de asesinato habría motivado a ambos a abandonar la capital, tras lo cual Lin habría decidido irse a la URSS. Una tercera hipótesis apunta a que Lin fue capturado en Beijing junto a su familia y asesinado de

inmediato. Su hijo, Lin Liguó, un piloto de la Fuerza Aérea, iba con su familia a bordo del avión estrellado tratando de huir de la situación.

Las tres hipótesis adquieren sustento si se tiene ante sí una de las grandes premisas de Mao, en orden a que el poder nace del fusil y no de votos. Los complotos fallidos se pagan con la vida. La versión soviética en tanto indica que probablemente el avión se estrelló al ir volando demasiado bajo para evitar los radares chinos.

Tras el incidente, Beijing rara vez volvió a mencionar a Lin, aunque siempre lo hizo de manera cautelosamente negativa. Ello, hasta la muerte de Mao en 1976, cuando emerge públicamente la acusación de haber traicionado al *gran líder*.

La desaparición de Lin de la escena política china fue lenta y casi imperceptible. En los regímenes comunistas, las apariciones públicas de sus líderes eran escasas y reservadas por lo general a materias protocolares, políticamente significativas y por tanto infrecuentes. El propio Kissinger señala que el gobierno estadounidense no notó que Lin había desaparecido del intercambio de notas que él tuvo con Zhou En-lai mientras preparaba su visita a Beijing. Sólo tiempo después se percató de una ligera variación en los mensajes. Mientras en los primeros, Zhou le decía a Kissinger, que tal punto de la agenda en preparación había sido aprobada por “diversos jefes”, el mensaje del 2 de junio señalaba sutil y tangencialmente que el Presidente Mao había aceptado otros temas de la agenda que se negociaba (Kissinger, p.247) Kissinger concluye que en esa fecha ya la suerte de Lin estaba echada y que no habría sido consultado sobre el devenir del acercamiento EEUU/RPCh. Kissinger añade que durante sus conversaciones con Zhou también surgió el nombre de Lin. De nuevo, de manera sutil y tangencial, Zhou le subrayó la necesidad de hablar francamente y sin miedo a micrófonos “esos aparatos no sirven de mucho, nosotros también tenemos nuestros servicios secretos y no funcionan muy bien (Zhou ríe); no supieron lo de Lin y tampoco que Ud. quería venir a China” (Kissinger, p.295)

Lin ha quedado como el gran villano de la historia contemporánea china, posible autor de una conspiración gigantesca, pero cuyos ribetes y contenidos nunca han sido dados a conocer. Aspectos concretos no existen, salvo acusaciones difusas, como la señalada tras la comisión investigadora de los excesos ocurridos durante la Gran Revolución Cultural Proletaria, en que Lin apareció como el gran culpable de los crímenes. Pese a ello, en los últimos años se le ha comenzado a mencionar discretamente como uno de los grandes mariscales que fundaron la RPCh lo que probablemente indique una señal de que el camino a los historiadores se podría abrir en un futuro no lejano para que investiguen las diversas facetas de su vida donde la presunta traición al gran líder es central.

5. El corazón de las tinieblas: la interminable sucesión de contubernios en Europa central y oriental

Parafraseando a Joseph Conrad, se puede calificar de abrasivo cada final de ciclo en los regímenes comunistas instaurados en Europa central y oriental. En cada caso se divisa un conjunto complejo de rivalidades políticas heredadas junto al engendramiento de otros, nuevos, donde las motivaciones que surgen son aquellas relacionadas con la pureza ideológica, las tendencias nacionalistas, las diversas lecturas de lealtades para con la URSS, cuestiones geopolíticas o bien las actividades de grupos facciosos que sólo preten-

den mayores cuotas de poder. Los relevos por muerte o mediante tenebrosas conspiraciones fueron las constantes.

En el caso húngaro, el régimen comunista fue instaurado en 1948, de la mano de Mátyás Rákosi, quien se adjudicaba la curiosa cualidad de ser “el mejor discípulo de Stalin” siendo desplazado del poder en 1956 por presión directa de Jrushov. Rákosi fue trasladado a territorio soviético a fin de impedir su asesinato, debido a los efectos de su sanguinaria política de exterminio conocida como “táctica de salami” o aniquilamiento del enemigo por tajadas (Aguirre,147)¹⁷

Durante la década de 1950, Hungría se sumió en un escabroso período dominado por *Erinias*, aquellas imperturbables diosas de la venganza. Su fugaz reemplazante fue Imre Nagy, quien había sido entronizado por obreros y estudiantes en octubre de 1956. Este no pudo hacer frente a los múltiples contubernios internos y se fugó a la vecina Rumania, pero fue rápidamente capturado y entregado a las nuevas autoridades del régimen húngaro, quienes procedieron a ahorcarlo tras fulminante juicio secreto en 1958 acusado de “traición a la patria socialista”

El nuevo líder, János Kádár, a la cabeza de una conspiración que reunía a comunistas filo-nacionalistas con otros pro-moscovitas, estabilizó el régimen adoptando un estilo marcado por oscilaciones entre tenues gestos de apertura, la pesadez gris característica de aquellos regímenes y la mantención de Budapest en la órbita geopolítica de Moscú. Gobernó el país hasta su muerte en 1989 y fue sucedido por un grupo de jóvenes dirigentes que de inmediato se trenzaron en una feroz disputa, protagonizada por sectores aperturistas de diversos matices que ocuparon por breves lapsos la jefatura del partido y del gabinete ministerial. El proceso derivó finalmente en una evidente descomposición institucional; o una desintegración psicológica y anómica, parafraseando a Huntington (44)

En medio del caos final, se dio la curiosa situación, que el verdadero acicate del desmantelamiento del régimen fue Imre Poszgay, un filósofo que sólo ejercía como ministro sin cartera desde 1988 y que fue miembro del parlamento hasta 1994. Bajo su inspiración, Hungría se desprendió de la órbita geopolítica soviética al proceder a la inédita apertura de la frontera con Austria garantizando asilo a miles de personas que huían de la RDA. Casi como efecto colateral, se llamó a elecciones generales y se inició el tránsito a la democracia.

En tanto, en Bulgaria, el régimen pro-soviético fue proclamado en 1947 de la mano de Georgi Dimitrov, quien murió en circunstancias no clarificadas dos años más tarde en un hospital de Moscú siendo reemplazado por Vasiliy Kolarov, cuyo mandato duró escasos meses al ser desplazado por su rival interno, Valko Chervenkov. Este gobernó con mano de hierro hasta 1956, cuando un complot liderado por Todor Zhivkov tomó el control del país e inició una tenue desestalinización.

¹⁷ Rákosi fue uno de los más abyectos admiradores de Stalin en los regímenes comunistas. Su imitación llegó a extremos absurdos como hacerse llamar “maestro guía y hermano mayor de los obreros y campesinos húngaros”, “héroe inmortal”, “timón inmutable”, “padre del acero”, “padre del algodón”, y otros. Logró sobreponerse a varios intentos de derrocamiento volviendo momentáneamente al poder. Al no poder controlar la sublevación en 1956, fue sacado del poder por las propias tropas soviéticas y llevado a Moscú.

Sin embargo, al finalizar la década de los 80, el régimen de Zhivkov mostró signos de agotamiento y cayó en una profunda crisis de gobernabilidad que se acentuó con su fallecimiento. Ninguna de las facciones logró imponerse y Bulgaria se hundió en un grave vacío de poder. Esta circunstancia y las nuevas realidades de contexto que venían de una URSS dominada por Gorbachov, fue aprovechada por figuras disidentes para llamar a elecciones generales que pusieron fin al régimen comunista.

Por su parte, el comunismo se implantó en Rumania con Gheorge Gheorgiu-Dej, quien gobernó hasta su muerte en 1965. Tras disputas internas entre sus herederos, fue reemplazado por Nicolae Ceaușescu, cuyo tenebroso ejercicio del poder provocó un ambiente de odios que desencadenó su brutal ajusticiamiento el 25 de diciembre de 1989, por parte de un grupo de militares que se disputó a viva fuerza un lugar en el pelotón de fusilamiento. Este hecho y su dramática huida previa, junto a su esposa, marcó uno de los hitos más dramáticos del fin del comunismo.

Por otro lado, el régimen comunista checoslovaco se inició en febrero de 1948 con Klement Gottwald y Rudolf Slánský a la cabeza. Ambos venían protagonizando una de las disputas internas más violentas y sórdidas que registre la historia del comunismo mundial, debido a los fuertes disensos intra-partidarios y a las dificultades que tenía Moscú para controlar un partido inmerso en un régimen plenamente democrático. La democracia checoslovaca, pese al paréntesis nazi, hundía sus raíces con fuerza y vigor en la llamada primera república, instaurada en 1918, al derrumbarse el imperio austro-húngaro. Aquí también fueron invocadas las *Erinias* al acordar los comunistas checoslovacos su apoyo al Presidente Edvard Benes en orden a que el país se integrara al plan Marshall, asunto que colmó la paciencia de Moscú.

Stalin logró convencer a Gottwald en febrero de 1947 de la necesidad de desplazar a Slánský y su grupo *cosmopolita* desatándose una cadena de venganzas que caracterizarían el resto de la historia del comunismo en aquel país. A poco andar, el *cosmopolita* Slánský fue sentenciado a la horca junto a otros 13 miembros de su entorno más cercano (10 de los cuales eran judíos al igual que él). Gottwald se hizo con la conducción del partido y la Presidencia de la República. Sin embargo, en 1953, cinco días después de asistir al funeral de Stalin, falleció y fue reemplazado por Ladislav Zapotocky, quien murió cinco años más tarde por causas naturales desatándose al interior del partido otra feroz lucha intestina de la que resultó triunfador un gris *apparatchick* llamado, Antonín Novotny. Éste fue removido por una alianza de grupos liberalizadores en 1968, liderados por Alexander Dubcek, quien, a su vez, fue derrocado a los pocos meses por las tropas soviéticas. Moscú intentó poner fin al *mare crisium* de los comunistas checoslovacos instalando en el gobierno a otro *apparatchik*, Gustav Husák, en un proceso que se denominó “normalización” (Brown, p. 267-292) A los pocos años y con su salud debilitada, Husak se mostró incapaz de arbitrar las nuevas pugnas internas cayendo en 1987 sin que alguna de las facciones pudiera imponerse. De emergencia, asume el entonces ministro del Interior, Milos Jakes.

La vorágine de contubernios y deslealtades derrumbó a Jakes a mediados de 1989, siendo sucedido por Karel Urbánek, quien duró apenas dos meses en el poder. Asumió un auto-llamado *renovador*, Ladislav Adamec quien efectivamente se planteó abrir el régimen a la brevedad. Para ello, nombró, inéditamente, un Premier provisional para la parte checa y otro para la parte eslovaca del país, generando un inédito federalismo que desató una curiosa disputa acerca de la denominación real del país: República Checa-

Eslovaca o República Checa y Eslovaca. Simultáneamente, Adamec llamó a elecciones generales parlamentarias, las cuales pusieron fin por medios constitucionales al régimen comunista en 1989 iniciándose, a raíz de esta vía pacífica e inédita en relación a lo que ocurrió en los demás países comunistas, la llamada *Revolución de Terciopelo*. Los parlamentarios electos procedieron a designar Presidente de la República al dramaturgo Václav Havel, el más conocido disidente que tuvo el régimen, y a Alexander Dubcek¹⁸ como Presidente del parlamento. Ambos iniciaron una nueva etapa política pero no pudieron detener la voluntad de división entre checos y eslovacos –también pacífica y acordada hasta en sus más nimios detalles- y que fue conocida como *Divorcio de Terciopelo*.

Por su lado, el devenir comunista polaco tuvo sobresaltos enormes desde sus inicios, debido a la conmoción interna que provocó el asesinato de todo el Comité Central por parte de agentes soviéticos tras una orden de Stalin; hecho ocurrido en el bienio 1938-1939¹⁹. Tras la proclamación del comunismo en 1947, se desató una fuerte lucha interna entre los dos líderes del partido (Obrero Unificado de Polonia, según su denominación oficial), Wladyslaw Gomulka y Boleslaw Bierut. Triunfó éste último, aunque se vió obligado a mantener con vida (en prisión) a su rival, a fin de evitar una desestabilización mayor. Luego se dio el curioso hecho que Bierut asistió invitado a Moscú al discurso donde Jruschov anunció la *desestalinización* y sufrió durante la alocución un fulminante ataque cardíaco que le provocó la muerte sin alcanzar a regresar a Varsovia.

El vacío de poder renovó viejas rencillas en Varsovia y Gomulka, triunfador, salió de la prisión y asumió la conducción del régimen hasta 1970 cuando fue desplazado por un complot encabezado por Edward Gierek. Este, a su vez, fue víctima de un nuevo complot en la cúpula, diez años más tarde, siendo reemplazado por Stanislaw Kania, quien, sin embargo, no logró contener el fuerte descontento de la población polaca con el régimen. Abruptamente, éste se resquebraja y hunde en una crisis terminal. Kania, incapaz de contener las huelgas promovidas por el sindicato *Solidarnosc*, y abordar el clima adverso gestado por la Iglesia Católica que se encontraba en la cúspide de su popularidad gracias al papado de Karol Wojtyła, más conocido como Juan Pablo II, se ve obligado a llamar a los militares que desplazan a Kania.

El golpe militar, entendido como *ultima ratio* del comunismo polaco, ñieva al poder al general Wojciech Jaruzelski, quien aplica la ley marcial en 1981, pero no logra evitar el colapso. Este ocurre tras las elecciones generales en 1990, ganadas por el líder de *Solidarnosc*, Lech Walesa, con quien Polonia inicia el tránsito hacia la democracia y una economía de mercado.

¹⁸ Antiguo líder comunista que intentó liberalizar el régimen bajo el concepto **socialismo con rostro humano** (popularizado por la prensa como **Primavera de Praga**). Tras la invasión soviética en agosto de 1968, Alexander Dubcek no fue condenado a muerte ni procesado sino obligado a un aislamiento total en un bosque de Eslovaquia. Tras la revolución de terciopelo fundó el Partido Socialdemócrata de Eslovaquia y falleció en 1992 en un accidente automovilístico.

¹⁹ Stalin decidió incluso la disolución del Partido Comunista polaco acusándolo de “nacionalista” y “trotskista”. En su discurso de 1956, en que Jrushov denuncia los crímenes de Stalin, éste pide formalmente perdón a los comunistas polacos sobrevivientes y anuncia la rehabilitación póstuma de sus dirigentes.

Los ejemplos de los regímenes en Europa central y oriental tras la Segunda Guerra Mundial son indicativos de la imposibilidad estructural que demostraron en construir mecanismos de traspasos pactados en el poder.

Los casos planteados encuentran explicaciones que subyacen en los vestigios del estalinismo que, a través de la Tercera Internacional, intervino en la vida interna de prácticamente todos los partidos comunistas del mundo. También en una mezcla de secretismo al interior de las cúpulas comunistas, de vasos comunicantes rigurosamente jerarquizados y una conducta obsesiva con la disciplina partidaria. Todo ello inmerso en soterradas disputas hermenéuticas en torno a textos de Marx, Lenin o de algún otro gran ideólogo. Se trató entonces de un conjunto de factores que apagaron la vida al interior de los escasos espacios de acción política.

6. Conclusiones

La tragedia política de los regímenes comunistas radica en que la evidencia empírica demuestra a cabalidad su imposibilidad de generar mecanismos exitosos para canalizar las pulsiones internas. Razones van desde la no separación constitucional entre los asuntos del partido y aquellos del Estado, la inexistencia de instancias arbitradoras hasta una cotidianeidad política gris e infecunda, salpicada de purgas, traiciones y deslealtades, solían terminar con la muerte o la prisión.

La práctica política al interior de cada partido se circunscribió a cúpulas, cuyo ambiente estaba dominado por secretismos rigurosos, férrea disciplina y soterradas disputas sobre la ortodoxia marxista-leninista y sobre interpretaciones de tipo geopolítico en función de los intereses de Moscú.

Como resultado de estos factores, los regímenes de *dictadura del proletariado* fueron completamente incapaces de resolver todo tipo de crisis, desde luchas facciosas menores hasta grandes quiebres políticos que obligaron a algunas intervenciones militares soviéticas, como en los casos germanooriental en 1953, húngaro en 1956 y checoslovaco en 1968 o bien golpes militares domésticos como en Polonia en 1981. Esta limitante, al tener carácter estructural, desembocó inevitablemente en complots a la hora de pensar en relevos.

Pese a ello, hubo tres intentos por propiciar sucesiones pacíficas y ordenadas, de Roberto Robaina en Cuba, de Werner Lamberz en la RDA y la de Lin Biao en la RPCh. Las tres fracasaron por motivos distintos, pero son reveladoras de la cierta incomodidad que tenía la *nomenklatura* en su conjunto con los factores antes mencionados. Los tres son bastante ilustrativos por los matices que representan. Lin Biao fue designado de manera explícita, R. Robaina, implícita y W. Lamberz percibido como tal. Ninguno tuvo éxito.

7. Bibliografía:

Agence France Presse (1980, 19 noviembre) "Lin Biao, un personaje para la nueva China", *El País*. Disponible en <http://www.elpais.es> . Consultado 08.03.2018.

Aguirre Pedro (2014) *Historia mundial de la megalomanía*, Debate, México,

Arreola, Gerardo (2011, 23 de agosto). "Roberto Robaina ve en el lienzo y el color su rena-

- cimiento”, *La Jornada*. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx> . Consultado 03.03.2018.
- Broto, Antonio “La muerte del líder Lin Biao sigue envuelta en el misterio 45 años después” *La Razón* 13.12.2016. Disponible en <http://www.la-razon.com> Consultado 08.03.2018.
- Brown, Arch *The rise and fall of Communism*, HarpersCollins, New York, 2009.
- Cubaencuentro* “Robertico Robaina expone sus obras en Buenos Aires, por primera vez, pero no viaja”. Disponible en <http://www.cubaencuentro.com> . Consultado 09.03.2018.
- Der Spiegel* “Der war der geborene Führer”, 22/1976. Disponible en <http://www.spiegel.de> . Consultado 03.03.2018.
- Der Spiegel* “Robaina: Lasst uns endlich in Ruhe”, 22/1992. Disponible en <http://www.spiegel.de> . Consultado 03.03.2018.
- Der Spiegel* Generationenwechsel auf Kuba”, 15/1993. Disponible en <http://www.spiegel.de> . Consultado 03.03.2018.
- Dobrynin, Anatoly, *En confianza*, FCE, México, 1998.
- Huntington, Samuel *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Madrid, 2006.
- JoshuaProjectCountries: Lybia, *Joshua project*. Disponible en <http://www.joshuaproject.net> . Consultado 02.03.2018.
- Kissinger, Henry *On China* Random House Mondadori, Buenos Aires, 2012.
- Lenin V.I. (2015) *¿Qué hacer?*, Akal, Madrid,.
- Marschall, Renate “Ich wollte das Ende der Legenden” *Lausitzer Rundschau*. Disponible en <http://www.lr-online.de> . Consultado 05.04.2018.
- Guerrero, Natalia “William Morgan, el "comandante yanqui" que murió fusilado en Cuba”, *BBC Mundo*, 22.03.2015. Disponible en <http://www.bbc.com> . Consultado 03.03.2018.
- Larraya, José Miguel “Aznar recibe a Robaina para desdramatizar las relaciones diplomáticas con Cuba”, *El País*, 07.04.1998. Disponible en <http://www.elpais.es> . Consultado 08.03.2018.
- Pieper, Alfons “Eigene Genosse stürzten Honecker. DDR-Machtwechsel” *NWZ Online*, 19.10.2009. Disponible en <http://www.nwzonline.de> . Consultado 04.04.2018.
- Ponte, Antonio J. “El secreto mejor guardado de Fidel Castro”, *Diario de Cuba* 28.11.2014. Disponible en <http://www.diariodecuba.com> . Consultado 03.03.2018.
- Pötzl, Norbert “Der Tod des SED-Kronprinzen” *Der Spiegel*. Disponible en <http://www.spiegel.de> . Consultado 03.03.2018.
- Richter, Steffen “Chinas unruhiger Machtwechsel”, *Die Zeit* 12.04.2012. Disponible en <http://www.zeit.de> . Consultado 05.02.2018.
- Reyes, Gerardo “Podrían salir a luz nexos de narcos mexicanos con Roberto Robaina”. *El*

Nuevo Herald 10.05.2010. Disponible en <http://www.elnuevoherald.com> . Consultado 08.03.2018.

Snow, Edgar (1968) *Red star over China*, Grove Editors, New York.

Stelkens, Jochen "Machtwechsel in Ost-Berlin" *Viertelsjahrhefte des Instituts für Zeitgeschichte München* N° 45, Heft 45, 1997. Disponible en <http://www.ifz-muenchen.de> . Consultado 03.04.2018

The New York Times "Cuba change means more of the same, with control at the top", 10.04.2009.

Vicent, Mauricio "Fidel Castro destituye a Robaina en Exteriores, en un clima de vuelta a línea dura y ortodoxa" *El País* 25.09.1999. Disponible en <http://www.elpais.es> . Consultado 08.03.2018.

_____ "Castro expulsa del partido a Roberto Robaina, exministro de Exteriores", *El País* 02.08.2002. Disponible en <http://www.elpais.es> . Consultado 08.03.2018.

_____ Fidel Castro destituye a Robaina, en un clima de vuelta a la línea dura y ortodoxa", *El País* 29.05.1999. Disponible en <http://www.elpais.es> . Consultado 08.03.2018.

_____ "Castro expulsa del partido a Roberto Robaina, exministro de Exteriores" *El País*, 02.08.2002. Disponible en <http://www.elpais.es> . Consultado 08.03.2018.

Weiss, Sandra (2018, 26 de febrero) "Die Leute kennen Kuba nur mit den Castros" *SRF*. Disponible en <http://www.srf.ch> . Consultado 03.04.2018.

Westdeutsche Rundfunk "6. März 1978 – Tod des DDR-Politikers Werner Lamberz". Disponible en <http://www1.wdr.de> . Consultado 03.04.2018.

Witker, Ivan (2007) "El caso Honecker, el interés nacional y la política exterior de Chile. Contornos y trasfondo de un problema 'interméstico'", *Estudios Públicos*, Centro de Estudios Públicos N° 105, Santiago.

● Dossier

**Desafíos a la Seguridad
y la Defensa en el siglo XXI**

La integridad e independencia del Poder Judicial como garantía frente a la amenaza del Crimen Organizado Transnacional¹

The integrity and independence of the Judicial Power as a guarantee against the Threat of the Transnational Organized Crime

Jordi Feo Valero y Salvador Herencia Carrasco²

Resumen: A través del presente artículo, se ha llevado a cabo un análisis sobre los instrumentos de las Naciones Unidas existentes para el tratamiento del crimen organizado transnacional y la corrupción. De esta forma se pretende poner de manifiesto una serie de elementos que podrían ser de utilidad de cara a los resultados de la VIII Cumbre de las Américas, centrada en la corrupción y la gobernabilidad democrática. Si bien es necesario aumentar la cooperación internacional, las reformas legales e institucionales de los Estados están rezagadas frente a las distintas manifestaciones de esta criminalidad, por lo que se debe buscar otros medios más expeditos que permitan una respuesta por parte de las autoridades.

Palabras clave: Crimen organizado transnacional, Transnational Organised Crime, Corrupción

Abstract: This article analyzes the existing United Nations instruments used to cope with the issues arising from transnational organized crime and corruption. The aim therefore is to highlight a series of elements that could be useful in view of the results of the VIII Summit of the Americas, which focuses on corruption and democratic governance. Although it is necessary to increase international cooperation, legal and institutional reforms in the States are lagging behind the different manifestations of this phenomenon. Accordingly, it is necessary to find more expeditious means allowing the authorities to respond.

Key words: Corruption, *Independencia Judicial*, Judicial Independence, UN Special Rapporteur.

¹ Recibido: 04/04/2018. Aceptado: 30/07/2018

² Jordi Feo Valero es coordinador del Proyecto “UN Special Rapporteur for the Independence of Judges and Lawyers” del Human Rights Research and Education Center de la Universidad de Ottawa (Canadá). E-mail: jfeo@uottawa.ca. Salvador Herencia Carrasco es Director de la Clínica de Derechos Humanos del Human Rights Research and Education Center de la Universidad de Ottawa (Canadá). E-mail: she-re045@uottawa.ca. Las opiniones presentadas en este artículo son a título personal y no comprenden ninguna de las instituciones mencionadas.

1. Introducción

A lo largo de los últimos años, se ha producido una mayor preocupación acerca de la correlación existente entre la independencia del Poder Judicial y el alcance de la corrupción en el seno de esta rama del Estado (Van Dijk y Spapens, 2014, p. 7) El impacto de este fenómeno, conlleva no solamente la necesidad de contar con un Poder Judicial íntegro, eficaz e independiente, capaz de asegurar la protección los derechos y libertades fundamentales de las personas, sino que la sociedad lo perciba como tal. Así pues, un sistema judicial corrompido no solo priva a los ciudadanos de esa protección, comprometiéndolo el respeto a los derechos humanos, sino que contribuye a mermar la confianza de la sociedad civil en sus instituciones.

La corrupción, además de tener un impacto directo sobre el concepto de democracia y observancia de los derechos humanos (Koch Andersen, 2018, p. 7), tiene consecuencias directas sobre aquellos órganos encargados de asegurar el estado de derecho. En este sentido, el Poder Judicial en su conjunto, es un actor especialmente vulnerable debido a la importancia de las labores que desarrolla como salvaguarda del estado de derecho. Se puede afirmar que la corrupción judicial está en muchos casos íntimamente vinculada a la presión realizada por grupos delictivos organizados en aras de mermar la necesaria independencia que debe regir las actuaciones de este colectivo y favorecer la impunidad de sus crímenes.

Conviene tener en cuenta la correlación existente entre la impunidad del crimen organizado y la incapacidad de las instituciones para desempeñar sus funciones adecuadamente. Resulta por ello esencial que las capacidades institucionales de los Estados sean sólidas si se quieren abordar los retos que plantean los delitos transnacionales. A la luz del caso Odebrecht que viene afectando a varios países de América Latina, el crimen organizado no dudará en utilizar cualquier medio a su alcance para infiltrarse en los estamentos judiciales, políticos, económicos y sociales. Por lo tanto, solamente a través de unas instituciones fuertes y consolidadas democráticamente podrá hacerse frente a las prácticas corruptas derivadas de sus actividades.

Finalmente, resulta llamativo como a pesar de la existencia de una gran cantidad de iniciativas dirigidas a prevenir y combatir el crimen organizado y la corrupción (García Sayán, 2017, p. 6), pocas son aquellas que analizan el vínculo existente entre estos dos fenómenos. Es importante tener en cuenta que la Octava Cumbre de las Américas, realizada en abril de 2018, tuvo como tema la "Gobernabilidad democrática frente a la corrupción". Si bien la Declaración de Lima hace referencia a la corrupción como una amenaza transnacional, no se establecen mecanismos que fomenten acciones concretas sobre la materia (GRIC/CA-VIII/doc.2/17, 2017:, p.1)

Este es el punto de preocupación. Pues existe un sistema internacional que trata el fenómeno del crimen organizado y de la corrupción, pero la capacidad de respuesta del Estado es tardía e ineficiente, dando una ventaja a organizaciones criminales, particularmente las transnacionales. De ahí la necesidad de buscar espacios y herramientas más dinámicas que permitan una colaboración más efectiva entre Estados.

El propósito de este trabajo, ha consistido en hacer un análisis acerca de cómo el Derecho Internacional ha tratado el fenómeno de la criminalidad organizada, particularmente a través de instrumentos de las Naciones Unidas. Nuestra hipótesis es que un análisis priorizando el derecho penal es incompleta pues resulta necesaria la perspectiva

de los derechos humanos, particularmente en la protección de la independencia del Poder Judicial y la gobernabilidad democrática.

En cuanto a la metodología utilizada para alcanzar este objetivo, las fuentes primarias analizadas han consistido esencialmente en el estudio de los textos legales internacionales considerados relevantes para el caso tratado a través del análisis de fuentes de derecho positivo, convencional, consuetudinario y documentos de “soft law” relevantes.

Con el fin de poner de manifiesto el estado y evolución de la situación analizada, se ha hecho referencia a lo largo de todo el estudio a las distintas manifestaciones del crimen organizado transnacional en tanto que amenaza a la integridad e independencia del poder judicial. Ello implica el examen de documentos e informes nacionales, de organismos y de organizaciones internacionales o de los mecanismos convencionales y extra-convencionales del sistema de las Naciones Unidas entre otros. Además, se ha analizado numerosa documentación proporcionada tanto por la sociedad civil como por los diferentes actores de la comunidad internacional.

2. El tratamiento de la ONU a la corrupción y los delitos transnacionales.

La delincuencia organizada transnacional y el tráfico ilícito de drogas, armas, dinero y recursos naturales, así como la trata de personas, se han convertido en amenazas globales que socavan el estado de derecho y la buena gobernanza, obstaculizando el desarrollo sostenible (UNODC, 2018, web). Su influencia sobre los sistemas judiciales agrava aún más si caben estas amenazas al atacar directamente la estructura de defensa implementada por el estado de derecho para protegerse contra esas prácticas.

A la hora de encarar la problemática derivada de la corrupción, ha de tenerse en cuenta que se trata de una cuestión transversal que no puede desconocerse a la hora de abordar sus efectos en el sistema judicial. Este fenómeno puede llegar a socavar la independencia de las instituciones y de esta forma conducir a la impunidad de los delincuentes.

La comunidad internacional ha adoptado un conjunto de normas y políticas de carácter internacional desarrolladas a lo largo del tiempo ha posibilitado la creación de un marco de referencia en este ámbito. Estas Declaraciones, Pactos, Convenciones, Principios, Directrices, Protocolos, Resoluciones, Comentarios o Debates Temáticos, así como otras iniciativas llevadas a cabo constituyen la base del marco internacional de referencia puesto a disposición de los gobiernos con el fin de prevenir, hacer frente y revertir los efectos de la corrupción judicial causada por organizaciones criminales organizadas.³

³ Entre las normas, principios y directrices que componen los estándares internacionales en el ámbito de la lucha contra la corrupción judicial conviene destacar: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura (1985), los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (1990), las Directrices sobre la función de los fiscales (1990), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), el Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuen-

El sistema de Naciones Unidas, ha desarrollado dos convenciones que sirven como marco de referencia a la hora de analizar la relación existente entre el crimen organizado y la corrupción judicial. Se trata de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos- UNTOC y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción- UNCAC.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos, constituyen las herramientas principales para afrontar los retos creados derivados de la delincuencia organizada transnacional. El artículo 1 de la Convención establece que su propósito consiste en: “promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional” A lo largo del texto, varios son los preceptos que recogen el vínculo existente entre la delincuencia organizada transnacional y la corrupción. Así pues el artículo 8 urge a los estados a penalizar las prácticas corruptas, mientras que el artículo 9 recoge algunas medidas para hacer frente a esta lacra, entre las que se citan “medidas eficaces de carácter legislativo, administrativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de funcionarios públicos” (A/RES/55/25, 2001, p. 4)

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción supuso un hito importante a nivel internacional en el ámbito de la lucha contra la corrupción. La UNCAC establece un conjunto de normas y medidas con el fin de fortalecer los regímenes jurídicos y reglamentarios para luchar contra la corrupción. Este texto realiza un llamamiento a los Estados parte para que adopten medidas preventivas en el ámbito de sus leyes, instituciones y prácticas, incluyendo la cooperación internacional. Asimismo, se promueve la criminalización de las formas más comunes de corrupción tanto en el sector público como en el privado (Argandoña, 2006, p. 9 y ss.) El amplio alcance de la UNCAC, así como el carácter vinculante de muchas de sus disposiciones la convierten en una herramienta única para implementar una respuesta integral a un problema mundial (UNCAC, 2017, web)

El Preámbulo de la UNCAC, evidencia la toma de conciencia de la comunidad internacional ante “la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley” Además, los Estados consideraron oportuno plasmar la relación y los vínculos existentes entre “la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada”. Del mismo modo, el documento se hace eco de la dimensión transnacional que ha adquirido este fenómeno señalando que: “la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella” (A/RES/58/4, 2006, p. 4)

Este texto se ha convertido en el eje de las iniciativas nacionales e internacionales de lucha contra la corrupción, al promover la implementación y aplicación de las normas comunes y mejores prácticas. Varios de los principios y obligaciones del UNCAC deberían

cia Organizada Transnacional (2001), los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial (2002), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), el Dialogo Temático de la Asamblea General sobre “Las drogas y el crimen: una amenaza para el desarrollo” (2012), la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en concreto el Objetivo 16 (2015).

ser considerados más sistemáticamente e incluidos en la agenda mundial de derechos humanos. En este sentido, los organismos más estrechamente vinculadas con el seguimiento y la aplicación de esta convención que integran el sistema de las Naciones Unidas, como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, están dando pasos muy positivos por su cuenta.

La UNODC es la oficina encargada de articular esfuerzos en la lucha contra las drogas ilícitas y la delincuencia organizada transnacional y se instituyó con objeto de ejecutar de una manera integrada su programa contra la droga⁴ y su programa contra el delito⁵, y hacer frente así a las cuestiones interrelacionadas de la fiscalización de drogas, la prevención del delito y el terrorismo internacional en el marco del desarrollo sostenible y la seguridad humana (ST/SGB/2004/6, 2004, p. 1) En 1999, la UNODC adoptó su *“Global Programme against Corruption: an outline for action”*. Este programa, entre sus líneas de investigación, hace una referencia concreta a la necesidad de llevar a cabo estudios sobre la corrupción en el sistema de justicia (UNODC, 1999, p.7) Posteriormente, en el año 2004, se creaba el *“Manual de Herramientas Contra la Corrupción”*, haciendo especial referencia a la importancia de los efectos de la corrupción judicial en el ámbito de la lucha contra la corrupción (UNODC, 2004, p. 49 y ss.)

En el año 2000, la Asamblea de Naciones Unidas aprobó la Declaración del Milenio, en la cual los Estados Miembros resolvieron intensificar la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en todas sus dimensiones (A/RES/55/2, 2000, p.3) Posteriormente, en el año 2005, la Asamblea General de Naciones Unidas quiso dejar latente su *“grave preocupación por los efectos negativos que [la Corrupción] tiene para el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos la delincuencia transnacional... así como por la creciente vulnerabilidad de los Estados a ese tipo de delincuencia”* (A/RES/60/, 2005, p. 28) Es más, este organismo consciente de la influencia que los delitos transnacionales pueden tener sobre la corrupción judicial instaba a aquellos estados que aún no lo hubieran hecho, no solamente a adherirse a las convenciones internacionales sobre delincuencia organizada y corrupción, sino a reforzar sus sistemas judiciales (A/RES/60/, 2005, p. 29) Finalmente, en el año 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible e integró estas prioridades en el Objetivo 16 bajo el título: *“Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”* (A/70/L.1, 2015, p. 16)

En relación con el problema que nos ocupa, la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada en Viena del 17 al 21 de octubre de 2016 resaltó que :*“la asistencia técnica que*

⁴ El Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas se instituyó en virtud de la resolución 45/179 de la Asamblea General, de 21 de diciembre de 1990, como órgano encargado de coordinar la labor internacional de lucha contra el abuso de drogas. La Asamblea General confirió al Director Ejecutivo la autoridad sobre el Fondo del Programa en su resolución 46/185 C, de 20 de diciembre de 1991.

⁵ El Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal fue establecido por la Asamblea General en su resolución 46/152, de 18 de diciembre de 1991. Desde 1997, la ejecución del Programa ha estado a cargo del Centro de Prevención Internacional del Delito, establecido conforme a lo dispuesto en la sección V de la segunda parte del programa de reforma del Secretario General, que se expone en el documento A/51/950, de fecha 14 de julio de 1997.

presta la UNODC a los Estados para aplicar la Convención contra la Delincuencia Organizada y sus Protocolos es una parte integral de las metas previstas en muchos de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” (CTOC/COP/2016/10, 2016, p. 16)

A lo largo de este apartado, hemos puesto en evidencia la relación existente entre el crimen organizado y la corrupción. En este sentido, el Boletín del Secretario General que constituyó la UNODC decidió crear dentro de esta oficina una División de Tratados. Entre las funciones de este organismo destaca la de desempeñar “las funciones de secretaría de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (ST/SGB/2004/6, 2004, p. 4)

A través de esta iniciativa, el Secretario General de las Naciones Unidas centralizó en un único organismo la coordinación derivada los aspectos subyacentes a interrelación existente entre ambos conceptos, mejorando de este modo la eficacia de las iniciativas a implementar a la hora de hacer frente a estos fenómenos. Así pues, baste mencionar a título de ejemplo como durante la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada en Viena del 17 al 21 de octubre de 2016, el Grupo de trabajo sobre cooperación internacional solicitaba que se tuviera en cuenta: “la labor realizada al respecto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción” (CTOC/COP/2016/15, 2016, p. 10)

3. Los conceptos de crimen organizado transnacional y corrupción en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

Antes de entrar a analizar las nociones de crimen organizado transnacional y corrupción, conviene hacer referencia al hecho de que nos encontramos ante dos conceptos jurídicamente indeterminados. Como veremos a lo largo de este epígrafe, los grupos de trabajo encargados de presentar las dos Convenciones que debían regularlas, consideraron oportuno, en aras de lograr una mayor adhesión a estos instrumentos jurídicos, no presentar una definición que pudiera encorsetar lo que debía entenderse por estos conceptos.

Se considera que un grupo delictivo organizado es de carácter nacional cuando la actividad que desarrolla se realiza en un territorio concreto que abarca las fronteras de un determinado país. A esto hay que añadirle que las actividades referidas tienen efectos exclusivamente sobre ese ámbito territorial. Por su parte, el crimen organizado tendrá carácter transnacional cuando se produzca “una operatividad a escala mundial, unas conexiones transnacionales extensivas y, sobre todo, por la capacidad de retar a la autoridad nacional e internacional” (Resolución Nestares, 2005, web)

El Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, considera que esta transnacionalidad es “consecuencia directa del proceso de globalización que se ha producido a escala mundial, lo que complica enormemente la lucha y coordinación de los diferentes estados y organismos en este ámbito” (A/72/140, 2017, p. 9) Esta característica permite que el crimen organizado lleve a cabo sus actividades desde cualquier lugar del mundo, actuando con la misma solvencia que las empresas transnacionales, vinculándose a estas o incluso compitiendo por un segmento del mercado (Flores Pérez, 2007, p. 14)

A nuestro entender, hoy en día la diferenciación entre crimen organizado nacional y transnacional se ha visto superada por el contexto de globalización mundial mencionada anteriormente. Esta clasificación, que podía tener sentido hace algunas décadas, ha quedado obsoleta, además de por la proliferación de instituciones supranacionales y los vínculos que conllevan entre sus estados miembros, por el desarrollo tecnológico.

Así pues, nos encontramos en un contexto en el que no solamente se pueden llevar a cabo actos ilícitos desde cualquier lugar del mundo, sino desde una plataforma virtual en la que el lugar físico desde el que se actúe tiene cada vez menos importancia a la hora de combatir estas actuaciones. Este hecho de enfrentarse ante un problema que abarca más allá de las fronteras de los Estados soberanos presenta una serie de retos a tener en cuenta a escala global. Esta característica hace imperativo que se produzca una coordinación internacional si se quiere dar respuesta de manera efectiva a los retos y dificultades que subyacen.

En cuanto a los conceptos que se analizan propiamente dichos, la UNTOC recoge las características que debe reunir un “*grupo delictivo organizado*”. Concretamente, la Convención establece que se trate de un grupo “*estructurado*”, lo que implica que no se haya formado puntualmente para un acto determinado y que su disolución no se produzca una vez realizado el acto delictivo. Las actividades llevadas a cabo por este tipo de organizaciones deben consistir en la realización continuada de actos ilícitos que hayan sido planificados anteriormente para poder ser llevados a cabo.

De acuerdo con el artículo 2 b) de la Convención su actuación no solamente deberá de ser premeditada sino que las acciones que realicen deben poder integrarse en el tipo penal de los delitos graves, es decir que conlleven penas privativas de libertad de cuatro años o más. Además, solamente podrá considerarse que se trata de un “*grupo delictivo organizado*” si el producto del delito lo constituyen “*activos de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito*” (A/RES/55/25, 2000, p. 4)

Una vez llegados a este punto resulta conveniente hacer referencia al hecho de que la UNODC entiende que la UNTOC, “no contiene una definición precisa del término “crimen transnacional organizado” ni incluye una lista de los tipos de delitos que podrían constituirlo” (UNODC, 2018, web), lo que convierte al crimen organizado transnacional, tal y como hemos mencionado anteriormente, en un concepto jurídico indeterminado. Lo que en un primer momento podría ser interpretado como una falta de rigor a la hora de elaborar la normativa internacional en esta materia es en realidad una decisión acertada que permite sortear la rigidez intrínseca de los conceptos jurídicos determinados. En este caso concreto nos encontramos ante una herramienta que, gracias a su indeterminación jurídica, es capaz de adaptarse a la evolución tecnológica y geoestratégica que caracterizan a este tipo de delitos, permitiendo de este modo que ciertas conductas delictivas tengan cabida en una norma de derecho internacional. Podemos afirmar por lo tanto que “la definición tácita de crimen transnacional organizado incluye virtualmente a todas las actividades criminales serias con fines de lucro y que tienen implicaciones internacionales” (UNODC, 2018, web)

Al igual que ocurrió con la UNTOC, la UNCAC, en aras de lograr un consenso para la aprobación de este instrumento jurídico, decidió no establecer una definición globalmen-

te aceptada de lo que debe entenderse por corrupción. Los redactores de la misma optaron por elaborar un listado de tipos concretos de actuaciones que puedan ser considerados como corrupción (UNODC, 2004, p 11) El hecho de que el concepto de corrupción no esté claramente definido, conlleva que algunas prácticas que pudieran parecernos corruptas podrían no ser tipificadas como tales en ciertos lugares y en base situaciones socio-culturales diferentes a las de nuestro entorno.

En este sentido, los artículos 15 a 25 de la UNTOC⁶ enuncian una serie de actuaciones que deben ser consideradas como corruptas. Las mismas engloban desde el soborno de funcionarios públicos nacionales hasta la obstrucción a la justicia. La mayoría de las conductas recogidas son de aplicación a la actuación de los funcionarios públicos, por lo que son de directa aplicación a las actuaciones desarrolladas por los funcionarios de justicia. Conviene hacer referencia asimismo al hecho de que la UNODC diferencia entre la gran y la pequeña corrupción. Así pues, puede entenderse por gran corrupción aquella que penetra en los más altos niveles de un gobierno nacional conduciendo a una amplia erosión de la confianza en el buen gobierno, el imperio del derecho y la estabilidad económica. Por su parte, la pequeña corrupción puede ser entendida como aquella que conlleva el intercambio de pequeñas cantidades de dinero, la concesión de pequeños favores por parte de los que buscan un trato especial o la contratación de parientes o amigos en posiciones menores.

El Manual de Herramientas contra la Corrupción, elaborado por la UNODC establece que la principal diferencia entre la gran corrupción grande y la pequeña es que la primera implica “la distorsión o corrupción de las funciones centrales de gobierno, mientras que la última se desarrolla y existe dentro del contexto de la gobernabilidad y trama social establecidas” (Carranza, 2007, p.4)

Llegados a este punto, hemos podido constatar como la normativa internacional ha considerado oportuno establecer un marco normativo lo suficientemente flexible que permita integrar a lo largo del tiempo no solamente la evolución terminológica de los conceptos analizados, sino también las necesarias interrelaciones que se producen entre los mismos. Hay que tener en cuenta que conforme se va produciendo una evolución de la calificación de los tipos penales como consecuencia de las nuevas circunstancias que surgen a nivel socioeconómico y político, las características de ciertos hechos delictivos se solapan dificultando la tipificación de ciertos hechos delictivos en un sentido o en otro. Además hay que tener en cuenta que, tal y como afirma Catalina Uribe Bucher, “en la realidad y de manera creciente el crimen organizado está involucrado en actividades que no son típicamente ilegales, pero donde se abusa sistemáticamente de la ley” (2015, p.24)

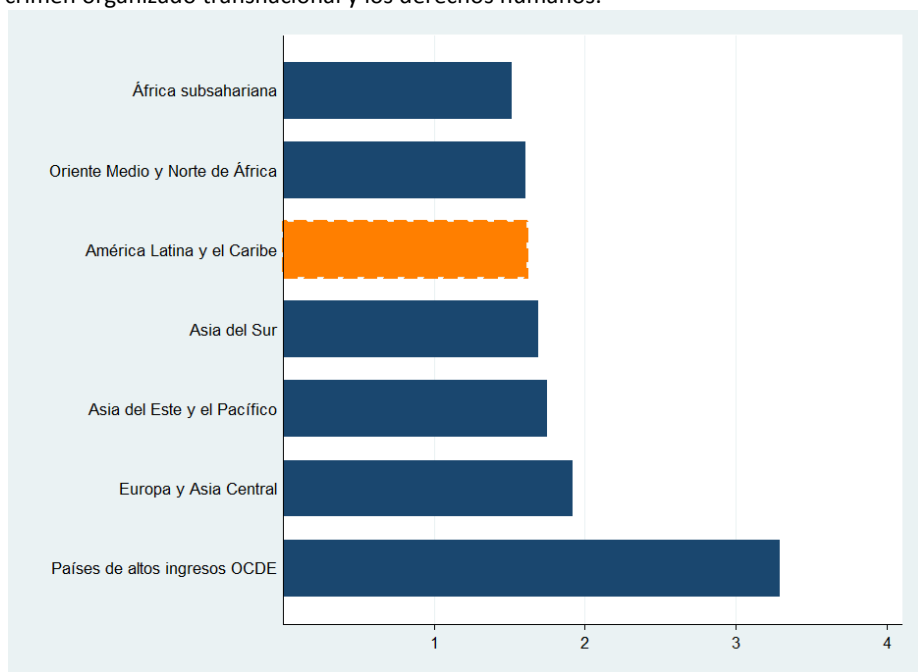
⁶ Estos artículos recogen las siguientes conductas: Soborno de funcionarios públicos nacionales; Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; Tráfico de influencias; Abuso de funciones; Enriquecimiento ilícito; Soborno en el sector privado; Malversación o peculado de bienes en el sector privado; Blanqueo del producto del delito; Encubrimiento y Obstrucción de la justicia.

4. Vinculación entre política, crimen organizado transnacional y corrupción judicial

A pesar de que el crimen organizado transnacional, utiliza diferentes estrategias para infiltrarse en el aparato del Estado se ha constatado que una tendencia común para hacerlo es a través de la corrupción (Briscoe I., Perdomo, C., Uribe Burcher C. 2015, p. 237) La Convención Interamericana Contra la Corrupción reconoce que: “la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos” (OEA, 1996)

Existe un amplio consenso acerca de las características que deben reunir ciertas conductas realizadas para que puedan ser calificadas de corruptas. Este consenso se basa en la definición de Joseph S. Nye que, aplicada al ámbito del sistema judicial, podría definirse como aquel comportamiento que se aparta de los deberes normales del personal integrante del sistema de justicia debido a que atiende a lo privado o ganancias pecuniaras o de estatus; o quebranta las reglas en contra del ejercicio de ciertos tipos de influencia que atienden a lo privado (1967, p. 966)

Antes de analizar al impacto del crimen organizado en el Poder Judicial, es importante hacer referencia a la fortaleza, independencia y credibilidad que esta institución debe de tener para cumplir con su mandato constitucional. En este sentido, el gráfico que se expone a continuación gradúa por regiones la independencia judicial, en tanto que elemento clave para asegurar la eficacia del Poder Judicial en su lucha contra el crimen organizado transnacional y los derechos humanos.



Fuente: Franco Chuairé y Scartascini (2014)

Si excluimos los países de altos ingresos de la OCDE, vemos como en el resto de regiones del mundo la percepción sobre la independencia y la capacidad del poder judicial para desarrollar sus funciones dista mucho de ser idónea.

Tal y como se puede observar en el gráfico, en el caso de América Latina, la independencia y fortaleza del Poder judicial sigue constituyendo un reto para la región. Este extremo se ve corroborado por los datos presentados por la Corporación Latinobarómetro, en el que se pone de manifiesto que la mayoría de los ciudadanos no confían en su sistema de justicia.

En su informe de 2017, el 31% de las personas en Brasil consideran que la corrupción es el problema más grave de su país. Lo siguen Colombia (20%), Perú (19%) y República Dominicana (15%). Sin embargo, al consultar si se considera si es que se ha progresado en la lucha contra la corrupción en los últimos 2 años, 62% de las personas en el continente consideran que no se ha progresado. Los países con los índices más bajos son Venezuela, El Salvador, México y el Perú.

Estos datos son preocupantes, pues ponen de manifiesto el descontento que se ha producido por parte de la ciudadanía hacia el Estado y sus compromisos contra la corrupción. En lo referente a la corrupción percibida a nivel regional en los tribunales de justicia, el promedio alcanza el 7.4/10. La percepción de corrupción en los tribunales de justicia es aún mayor en el Perú (8.2/10), Venezuela (8.1/10) y Honduras (8/10) (Corporación Latinobarómetro, 2017, p. 36-39)

Es interesante hacer la comparación de estos datos con el promedio regional entre 1995 y el 2015. Nuevamente al utilizar los datos del Latinobarómetro, se constata que la confianza en el Poder Judicial ha oscilado entre el 21% y el 40%, situándose en el año 2015 en un 30% (2015: 6-9). Esta estadística regional indica que la mayoría de las personas en América Latina no confía en el Poder Judicial, sugiriendo que esta institución sería percibida como incapaz de afrontar el procesamiento e investigación de casos de corrupción, especialmente los relativos a la criminalidad organizada transnacional.

En este contexto, es importante resaltar que funcionarios, empleados públicos y políticos son los estamentos más expuestos a las presiones realizadas por parte de las redes criminales transnacionales. A través de sus prácticas corruptas y coactivas, estas organizaciones buscan conseguir influenciar las actuaciones de aquellos actores que pudieran beneficiar sus transacciones ilegales y encubrir sus conductas criminales. Estas redes son complejas no sólo por su tamaño, sino por su capacidad para penetrar y manipular múltiples facetas de la sociedad (Sullivan, J. P., 2016, p. XXIV) De acuerdo con Catalina Perdomo, la presencia e influencia en escenarios públicos y políticos, es una de las tantas estrategias que el crimen organizado busca para disfrazar su carácter delictivo (2015, p. 237)

Tal y como puso de manifiesto la Corte Plena del Poder Judicial de Costa Rica en el año 2014, “las redes criminales se extienden a lo interno de la institucionalidad imponiendo su poder y su influencia a partir de sus propias reglas, creando esferas de inmunidad e impunidad desde el propio Estado” (Corte Plena, 2014, p. 226) Este “*modus operandi*” conlleva que uno de sus objetivos más preciados sea el de lograr penetrar institucionalmente en el sector judicial para permitirles, llegado el momento, disponer de una amplia esfera de influencia capaz de ampliar el cordón de seguridad alrededor de la protección de sus intereses.

Una de las principales actuaciones a través de la cual el crimen organizado transnacional logra permear la independencia del Poder Judicial consiste en fomentar la corrupción política. Debido a las características intrínsecas de las sociedades democráticas y a los procesos de designación de los representantes públicos y los órganos que deben asegurar el correcto funcionamiento de la administración pública, la política se convierte en una esfera de influencia con capacidad de acceso a las tres ramas del estado. De este modo, una vez que el crimen organizado logra tejer una red de contactos lo suficientemente amplia en el ámbito político, se encuentra en una posición de fuerza para poder lograr la cobertura necesaria que le asegurará poder llevar a cabo sus actividades ilícitas sin tener que responder por las mismas.

A modo de ejemplo, baste citar el conocido como caso “Fujimori-Montesinos”. Dado que un objetivo prioritario de la organización criminal era perpetuarse en el poder, el control del aparato electoral resultaba primordial, ya que permitía controlar a los legisladores una vez elegidos por el pueblo. Una vez que culminó la correspondiente investigación sobre la red criminal creada desde los más altos estamentos del estado, el presidente del Jurado Electoral y un magistrado de ese tribunal, así como el jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), fueron condenados a prisión. De acuerdo con Salcedo-Albarán y Garay-Salamanca, dado que, a pesar de la red tejida Fujimori no obtuvo mayoría parlamentaria suficiente, durante su segundo período decidió “comprar – literalmente a congresistas de la oposición a fin de completar el número de votos necesarios para poder legislar y controlar el Parlamento, sin necesidad de pactos políticos con otras agrupaciones” (2016, p. 42)

A nadie se le escapa el por qué la corrupción política se ha convertido a día de hoy en una de las herramientas más eficaces para que los delitos transnacionales puedan llevarse a cabo (Alt y Lassen, 2008) Basta simplemente analizar la prensa internacional y las diferentes tramas que han salido a la luz en este sentido para constatar el vínculo cada vez más estrecho que se produce entre ambos grupos. Llegados a este punto es conveniente resaltar como en muchas ocasiones, los fenómenos delictivos a los que se hace referencia “no nacen alejados de las instituciones de sus países, sino que representan de diferentes maneras el resultado directo o sub-producto del modo mismo de funcionamiento de sus Estados” (Briscoe I, Catalina Perdomo C., Uribe Burcher C., 2015, p. 63)

Es pues, a través de la corrupción judicial que los políticos corruptos se ven amparados por la impunidad que les otorga el sistema. Tal y como recogió el Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados en su informe presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas “desde esta posición de poder los políticos corruptos pueden servir de intermediarios al crimen organizado con el fin de encubrir actividades ilícitas que les permiten garantizar sus beneficios” (García Sayán, 2017, p. 12) En el sentido inverso, y de acuerdo con la información analizada por Edgardo Buscaglia y Jan van Dijk, puede afirmarse que la independencia judicial está íntimamente relacionada con los niveles de delincuencia organizada en el sentido de que cuanto mayor es la independencia judicial menor es el impacto del crimen organizado tanto sobre el estamento judicial como sobre los otros poderes del Estado (2003, 12 y 15)

Finalmente, sería conveniente poner de manifiesto la complejidad intrínseca que conlleva la lucha contra la corrupción en general y judicial en particular. Las principales dificultades en este ámbito tienen que ver con la ausencia de pruebas “*prima facie*” y la facilidad que tiene el fenómeno de la corrupción para permear en la mayoría de las insti-

tuciones. Este hecho es especialmente relevante en el ámbito judicial, ya que la corrupción en una parte del sistema puede menoscabar considerablemente los esfuerzos que se realizan a nivel global para luchar contra la impunidad (A/65/274, 2010, p.18)

5. Impacto del crimen organizado en la independencia judicial y en los derechos humanos

La corrupción judicial tiene una influencia directa sobre la percepción social de la justicia, el estado de derecho y su capacidad para garantizar la protección de los derechos humanos. Únicamente a través de un sistema democrático basado en los principios de separación de poderes que fomente una judicatura libre e independiente se podrá hacer frente a los retos que plantea la delincuencia organizada. En este sentido, la ex-Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sra. Gabriela Knauth, en su informe presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2012, destacó como “una judicatura de integridad indiscutible es una institución esencial para garantizar el respeto de la democracia y el estado de derecho” (2012, 6)

La corrupción judicial, puede degenerar en determinadas ocasiones en una impunidad amparada por la conducta desviada de los distintos estamentos que integran el Poder Judicial (Carbonell, 2014, p. 1), situando este comportamiento en la base de la garantía de protección que persiguen estos grupos criminales. Un sector judicial éticamente vulnerable conlleva que los mecanismos legales e institucionales diseñados para hacer frente a la corrupción, a pesar de que en la teoría cumplan con todas las garantías necesarias, sean ineficaces al estar viciados por la influencia externa (UNODC, 2018, web).

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se ha situado a la vanguardia de otros sistemas regionales en varios ámbitos (Esteve Moltó, 2016), entre los que se encuentra el analizado en el presente artículo al reconocer la garantía de la independencia judicial como un derecho humano. Así pues, el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que: “toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial” (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 1969)

En esta misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó en el año 2018 una Resolución sobre Corrupción y Derechos Humanos en la cual se establece que:

La lucha contra la corrupción está indisolublemente ligada al ejercicio y disfrute de los derechos humanos. La impunidad fomenta y perpetúa los actos de corrupción. Por lo tanto, el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicar la corrupción es una obligación urgente para lograr un acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos”. (CIDH, 2018, p.2)

Asimismo, la resolución 1/18 a la que se acaba de hacer referencia no solo reafirma esta posición de la CIDH sino que destaca el pleno respeto de los derechos humanos en los procesos de investigación y enjuiciamiento de casos, la necesidad de acceso a la información y transparencia así como el fomento de mecanismos de participación ciudadana.

Únicamente un Poder Judicial independiente, correctamente administrado y basado en la seguridad jurídica podrá cumplir con su papel de garante institucional del estado de derecho. Organizaciones internacionales como la “Hoover Institution” han puesto de manifiesto como la falta de previsibilidad de las resoluciones judiciales puede estar ligada a la corrupción judicial y a las actividades delictivas organizadas (Buscaglia, González-Ruiz y Ratliff, 2005, p. 19) Es precisamente en este contexto de falta de control e inseguridad jurídica, donde el crimen organizado encuentra el entorno idóneo para desarrollar su influencia sobre el sector judicial. A través de la corrupción de la judicatura se impide que esta institución actúe como garante en materia de corrupción, lo que beneficia a las redes criminales transnacionales que ven como su influencia en los estamentos del Estado se desarrolla con mayor facilidad (Fride, 2010, p. 2)

El sistema judicial se constituye en un elemento imprescindible para que el crimen organizado pueda llevar a cabo sus actividades ilegales, repercutiendo necesariamente sobre el impacto que los delitos transnacionales tienen sobre la corrupción judicial. Dado que el Poder Judicial tiene entre sus funciones garantizar que las actuaciones y comportamientos realizados en una sociedad basada en el estado de derecho se ajustan a la legalidad, este trabajo únicamente podrá llevarse a cabo si se asegura la independencia e imparcialidad del personal que integra el sistema a la hora de tomar las decisiones. Al hilo de lo que acabamos de mencionar, la corrupción del personal de justicia conlleva que se desvirtúe no solamente el principio de independencia judicial sino también el de igualdad ante la ley al favorecerse a una de las partes. En consecuencia, se produce un ataque contra el derecho a la tutela judicial efectiva y a los principios básicos que deben informar la actividad de la administración de justicia en toda sociedad democrática.

Los jueces y el personal que integran la administración de justicia deben ser capaces de tomar sus decisiones libres de interferencias. Si el Poder Judicial se ve influenciado para favorecer a un grupo determinado, o para tomar partido por una de las partes de un caso, el proceso judicial se habrá corrompido. La imparcialidad y la independencia de jueces y magistrados se convierten de este modo no solamente en imposiciones legales que rigen el correcto funcionamiento del sistema judicial, sino en las garantías fundamentales del estado de derecho que permiten asegurar el respeto de los derechos humanos. Por su parte, Leandro Despouy, en su informe de fecha 31 de diciembre de 2003, identificó como la corrupción judicial tenía varias facetas que iban desde la influencia sobre la administración interna del Poder Judicial hasta la intervención tendenciosa en los procesos y resoluciones (E/CN.4/2004/60, 2003, p. 15). En esta línea, el “*Foro sobre el Delito y la Sociedad*”, señaló entre los factores más significativos que permiten que la delincuencia organizada se infiltre en el sistema judicial, la complejidad procesal y los abusos de la discrecionalidad sustantiva de los jueces (UNODC, 2003, p.12)

El margen de discrecionalidad que las normas dejan en manos del juez le permite disponer de un cierto espacio de maniobra a la hora de fundamentar sus decisiones. Es muy importante tener en cuenta que, tal y como afirma Manuel Bellido Aspas, “esta capacidad de discrecionalidad del juez en modo alguno puede convertirse en una decisión arbitraria” (Bellido, 2006, p. 572) Es precisamente este “*ámbito jurídico indeterminado*” el lugar más codiciado por las organizaciones criminales a la hora de ejercer su influencia. De este modo, las redes delictivas transnacionales tratan de: “lograr, a través de la inacción o la interpretación viciada de la ley por parte de los actores integrantes del

sistema de justicia, encubrir o dotar de legitimidad las actividades delictivas llevadas a cabo" (A/72/140, 2017, p.16)

Los grupos delictivos organizados, buscarán por cualquier medio influir sobre el estamento judicial y lograr la cobertura que necesitan para llevar a buen puerto sus actividades ilícitas. La influencia en el Poder Judicial a través de su corrupción constituye la forma más efectiva de dirigir a jueces y magistrados a la hora de decidir o de tomar en consideración los diferentes asuntos que son de su interés. Resulta por lo tanto esencial que los estados reconozcan el papel particular y la vulnerabilidad de las instituciones del sector de la justicia en lo que respecta a la corrupción causada por el crimen organizado transnacional y colaboren en la creación de instituciones judiciales verdaderamente independientes, éticas y responsables.

Tal y como reflejaron en el año 2016 Eduardo Salcedo-Albarány Luis J. Garay-Salamanca en su obra "Macro-criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales" en relación con el caso peruano, la administración de justicia juega un papel relevante en la estrategia de las organizaciones criminales. Gracias a la influencia de estos grupos sobre el poder judicial, el crimen organizado trata de garantizar no solo la impunidad de sus miembros sino la obtención de fondos producto de la extorsión a litigantes involucrados en procesos complejos (2016, p. 41)

No debemos perder de vista el hecho de que el crimen organizado transnacional, mediante sus prácticas delictivas y corruptas, merma el Estado de derecho y el desarrollo sostenible de las sociedades a través de sus efectos perjudiciales y destructivos. Estas consecuencias son especialmente graves cuando se socava el sector de la justicia, que debe basarse en los principios de independencia, imparcialidad, integridad e igualdad (UNODC, 2018, web) Es en este contexto de falta de control e inseguridad jurídica donde el crimen organizado encuentra el entorno ideal para desarrollar su influencia sobre el sector judicial. Actuando sobre los principios que deben regir la actuación del Poder Judicial el crimen organizado impide que esta institución actúe como guardián en materia de corrupción, beneficiando de este modo a las redes criminales transnacionales que ven como su influencia en los estamentos del Estado se lleva a cabo con mayor facilidad (Fride, 2010, p.2)

6. Conclusiones y elementos para una solución a largo plazo

El crimen organizado transnacional, a través de sus prácticas delictivas y corruptas, busca mermar el estado de derecho y el desarrollo sostenible a través de sus efectos perjudiciales y destructivos. Estas consecuencias son especialmente graves cuando se socava el sector de la justicia, ya que los grupos criminales organizados buscan a través de la corrupción judicial influir directamente sobre los principios de independencia, imparcialidad, integridad e igualdad que deben regir el sistema judicial en aras de garantizar la aplicación imparcial de la justicia.

A lo largo de este trabajo, hemos podido ver como las amenazas transnacionales representan un peligro global en tanto que facilitadores de prácticas corruptas en el sistema judicial. Estos comportamientos consiguen arraigarse en el sistema a través de la creación de estrechos vínculos que les permiten llevar a cabo sus fines delictivos, por lo que se convierten en una de las amenazas más serias para la independencia del sistema

de justicia. El hecho de que los problemas generados por el crimen organizado transnacional trasciendan las fronteras físicas tradicionales establecidas por los estados hace necesaria la implementación de una acción coordinada a nivel internacional con el fin de combatir eficazmente esta lacra.

Tras el análisis de la numerosa documentación referenciada, se ha podido constatar empíricamente como el binomio entre agentes que operan desde el sector privado y políticos y funcionarios de la administración de justicia, se convierte en una condición “sine qua non” para que el crimen organizado transnacional pueda lograr sus objetivos. Es más, sin la connivencia de estos agentes las redes criminales nunca podrían llegar a alcanzar el grado de criminalidad que conlleva en muchas ocasiones la transnacionalidad.

Con el fin de hacer frente a los riesgos y amenazas que supone la delincuencia organizada para el Poder Judicial, es necesario aplicar un enfoque holístico que permita mantener una coordinación entre los diferentes actores y áreas de trabajo con el fin de obtener unos resultados globales que tengan una repercusión transversal en los sistemas públicos estatales. Además, es importante tener en cuenta que las iniciativas desarrolladas para hacer frente a la corrupción judicial solo serán eficaces si tienen en cuenta las circunstancias sociales, culturales, económicas, políticas o jurídicas concretas de cada entorno en las que se implementen.

Algunas de las posibles soluciones planteadas por los miembros del estamento judicial consistirían, entre otras, en crear jueces especializados en organizaciones criminales, hacer revisiones periódicas de los funcionarios, aumentar las rotaciones de sus cargos u otorgar un plus salarial a los Magistrados y Magistradas que desarrollan sus funciones en zonas de riesgo. Por su parte, la Corte Plena del Poder Judicial de Costa Rica va un paso más allá al proponer, no solamente extremar los nombramientos de los funcionarios judiciales, sino además llevar a cabo una “revisión constante y periódica de vida y costumbres de las personas que laboran para el Poder Judicial” (Corte Plena, 2014, p.227-230)

Por su parte, el Informe del Relator sobre la independencia de magistrados y abogados, en su informe ante la Asamblea General del año 2017, adelantó algunas de las claves que habría que tener en cuenta a la hora de encarar la relación entre los delitos transnacionales y la corrupción judicial. En concreto, el documento destaca aspectos fundamentales como la necesidad de fortalecer el estado democrático y velar por el funcionamiento óptimo del sistema de administración de justicia para combatir la penetración del crimen organizado. Además, la promoción de la cooperación internacional como elemento esencial para hacer frente al problema, la dificultad de encontrar un punto de equilibrio entre la reforma del sistema judicial y su independencia o la importancia de la educación a la hora de sensibilizar a la opinión pública son algunos de los elementos que plantea (A/72/140, 2017, p. 23-24)

En este contexto, es importante destacar que el Poder Judicial debería tener márgenes de coordinación. La Declaración de Lima de la VIII Cumbre de las Américas reafirma la importancia de mantener y proteger la independencia judicial pero no establece medidas concretas para apoyar la función judicial, particularmente en el caso de crímenes transnacionales. Si el caso de corrupción de Odebrecht que afecta a varios países Latinoamericanos puede dejar alguna lección, esta es la de asegurar mecanismos de transparencia y acceso a la información, así como el aumento de mecanismos de cooperación internacional. Eduardo Salcedo-Albarán y Luis J. Garay-Salamanca por su

parte han identificado como las estrategias para combatir las redes criminales “se concentran principalmente en perseguir a los capos de turno, mientras se omiten las estructuras económicas y políticas que sustentan dichas redes” (2016, p.XXX)

Finalmente, en aras de garantizar los resultados necesarios para una solución a largo plazo debemos tomar en consideración algunas circunstancias particulares. Primeramente, hay que tener en cuenta el papel primordial que el estado debe desempeñar para asegurar la consecución de los objetivos previstos mediante la asunción de una serie de deberes y obligaciones hacia el sistema judicial en general y las personas que lo integran en particular.

Para este propósito, se deben fortalecer los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública, particularmente en lo que se refiere al nombramiento de juezas y jueces, así como los procesos de gestión judicial y asignación de casos.

Además, la función del estado no puede limitarse exclusivamente a garantizar la seguridad y los recursos a los jueces y abogados, sino que debe ir más allá al permitir una legislación adecuada, asegurar el apoyo político y promover las capacidades individuales. Tanto el Estado como las organizaciones que aglutinan al personal judicial deben ser conscientes de los desafíos que surgen al fortalecer las capacidades individuales de los miembros del sistema judicial. En este ámbito, elementos como la cooperación internacional, la educación, la formación permanente o la independencia e imparcialidad del estamento jurídico son algunos extremos a tomar en consideración.

Tal y como asevera Carlos Scartascini, resulta imprescindible que la comunidad internacional contribuya a fortalecer los diferentes sistemas judiciales, protegiéndolos de la manipulación a que son sometidos en ocasiones por parte del poder ejecutivo de turno (2015, p.Blog IADB) Para lograrlo, no solo hay que aplicar conocimientos y reformas en aras de incrementar su eficacia y transparencia, sino que hay que lograr que los ciudadanos recuperen su confianza en aquellas instituciones que están destinadas a salvaguardar y garantizar sus derechos y libertades fundamentales.

7. Bibliografía

- Alt, James E., Lassen, David D. (2008). *Political and judicial checks on corruption: evidence from American state governments*, Economics and Politics, Vol. 20, 33-61, Blackwell Publishing Ltd.
- Argandoña, A. (2006). *La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y su impacto sobre las empresas internacionales*, Documento de Investigación nº 656, Navarra, Universidad de Navarra.
- Carranza (2007), *La convención de las Naciones Unidas contra la corrupción y la devolución de los activos a los países de origen*, Costa Rica, Escuela Libre de Derecho, Colegio de Abogados.
- Bellido Aspas, M., (2006). *La fundamentación Fáctica y Jurídica de las Resoluciones Judiciales*, en Derecho Procesal Penal, República Dominicana, Escuela Nacional de la Judicatura, 533-591.
- Briscoe I., Perdomo, C., Uribe Burcher C., (2015). *Redes Ilícitas y Política en América Latina*, Estocolmo, IDEA International.

- Buscaglia, E., Van Dijk, J. (2003). *Controlling organized crime and corruption in the public sector*, Forum on Crime and Society, vol. 3, Nos. 1 and 2.
- Carbonell, M., (2014). *Corrupción Judicial e impunidad: el caso Mexicano*, México, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNA.
- Corporación Latinobarómetro, (2015). *La Confianza en América Latina 1995-2015*. Santiago de Chile, Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana.
- Corporación Latinobarómetro, (2017). *Informe Anual 2017*, Santiago de Chile, Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana.
- Egenhoff, T., Stein, E. (2011). *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica*, 2 Documento político, Guatemala, Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia/Fundación Konrad Adenauer.
- Esteve Moltó, J. E., (2016). *Les droits des victimes de disparition forcée devant la cour européenne des droits de l’homme : la nécessité de la fertilisation croisée avec le système interaméricain*, Annuaire Français de Droit International, LXI , París, CNRS Éditions.
- Flores Pérez, C. A. (2007). *Crimen Organizado: Conceptos, prácticas e implicaciones*, Managua, Boletín Informativo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Abril-Junio 2007.
- Franco Chuaire, M., Scartascini, C., (2014). *La política de las políticas públicas: Re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*. IDB Documento de Política.
- FRIDE, (2010). *Democracy Monitoring Report Albania*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior.
- Morten Koch, A. (2018). *Why Corruption Matters in Human Rights*, Journal of Human Rights Practice, Oxford University Press, 1-12.
- Nye, J.S. (1967). *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, en A.J. HEIDENHEIMER, et al., *Political Corruption*, New Brunswick, NJ, Transaction Books, 963-983.
- Resa Nestares, C. (2005). *Crimen organizado transnacional: definición, causas y consecuencias*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid.
- Salcedo-Albarán E., Garay-Salamanca L.J. (2016), *Macro-criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales*, Bloomington, IUiverse.
- Scartascini C., (2015). *Crimen y castigo: la independencia judicial en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, blogs IADB, Washington. Disponible en <https://blogs.iadb.org/ideasquecuentan/2015/02/17/crimen-y-castigo-la-independencia-judicial-en-america-latina/>
- Sullivan, J. P (2016), “Prólogo Saliendo de las sombras; el poder de las redes” en *Macro-criminalidad: Complejidad y Resiliencia de las Redes Criminales*, Bloomington, IUiverse.

Van Dijk, J., Spapens, T. (2014) *Transnational Organized Crime Networks*, en Handbook of Transnational Crime and Justice, Chapter 11, Los Ángeles, SAGE Publications, Inc.

Organismos Internacionales

Acta de Corte Plena. Sesión de Corte Plena. Nº 41-14. (2014). Informe de la Comisión para investigar la penetración del crimen organizado y del narcotráfico en el Poder Judicial, Costa Rica.

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, AS/Jur (2014) 19, (2014), Comité de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, documento informativo preparado por la European Human Rights Association.

Banco Mundial (2011), “Crimen y Violencia en Centroamérica. Un Desafío para el Desarrollo”, Departamentos de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2011). OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44, Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018), Resolución 1/18: “Corrupción y Derechos Humanos”.

Consejo de Europa, Comité de Ministros. Recomendación Rec (2000) 19 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal.

Organización de los Estados Americanos (OEA) (1996), Convención Interamericana contra la Corrupción, 29 de marzo de 1996.

Summit Implementation Review Group (2017), GRIC/CA-VIII/doc.2/17, “Democratic governance against corruption”, Concept Paper, VIII Summit of the Americas.

Documentos de Naciones Unidas

Naciones Unidas, Asamblea General “Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional”, A/RES/55/25 (8 de enero de 2001).

Naciones Unidas, Asamblea General “Declaración del Milenio”, A/RES/55/2 (13 de septiembre de 2000).

Naciones Unidas, Asamblea General “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, A/RES/58/4 (31 de octubre de 2003).

Naciones Unidas, Asamblea General “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, A/RES/60/1 (25 de octubre de 2005).

Naciones Unidas, Asamblea General “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”, Gabriela Knauth, A/65/274 (10 de agosto de 2010).

- Naciones Unidas, Asamblea General “Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”, Gabriela Knaul, A/67/305 (13 de agosto de 2012).
- Naciones Unidas, Asamblea General “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, A/70/L.1 (18 de septiembre de 2015).
- Naciones Unidas, Asamblea General “Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos”, A/HRC/28/73 (5 de enero de 2015).
- Naciones Unidas, Asamblea General “Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños”, María Grazia Giammarinaro, A/71/303 (5 de agosto de 2016).
- Naciones Unidas, Asamblea General “Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, Juan E. Méndez, A/71/298 (5 de agosto de 2016).
- Naciones Unidas, Asamblea General “Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”, Diego García-Sayán, A/72/140 (25 de julio de 2017).
- Naciones Unidas, Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Asistencia técnica prestada para ayudar a los Estados a aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, CTOC/COP/2016/10 (20 de julio de 2016).
- Naciones Unidas, Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional “Informe de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, CTOC/COP/2016/15 (17 al 21 de octubre de 2016).
- Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos “Informe resumido acerca de la mesa redonda sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos”, A/HRC/23/26 (18 de abril de 2013).
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, “Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados”, Sr. Leandro Despouy, E/CN.4/2004/60 (31 de diciembre de 2003).
- Naciones Unidas, Secretaría, Boletín del Secretario General, Organización de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ST/SGB/2004/6 (15 de marzo de 200).
- Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (1999), “Global Programme against Corruption: an outline for action”, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Forum on Crime and Society, vol. 3, Nos. 1 and 2, Nueva York, 2003.

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Anti-Corruption Toolkit*, 2004.

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Integrity in the Criminal Justice System", 2018, Disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/criminal-justice-system.html>

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "UNODC's Action against Corruption and Economic Crime", 2018. Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/default.html>

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Crimen Organizado Transnacional", 2018, Disponible en <https://www.unodc.org/ropan/es/organized-crime.html>

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, "Integrity in the Criminal Justice System", 2018. Disponible en <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/criminal-justice-system.html>

Amenazas externas y Política de Defensa de Japón. Las modificaciones del gobierno de Abe¹

External threats and Japan's defense policy. The changed made by the Abe administration.

Marina Zalazar²

Resumen: La política de defensa nipona es un caso particular de estudio por las limitaciones impuestas al país asiático luego de la Segunda Guerra Mundial. Estas condiciones presentes en el artículo 9 de la constitución continúan vigentes al día de hoy, aunque se las ha reinterpretado a lo largo de los años para que Japón amplíe cada vez más sus capacidades defensivas.

El primer ministro actual, Shinzo Abe, es quien ha introducido las modificaciones más importantes, que serán analizadas teniendo en cuenta nociones del realismo neoclásico para sostener la hipótesis de que las mismas han sido adoptadas en función de amenazas provenientes de China y Corea del Norte y de las presiones de Estados Unidos sobre el gobierno japonés.

Palabras clave: Defensa, Japón, China, Corea del Norte, Estados Unidos, Shinzo Abe.

Abstract: The Japanese defence policy is a special case study because of the limitations imposed after World War 2 on this Asian country. These limitations, detailed in article 9 of the national constitution, are still valid; however, they have been reinterpreted iso as to widen Japan's defensive capabilities.

The most important changes have been introduced by current Prime Minister, Shinzo Abe, and they will be analyzed following the ideas of neoclassical realism so as to support the hypothesis that these changes respond to perceived threats from China and North Korea, and also to the U.S. pressure on Japanese government.

Key words: Defense, Japan, China, North Korea, United States, Shinzo Abe.

¹ Recibido: 30/07/2018. Aceptado: 27/08/2018

² Licenciada en Relaciones Internacionales. Docente adscripta en la cátedra de Geografía I de la Lic. en Turismo y docente colaboradora en la cátedra de Política Internacional de la Lic. en Relaciones Internacionales, ambas en la UNR. Estudiante de la Maestría de Integración y Cooperación Internacional del CERIR de la UNR. Email: marina.zalazar@hotmail.com

1. Introducción

La política de defensa nipona es un caso particular de estudio por las limitaciones impuestas al país asiático luego de la Segunda Guerra Mundial. La ocupación estadounidense entre 1945 y 1952 obligó a Japón a adoptar una nueva constitución que se adaptase a las normas y valores occidentales, pero además impuso al país nipón la prohibición de recurrir a la guerra o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales, por lo que no debía mantener un ejército regular, ni potencial bélico.

Estas condiciones, contenidas en el artículo 9 de la constitución³, continúan vigentes al día de hoy, aunque se las ha reinterpretado a lo largo de los años para que Japón amplíe cada vez más sus capacidades defensivas. Es por esto que las modificaciones introducidas a la política de defensa nipona, desde que en 1954 son creadas las Fuerzas de Autodefensa (FAD)⁴, forman parte de un proceso, de un movimiento progresivo que tiene como objetivo la normalización de la misma (López Vidal, 2007, p.191)

Los cambios que trajo consigo el siglo XXI, como: la aparición de la lucha contra el terrorismo en la agenda global, la crisis económica del 2008 que afecta a los países avanzados, la confirmación de China como potencia global, las amenazas nucleares de Irán y Corea del Norte; han acelerado este proceso de modificación de la política de defensa nipona, más que nada de la mano del primer ministro Abe.

El presente trabajo, buscará analizar las modificaciones introducidas durante el gobierno de Abe para confirmar la hipótesis de que las mismas son producto de amenazas externas que percibe el gobierno japonés de parte de China y Corea del Norte, y de las presiones de Estados Unidos sobre el gobierno nipón. Es por esto que el recorte temporal del análisis comienza en 2012 cuando Abe asume su segundo mandato como primer ministro y termina en 2015, cuando asume Trump la presidencia en Estados Unidos, lo que abrió un período de gran incertidumbre internacional que complejiza el análisis y excedería la extensión del trabajo.

Para analizar de forma acabada las modificaciones se utilizarán algunas nociones teóricas del realismo neoclásico que entiende que la política exterior de un estado es determinada en primera instancia por presiones sistémicas, por la estructura del escena-

³ *"Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de solución en disputas internacionales. Con el objeto de llevar a cabo el deseo expresado en el párrafo precedente, no se mantendrán en lo sucesivo fuerzas de tierra, mar o aire como tampoco otro potencial bélico. El derecho de beligerancia del estado no será reconocido"*. Artículo 9 de la Constitución de Japón, 1947. Disponible online en: https://web-japan.org/factsheet/es/pdf/es09_constitution.pdf

⁴ Las FAD son administradas, desde 2007, por el Ministerio de Defensa de Japón (antes estaban bajo la órbita de la ya disuelta Agencia de Defensa). Similar a otras fuerzas armadas, están conformadas por 3 cuerpos: la fuerza aérea, la fuerza marítima y la fuerza terrestre. Desde el 2014 están comandadas por el Almirante Katsutoshi Kawano. Según un informe del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (2017) las FAD tienen un personal de 300.000 (trescientas mil) personas, entre personal activo y de reserva, y cuentan con equipamiento militar de avanzada, como por ejemplo 3 barcos portaaviones, más de 600 aviones preparados para combate, 33 barcos destructores, 19 submarinos de combate. Posee además variedad de misiles SAM (superficie-aire), ASM (aire-superficie) y AAM (aire-aire) de corto y medio alcance. Su fuerza marítima es tal vez la más equipada de las 3, teniendo en cuenta el extenso litoral marítimo de Japón. Su principal proveedor de armas es su principal aliado, Estados Unidos.

rio internacional; pero además que esas presiones sistémicas tienen que ser interpretadas por actores al nivel de la unidad, es decir, por los que toman decisiones en política exterior y de defensa (Rose, 1998) Es así, que las percepciones se conforman como elemento de importancia para el realismo neoclásico, y por lo tanto los que toman decisiones en política exterior y de defensa tienen un rol central para esta corriente, dado que están ubicados en la intersección entre lo internacional y lo doméstico (Lobell, 2009, p.43), son el cable conductor a través del cual las variables estructurales se traducen en política exterior (Feaver, 2000, p.81) Otro de los elementos centrales del análisis del realismo neoclásico es el impacto del poder relativo en la política exterior y de defensa y las percepciones que los que toman decisiones en política exterior tengan sobre ese poder relativo. Rose (1998, p.167) sostiene que para esta teoría un aumento en el poder material relativo puede llevar a la ampliación de la ambición y enfoque de las actividades de política exterior de un estado; pero el grado con el que esto suceda va a depender de las percepciones de los que toman las decisiones.

Las percepciones japonesas en torno a las amenazas norcoreana y china, y en torno a las presiones estadounidenses serán tomadas de discursos de funcionarios de alto nivel, como el primer ministro o ministros de asuntos externos, y de publicaciones oficiales de los ministerios de defensa y asuntos externos. Dado que la mayor parte de estos documentos están disponibles sólo en idioma inglés, se proporcionará una traducción al español elaborada por la autora en las referencias al pie de página.

2. Los ajustes a la política de defensa en el gobierno de Abe

Una de las prioridades en política exterior del Primer Ministro Abe ha sido la modificación de la política de defensa basada en el artículo 9 de la constitución nacional. El corolario de este objetivo fueron 2 leyes, impulsadas por Abe, que fueron aprobadas en 2015: “Ley de enmiendas parciales a la ley de las Fuerzas de Autodefensa y otras leyes existentes que garantizan la paz y seguridad de Japón y la comunidad internacional” y “Ley de actividades de cooperación y apoyo a las fuerzas armadas de otros países en situaciones donde la comunidad internacional actúe colectivamente para la paz y la seguridad”

Estas leyes son el resultado de modificaciones previas que se venían realizando desde que Abe asume en el año 2012. Una de sus primeras medidas en el área de la defensa fue la creación del Consejo de Seguridad Nacional (NSC) en 2013. Según el Ministerio de Asuntos Externos, el Consejo abordará diversas temáticas de seguridad nacional, bajo un fuerte liderazgo del Primer Ministro (MOFA, 2014b), lo que según Berkshire Miller (2014b) permitirá una dirección más eficiente del ejecutivo japonés sobre la política de defensa. El NSC funciona a partir de la llamada “reunión de 4 ministros”, en la cual participan el Primer Ministro, el Jefe de Gabinete, el Ministro de Asuntos Externos y el Ministro de Defensa; y está conformado más que nada por burócratas y no necesariamente por especialistas del área, lo que el autor antes mencionado considera como insostenible en el largo plazo (Berkshire Miller, 2014b)

Otra de las modificaciones de envergadura se relaciona con la relajación de la prohibición de exportación de armas, vigente desde 1967 y en concordancia con el artículo 9 que sostenía que Japón no podría tener “potencial bélico”. En el 2014 se modifica

esta prohibición para habilitar la exportación de equipamiento militar a países aliados que acepten no vender este equipamiento a terceros sin antes contar con la aprobación del gobierno japonés. Esta medida del gobierno de Abe no sólo responde a la búsqueda de una mayor capacidad de desarrollar la industria armamentística nipona, sino también a la presión de grandes corporaciones japonesas que buscan ampliar el mercado. De todos modos, la industria militar japonesa está todavía lejos de ser competitiva a nivel internacional y tiene todavía que recorrer un largo camino para desarrollarse.

La primera decisión que anticipa lo que luego serían las leyes del 2015, fue la Decisión del Gabinete de julio de 2014, en la cual se realiza una reinterpretación del artículo 9 a favor de la defensa colectiva. En esta decisión, el gobierno de Abe expresó que el uso de la fuerza por parte de las FAD que permitiría la constitución, es el ejercicio de acciones de defensa propia para mantener la paz y la seguridad de Japón y asegurar su supervivencia. El gobierno de Abe basó esta interpretación en el preámbulo de la constitución y en su artículo 13 que estipulan el derecho de los ciudadanos japoneses a la vida, la libertad, al logro de la felicidad y a vivir en paz (MOFA, 2014)

Esta reinterpretación fue luego recogida por las Nuevas Directrices para la alianza nipo-estadounidense que se adoptaron a principios de 2015, como puede leerse en el documento aprobado por ambos gobiernos:

The Self-Defense Forces will conduct appropriate operations involving the use of force to respond to situations where an armed attack against a foreign country that is in a close relationship with Japan occurs and as a result, threatens Japan's survival and poses a clear danger to overturn fundamentally its people's right to life, liberty, and pursuit of happiness, to ensure Japan's survival, and to protect its people"⁵ (MOD, 2015, p.16)

Las nuevas directrices preveían el caso de que Japón necesitase utilizar el uso de la fuerza y daban así el visto bueno a las leyes que Abe estaba intentando aprobar en la Dieta. Otra cuestión interesante que puede leerse en las directrices es que las situaciones que amenazan la paz y la seguridad de Japón no pueden ser definidas geográficamente y que debido al complejo ambiente de seguridad, ambos gobiernos tomarán medidas para asegurar la paz y la seguridad de Japón, incluso cuando un ataque contra el país asiático no haya ocurrido, estando entonces en clara sintonía con la nueva legislación que se estaba debatiendo. (MOD, 2015, p.4,7)

Llegamos entonces a las dos leyes aprobadas en septiembre de 2015. La primera ley, mencionada al principio de este apartado, amplía las actividades que las FAD pueden realizar y agrega la situación en la cual un estado con una relación cercana a Japón es atacado y ese ataque amenaza la supervivencia y el derecho de los ciudadanos japoneses a la vida, la libertad y el logro de la felicidad. La idea general es reforzar la cooperación de las FAD con aquellos estados que estén realizando actividades para defender a Japón y en ese sentido se aclara que el personal de las FAD puede hacer uso de armas, estando en servicio, cuando su vida se vea amenazada; como así también cuando la vida del per-

⁵ *"Las Fuerzas de Autodefensa llevarán a cabo operaciones que involucren el uso de la fuerza para responder a situaciones en que ocurra un ataque armado contra un país extranjero que tenga relaciones cercanas con Japón y como resultado del mismo, se vea amenazada la supervivencia de Japón y se ponga en peligro el derecho del pueblo japonés a la vida, la libertad y la felicidad, para así garantizar la supervivencia de Japón y proteger a sus ciudadanos."*

sonal de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y otros estados se vea amenazada al realizar operaciones que contribuyan a la defensa de Japón. También, se amplían las actividades que las FAD pueden realizar en carácter de apoyo logístico.

Por otro lado, la segunda ley mencionada hace referencia a las actividades de cooperación y apoyo que las FAD pueden realizar cuando la comunidad internacional, de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas, esté combatiendo una amenaza a la paz y la seguridad internacional. Estas actividades de las FAD son consideradas como contribuciones independientes y proactivas de Japón como un miembro responsable de la comunidad internacional.

La nueva legislación de seguridad, considera que Japón puede hacer uso de la fuerza, a través de sus FAD, cuando se cumplan una serie de condiciones: cuando ocurre un ataque armado contra Japón o contra un estado que tiene relaciones cercanas a Japón y esto amenaza la supervivencia de Japón y pone en peligro el derecho de sus ciudadanos a la vida, la libertad y el logro de la felicidad. Este uso de la fuerza será siempre ejercido de acuerdo a las leyes internacionales, lo que podría incluir el ejercicio de la autodefensa colectiva; cuando no hay otros medios disponibles para repeler el ataque; y el uso de la fuerza será limitado al mínimo necesario.

Esta nueva legislación es el corolario de la nueva política de defensa de Abe que es denominada como “pacifismo proactivo” Como bien lo dice este nombre, Japón no abandona el pacifismo del artículo 9 de su constitución, sino que lo reinterpreta en favor de la defensa de su supervivencia e integridad. De ninguna manera estas leyes permiten a Japón usar la fuerza como medio para resolver conflictos, sino que consideran al uso de la fuerza sólo en el caso de que la supervivencia de Japón y la integridad de sus habitantes se vean amenazadas. Por otro lado, las FAD siguen siendo Fuerzas de Autodefensa y no fuerzas militares, y continúan teniendo restricciones a la hora de participar en actividades internacionales.

3. La política de defensa de Abe y las amenazas externas

¿Por qué Japón ha agilizado su proceso de normalización de la política de defensa? ¿A qué responden las modificaciones de Abe introducidas en este ámbito? El realismo neoclásico puede ayudarnos a responder estas preguntas a partir de su noción de percepciones de amenaza provenientes del sistema internacional y del ámbito regional. Los que interpretan estas variables provenientes del exterior como amenazantes/preocupantes o no son los hacedores de política, los funcionarios involucrados en la definición de la política exterior y de defensa; de ahí que sea crucial revisar las publicaciones oficiales de ministerios japoneses, como así también discursos de funcionarios para identificar cuáles son las amenazas y preocupaciones de Japón que fomentaron los ajustes en su defensa.

Comenzando por el ambiente regional, en el Libro Blanco⁶ para el año 2016, el Ministerio de Defensa dedica un capítulo a explicar la nueva legislación de seguridad y sus

⁶ El Libro Blanco se publica de manera anual por el Ministerio de Defensa y a principios del año; tomando el período que va de Julio del año anterior a Mayo del año corriente. Dado que la nueva legislación fue aprobada en Septiembre de 2015, el Libro Blanco de 2016 es el que contiene la descripción más acabada

porqués. En el mismo se puede leer la preocupación de Japón por el ambiente que lo rodea y la directa relación con la nueva legislación:

The security environment surrounding Japan is increasingly severe, as seen in the shift in the global power balance, development and proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles, and threats such as international terrorism. [...] No country can maintain its own security only by itself. [...] It is essential to prevent threats from reaching Japan by appropriately developing Japan's own capabilities, further elevating the effectiveness of the Japan-United States Security Arrangements and enhancing the deterrence of the Japan-United States Alliance."⁷ (Mod, 2016, p.210)

En concreto, las mayores preocupaciones de Japón con respecto al ambiente regional tienen que ver con Corea del Norte y China. Con respecto a China, el entonces Ministro de Defensa Gen Nakatani, mencionaba en el Libro Blanco 2015 (MOD, 2015) una serie de asuntos que agravaban el entorno de seguridad japonés: aumento del presupuesto de defensa en más del 10% por 5 años consecutivos; incursiones de barcos chinos en aguas territoriales niponas; sobrevuelo de aviones caza chinos en las cercanías de aviones de las FAD; y falta de transparencia en sus asuntos militares y en cuestiones de seguridad. A estas cuestiones hay que sumarle la histórica disputa entre ambos estados por las islas Senkaku y el ascenso chino en los asuntos mundiales que cambia el balance de poder no sólo en la región Asia-Pacífico, sino también en el mundo.

Aunque China no sea mencionada como una amenaza de manera expresa⁸, las actividades que realiza en los mares circundantes a Japón y su desarrollo militar son mencionados en documentos oficiales como un desafío para la seguridad del país nipón. Por ejemplo en el Libro Blanco 2016, se puede leer como las actividades de China en el Mar de China Oriental y la falta de transparencia en el refuerzo de sus capacidades militares son una preocupación para la seguridad de Japón:

"[...] as China's reinforcement of its military capabilities without transparency, along with active maritime advancement, rapidly shift the regional military balance, China's attempts to change the status quo in the East and South China Seas based on its own assertions as well as its risk of causing unintended consequences due to misunderstanding or miscalculation have become security concerns to the region including Japan and to the international community"⁹(MOD, 2016)

de la legislación. De todos modos, Libros Blancos de años anteriores son tenidos en consideración para evaluar el ambiente de seguridad de Japón.

⁷ *"El ambiente de seguridad que circunda a Japón se está volviendo cada vez más severo, como se puede observar en el cambio en el balance de poder global, en el desarrollo y proliferación de armas de destrucción masiva y misiles balísticos, y en amenazas como el terrorismo internacional. [...] Ningún país puede mantener su seguridad por sí solo. [...] Es esencial prevenir la llegada de estas amenazas a Japón, desarrollando de manera apropiadas las capacidades de Japón, elevando la efectividad de los Acuerdos de Seguridad nipo-estadounidenses y reforzando la capacidad de disuasión de la Alianza Japón – Estados Unidos."*

⁸ El Primer Ministro Abe y su Ministro de Relaciones Exteriores Fumio Kishida hacen referencia a la relación que se persigue con China como una "Relación Estratégica Mutualmente Beneficiosa"; a pesar de las preocupaciones que generan las actividades de China y teniendo en cuenta su interdependencia económica.

⁹ *"[...] mientras el refuerzo de China de sus capacidades militares sin transparencia, junto con un avance marítimo activo cambian rápidamente el balance militar regional, los intentos de China de cambiar el status quo en los Mares del Este y del Sur de China siguiendo sus propias reivindicaciones, como así también el riesgo que esto conlleva de causar consecuencias no intencionadas debido a malentendidos o*

No sólo en documentos relacionados con la defensa de Japón encontramos referencias a la preocupación por China. En el Libro Azul¹⁰ 2016, previo a la enumeración de las actividades chinas en el área circundante a Japón, se encuentra la siguiente referencia: “[...] a series of military developments in China, as seen prominently in recent years, raises concern in the region and the entire international community”¹¹ (MOFA, 2016, p.3) Incluso el Primer Ministro Abe se refirió con preocupación a las actividades chinas en la región, durante una entrevista concedida a The Wall Street Journal en el 2013: “There are concerns that China is attempting to change the status quo by force, rather than by rule of law.”¹² (Baker y Nishiyama, 2013)

Para el caso chino, las variables externas que guían la interpretación de los funcionarios nipones son los abultados aumentos en el presupuesto de defensa chino (desde el año 2007 a hoy China tiene el segundo presupuesto de defensa más alto del mundo, después de Estados Unidos. Japón se ubica en el octavo puesto y no ha realizado aumentos de envergadura en el mismo), el aumento de las incursiones de barcos chinos en las áreas cercanas a las islas Senkaku¹³, el aumento de actividades de la flota China en los mares circundantes a Japón, el hecho que desde 2010 China pasa a ser la segunda economía del mundo de acuerdo a su PBI, puesto que había ostentado Japón hasta ese momento. Como se puede observar, el ascenso de china en los asuntos mundiales hace que algunas de estas variables sean de naturaleza regional, mientras que otras de naturaleza internacional, como por ejemplo la fortaleza de la economía china.

Al contrario del caso chino, Corea del Norte sí es mencionada de manera directa como una amenaza. Por ejemplo, el Ministro de Defensa Nakatani, menciona en el Libro Blanco 2015 que el aumento de la capacidad en misiles balísticos y el desarrollo nuclear de Corea del Norte representan una amenaza seria e inminente para la seguridad de Japón (MOD, 2015) Además en los Libros Blancos siempre hay un capítulo dedicado a todo lo que acontece con Corea del Norte y en los correspondientes a 2015 y 2016 se menciona a dicho país como una amenaza. Por ejemplo, en el correspondiente al año 2015 se lee lo siguiente: “Such military trend in North Korea heightens tension in the Korean Peninsula and constitutes a serious destabilizing factor to the security not only of

malos cálculos, se han convertido en preocupaciones de seguridad para la región, incluyendo a Japón y a la comunidad internacional.”

¹⁰ El Libro Azul es un reporte de la Política Exterior nipona que recoge todas las actividades diplomáticas realizadas durante el año anterior. Por ejemplo, en este caso el Libro Azul del año 1992, reporta todas las actividades realizadas en el año 1991. Es publicado desde 1971, de manera anual, por el Ministerio de Asuntos Externos de Japón.

¹¹ “[...] una serie de desarrollos militares en China, como se han visto en años recientes, levantan preocupación en la región y en la comunidad internacional en su conjunto.”

¹² “Hay preocupación dado que China está intentado alterar el status quo por la fuerza, antes que por vías legales.”

¹³ Las islas Senkaku están ubicadas en el Mar del Este de China y se encuentran en disputa entre Japón, China y Taiwán. Están deshabitadas y, según un informe de la ONU que data de 1968, poseen reservas de gas y petróleo. China y Taiwán argumentan que Japón usurpó las islas ilegalmente luego de la guerra sino-japonesa de 1895; mientras que Japón sostiene que las incorpora en 1895 por el principio *res nullius* del Derecho Internacional para territorios deshabitados. La soberanía sobre las islas para los 3 países es de importancia estratégica por el trazado de los espacios marítimos de jurisdicción alrededor de las mismas y por los recursos naturales que se encuentran en ellas.

Japan but also of the entire region and the international community. Accordingly, it is necessary for Japan to pay utmost attention to them.”¹⁴ (MOD, 2015)

No sólo en documentos oficiales encontramos referencias de Corea del Norte como amenaza, también en discursos del Primer Ministro Abe y del Ministro de Asuntos Externos Fumio Kishida. En una conferencia de prensa del Primer Ministro, en ocasión de la adopción de la nueva legislación de Septiembre de 2015, Abe se refirió a Corea del Norte de la siguiente manera: “Whether we like it or not, the security environment surrounding Japan is becoming increasingly severe. North Korea possesses several hundred ballistic missiles with a range that covers most of Japan’s territory, and their development of nuclear weapons fitted to those missiles is becoming an ever more serious issue.”¹⁵ (25 de Septiembre de 2015) Por otro lado, el Ministro Kishida, dejó en claro la posición de Japón con respecto a Corea del Norte en el Discurso de Política Exterior ante la Dieta en Febrero de 2015: “North Korea’s continued nuclear and missile development poses a grave threat to peace and security in the region and in the international community as a whole”¹⁶ (12 de Febrero de 2015)

La percepción de Corea del Norte como amenaza por funcionarios japoneses es clara y proviene del ambiente regional. En este caso las variables externas tienen que ver con el lanzamiento de misiles balísticos norcoreanos al mar territorial de Japón, con los avances en el desarrollo nuclear militar; y también con el hecho de que desde los años 90 hasta el 2015 no se consiguieron avances en las negociaciones con Corea del Norte para que adopte un desarrollo nuclear pacífico. Por otro lado, no se puede dejar de mencionar que las relaciones entre ambos estados se vieron fuertemente deterioradas por el tema de los secuestros durante la Guerra Fría¹⁷, que Corea del Norte admitió en 2002. En 2014 Corea del Norte había accedido a establecer un Comité Especial de Investigación sobre los secuestros de ciudadanos japoneses, pero en 2016 decide disolverlo en represalia por las sanciones que Japón impuso a Corea del Norte por el lanzamiento de misiles. En el tiempo de duración del Comité, ningún reporte fue enviado al gobierno nipón sobre avances en las investigaciones.

Por último, además de las consideraciones acerca de China y Corea del Norte, ciertas consideraciones acerca de Estados Unidos motivaron la adopción de la nueva legislación en 2015. Por un lado, el avance de China a nivel mundial genera cuestionamientos a la posición de poder global de Estados Unidos, debilitando al principal aliado de Japón.

¹⁴ “Esta tendencia militar en Corea del Norte aumenta la tensión en la Península de Corea y constituye un factor de desestabilización serio para la seguridad no solo de Japón, sino también de toda la región y de la comunidad internacional.”

¹⁵ “Nos guste o no, el ambiente de seguridad que rodea a Japón se está volviendo cada vez más severo. Corea del Norte posee cientos de misiles balísticos cuyo rango de alcance cubre la mayor parte del territorio japonés, y el desarrollo de armas nucleares que puedan ser incluidas en esos misiles se volvió un asunto de mayor seriedad.”

¹⁶ “El continuo desarrollo nuclear y misilístico de Corea del Norte implica una grave amenaza para la paz y la seguridad de la región y del conjunto de la comunidad internacional.”

¹⁷ Doce ciudadanos japoneses fueron secuestrados durante la Guerra Fría por efectivos norcoreanos. En el 2002 el gobierno de Corea del Norte admitió los secuestros y además informó que 8 de las 12 personas secuestradas ya habían fallecido. De ahí en más comenzaron arduas negociaciones entre Japón y el régimen norcoreano por la vuelta de los que aún estaban vivos y la descendencia de aquellos que no habían logrado sobrevivir. Es un tema que aún no se ha resuelto.

Por otro lado, recortes en el presupuesto de defensa norteamericano afectaron ciertos puntos de la alianza con Japón y generaron la duda de si Estados Unidos podría seguir haciéndose cargo de la defensa de Japón. De hecho, uno de los asesores de Abe en temas de seguridad, Yosuke Isozaki, se refirió al declinio norteamericano y la necesidad de reformar la defensa nipona: “Truth be told, the U.S. can no longer afford to play the world’s policeman. [...] This is no longer an era when Japan is permitted to do nothing and count on America to protect us for free. It’s become extremely important we do our own share alongside the U.S.”¹⁸ (Hayashi, 2014)

La falta de reciprocidad de la alianza nipo-estadounidense no es un tema nuevo de discusión, pero debido a los cambios en el escenario internacional y en la región Asia Pacífico el tema volvió a tener relevancia. En las directrices para la alianza adoptadas a principios de 2015, se buscó que Japón tuviese mayores responsabilidades, por ejemplo ampliando las ocasiones en que las FAD pueden actuar. La nueva legislación del 2015 responde también a estas consideraciones acerca de la relación entre ambos estados. Teniendo en cuenta que las nuevas directrices venían negociándose desde 2013 y que su publicación es previa a la nueva legislación, algunos puntos de las directrices son recuperados en las dos leyes aprobadas. De hecho esto generó algunas controversias en Japón, porque la oposición al partido gobernante cuestionó que se aprobasen las directrices antes de que la legislación haya sido correctamente discutida y aprobada por la Dieta.

Una consideración interesante para completar el análisis de la relación Estados Unidos – Japón, lo trae a colación Saltzman (2015, p. 511): “Given the fact that Tokyo has no genuine alternative allies, and that the USA is the key pillar of Japanese national security, Japan is caught in a classical alliance dilemma—between abandonment (the ally defects during crisis) and entrapment (the ally forces involvement in crisis)”¹⁹ Claramente, las modificaciones a la Política de Defensa nipona también apuntan a otorgar una mayor independencia de actuación a las FAD y a reducir el dilema descrito por Saltzman. Esto no significa que las relaciones entre ambos estados no sean buenas, ni que se esté considerando en romper con esa Alianza, sino que ambas partes han acordado otorgar mayores responsabilidades a Japón para reducir la falta de reciprocidad y que las FAD puedan involucrarse en mayores actividades relacionadas con la defensa de Japón.

La noción de amenaza en el caso estadounidense no es tan clara, pero sí se identifican algunas situaciones que generan preocupación para los funcionarios japoneses como el cambio en el balance de poder global y los recortes del presupuesto de defensa de Estados Unidos. Estas variables externas de naturaleza internacional, junto con las mencionadas para China y Corea del Norte, son las que motivaron la adopción de las nuevas leyes.

¹⁸ “La realidad es que Estados Unidos no puede afrontar más el rol de policía mundial. [...] Esta no es más una era en la cual se le permite a Japón hacer nada y contar de todas maneras con que Estados Unidos va a protegernos sin costo. Se ha vuelto extremadamente importante cumplir con nuestra parte, junto a Estados Unidos.”

¹⁹ “Dado que Tokyo no tiene genuinos aliados alternativos y que USA es el pilar clave de la seguridad nacional de Japón, dicho país se ve atrapado en el clásico dilema de seguridad—entre el abandono (el aliado deserta durante una crisis) y la presión para actuar (el aliado obliga a participar en una crisis).”

4. Conclusiones

El común denominador de estas situaciones es que han sido leídas por los funcionarios nipones como pérdidas de poder, como alteraciones en el status quo regional e internacional, y de ahí que sean percibidas como amenazas. El gobierno de Abe, a través de la ampliación de las situaciones en que las FAD puede actuar, busca balancear el ascenso de China en la región, busca mejorar sus capacidades de defensa contra Corea del Norte, busca avanzar en alcanzar la reciprocidad total en la alianza con Estados Unidos.

Estas modificaciones forman parte del proceso de normalización de la política de defensa nipona que comenzó con la creación de las FAD en la década de los 60, como se mencionó en la introducción. Los hitos más importantes en este proceso se dieron en 1992, cuando una ley autorizó a las FAD a salir del país para participar de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, y en 2003, cuando también a través de una legislación, las FAD participaron en la guerra en Irak realizando tareas de apoyo más que nada. Los ajustes realizados por Abe representan un paso más en este proceso y de ahí que no deban ser leídos como revolucionarios, sino como incrementales, como sostiene Liff (2015, p.81) “Since the end of the Cold War, Japan’s leaders have made incremental changes designed to ensure that the JSDF and U.S.-Japan alliance adapt to changing regional and global threats.”²⁰ Es importante rescatar esto, dado que muchas veces se han tomado los ajustes realizados como hechos aislados y como parte de una estrategia de Japón y sobre todo del gobierno de Abe de volver al país asiático al militarismo del siglo pasado. Los ajustes introducidos están basados en el pacifismo de la constitución y han permitido que Japón participe con sus FAD en numerosas iniciativas de seguridad internacional comandadas por la ONU, como así también en numerosas tareas de ayuda humanitaria y de asistencia ante desastres naturales.

5. Bibliografía

- Akimoto, D. (2012), “Positive Pacifism” and the development of Japan’s PKO Policy”, *Soka University Peace Research Institute*, n° 26, pp. 27-53.
- Álvarez Calzada, J. O. (2004), “La reforma constitucional en Japón como una oportunidad, no una amenaza”, *Documentos CIDOB*, serie Asia, n° 7.
- Andhika Prajuli, W. y Pariwita, N. A. (2015), “Between fear and hope on Japan’s new defence policy”, *East Asia Forum*.
- Arteaga, F. (2007), “Japón y su nueva política de seguridad internacional”, *Real Instituto Elcano*, n° 41/2007.
- Auslin, M. (2016), “Japan’s new realism”, *Foreign Affairs*, edición marzo/abril.
- Baker, G. y Nishiyama, G. (2013), “Abe Says Japan Ready to Counter China’s Power”, *Wall Street Journal*.

²⁰ “Desde el fin de la Guerra Fría, los líderes japoneses han realizado cambios incrementales, diseñados para asegurar que las FAD y la alianza Estados Unidos – Japón se adapten a las cambiantes amenazas regionales y globales.”

- Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB), (2013), “La Política Exterior de Japón”, En CIDOB (2013), *Anuario Internacional CIDOB 2013*, pp. 401-408.
- _____ (2013), “Política de seguridad y defensa de Japón”, en CIDOB (2013), *Anuario Internacional CIDOB 2013*, pp. 409-419.
- Berkshire Miller, J. (2014a), “Battle-Ready Japan? The Real Story Behind Tokyo's First National Security Strategy”, *Foreign Affairs*, edición enero.
- _____ (2014b), “How will Japan’s new NSC work?”, *The diplomat*.
- Feaver, P. D. y otros (2000), “Correspondence. Brother can you spare a paradigm? (Or was anybody ever a realist?)”, *International Security*, v. 25, n° 1, pp. 165-193.
- Funaiole, M. P. (2015), “Conceptualizing Japan’s Foreign Policy trajectory through social identity theory”, *East Asia*, v. 32, n° 4, pp. 361-383.
- Hayashi, Y. (2014), “Japanese Officials Discuss Perceived Decline in U.S. Military Might”, *Wall Street Journal*.
- International Institute For Strategic Studies (IISS), (2016), “‘Proactive Pacifism’: the new normal in Japan’s foreign and security policy”, en IISS (2016), *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2016*, Londres: International Institute for Strategic Studies, pp.39-54.
- _____ (2017) *The Military Balance*. Londres: International Institute for Strategic Studies.
- Inoguchi, T. (2014), “A call for a new Japanese foreign policy: the dilemmas of a stakeholder state”, *International Affairs*, v. 90, n° 4, pp. 943-958.
- Jimbo, K. (2013), “Política exterior japonesa: 2006-2013. Una respuesta al ascenso de China”, *Anuario Internacional CIDOB*, pp.349-356.
- Liff, A. P. (2015), “Japan’s Defense Policy: Abe the evolutionary”, *The Washington Quarterly*, v. 38, n° 2, pp. 79-99.
- Lobell, S. E. (2009), Threat assessment, the state and Foreign Policy: a neoclassical realist model, en Lobell, S. E.; Ripsman, N. M. y Taliaferro, J. W. (2009), *Neoclassical realism, the State and Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press, pp.42-74.
- López I Vidal, L. (2007), “La nueva estrategia de seguridad japonesa: La normalización de su diplomacia”, *Anuario Asia Pacífico 2006*, CIDOB, pp. 191-204.
- Ministry of Defense (MOD), (2016), *Defense of Japan 2016*, Tokyo: Ministry of Defense.
- _____ (2015), *Defense of Japan 2015*, Tokyo: Ministry of Defense.
- _____ (2015), *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*, Tokyo: Ministry of Defense.
- _____ (2014), *Defense of Japan*, Tokyo: Ministry of Defense.
- _____ (2013 a), *National Security Strategy*, Tokyo: Ministry of Defense.
- _____ (2013 b), *National Defense Program Outlines*, Tokyo: Ministry of Defense.

- Ministry of Foreign Affairs (MOFA), (2016a), *Diplomatic Bluebook 2016*, Tokyo: Ministry of Foreign Affairs.
- _____ (2016b), National Security Council (NSC), disponible online en https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000080.html, consultado el 02/07/2018.
- _____ (2015), Outline of Japan's International Peace Cooperation, disponible online en: https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page22e_000683.html, consultado el 2/07/2018.
- _____ (2014), Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People, disponible online en: https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html, consultado el 02/07/2018.
- Murakami, Y. (2011), "Asia del Este y la política exterior del Japón: desafíos para el siglo XXI", *Agenda Internacional*, t. XVIII, n° 29, pp. 19-54.
- Pereira Britesi, P. V. y Prates Cattelan, P. H. (2016), "A política externa japonesa de Shinzo Abe: revolução silenciosa?", *Boletim de Conjuntura NERINT*, v. 1, n° 3, pp. 16-24.
- Pérez Javier, M. (2015), "Japón y China (1993-2013): Espacios de confrontación e interacción", *Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón*, v. 7, n° 24.
- Ríos, X. (2016), "El conflicto China-Japón", *Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón*, v. 8, n° 25.
- _____ (2013), "Las crisis en los mares de China: implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad", en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE), (2013), *Panorama Estratégico*, Madrid: Ministerio de Defensa, pp.139-167.
- Rodríguez Asien, E. (2015), "Japón y el polémico artículo 9", *Observatorio de la Economía y la Sociedad del Japón*, v. 7, n° 24.
- Rose, G. (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*, v. 51, n° 1, pp. 144-172.
- Saltzman, I. Z. (2015), "Growing Pains: Neoclassical Realism and Japan's Security Policy Emancipation", *Contemporary Security Policy*, v. 36, n° 3, pp. 498-527.
- SANG-HUN, C. (2016), "North Korea Cancels Investigation Into Abductions of Japanese Citizens", *The New York Times*.

La Seguridad Internacional contemporánea: contenidos temáticos, agenda y efectos de su ampliación¹

Mariano Cesar Bartolomé²

Resumen: El campo de la Seguridad Internacional goza de indudable vigencia, debido a la importancia que adquieren las cuestiones de seguridad en los análisis sobre la situación actual y las perspectivas del tablero global. Sin embargo, no existe consenso sobre sus límites temáticos: una primera postura opina que no hubo cambios de relevancia entre la época del conflicto Este-Oeste y el presente, mientras un segundo punto de vista entiende que este campo ha incorporado más cuestiones de interés, con mayor heterogeneidad y complejidad) Este panorama nos ha llevado a establecer como objetivo principal del presente trabajo, la identificación de los rasgos preponderantes de la Seguridad Internacional contemporánea, su impacto en términos de agenda y algunos efectos de importancia que genera esta nueva situación.

Palabras clave: Amenazas, Fuerzas Armadas, Estudios de Seguridad - Seguridad Internacional

Abstract: The International Security field is still undoubtedly valid due to the importance of security issues in the analysis of today's situation and the perspectives of the global board. However, there is no consensus as to its thematic limits: there is a position which believes that there have been no changes of relevance between the Cold War and today, but a second point of view understands that this field has incorporated new issues of interest with greater heterogeneity and complexity. This state of affairs has led us to set ourselves the goal of identifying the main features of the current International Security field, its impact in terms of agenda and some important effects arising from this new situation.

Key Words: Armed Forces, International Security, Security Studies, Threats

¹ Recibido: 08/07/2018. Aceptado: 06/09/2018

El presente artículo fue escrito en el marco del Proyecto de Investigación J-143 "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", del Programa de Incentivos de la UNLP.

² Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor titular de la Universidad del Salvador y de la Universidad Austral. Investigador del proyecto "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" Proyecto J143, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP Email: marianobartolome@yahoo.com.ar)

1. Introducción

Dentro de los límites de la disciplina conocida como Relaciones Internacionales, la Seguridad Internacional configura un espacio de relevancia cuya especificidad se vincula con su particular objeto de estudio: las amenazas que penden sobre los actores del sistema internacional, y los efectos que esa situación genera. A casi tres décadas de la finalización de la Guerra Fría, este recorte disciplinar goza de indudable vigencia, debido a la importancia que adquieren las cuestiones de seguridad en los análisis sobre la situación actual y las perspectivas del tablero global. Se sostiene incluso que la seguridad se ha consolidado como una nueva guía de interpretación de la dinámica del sistema internacional, organizando y articulando sus debates en torno a fenómenos que usualmente se estudian de manera aislada (Orozco, 2006)

Aunque la vigencia e importancia de la Seguridad Internacional, en tanto recorte disciplinar, es objeto de consenso en la comunidad académica, esa coincidencia se diluye al momento de establecer sus límites en términos temáticos, existiendo dos posturas básicas en torno a este punto: mientras la primera no detecta cambios de relevancia entre la época del conflicto Este-Oeste y el presente, la restante alega que hoy la Seguridad Internacional ha experimentado importantes alteraciones en relación a tiempos pasados, tanto en términos cuantitativos (mayor cantidad de cuestiones) como cualitativos (más heterogéneas y con mayor complejidad)

Este panorama nos ha llevado a establecer, como objetivo principal del presente trabajo, la identificación de los rasgos preponderantes de la Seguridad Internacional contemporánea, y su impacto en términos de agenda, entendiendo como tal al conjunto de temas concretos que deben ser atendidos cotidianamente por las élites, en orden a la consecución de determinados objetivos en horizontes temporales concretos (Galtung, 1992) La agenda u “orden del día” nos indica quién decide y quién obedece, cómo y con respecto a qué, en el tablero global (Attinà, 2001)

A los efectos del logro de esta meta, primero se indagará sobre el concepto de Seguridad Internacional en tiempos actuales y, en caso de divergencia con los enfoques otrora vigentes, se procurará determinar la procedencia de los contenidos incorporados. En segundo término, se reparará en la traducción que tuvo la ampliación conceptual de la Seguridad Internacional en términos de agenda, con especial énfasis en tres cuestiones consideradas centrales por este autor. En tercer y último lugar, se indicarán algunos efectos de importancia que genera la nueva agenda de Seguridad Internacional, en orden a su tratamiento.

Desde una perspectiva metodológica, se realizará un enfoque lógico deductivo, con un nivel de análisis que fluctúa entre los planos descriptivo y explicativo, adquiriendo en los últimos pasajes cierto tinte normativo. La información a emplear es de tipo cualitativa, y las fuentes serán secundarias en su totalidad.

2. La Seguridad Internacional en tiempos actuales

Como se indicó, pese a encontrarse fuera de discusión la vigencia de la Seguridad Internacional dentro del campo de las Relaciones Internacionales, sí son objeto de debate sus alcances y contenidos, pudiéndose identificar en este punto dos posturas principales. Una primera posición, clásica, aborda el mencionado campo desde una doble pers-

pectiva westfaliana y clausewitziana, entendiendo que su foco se encuentra en el uso de la fuerza por parte del Estado, que se convierte así en su principal objeto referente. En sus estudios sobre la cuestión, Buzan y Hansen (2009) indican que esta perspectiva se consolidó inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, al punto de entenderse a la Seguridad Internacional como “el área militar especializada del realismo”

Resulta notoria la identificación de la Seguridad Internacional, en la referida perspectiva tradicional de claro sesgo estadocéntrico y clausewitziano, con el área multidisciplinar conocida como Estudios Estratégicos, que dedica su atención al empleo de la fuerza armada con fines políticos. Tomando como premisa que en un ambiente internacional anárquico los Estados deben dotarse de capacidades militares para garantizar su supervivencia y alcanzar sus intereses, los Estudios Estratégicos analizan si tales capacidades, y su uso, se adecúan a los objetivos políticos que el actor estatal pretende lograr (Jordán, 2013) También resultan nítidos sus vínculos con la Polemología, una disciplina que su mentor definió alguna vez como: “el estudio objetivo y científico de la guerra como fenómeno social susceptible de observación” (Bouthoul, 1984, p. 60) Como hemos analizado detenidamente en trabajos anteriores (Bartolomé, 2016; Bartolomé, 2017), el enfoque que propone el pensador francés opera con la matriz que se consolidó tras la Guerra de los Treinta Años, por lo cual la guerra debería entenderse en el sentido que establecen autores como Norberto Bobbio, Yoram Dinstein, Luigi Ferrajoli o incluso Martin Van Creveld, entre otros. Es decir, como un conflicto armado librado en forma abierta entre dos o más Estados a través de sus ejércitos regulares.

En tiempos recientes, la postura clásica de la Seguridad Internacional continúa concitando adherentes, quienes insisten en leerla en clave de poder militar y rechazan todo intento de redefinición, argumentando que cualquier modificación de este campo de análisis destruiría su coherencia intelectual (Del Rosso, 1995) El referente teórico más difundido tal vez sea Walt (1991), quien la asocia a “el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar”. Más cerca de nuestras latitudes, Saint Pierre coincide con esos puntos de vista al indicar que la Seguridad Internacional estudia las relaciones de fuerza que se establecen entre las unidades decisorias (Estados), basadas en el mutuo reconocimiento y delimitación de las respectivas estaturas estratégicas (Saint Pierre, 2013)

Frente a la referida posición clásica, en las últimas décadas ha ganado espacio una corriente de pensamiento alternativa que rechaza la rigidez y el inmovilismo de la primera, sosteniendo que se han flexibilizado los límites y contenidos del campo de estudio en cuestión. Esta flexibilización ha sido descrita y explicada de diferentes maneras, por distintos autores, aunque en la vasta mayoría de los casos se identifica un denominador común que, en forma simplificada, consiste en la incorporación a los análisis de nuevos actores y temas alternativos, que se suman a los tradicionales (que permanecen vigentes). Dicho de otra manera, usualmente se reconocen dos ampliaciones básicas en el campo de la Seguridad Internacional contemporánea, la primera de Estados a actores no estatales, y la restante de cuestiones militares a no militares; incluso se alude a una tercera ampliación, que señala el paso del Estado al mercado como proveedor de seguridad, en clara referencia a las llamadas Compañías Militares Privadas (Krahmann, 2008)

El origen de todas estas alteraciones no ha sido otro que la reflexión académica sustentada en un renovado instrumental teórico. Las novedades registradas en el campo de las teorías de las Relaciones Internacionales a partir de principios de los años setenta, producidas a su vez por los vertiginosos cambios registrados en el escenario global, tuvie-

ron un impacto directo en el campo de la Seguridad Internacional, hasta ese momento monopolizado por la ortodoxia realista. En este sentido, resultó clave la aparición de la idea de *transnacionalidad* a principios del mencionado decenio, como así también de los enfoques de Interdependencia Compleja años más tarde, en ambos casos de la mano de Keohane y Nye. Estos elementos configuran los ingredientes esenciales del planteo de Buzan (1997) de tres estadios evolutivos de la Seguridad Internacional: el primero, concordante con la visión clásica detallada en pasajes anteriores de este trabajo (*vide supra*), enfocado en los “estudios tradicionales de seguridad” (TSS, por sus siglas en inglés); el segundo, de ampliación de la agenda temática, consistente en la incorporación de cuestiones no planteadas en clave militar; y el último, denominado por ese autor como “estudios críticos de seguridad” (CSS), que a todo lo anterior agrega la inclusión de actores alternativos al Estado en los roles de sujeto y objeto de la seguridad, así como otras ópticas emparentadas con el Constructivismo, que se abordará más adelante (*vide infra*)

Otro enfoque sobre la evolución conceptual de la Seguridad Internacional coincide con Buzan en identificar tres instancias evolutivas, correspondiendo la primera a la perspectiva tradicional que prolonga su vigencia hasta inicios de los años setenta, momento en que comienza la segunda etapa signada por la ampliación de la agenda, con la incorporación a la misma de asuntos no militares; finalmente, la tercera etapa se desarrolla en el decenio siguiente y exhibe dos características centrales: por un lado, una mayor incidencia de ONGs en la conformación de la agenda temática; por otra parte, como resultado de las labores desarrolladas durante 1984 por la llamada Comisión Palme³, la irrupción del concepto Seguridad Común, enfatizando en el carácter mutuo de la seguridad y su relación con el desarrollo económico y el medio ambiente (Maciejewski, 2002)

Analizada en perspectiva histórica, la Comisión Palme tuvo un importante impacto, al postular que las principales amenazas a la Seguridad Internacional no provenían de Estados individuales, sino de problemas globales compartidos por toda la comunidad internacional. Así, puso en entredicho no sólo la concepción estadocéntrica de la seguridad, sino también la validez del criterio de no injerencia en asuntos internos (Buzan y Hansen, 2009) En cierta forma, encontramos aquí antecedentes del concepto Seguridad Humana que surgiría en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) exactamente una década más tarde, con fuerte influencia de la perspectiva teórica constructivista, mencionada en párrafos anteriores.

El Constructivismo, al rechazar la inmutabilidad de los conceptos y sostener que éstos pueden deconstruirse y resignificarse a lo largo del tiempo, por efecto de factores culturales y sociales, ha generado importantes impactos en el campo específico de la Seguridad Internacional (Bartolomé, 2016) Precisamente, uno de ellos es la revalorización de la incidencia de los factores identitarios en determinadas cuestiones. El terrorismo proporciona un adecuado ejemplo, entre tantos posibles: abandonando discursos superficiales y lineales como el Choque de Civilizaciones que son inefectivos y producen mucha más confusión que conocimiento concreto (Halliday, 2002), el estudio de los aspectos culturales de ese flagelo desde una perspectiva sociológica y antropológica resulta clave para comprender la cosmovisión del oponente, y poder combatirlo con mayor eficacia (Badai i Dalmases, 2015)

³ Se conoce así a la Comisión Independiente sobre Cuestiones de Desarme y Seguridad, dirigida por Olof Palme

Por otro lado, es imposible soslayar la influencia de la cultura en la conformación de las percepciones y los conceptos de seguridad, una evidencia reconocida incluso por el pensamiento realista, resultando claves en este punto los enfoques de Katzenstein, vertidos en trabajos individuales o en obras colectivas, sobre los determinantes de la política de seguridad de un Estado (Katzenstein, 1996; Jepperson, Wendt & Katzenstein, 1996) Una trascendencia no menor tuvo la identificación y comprensión de los procesos de “securitización”, que remiten al modo en que los temas ingresan a -y egresan de- las agendas de seguridad y se interrogan sobre el rol que desempeñan en este marco los actos discursivos gubernamentales (Waever, 1999)

La cuestión de los actos discursivos estatales y sus efectos en la conformación de las realidades de seguridad, son cuestiones susceptibles de ser abordadas también desde otras perspectivas analíticas. Una de ellas es la que constituye los “estudios críticos de seguridad” (CSS) a los que alude Buzan, específicamente en su corriente danesa o Escuela de Copenhague, donde Waever sería una figura referencial (Krause y Williams, 1997) Por otro lado, el enfoque anglosajón también conocido como Escuela Galesa, donde se destaca Booth, se aproxima al tema denunciando el carácter perimido de lo que él considera una visión ortodoxa basada en un trípode de “S” (en inglés): Estado como actor, Estabilidad como tema central (en referencia a la promoción de orden en un ambiente jerárquico) y Estrategia en alusión al empleo del instrumento militar. Frente a la obsolescencia de esa perspectiva cobra valor la idea de “emancipación”, entendida como la liberación del individuo de las limitaciones físicas y sociales que le impiden hacer lo que elija hacer. Las preguntas que derivan de este planteo son cruciales: ¿Por qué existe determinada visión sobre seguridad? ¿A quién beneficia? ¿Qué ideologías o intereses sectoriales están detrás de los discursos de seguridad? (Krause y Williams, 1997)

Otra perspectiva analítica que enfocó de lleno en los actos discursivos, en materia de seguridad, es el Posestructuralismo, sea con ese nombre o en un marco más amplio de Posmodernismo. Desde un abordaje postestructuralista se subraya que las ideas (en tanto creencias, principios y actitudes que adquieren su sentido en los juegos del lenguaje en los cuales están articuladas) juegan un rol central en la construcción de “imaginarios políticos y sociales” que guían el pensar y ordenan racionalmente el mundo. Aplicado esto al tema que aquí nos ocupa: ¿Quién establece lo que es aceptable o no aceptable, justo o injusto, conveniente o inconveniente en materia de seguridad? (Moriconi Becerra, 2013) Por otro lado, los discursos intensivos en materia de seguridad, aun con las mejores intenciones, pueden generar el efecto contrario entre sus destinatarios; es decir, mayor inseguridad, expresada tanto como un miedo al futuro que bloquea las capacidades y actividades de los individuos, como un sentimiento que limita sus actitudes y aptitudes (Kernic, 2008) Frente a este cuadro de situación, se propone un “volver a pensar” carente de preconcepciones, ideas apriorísticas o axiomatizadas, y hábitos experienciales (Moriconi Becerra, 2013) Dicho de otra manera, reflexionar nuevamente sobre las cuestiones de seguridad de manera creativa y libre de influencias exógenas.

Accesoriamente a lo planteado hasta aquí, los postulados constructivistas han tenido un importante efecto que no se circunscribe a las cuestiones de seguridad, siendo extensivo a todas las áreas de las Relaciones Internacionales. Esa consecuencia consiste en la erosión de cierto monopolio de las naciones centrales en lo relativo a producción teórica, facilitando la aparición de visiones alternativas, surgidas en otros contextos culturales, políticos y sociales (Tickner, 2011; Acharya, 2008; Saint Pierre, 2013) Un claro

ejemplo en este sentido lo proporciona Ayoob (1997) al indicar que la definición tradicional de seguridad con fuerte sesgo teórico realista carece de aplicabilidad para una vasta cantidad de naciones periféricas (“subalternas”, en sus términos); en esos lugares, alega el teórico, la seguridad se define en relación a las vulnerabilidades internas y externas que amenazan, o pueden amenazar, con debilitar significativamente las instituciones estatales o su presencia territorial. Esas vulnerabilidades, por su parte, se vinculan con diversos factores, entre ellos la legitimidad gubernamental a ojos de la sociedad, la cohesión social y los medios de coerción a disposición del Estado, entre otros.

La vinculación del constructivismo con la Seguridad Humana mencionada en párrafos precedentes se comprende a partir de la aparición de nuevos conceptos y abordajes que esa perspectiva teórica fomenta, o por lo menos facilita. Desde su aparición en el marco de la ONU, concretamente en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a partir del presente siglo la Seguridad Humana ha evolucionado desde su versión original con foco en el desarrollo, enfatizando en la seguridad contra amenazas crónicas y en la protección contra alteraciones súbitas del modo de vida, hacia perspectivas más vinculadas con amenazas violentas y la relativamente novedosa -y controvertida- idea de “responsabilidad de proteger”, popularizada con el acrónimo R2P (Fuentes y Rojas Aravena, 2005) Un ejemplo de estas lecturas se encuentra en los análisis sobre la cantidad de decesos por desnutrición (seguridad alimentaria) y enfermedades (seguridad sanitaria) registrados en Irak luego de las sanciones económicas aplicadas por la comunidad internacional a Irak, tras la Guerra del Golfo de 1990-1991 (Achcar, 2007). Con sentido prescriptivo, se han enunciado principios de Seguridad Humana para regular los procesos de resolución de conflictos armados, desarme, desmovilización y reconstrucción de instituciones políticas (Kaldor, 2002)

La primera perspectiva de la Seguridad Humana también ha registrado avances con el paso del tiempo, entendiéndose que los nuevos elementos de inseguridad que afectan a las personas requieren de un enfoque integrado. En esa línea, propone una doble estrategia de protección y potenciación de los individuos, particularmente en ciertas áreas críticas: población inocente en conflictos violentos; migrantes y desplazados; inseguridad económica; salud y educación (Fuentes y Rojas Aravena, 2005) Algunas perspectivas (Querejazu Escobari, 2011) han elevado a la Seguridad Humana a la categoría de “núcleo de la gobernanza global” que se procura, basada en el desarrollo sustentable, el respeto a los Derechos Humanos y las libertades individuales, la equidad social y la preservación ambiental. Sin embargo, como ha indicado correctamente Rivera Vélez (2008), este concepto padece una perniciosa “pretensión holística” que afecta negativamente su solidez y dificulta su puesta en práctica para la obtención de resultados concretos.

En todo caso, la Seguridad Humana no es el único concepto de relevancia que surgió al calor del impulso constructivista. Puede mencionarse también el de Seguridad Democrática, que incluso podría ser considerado una derivación del primero (específicamente de los enfoques denominados *seguridad política*, *seguridad comunitaria* y *seguridad personal*), si se tiene en cuenta que también fue definido por el PNUD apenas un lustro más tarde que su predecesor (Mora, 2008) Imposible omitir en este punto la idea de Seguridad Multidimensional, surgida en el marco de la declaración de Bridgetown de la Organización de Estados Americanos (OEA) del año 2002 y consagrada como enfoque común del hemisferio americano en la Conferencia Especial de Seguridad celebrada por el mencionado organismo en México un año más tarde; tanto la interpretación de sus

contenidos -de por sí amplios- como su traducción en doctrinas en los respectivos países han sido y continúan siendo objeto de profundas controversias, existiendo versiones críticas que plantean los inconvenientes de excesivas “securitizaciones” y, sobre todo, un empleo del instrumento militar en cuestiones de índole policial (Celi, 2015)

En este escueto repaso del impacto que tuvieron en el campo de la Seguridad Internacional las novedades registradas en el campo teórico de las Relaciones Internacionales a partir de principios de los años setenta, no puede excluirse una mención al Posmodernismo. Junto con el Constructivismo, se encuentra en la perspectiva conocida como Reflectivismo, donde se ubican los abordajes teóricos no tradicionales. Aunque en ciertas circunstancias los ya mencionados enfoques postestructuralistas suelen ser asimilados a los planteos posmodernistas, estos últimos trascienden a los primeros a partir de su rasgo distintivo: la crítica al Estado, símbolo de la modernidad, como sujeto y objeto de la seguridad.

Consecuentemente, se pone en tela de juicio la suficiencia de la cartografía política tradicional de matriz westfaliana para explicar de manera efectiva el panorama de la Seguridad Internacional contemporánea; en cambio, se proponen nuevos conceptos y heterodoxas categorías de análisis geográfico, entendiendo que pueden describir y explicar de mejor manera aspectos específicos del estado de cosas actual, o al menos complementar las perspectivas tradicionales (Bartolomé, 2016) Los abordajes novedosos a los que hemos aludido, más allá de su heterogeneidad, coinciden en plantear cierta dilución de las distinciones tajantes entre interior y exterior, como lo explicita Cooper (2000), siendo que: “hay amenazas sin fronteras y fronteras sin amenazas” (Aznar, 2012, p. 165)

Es decir, no se soslaya ni subestima la geografía, que mantiene una importancia nodal: “aún en la era de los misiles intercontinentales y las bombas nucleares” (Kaplan, 2012, p. 34), aunque se evita limitar su análisis al prisma westfaliano. Trabajos recientes indican que tras el fin de la Guerra Fría un sector de la comunidad académica perdió cierto respeto por la geografía debido a la caída del Muro de Berlín, un borde artificial que indujo a creer que los condicionantes geográficos son efímeros y consecuentemente, superables; tras un breve lapso de vigencia esta concepción *naïve* de la política internacional, que se ha asociado con influencias teóricas liberales, ha dado paso a una etapa en la cual se le concede un nuevo respeto a los mapas (Kaplan, 2012) Además, se le ha recordado a los cándidos que la geografía es una parte fundamental tanto del *por qué* como del *qué* de las Relaciones Internacionales, sobre todo en materia de seguridad, agregando que en el siglo XXI la mayoría de los factores geográficos que ayudaron a moldear la historia continuarán incidiendo en el futuro de la política internacional (Marshall, 2017)

En esta línea de corte reivindicatorio se inscriben, por citar un caso, los alegatos en torno a la llegada de un “siglo de naciones” provocada por el fracaso de la implementación de un “siglo (norte)americano”, novedad que devuelve todo su sentido a la noción de soberanía estatal (Sapir, 2008) Por otro lado, esas naciones soberanas, en función de sus intereses y capacidades -éstas últimas fluctuantes-, procurarán acceder a nuevos posicionamientos en el tablero internacional o consolidar los lugares ya obtenidos, habilitando reediciones de la tradicional “Trampa de Tucídides” en términos de potencias revisionistas y “statusquoistas” (Losurdo, 2016) Como telón de fondo, todos esos actores deberán funcionar en un contexto caracterizado por el incremento poblacional y la reducción de los recursos naturales (en especial recursos energéticos), cuyo control será

uno de los ejes claves de la diplomacia, e incluso una de las principales causas de conflictos armados interestatales, condición similar a la registrada a fines del siglo XIX (Gray, 2004; Klare, 2001)

Vale aclarar que cualquier revisión de los criterios cartográficos vigentes impacta de manera directa en el campo de la geopolítica, siendo que -a grandes rasgos- ésta se centra en los modos en que las Relaciones Internacionales se definen en función de los factores geográficos (Marshall, 2017) Específicamente en materia de seguridad, la geopolítica se vincula de forma directa y constante con la evolución de los conflictos armados intra e interestatales, ya que a través de ellos se definen las fronteras territoriales y las soberanías nacionales (Pastor, 2005) La revisión en cuestión viene de la mano de las lecturas geopolíticas tipificadas como “críticas”, que trascienden la matriz estatal y las políticas de poder distintivas de la geopolítica clásica, alcanzando de esa manera temas de análisis otrora soslayados, donde campean actores no estatales y dinámicas transnacionales; ejemplo paradigmático de lo antedicho es el abordaje geopolítico de la criminalidad organizada (Labrousse, 2011) o al terrorismo salafista (Martin, 2015; Larroque, 2016)

En esta reflexión sobre la dimensión espacial de las cuestiones de seguridad, adquiere una importancia capital el fenómeno de la globalización. La globalización incide profundamente en el campo de la Seguridad Internacional, sin que deba ser considerada una amenaza en sí misma, como ha llegado a plantearse. Como ya hemos considerado (Bartolomé, 2016), sería más correcto entenderla como un “potenciador” (IEEE, 2013) o “conductor” (Williams, 2013) de otras amenazas o riesgos, tal cual lo son el cambio climático, la urbanización descontrolada o la proliferación de ideologías radicales, entre otros. Es interesante en este sentido el enfoque de Keohane respecto a la “globalización de la violencia informal”, indicando la necesaria revisión de una forma obsoleta de entender la seguridad, enmarcada únicamente en ámbitos geográficos estáticos; agrega este teórico institucionalista que la globalización de la violencia informal no es estrictamente novedosa, aunque se potenció enormemente con el abaratamiento de los costos de transporte y comunicaciones, facilitando que el territorio deje de ser concebido como un límite natural, para ser asimilado como una plataforma de proyección (Sánchez Carbas, 2011)

Hay otros efectos indirectos de la globalización en el campo de la seguridad, más allá de la referida potenciación de amenazas transnacionales. Eventos muy lejanos pueden incidir de manera inmediata en cualquier área del mundo, a la vez que cuestiones locales adquieren rápidamente repercusión internacional (Rojas Aravena, 2011) Además, la globalización incide en el empoderamiento de algunos actores y el debilitamiento de otros; en la influencia en rivalidades tradicionales; y en la generación de profundos cambios políticos, económicos y sociales susceptibles de derivar -a través de rechazos y resistencias- en cuadros de violencia e ingobernabilidad (Lutes, Bunn y Flanagan, 2008)

3. Algunas cuestiones centrales de la agenda de Seguridad Internacional ampliada

Hoy la Seguridad Internacional ha dejado atrás su enfoque tradicional, de aristas westfaliana y clausewitziana, ampliando sus contenidos como correlato directo de los impactos recibidos desde la Teoría de las Relaciones Internacionales. En este contexto,

numerosas y heterogéneas cuestiones integran su agenda, por demás dinámica. A tal punto es amplia y heterogénea la agenda de la Seguridad Internacional contemporánea, que diferentes estudiosos proponen novedosos conceptos para describirla y explicarla, sirviendo como ejemplos las ideas de “inseguridad difusa” (Méndez Gutiérrez del Valle, 2011) e “incertidumbre estratégica” (Tello, 2010) En este contexto, entre los temas que se destacan por su importancia, en un breve listado que no pretende en modo alguno ser exhaustivo, consideramos la solidez institucional del Estado, las mal llamadas “nuevas amenazas”, la legitimidad de las intervenciones armadas individuales o colectivas, y la fisonomía de los conflictos armados actuales. Debido a que en trabajos recientes nos hemos concentrado especialmente en esta última cuestión (Bartolomé, 2017), en este caso repararemos en las tres primeras.

Se ha alegado que la solidez de los Estados modernos está en crisis, producto de la interacción de diferentes factores, entre ellos la emergencia de nuevos actores, en un contexto de globalización; el avance de procesos de descentralización política; el fortalecimiento de entidades políticas supraestatales, finalmente, el resurgimiento de particularismos identitarios (Méndez Gutiérrez del Valle, 2011) En términos de seguridad, la referida solidez estatal está asociada a la caída sostenida de los niveles de gobernabilidad, que en determinado punto afectan negativamente el control efectivo del territorio y el monopolio de la violencia, sendos atributos básicos del Estado moderno en términos weberianos. Las primeras conceptualizaciones en torno a la remanida figura de “Estado Fallido”, surgida en las postrimerías del siglo pasado, abordaron esas situaciones, aunque luego cedieron frente a otros conceptos más flexibles y menos controversiales (Zapata Callejas, 2014) Así cobra relevancia la idea de “Estados débiles”, que en la lectura de Sohr (2000) pueden dividirse además en “Cuasi-Estados” y “Estados Ficticios”, y que en visiones más avanzadas guardan estrecho vínculo con indicadores de naturaleza económica, política, social y de seguridad (Rice & Patrick, 2008). La idea de “Estados Fracasados” es ambigua, fluctuando desde el derrumbe del gobierno central y la eclosión de enfrentamientos armados internos, para Hobsbawn (2006), hasta cuadros más complejos que involucran mayor cantidad de factores, para Holsti (citado en Aznar, 2012) A su turno, la pérdida de control de territorio por parte de la autoridad estatal ocupa un lugar nodal en las respectivas nociones de “Estados Frágiles” de Woodward (2006) y Kaldor (2002), aunque la teórica británica también repara en el empleo del aparato estatal por parte de las élites en beneficio propio, ignorando el interés público.

De esta manera Estados con debilidad extrema, fracasados o frágiles, aun sin pretenderlo, pueden servir como asiento de contrapoderes o “soberanías privadas” que se oponen a la soberanía estatal (Joxe, 2003), al carecer de poder efectivo para impedirlo. Esta situación se verifica actualmente con las organizaciones terroristas, agravando ese flagelo (Brito Gonçalves & Reis, 2017) Un efecto semejante se registra con la criminalidad organizada, cuyo surgimiento se ve favorecido por entornos sociales y espacios geográficos donde los Estados no cumplen con cierta eficacia algunas de sus funciones; en esos contextos, los criminales sustituyen al aparato estatal en el cumplimiento de esas funciones, siendo usual que esa usurpación de funciones se extienda a otras áreas (De la Corte Ibañez y Giménez Salinas, 2015) Las organizaciones criminales despliegan “mecanismos de dominación social”, incluyendo la regulación de la violencia y la imposición de orden, que el Estado tácitamente puede tolerar, sea por el costo que tendría su intervención directa, por la incapacidad real para hacerlo, o incluso por el rechazo popular que podría

generar su intromisión (Duncan, 2015) Como agravante de las situaciones descritas, el asentamiento de organizaciones terroristas o criminales en el espacio geográfico de un Estado con debilidad extrema, fracasado o frágil promueve otro importante debate en términos de Derecho Internacional, en torno al grado de responsabilidades que le asiste al aparato estatal en cuestión, respecto a los territorios que no controla (Valasek, 2003)

En una retroalimentación negativa que conforma un círculo vicioso, la aparición y consolidación de la criminalidad conlleva erosiones adicionales a la gobernabilidad, por vía de la corrupción. En este punto, la afectación de las estructuras públicas a través de procesos de criminalización deriva en situaciones de “captura del Estado” en las cuales la organización criminal extiende su influencia corruptora sobre buena parte de la clase política, condicionando la formulación, interpretación y aplicación de las normas. En el caso específico de las drogas ilegales, el caso extremo de los procesos de criminalización exitosos es el de los llamados “narcoestados”, en los cuales la economía del país depende básicamente de los ingresos procedentes de las actividades criminales en su territorio (De la Corte Ibañez y Gimenez Salinas, 2015)

Junto con el terrorismo y la criminalidad organizada, la eclosión de conflictos armados también se ve favorecida por la extrema debilidad o fragilidad del Estado, o su virtual fracaso. Lejos de explicaciones lineales, una hipótesis de trabajo en este sentido postula que en países sin estructuras estatales robustas y estables, no se observan élites políticas eficaces y transparentes que no intenten valerse de los medios a su alcance para incrementar su poder y riqueza personal, sea accediendo al aparato estatal u oponiéndose al mismo; a tal efecto, utilizan recursos ideológicos con los que explotan clivajes culturales, para conseguir seguidores y movilizar apoyos. En otros términos, una amalgama de codicia y ansias de poder, discurso ideológico y líneas divisorias étnicas y religiosas que se transforman en “líneas de ruptura” que separan amigos y enemigos, todo esto facilitado por la debilidad estatal (Múnkler, 2005)

En la etapa que Hobsbawn tipifica como el “segundo brote de barbarie” del siglo XX, correspondiente a los hechos de violencia y contraviolencia que signaron las últimas dos décadas de esa centuria, la desorganización civil y el derrumbe de los aparatos estatales fomentaron el incremento de la violencia, en clave cultural, particularmente étnica y confesional, derivando incluso en matanzas y genocidios sistemáticos (Hobsbawn, 2006) No es casual que un autor europeo apele al concepto de “guerras de caos” para referirse al grado de violencia que se observa en los conflictos armados resultantes de la ausencia de autoridad central, con proliferación de actores no estatales que persiguen metas criminales, políticas o religiosas, en los cuales la inseguridad lleva a la población a procurar protección al abrigo de identidades primarias, como las religiosas y étnicas (Dos Santos, 2016)

La cuestión de la legitimidad de las intervenciones armadas, unilaterales o colectivas, adquiere un lugar prioritario. Esta importancia comienza a configurarse entre fines del siglo pasado, cuando la OTAN interviene en Kosovo, y el trienio que comprende a los atentados terroristas del 11S y las ulteriores operaciones militares en Afganistán e Irak. Precisamente ambos eventos, los de 1998 y 2001-2003, volvieron a poner sobre el tapete la cuestión de las llamadas “guerras justas”. En esa controversia se perfilaron con cierta nitidez dos posiciones, la estadounidense que pretendía una flexibilización del Derecho Internacional y las instituciones existentes en la materia, que le garanticen un margen de acción más amplio para el empleo del poder, y la europea menos proclive al cambio,

desde el momento en que le atribuye a ese Derecho Internacional e instituciones su éxito tras la Segunda Guerra mundial, entendiendo que un debilitamiento de ellas podría facilitar el resurgimiento de pujas de poder en sus áreas de interés (Valasek, 2003)

En una actualización de sus postulados casi tres décadas después de su primera versión (1977), Walzer ha alegado que la doctrina de la Guerra Justa no defiende ninguna guerra en concreto ni renuncia al acto bélico en sí mismo, sino que plantea que existen guerras que sí se pueden librar y hay Estados que efectivamente contemplan el empleo de la fuerza; de cara a esa situación, urge actualizar el *cómo* y el *cuándo*, para incorporar nuevos formatos y desafíos (Walzer, 2004) Los contrapuntos en torno a estas cuestiones son enormes. Walzer admite que una guerra librada contra la amenaza terrorista técnicamente podría tipificarse como justa aa; otros autores subrayan que cada vez más el terrorismo se aproxima en intensidad a una guerra, justificando y tornando legales acciones militares de Estados que en otras épocas hubieran sido inaceptables (Brito Gonçalves & Reis, 2017) Esta lectura registra importantes coincidencias con los planteos en torno a un “cambio de escala” del terrorismo y la guerra contemporánea, en términos de violencia, que se describirán más adelante (*vide infra*)

Contrario sensu, se han tomado en consideración las acciones libradas por Estados Unidos en el marco de la llamada Guerra contra el Terrorismo para rechazar empleos del poder militar basados en actitudes unilateralistas justificadas en presuntos excepcionalismos, que se racionalizan en términos de independencia y soberanía nacional (Barber, 2004) Una tercera postura, no acepta el concepto de Guerra contra el Terrorismo, independientemente de la identidad de sus protagonistas, postura que inhibe considerar a esa conducta como justa; por ejemplo, se ha tildado a esa presunta guerra como una expresión metafórica, siendo que el enemigo no está en condiciones de generar una derrota (Hobsbawn, 2006), o como la asunción schmittiana de “guerra como estado (de cosas)”, una contienda permanente e indefinida en la cual el enemigo existe aunque hayan cesado las hostilidades y las operaciones militares (Pastor, 2005) Talal Asad (2008) incluso pone en tela de juicio la eventual superioridad moral de determinadas guerras frente al fenómeno terrorista, concluyendo que la idea de “guerra justa” es utilizada por Estados victoriosos para justificar su propio comportamiento; entre sus argumentos, desarrolla la idea de “escala de crueldad” según la cual la generación de muerte a civiles, la destrucción de áreas urbanas y la ruptura de la vida cotidiana generada por el Estado suele superar a la provocada por el terrorismo.

En cualquier caso, el terrorismo configura una amenaza concreta. El debate en torno a la legitimidad de las intervenciones armadas se torna aún más agudo en situaciones donde no se registra una amenaza externa tangible, sino en todo caso un cuadro de inestabilidad externa -a la fuente de intervención- que podría eventualmente afectar la estabilidad interna, globalización e interdependencia mediante. En esta línea, el empleo del instrumento militar podría evitar que problemas externos se transformen en internos, lo cual implica un desplazamiento del concepto *defensa* en favor del concepto *protección* (Joxe, 2003) Inevitablemente la cuestión deriva en los ataques armados de tipo preemptivo, o anticipatorio, que -al contrario de los ataques preventivos- no pueden ser interpretados como una necesidad imperiosa de autodefensa dirigida contra amenazas directas, inmediatas y específicas (Fontenla Ballesta, 2007)

La legitimidad de las intervenciones armadas, unilaterales o colectivas, también tiene vínculo directo con la ya mencionada y controvertida idea de “responsabilidad de

proteger" (R2P), según la cual los Estados soberanos tienen la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos de catástrofes -naturales o antropogénicas- evitables; en caso de no hacerlo, la comunidad internacional debe ejercer ese derecho (Fuentes y Rojas Aravena, 2005) Ese ejercicio adopta la forma de una intervención humanitaria que encuentra su primer caso paradigmático en la Operación Fuerza Aliada desarrollada por la OTAN (sin resolución de respaldo de Naciones Unidas) en Kosovo, donde el móvil fue proteger los derechos de una minoría étnica y su persecución sistemática, imponiendo el respeto a los Derechos Humanos, entendiendo que la comunidad internacional no puede permanecer impasible frente a una limpieza étnica que tiene la capacidad de detener (Sohr, 2000) De acuerdo a ciertas perspectivas críticas, la génesis de esta lectura remite a la aparición del concepto de *enlargement* de la mano de Anthony Lake que, en sus criterios de discriminación del espacio internacional, incluye regiones en crisis donde debe implementarse la ayuda humanitaria, como antesala de un posterior arraigo de la democracia y el sistema económico de libre mercado (Joxe, 2003) Versiones escépticas alertan que las operaciones humanitarias y la R2P podrían configurar el formato a través del cual determinados actores dotados de las capacidades necesarias, intenten expandir su modelo -o realizar una "promoción de estabilidad" en áreas donde tienen intereses, en un esquema de Seguridad Cooperativa (Cohen, 2001)-, decidiendo cuándo y cómo aplicar las resoluciones de Naciones Unidas, o incluso actuando sin ellas. "*Quién nos protege de la Responsabilidad de Proteger?*", plantea Losurdo (2016, p. 353) a modo de corolario.

En relación a las llamadas "nuevas amenazas" debe decirse que no existe consenso en cuanto a cuáles son exactamente los alcances del concepto. Algunas lecturas erróneas entienden que las nuevas amenazas tienen que ver con un discurso que surge en Estados Unidos para el disciplinamiento geopolítico de América Latina (Ramos, 2015) En realidad, su origen remite a la Comisión Palme y su referencia a cuestiones no necesariamente nuevas que se añaden a las amenazas tradicionales de la época de la Guerra Fría y que son vistas a través del prisma de seguridad (Kalil Mathias, 2015; Saint Pierre, 2013) En esta línea de pensamiento, en las últimas décadas ciertas amenazas han sido profundamente transformadas por diferentes factores, entre ellos la citada globalización. A modo de ejemplo, se indica que en otras épocas las amenazas a la seguridad eran estáticas, predecibles, homogéneas, con cierta rigidez y resistentes al cambio; hoy, en cambio, se caracterizan por su dinamismo, su cambio constante, su operación en red y la escasa predictibilidad que proporcionan (Schreier, 2009)

Producto de la vaguedad conceptual imperante, las jerarquizaciones en este campo abundan y presentan importantes diferencias entre sí. En lo personal, consideramos particularmente relevantes al terrorismo, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y el conjunto de cuestiones que suelen englobarse vagamente como "ciberamenazas" o incluso "ciberguerra". En este último caso, a partir de la adaptación de los postulados de una especialista en este campo, la referencia apunta a tipos de conflictos en los que el ciberespacio es el campo de batalla, las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) constituyen la principal arma, las Infraestructuras Críticas⁴ son particularmente vulnerables y, finalmente, cuentan con ventaja las estructuras en red (Quintana, 2016) En este sentido, no sólo se ha vuelto estratégicamente

⁴ El concepto de Infraestructuras Críticas refiere a sistemas, máquinas, edificios e instalaciones relacionadas con la prestación de servicios esenciales (Quintana, 2016:95)

relevante el ciberespacio, sino que se evidencia la perentoria necesidad de un nuevo cuerpo de teorías y doctrinas estratégicas que se refieran a la forma y el grado de respuestas “cinéticas” a los ataques virtuales (Kissinger, 2016)

En cuanto a los otros tres fenómenos mencionados, han sido caratulados como “la trinidad de amenazas preeminentes”, subrayando su transnacionalidad; su capacidad para mutar en función de las circunstancias; el uso en beneficio propio de las fronteras y soberanías estatales, que constituyen barreras al accionar de los gobiernos nacionales; y su operatoria en red (Schreier, 2009) De esa trinidad, merece una especial consideración el terrorismo pues, al contrario de las otras dos amenazas preeminentes, no cuenta con una definición consensuada de la comunidad internacional, plasmada en una convención de las Naciones Unidas. Coexisten literalmente cientos de definiciones, de diferente tipo, en buena medida porque su consideración más que técnica, es moral (Silva, 2017) Con esta vaguedad conceptual, sí resulta claro que el terrorismo es más una dinámica que una estructura, y más una lógica de acción que un mero método (Brito Gonçalves & Reis, 2017)

Otro enfoque (Sepúlveda, 2007) coinciden en otorgarle una particular relevancia al crimen organizado y el terrorismo, destacando del primero su degradación de la capacidad estatal para garantizar la ley y el orden, facilitando la eclosión de nuevos conflictos y acciones terroristas; en el segundo caso, en tanto, enfatiza en el intenso empleo de medios de comunicación para visibilizar sus acciones ante la opinión pública, así como en el riesgo latente de empleo de ADMs. Ese eventual uso podría entenderse como el corolario de un incremento progresivo de la letalidad del fenómeno terrorista, sobre el cual -ya anticipamos en pasajes anteriores- se ha opinado que en los últimos tiempos ha experimentado un “cambio de escala” en términos de violencia que lo asemeja en cierto punto con la guerra contemporánea (Ruggiero, 2009)

La revolución registrada en las TICs se halla detrás de la operación en redes del crimen organizado y el terrorismo. En el primer caso, configuran el sustento de su constante propagación hasta alcanzar una escala virtualmente global, en lo que un autor ha dado en llamar “diáspora criminal”, proceso que puede adoptar formatos de expansión, trasplante o representación (Garzón, 2013) La propagación de las actividades criminales transnacionales hasta alcanzar una escala global está acompañada por su creciente interpenetración con las actividades económicas lícitas, al punto de tornarse virtualmente imposible discriminar entre ambas esferas. Esto ha llevado a sugerir como otra especificidad de la criminalidad organizada, teniendo presente su presencia en los conflictos armados contemporáneos, su manejo tanto del capital financiero como de la violencia (Joxe, 2003) En la esfera terrorista, en tanto, ya con la irrupción de *Al Qaeda* comenzó a registrarse cómo este fenómeno adoptaba las estructuras celulares de los carteles de la droga y de las corporaciones de negocios virtuales, comenzando a semejar una suerte de multinacional global (Gray, 2004)

Tres apuntes se desprenden de esta novedad, siempre en referencia a la organización de *Osama bin Laden*: en primer lugar esa multinacional, como resultado de sus enormes capacidades, no sólo prescindió del patrocinio estatal sino que -inversamente- se encontró en capacidad de patrocinar Estados, cuya conducta sutilmente logró controlar o al menos influenciar, como precisamente se constató en el caso del régimen *talib* de Afganistán (Ortega, 2002); segundo, se asistió *de facto* a la mundialización de la acción terrorista por parte de un actor que nucleaba entidades que llevaban a cabo acciones

violentas en diferentes países, acompañando la acción central en el teatro principal (Verstryngue, 2005); en tercer lugar, los mecanismos por los cuales esas entidades autónomas se incorporaron a la red globalizada del terrorismo guardan semejanza con un sistema de “franquicias” en el cual *Al Qaeda* pasó a ser una marca, con un pequeño núcleo central operando como una suerte de casa matriz (Liogier, 2017)

Hoy, con la organización *Estado Islámico* o *Daesh* habiendo desplazado del centro de atención a *Al Qaeda*, las redes terroristas cubren el globo y están sólidamente conectadas sin ser dirigidas verticalmente, exhiben alto grado de coordinación entre sus nodos aunque éstos mantienen importantes márgenes de autonomía, y se muestran capaces de articular estrategias complejas pese a no tener estructuras centralizadas (Badai i Dalmales, 2015) El próximo paso de este proceso evolutivo consistiría, consumada la derrota de Estado Islámico y su pérdida del control territorial de su ecúmene en Medio Oriente, en su desplazamiento del plano físico a un espacio virtual desterritorializado mucho más vasto, manteniendo su influencia en la opinión pública y sus nodos mediante la difusión de su ideario a través de las TICs (Liogier, 2017)

En las diferentes manifestaciones de este novedoso terrorismo globalizado se observan dos particulares formas de asimetría, que se suman a las ya referidas precedentemente y que virtualmente anulan las ventajas militares, económicas y políticas de los actores estatales. Por un lado, una “asimetría de información”, que subraya que las sociedades saben menos sobre las redes terroristas que pueden agredirlas, que las redes sobre las sociedades susceptibles de ser su blanco; por otra parte, y específicamente para el caso del terrorismo de raíz religiosa, una “asimetría de creencias” que apunta a la creciente dificultad en prevenir el accionar terrorista de organizaciones propensas al martirologio (Sánchez Cabarcas, 2011)

4. Efectos de la ampliación de la agenda de la Seguridad Internacional

La flexibilización de los límites y contenidos del campo de estudio de la Seguridad Internacional, con la consecuente ampliación y complejización de su agenda, ha generado diferentes efectos de importancia, en lo que hace a su tratamiento. Desde el punto de vista de quien suscribe este trabajo, cuatro de esas repercusiones se destacan especialmente por su relevancia, consistiendo la primera de ellas en la revalorización de la cooperación, como herramienta clave e imposible de soslayar, a la hora de lidiar con las amenazas y riesgos que presenta el tablero global.

La cooperación es, lógicamente, el ámbito de la Seguridad Internacional donde mayor incidencia tienen los planteos teóricos liberales. Deriva de la existencia de una insoslayable “interdependencia de seguridad” (Ikenberry, 2013) y fue tildada de imprescindible por las Naciones Unidas y también por la Organización de Estados Americanos (OEA) a escala hemisférica para poder enfrentar con éxito un escenario caracterizado por amenazas diversas que no reconocen fronteras, se interconectan entre sí y se manifiestan en diferentes planos (ONU, 2004; Rojas Aravena, 2011) En este punto se ha alegado que ninguna nación más allá de su poderío ni el excepcionalismo de sus causas puede actuar unilateralmente (al menos de manera continuada) sin recurrir a la cooperación, siendo que ésta es una exigencia impuesta por la interdependencia; desde esta perspectiva, la soberanía y el poder militar deben compatibilizarse con la cooperación y el derecho (Bar-

ber, 2004) Este imperativo de compatibilidad se torna más evidente desde el momento en que se transita una etapa internacional en la cual no se registra un país o grupo reducido de países con la capacidad de proveer el “bien público global” seguridad (Haass, 2008; Bremmer & Roubini, 2011)

En este sentido, se ha alegado en favor de la implementación de un sistema de gobernanza global de la seguridad (Ikenberry, 2013), un escenario que guarda puntos de contacto con la imposición a escala mundial de un “paradigma de seguridad sostenible” (Abott, Rogers & Sloboda, 2008) Pero lo cierto es que ese sistema hasta el momento no existe, ni ese paradigma se ha instalado. Frente a esa carencia, las expectativas de avance en materia de cooperación pasan en buena medida por la constitución de arquitecturas de seguridad de diferente tipo, pudiendo fluctuar desde el plano bilateral al unilateral, en un amplio rango de opciones. Mientras el formato más usual en el plano bilateral es el de las llamadas Medidas de Confianza Mutua, entendidas como acciones destinadas a prevenir situaciones de crisis y conflicto, de necesaria reciprocidad y efecto progresivo (Rojas Aravena, 2011), en el nivel multilateral las alternativas evolucionan hasta complejos modelos de Seguridad Cooperativa que incluyen acciones diplomáticas e incluso militares para promover la estabilidad en zonas externas donde pueden verse afectados los intereses de los miembros (Cohen, 2001)

La constitución de arquitecturas de seguridad es una opción que se ve facilitada por previas conformaciones de Comunidades de Seguridad. Sea en sus elaboraciones iniciales (Adler & Barnett, 1998) o en versiones posteriores (Maciejewski, 2002), las comunidades de seguridad reconocen entre sus pilares fundamentales tanto a la existencia de opiniones y visiones compartidas que facilitan el desarrollo de confianza e identidades comunes -cuestión oportunamente subrayada por las perspectivas constructivistas-, como a la existencia de factores externos precipitantes. Estos factores, en el plano regional, constituyen el elemento central de los Complejos de Seguridad, entendiendo bajo este concepto a grupos de Estados definidos por proximidad geográfica que comparten enfoques primarios sobre seguridad (Buzan, Waever & De Wilde, 1998)

Un segundo efecto en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, a partir de la flexibilización de los límites y contenidos de este campo de estudio, consiste en la revalorización de nuevos enfoques, integrales, de Seguridad Nacional. Las estrategias de Seguridad Nacional refieren a las decisiones sobre el empleo de los diferentes recursos de poder del Estado para resolver sus problemas de seguridad. Hoy esas estrategias trascienden el mero empleo del instrumento militar -aunque lo incluyen- y desde esa perspectiva se entiende que se las asocie con una “gran estrategia”, que será más grande cuantos más elementos incluya (Arteaga & Fojón, 2007) Tanto en su planteo general, como en lo que hace al uso de la fuerza, la Seguridad Nacional trasciende la rígida dicotomía interior-exterior; incluye entre sus objetivos la contribución a la estabilidad global; presupone la interacción civil-militar y las respuestas integradas entre diferentes áreas de gobierno; enfatiza en la cooperación con otros países, todo esto en un marco de respeto a las formas democráticas de gobierno y los Derechos Humanos (Enseñat y Berea, 2009)

En nuestra visión, una tercera consecuencia de la ampliación y complejización de la agenda de Seguridad Internacional es la revalorización de la actividad de Inteligencia Estratégica. La fundamentación es clara, en el escenario internacional contemporáneo “el paradigma del enemigo conocido, las fronteras definidas y los objetos unívocos ha des-

aparecido en gran manera” (Sepúlveda, 2007, p.80) Esta situación provoca incertidumbre, que se reduce a través de una adecuada labor de inteligencia correctamente interpretada por los decisores (Anguita Olmedo y Campos Zabala, 2008)

En línea con diferentes trabajos anteriores (Bartolomé, 2015; 2017), entendemos a la Inteligencia Estratégica como el producto de inteligencia para empleo del máximo poder decisorio, que trasciende a la inmediatez y la coyuntura para identificar en relación al Estado, con un horizonte temporal mayor, tanto amenazas reales o potenciales, como oportunidades. Los desafíos que presenta el actual tablero global exigen contar con avezados especialistas en cuestiones específicas, con alta capacidad interpretativa y profundos conocimientos culturales, incluso idiosincráticos, sobre la cuestión tratada. Especialistas aptos para el trabajo en equipo, para poder integrar cuerpos constituidos con finalidades analíticas concretas. Y con alto grado de adaptabilidad al cambio, siendo que en el campo de la inteligencia se pasa “de la prevención de lo conocido al management de lo desconocido” (Schreier, 2009, p.4)

Frente a un escenario caracterizado por amenazas complejas que operan transnacionalmente, muchas veces empleando en su propio beneficio las fronteras y las soberanías (en tanto obstáculos y barreras para la acción de los gobiernos), y se organizan en red, la cooperación en materia de inteligencia se ha vuelto imperativa (Anguita Olmedo y Campos Zabala, 2008; Schreier, 2009). Incluso se ha postulado como un ideal de difícil realización por el momento, la constitución de una amplia red de organismos de inteligencia para trabajar de cara a amenazas comunes y riesgos compartidos (Sepúlveda, 2007)

Finalmente, una cuarta consecuencia de la nueva agenda de Seguridad Internacional refiere a la imperativa necesidad de contar con un nuevo tipo de recursos humanos para lidiar de manera eficaz con un ambiente tan heterogéneo, complejo y dinámico. Este planteo excede a la simple profesionalización de los integrantes de las instituciones militares, pues ese concepto -surgido en los Estados modernos europeos del siglo XIX- suele circunscribirse a la apoliticidad del sector castrense, su marginación de los asuntos políticos y su distanciamiento de las instancias decisorias gubernamentales (Chaparro, 2008) Usualmente, las referencias en este sentido suelen asociarse con un nuevo perfil de soldado profesional, una cuestión que comenzó a ser objeto de estudio sobre todo a partir de las tesis de Moskos y su idea del “militar posmoderno” (Moskos, 2000) Su planteo, profundizado por otros autores, indica que en la actualidad los militares profesionales tienen que ser idóneos para interactuar con la esfera civil, desarrollar misiones no tradicionales, actuar en operaciones multilaterales e incluso integrarse en estructuras internacionales (siendo la OTAN el caso paradigmático); todo eso en un contexto de capacitación y actualización permanentes, y destrezas para el manejo de tecnologías avanzadas.

La referencia a recursos humanos aptos, empero, no se circunscribe a los militares de carrera. En ese sentido, el panorama de la Seguridad Internacional contemporánea también demanda funcionarios especializados en la conducción cívica de los asuntos de la Defensa. Funcionarios cuyo cometido esencial consista en la definición de la política y la estrategia de la Defensa y los roles que le corresponden al instrumento militar en función del contexto externo vigente; *in extenso*, que puedan identificar los desafíos de seguridad, cómo enfrentarlos, que capacidades se requieren y cuáles son las fortalezas y debilidades de ellas (Daly Hayes, 2008) No es casual la alusión al “control cívico” en lugar

del trillado “control civil” originado en escritos de Huntington y Janowitz de más de medio siglo de antigüedad, pues el segundo concepto no garantiza por sí mismo que los funcionarios civiles implementen decisiones correctas. De ahí que algunos especialistas en estas cuestiones (Bruneau, Boraz & Matei, 2008) se manifiesten en favor del concepto “Reforma del Sector Seguridad”, trascendiendo a las Fuerzas Armadas y su subordinación al poder político, para indagar en torno a las amenazas existentes, las doctrinas vigentes, los roles y misiones de los organismos estatales. Por otro lado, como se desprende de su denominación, este concepto no se restringe únicamente al sector Defensa y las Fuerzas Armadas, haciéndose extensivo a todo el conjunto de instituciones de seguridad, un abordaje compatible con la idea de Seguridad Nacional anticipada previamente.

5. Conclusiones

A lo largo del presente trabajo, hemos intentado identificar tanto los rasgos preponderantes de la Seguridad Internacional contemporánea, como su impacto en términos de agenda. En este sentido, lo primero que se observa es que efectivamente se han modificado los límites temáticos de este recorte disciplinar en relación a los tiempos de la contienda bipolar normalmente denominada Guerra Fría. Esa modificación ha tenido un sentido expansivo y consistió en una ampliación que se expresa en la incorporación de nuevos actores y una gran cantidad de cuestiones que exhiben un alto grado de heterogeneidad entre sí. Los temas que monopolizaban este campo de estudio siguen estando presentes y gozan de vigencia, aunque carecen del estatus monopólico de otros tiempos.

Resulta claro que la ampliación temática de la Seguridad Internacional es resultado directo de la insuficiencia para explicar una realidad pródiga en amenazas que exhiben las tradicionales perspectivas westfaliana y clausewitziana, focalizadas en el uso estatal de la fuerza y entendiendo a la guerra como un conflicto armado librado en forma abierta entre dos o más Estados a través de sus ejércitos regulares. En este proceso desempeñaron un papel clave las novedades registradas en el campo de las teorías de las Relaciones Internacionales a partir de principios de los años setenta, producidas a su vez por los vertiginosos cambios registrados en el escenario global. En un listado que no pretende en modo alguno ser exhaustivo, entre esas novedades se incluyen la idea de *transnacionalidad* y los enfoques de Interdependencia Compleja, en ambos casos con Nye y Keohane como principales referentes; el Constructivismo, con su rechazo a la inmutabilidad de los conceptos y su particular valoración de los factores culturales y sociales; otros enfoques críticos insertos en la Escuela de Copenhage; el Posestructuralismo, con su énfasis en el rol central de las ideas en la construcción de imaginarios políticos y sociales; y el Posmodernismo y su propuesta de nuevos conceptos y heterodoxas categorías de análisis geográfico, que trasciendan la cartografía política tradicional. En relación a este último punto, el impacto se extiende incluso al ámbito de la geopolítica, que trasciende sus abordajes tradicionales para alcanzar tópicos hasta entonces desatendidos.

Bajo la influencia de la Teoría de las Relaciones Internacionales, la ampliación de contenidos de la Seguridad Internacional ha redundado en la incorporación de numerosas cuestiones a su agenda, cuya amplitud y heterogeneidad ha llevado al empleo de novedosos conceptos para describirla y explicarla. La legitimidad de las intervenciones armadas individuales o colectivas, las mal llamadas “nuevas amenazas” y la solidez institucional del Estado, se inscriben en esta perspectiva.

Importa la solidez institucional del Estado en relación al concepto de gobernabilidad, cuya erosión acentuada deriva en cuadros de debilidad extrema, fragilidad o fracaso, favorables al asiento de organizaciones terroristas y criminales, así como al estallido de conflictos armados que suelen expresarse en términos culturales, con desmedidos niveles de violencia. Encuadrados bajo el *cliché* “nuevas amenazas”, el terrorismo, el crimen organizado y la proliferación de armas de destrucción masiva constituyen fenómenos cuyo agravamiento no es ajeno al fenómeno de la globalización ni a la evolución de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs); ambos factores sustentan tanto su creciente transnacionalidad, hasta alcanzar una escala global, como su accionar en red.

El trabajo ha permitido confirmar que la prioridad de la cuestión de la legitimidad de las intervenciones armadas, unilaterales o colectivas, se vincula en primer lugar con la cuestión de las llamadas “guerras justas” y los casos que pueden ser interpretados bajo ese prisma -particularmente en relación al terrorismo-, y en segundo término con la idea de “responsabilidad de proteger” y su traducción en intervenciones humanitarias. No cabe duda que las aristas más conflictivas giran en torno al empleo discrecional de determinadas situaciones que pueden efectuar actores estatales dotados de las capacidades necesarias, para realizar intervenciones que en realidad se vinculan con intereses propios, o no consensuados por la comunidad internacional.

En suma, frente a una agenda de Seguridad Internacional que se presenta heterogénea y dinámica, a partir de la flexibilización de sus límites y contenidos, entendemos que adquieren un nuevo valor la cooperación, como herramienta clave e imposible de soslayar, a la hora de lidiar con las amenazas y riesgos que presenta el tablero global; modernos enfoques integrales de Seguridad Nacional, que van más allá de la mera cuestión de la Defensa y el empleo del instrumento militar; una Inteligencia Estratégica capaz de reducir los altos niveles de incertidumbre existentes; y recursos humanos especialmente capacitados.

La cooperación, imprescindible en un contexto donde ningún actor puede proveer el “bien público global” seguridad, parece encontrar su clave en la previa conformación de Comunidades de Seguridad. En tanto, una concepción de Seguridad Nacional ajustada a las demandas del siglo XXI proyecta sus metas más allá del ámbito local para contribuir a la estabilidad global. Una eficaz Inteligencia Estratégica demanda, como requisito previo, recursos humanos con alto grado de especialización y estructuras proclives a la cooperación. Por último, el alegato en favor de recursos humanos capacitados trasciende a los militares profesionales -a los cuales incluye- para alcanzar a funcionarios especializados en la conducción cívica de los asuntos de la seguridad, idóneos en la identificación de desafíos y amenazas, y en el diseño e instrumentación de medidas para enfrentarlas con eficiencia.

6. Bibliografía:

- Abott C., Rogers P. & Sloboda J. (2008). *Más allá del terror. Las verdaderas amenazas que acechan al mundo*. Barcelona: Los Libros del Lince
- Acharia A. (2008). Nonhegemonic International Relations: A Preliminary Conceptualization. *Centre for Governance and International Affairs, University of Bristol, Working Paper 10-08*

- Achcar, G. (2007). *El Choque de Barbaridades*. Barcelona: Icaria
- Adler E. & Barnett M. (1998). A framework for the study of Security Communities. *Cambridge International Studies Review* (62), 29-66
- Anguita Olmedo C. y Campos Zabala M. (2008). La globalización de la inseguridad. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* (101-102), 11-32
- Arteaga F. y Fojón, E. (2007). *El planeamiento de la política de Defensa y Seguridad en España*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado
- Asad T. (2008). *Sobre el terrorismo suicida*. Barcelona: Laertes
- Attinà, F. (2001). *El Sistema Político Global*. Buenos Aires: Paidós
- 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 Press
- Aznar F. (2012). *La ecuación de la guerra*. Madrid: Montesinos
- Badai i Dalmases, F. (2015). *Orden y Desorden en el Siglo XXI*. Barcelona: Icaria
- Barber, B. (2004). *El Imperio del Miedo*. Buenos Aires: Paidós
- 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
- Bartolomé, M. (2017). El empleo actual del concepto Guerra en las Relaciones Internacionales. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* (11)1: 43-66
- Bouthoul, G. (1984). *Tratado de Polemología. Sociología de las guerras*. Madrid: Ediciones Ejército
- Bremmer I. & Roubini, N. (2011). A G-Zero World. *Foreign Affairs* (90)2
- Brito Gonçalves, J. & Reis, M. (2017). *Terrorismo. Conhecimento e combate*. Niteroi: Editora Impetus
- Bruneau, T., Boraz, S. & Matei, C. (2008). Toward a New Understanding on Civil-Military Relations. En F. Rivera Vélez (ed.), *Seguridad Multidimensional en América Latina* (pp. 145-151). Quito: FLACSO
- Buzan, B. (1997). *Rethinking Security after the Cold War*. *Cooperation and Conflict*, 32(1), 5-28
- Buzan B. & Hansen L. (2009). *The Evolution of International Security Studies*. Cambridge: Cambridge University Press
- Celi, P. (2015). La Seguridad Multifuncional en la región. En S. Alda Mejías y S. Ferreira (eds.), *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 13-29). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado
- Chaparro, J. (2008). Las Fuerzas Armadas sudamericanas y su participación en el escenario político continental. En A. Vargas Velásquez (ed.), *Perspectivas actuales de la*

Seguridad y la Defensa en Colombia y en América Latina (pp.176-208). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia

- Cohen, R. (2001). Cooperative Security: from Individual Security to International Stability En R. Cohen & M. Mihalka (eds.), *Cooperative Security New Horizons for International Order*. Garmisch: The Marshall Center
- Cooper, R. (2000). *The Post Modern State*. London: The Foreign Policy Centre
- Daly Hayes, M. (2008). La profesionalización de la carrera civil de la defensa. En A. Tamayo (ed.), *Conocer la guerra, construir la seguridad. Aproximaciones desde la sociedad civil* (pp. 199-203). Lima: Instituto de Defensa Legal
- De la Corte Ibañez, L. y Giménez Salinas, A. (2015). *Crimen.Org*. Barcelona: Ariel
- Del Rosso, S. (1995). The Insecure State (What Future for the State?). *Daedalus*, 124(2):175-207
- Dos Santos, L. (2016). *A guerra no meio de nós. A realidade dos conflitos do século XXI*. Lisboa: Clube do Autor
- Duncan, G. (2015). *Plato o plomo. El poder político del narcotráfico en Colombia y México*. México DF: Debate
- Enseñat y Berea, (2009) El concepto de Seguridad Nacional en las estrategias de Seguridad Nacional. En Centro Internacional de Toledo por la Paz (ed.), *Los Nuevos Paradigmas de la Seguridad* (pp.9-20). Madrid: Ministerio de Defensa y CIPax
- Fontenla Ballesta, S. (2007). *Los campos de batalla del futuro*. Madrid: Fajardo El Bravo
- Fuentes, C. y Rojas Aravena, F. (2005). *Promover la Seguridad Humana. Marcos éticos, normativos y educacionales en América Latina y el Caribe*. París: UNESCO
- Galtung, J. (1992). Geopolítica después de la Guerra Fría Un ensayo sobre la Teoría de la Agenda. En Instituto de Estudios Geopolíticos (ed.), *Geoestrategia y Relaciones Internacionales* (pp.49-65). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada
- Garzón, J. (2013) La Diáspora Criminal La difusión transnacional del crimen organizado y cómo contener su expansión (pp.1-26). En J. Garzón y E. Olson (eds.), *La Diáspora Criminal*. Washington DC: Woodrow Wilson Center
- Gray, J. (2004). *Al Qaeda y lo que significa ser moderno*. Buenos Aires Paidós
- Haass, R. (2008). La era de la no polaridad. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(3): 66-78
- Halliday, F. (10 de marzo 2002). New World, but the same Old Disorder. *The Observer*.
- Hobsbawn, E. (2006). *Guerra y Paz en el Siglo XXI*. Barcelona: Crítica
- Instituto Español de Estudios Estratégicos [IEEE] (2013). *Los potenciadores de riesgo*. Madrid: Ministerio de Defensa
- Ikenberry, J. (2013) La cooperación para la seguridad mundial en el siglo XXI. En J. Stiglitz y M. Kaldor (eds.). *La búsqueda de la seguridad. Protección sin proteccionismo y el desafío de la gobernanza global* (pp.127-154). Buenos Aires: Paidós
- Jepperson, R., Wendt, A. & Katzenstein, P. (1996). Norms, Identity and Culture in National

- Security. En P. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 33-77). New York: Columbia University Press
- Jordán, J. (2013). *Manual de Estudios Estratégicos y Seguridad Internacional*. Madrid: Plaza y Janés
- Joxe, A. (2003). *El Imperio del Caos*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- 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
- Kaplan, R. (2012). *The Revenge of Geography*. New York: Random House
- Katzenstein, P. (1996). Introduction: Alternatives Perspectives on National Security. En P. Katzenstein (ed.) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 33-77). New York: Columbia University Press
- Kernic, F. (2008). La producción de inseguridad en la sociedad global En C. Navajas Zubeldía y D. Iturriaga Barco (eds.), *Crisis, dictaduras, democracia* (pp 71-78). Logroño: Universidad de La Rioja
- Khalil Mathias, S. (2015). El desarrollo como variable de Seguridad Multidimensional en perspectiva regional: el caso de América del Sur. En S. Alda Mejías y S. Ferreira (eds.), *La Multidimensionalidad de la Seguridad Nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 53-53). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado
- Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial*. Barcelona: Debate
- Klare, M. (2001). *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Nueva York. Henry Holt/Metropolitan
- Krahmann, E. (2008). Security. Collective Good or Commodity? *European Journal of International Relations*, 14(3), 379-404
- Krause, K. & Williams, M. (1997). From Strategy to Security: Foundations of Critical Security Studies. En K. Krause y M. Williams (eds.), *Critical Security Studies. Concepts and Cases* (pp.33-59). London: University College London Press
- Labrousse, A. (2011). *Geopolítica de las Drogas*. Buenos Aires: Editorial Marea
- Larroque, A. (2016). *Geopolítica de los Islamismos*. Madrid: RIALP
- Liogier, R. (2017). *La guerra de civilizaciones no tendrá lugar: coexistencia y violencia en el Siglo XXI*. Salamanca: Comunicación Social
- Losurdo, D. (2016). *Un mundo sin guerras. La idea de paz, de las promesas del pasado a las tragedias del presente*. Barcelona: El Viejo Topo
- Lutes, C., Bunn, E. & Flanagan, S. (2008). *The Emerging Global Security Environment*. En S. Flanagan y J. Schear (eds.) *Strategic Challenges* (pp.1-19). Washington DC: National Defense University Press & Potomac Books
- Maciejewski W. (2002). *The Baltic Sea Region. Cultures, Politics, Societies*. Uppsala: Baltic University Press

- Marshall, T (2017). *Prisioneros de la Geografía*. Barcelona: Ediciones Península
- Martín J. (2015). *Estado Islámico. Geopolítica del caos*. Madrid: Libros de la Catarata
- Méndez Gutiérrez del Valle, R. (2011). *El Nuevo Mapa Geopolítico del Mundo*. Valencia: Tirant Lo Blanch
- Mora, A. (2008). Seguridad y democracia ¿concepciones antagónicas? En A.Vargas Velásquez (ed.), *Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa en Colombia y en América Latina* (pp.13-21). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- Moriconi Becerra, M. (2013). *Ser violento. Los orígenes de la inseguridad y la víctima-cómplice*. Buenos Aires: Capital Intelectual
- Moskos, C., Williams J. & Segal D. (2000). *The Postmodern Military. Armed Forces after the Cold War*. New York & Oxford: Oxford University Press
- Münkler H. (2005). *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*. Madrid: Siglo XXI
- Organización de las Naciones Unidas (2004). *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas
- Orozco, G. (2006). El concepto de Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (72), 161-180
- Pastor, J. (2005). Geopolítica, guerra y Balcanes globales. En J. Brandáriz (ed.), *Guerra global permanente. La nueva cultura de la inseguridad* (pp. 15-50). Madrid: Editorial de la Catarata
- Ortega A. (2002). Golpes a la globalización. En M. Castells y N. Serra (Eds.), *Guerra y Paz en el Siglo XXI* (pp. 149-153). Barcelona: Kriterion-Tusquets
- Querejazu Escobari, A. (2011) Gobernanza global y Estado, desterritorialización y desvanecimiento de la autoridad. En H. Godoy, H. González Arana y G. Orozco Restrepo (eds.), *Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales* (pp. 35-61) Barranquilla: Editorial Universidad del Norte
- Quintana, Y. (2016). *Ciberguerra*. Madrid: Editorial de la Catarata
- Rice S. & Patrick S. (2008). *State Weakness in the Developing World*. Washington DC: The Brookings Institution
- Rivera Vélez, F. (2008). Estudio introductorio. Seguridad Multidimensional en América Latina. En F. Rivera Vélez (ed.), *Seguridad Multidimensional en América Latina* (pp. 11-35). Quito: FLACSO
- Rojas Aravena, F. (2011). Seguridad Internacional, el espacio y posición de América Latina. En Instituto Español de Estudios Estratégicos (ed.), *Los desafíos de la Seguridad en Iberoamérica* (pp.19-82). Madrid: Ministerio de Defensa
- Ruggiero, V. (2009). *La Violencia Política*. Barcelona: Antrophos Editorial
- 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 en-*

- tre as nações* (pp. 11-38). São Paulo: Editora UNESP
- Sánchez Cabarcas, F. (2011). Seguridad en Medio Oriente: efectos del 11S y Teorías de Relaciones Internacionales. En H. Godoy, H. González Arana y G. Orozco Restrepo (eds.), *Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales* (pp. 299-321) Barranquilla: Editorial Universidad del Norte
- Sapir, J. (2008). *El nuevo Siglo XXI. Del siglo americano al retorno de las naciones*. Barcelona: El Viejo Topo
- Schreier F. (2009). Fighting the Pre-eminent Threats with Intelligence-led Operations. *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Occasional Paper No 16*
- Sepúlveda I. (2007). La Seguridad Internacional ante las Nuevas Amenazas. En Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (ed.), *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales* (pp.63-81). Buenos Aires: PNUD
- Silva, L. (2017). *Vidas Armadas*. Santiago de Chile: Planeta
- Sohr, R. (2000). *Las guerras que nos esperan*. Santiago de Chile: Ediciones B
- Tello, A. (2010). La Incertidumbre Estratégica. En M. Bartolomé (ed.), *Seguridad y Defensa en tiempos de Bicentenario. Visiones desde Argentina y Chile* (pp.21-34). Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales
- Tickner, A. (2011). Relaciones de conocimiento Centro-Periferia: hegemonía, contribuciones locales e hibridización. En H. Godoy, H. González Arana y G. Orozco Restrepo (eds.), *Construyendo lo global. Aportes al debate de Relaciones Internacionales* (pp. 18-34) Barranquilla: Editorial Universidad del Norte
- Valasek, T. (2003). New Threats, New Rules. Revising the Law of War. *World Policy Journal*, Spring, 17-24
- Verstryngne, J. (2005). *La guerra periférica y el Islam revolucionario*. Barcelona: El Viejo Topo
- Waever, O. (1999) Securitization and Desecuritization. En R. Lipschutz (ed.), *On Security* (pp.46-86). New York: Columbia University Press
- Walt, S. (1991). The Renaissance of Security Studies. *International Studies Quarterly*, 35(2), 211-239
- Walzer, M. (2004). *Reflexiones sobre la Guerra*. Barcelona: Paidós
- Williams, P. (2013). Lawlessness and Disorder: An Emerging Paradigm for the 21st Century. En M. Miklaucic, J. Brewer & G. Barnabo (eds.), *Convergence. Illicit Networks and National Security in Age of Globalization* (pp.15-36). Washington DC: National Defense University Press
- Woodward, S. (2006) *Fragile States: Exploring the Concept*. Madrid: FRIDE
- Zapata Callejas J. (2014). La teoría del "Estado fallido": entre aproximaciones y disensos. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* (9)1, 87-110

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Vol. 13, Núm. 2 (2018)

Enero-junio

Editorial

Diana Patricia Arias Henao

Artículos

Globalización y regionalización en la economía política internacional contemporánea: aportes para nuevas teorizaciones sobre las regiones fronterizas / **Raul Bernal Meza**

Possibilities of joint management of the seaflower biosphere reserve in the colombian-nicaraguan maritime border / **Silvia Cristina Mantilla Valbuena, Christian Chacón Herrera, Raúl Román Romero**

Cooperação na área de defesa na UNASUL: um balanço do Conselho De Defesa Sul-americano (cds) e seus limites atuais / **Rubén Miranda Gonçalves, Milton Bragatti**

¿Soft power o hard power? Reflexiones teóricas sobre la política exterior brasileña / **Andrés Peña Galindo**

La OTAN y la ampliación al Este: ¿hasta Ucrania? / **María Martínez Carmena**

La importancia de Corea del Norte para China

Camilo Patiño García

Religión, conflicto y violencia en Israel: expresiones religiosas sionistas y antisionistas. Visiones desde el Cono Sur / **Isaac Caro**

La política religiosa del gobierno de Narendra Modi. Pasado y presente del Bharatiya Janata Party en torno a los conflictos interreligiosos en India / **Clarisa Giaccaglia, María Noel Dussort**

Digitalización, automatización y empresas transnacionales de seguridad privada en áreas con capacidad estatal limitada / **Maximiliano Facundo Vila Seoane**

La propagación de innovaciones de la industria de alta tecnología en Colombia y México. Análisis cualitativo de insumo – producto / **Andrés Blancas Neira, Marco Antonio Marquez Mendoza**



ISSN: 1909-3063 // ISSN: 1909-7743 (En línea)
<https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/index>

Latin America Marine Corps: between the past and the future¹

Marcos Pablo Moloeznik²

*“When the Soldiers of the world are gone, when the absolute peace reigns,
only the Marines should remain as example of
everything beautiful and fascinating they were”*

Rachel de Queiroz,
Brazilian writer (1910-2003)

Abstract: Within the framework of the VII Marine Leaders of the Americas Conference (MLAC) held this year in Mexico City from March 12 to 16, it is appropriate to stop along the way and review the genesis, development, historical evolution and future perspectives of the terrestrial component of naval power in Latin America. The origins date back to the Spanish colonial era, in the case of the Spanish-speaking countries, and the Portuguese era, in the case of Brazil.

With this purpose in mind, brief considerations on the nature of the Marine Corps are presented, the past of the selected navy amphibious bodies of Latin America is explored, as well as their current situation and their future projection in the face of traditional and emerging threats, including a reflection on the three paradigms of naval power in the region in accordance with classic British naval doctrine.

Key words: Marine Corps, Naval Power, Latin America, Past, Future

Resumen: En el marco de la VII Conferencia de Líderes de Infantería de Marina de las Américas (CLIMA) celebrada en Ciudad de México en la semana del 12 al 16 de marzo del corriente año, resulta apropiado hacer un salto en el camino y llevar a cabo un análisis comparado del componente terrestre del poder naval de América Latina, los cuerpos de infantería de marina, mediante una revisión de su devenir histórico, a partir de la era colonial de España para el caso de los países hispano-parlantes y de Portugal, tratándose de Brasil.

Con este propósito, se parte por considerar la naturaleza de los Cuerpos de Infantería de Marina, su pasado mediante una selección de los mismos, para dar cuenta de su situación actual y perspectivas a futuro de cara a las amenazas emergentes, incluyendo una reflexión sobre los tres paradigmas del poder naval en la región en concordancia con la doctrina naval británica clásica.

Palabras clave: Infantería de Marina, Poder Naval, América Latina, Pasado, Futuro

¹ Recibido: 15/06/2018. Aceptado: 16/10/2018

² Profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara, México. E mail: mmoloeznik@yahoo.es

1. Forewords

Unlike the Army, which is the main armed force in Latin America, the Navy is practically unknown because there is limited research on the latter. In addition, there is a new instrument of “parallel diplomacy”, the Marine Leaders of the Americas Conference (MLAC), which differs from the traditional Inter-American Naval Conference (INC), celebrated every 2 years since 1959. The MLAC, as a cooperation mechanism for the hemispheric Marine Corps, provides this component of the navies autonomy. The only exception is the United States’ Marine Corps, which is an armed force in itself. Therefore, this paper will assess the nature, historical evolution, current situations and perspectives in relation to the emerging threats posed to the main Latin American Marine Corps: Argentina, Brazil, Chile and México

It is necessary to mention first that the Marine Corp is one of the four dimensions of the Navy, and its missions, doctrine, capabilities, operational strategies and tactical dimension respond to national objectives and interests, and to the naval power of each particular case (Moloeznik, 2011). Liddell Hart (1960: 17) identifies this institution as “a self-contained and sea-based amphibious force [...] the best kind of fire extinguisher because of its flexibility, reliability, logistic simplicity, and relative economy”.

Conversely, Luttwak and Koehl (1991: 379) define it as primarily trained, organized and equipped for amphibious war, this implies the disembarkment of troops on hostile coasts. According to Sohr:

Traditionally they were the main source of the colonial powers, who dispatched them to quell the native rebellions. The only way to reach the remote colonies on time was through the use of ships. [...] Marine Corps eventually gained autonomy and carried out more complex missions, becoming an amphibious force dependent on the navy, only for its transport. (1990: 123)

This was also recognized by Slater (1998):

[...] Navy forces provide the fastest means of deploying a logistically self-sustaining and tactically congruent force over great distances, providing an invaluable ability for a timely presence and thus, the ability to contain problems at their origin. If this fails, they have the resources of demonstration, coercion or combat; which can shape the operating environment together with anticipation of heavier forces and play a role in supporting them once they arrive in the operation theater.

In other words, Marine Corps constitute the coercive instrument of a nation-state, as the monopolist’s detonator over war, whose function is to serve as an amphibious force of the Navy, allowing naval power to project beyond the aquatic area, acting both on land and in air space.

An official Spanish source emphasizes the added value of having a marine corps, namely:

[...] Ideal force for a preventive deployment of initial crisis or as an initial, rapid and forceful response in the event of an open conflict. Besides, the support provided by the Naval Force allows the Marine Corps to remain on land in a conflict zone or to carry out peace operations for a long time and with a minimum logistic footprint. In conclusion, it is its own amphibious nature that endows the Marine Corps with an incomparable expeditionary character [...] (Spanish Marine Corps, 2018: 10 and 11)

In general, there is a consensus on its nature, as a high-level enlistment force, considered to be elite and characterized by its versatility, skills and flexibility, which allows to perform counterinsurgency tasks, to provide humanitarian aid, to support peace operations, to perform evacuation operations of non-combatants and to carry out evacuations under military protection.

But what is a Marine? According to the United States Marine Corps (USMC):

Being a Marine is a state of mind. It is an experience some have likened more to a calling than a profession. Being a Marines is not a job –not a pay check; it is not an occupational specialty [...] it is a searing mark in our innermost being which comes after the rite of passage through boot camp or Officer Candidates School [...] Marines believe that to be a Marine is special; that those good enough to become Marines are special; and that the institution in which they are bonded is special [...](1995: 7, 23)

In other words, a Marine is different from other combatants due to his/her unique characteristics, such as esprit de corps, leadership, traditions, readiness, the ethos representing that “every Marine a rifleman”, adaptability, innovation, decentralization, will and victory desire. (Ibidem, 7-52)

2. Genesis of the marines corps

The Marines find their origins in the first half of the sixteenth century, when the powers that be decided to equip the ships with trained and skilled troops in order to preserve the safety and defense ability of naval vessels themselves, as well as the approach to the prey; they required different personnel than the usual seamen. These were men who had experience in ground combat and who could be channeled to the theater of naval operations.

The first Marine Corps was founded in Spain and it is in fact the oldest of the world. It was created by the King Charles I on February 27, 1537, by permanently assigning the squads to the Old Companies of the Sea of Naples’ galleys. The old arquebusiers, who totaled 30 galleys, were grouped in a special body and were trained to fight “by land and sea”. (Royal Spanish Navy, 2012a). Later, in 1566 with Philip II of Spain, they constituted a true force of amphibious landing projection (ABC Journal, 2012). At that time, the Marine Corps belonged to the famous “Tercios” (Spanish Marine Corps, 2018):

1. Tercio of the Sea of Naples.
2. Tercio of Navy of the Ocean Sea.
3. Tercio of Galeras of Sicily.
4. Old Tercio of the Ocean Sea and of the Neapolitan Infantry.

The first of these is the “alma mater” of the Spanish Marine Corps.

The official history of the Marine Corps concludes with its attributes since its genesis, namely:

[...] The aim was to ensure that the Spanish Infantry Tercios’ efficiency could be transferred to the sea, so that the new combatant would fight as effectively both on board ships and on land once it had landed. It is the amphibious capacity, the symbiosis between combat techniques on land and the marine environment, the final twinning between the infantryman and the sea. (Royal Spanish Navy, 2012b)

Subsequently, in 1618, the first regiment of Portuguese Marine Corps was created (Terço da Armada Real da Coroa de Portugal), the second in chronological order. Corpo

de Fuzileiros, conceived as a force of special operations aimed at carrying out amphibious operations, performing coastal reconnaissance, boarding in the high sea, as well as ensuring naval vessels and naval installations safety. The antecedent of the Tercio of the Royal Navy dates back to 1585, when there were specialized troops in charge of the artillery and riflemen on Portuguese warships. It should be noted that the Tercio of the Royal Navy is eventually considered an elite unit, even becoming responsible for preserving the physical integrity of the Portuguese King (Brazilian Navy, 2018b).

The Corpo de Fuzileiros / Marine Corps constitutes a light infantry of the Portuguese Navy (Marinha de Guerra Portuguesa) with the capacity to execute several and diverse missions, whose origin admittedly dates back to the corps of oldest Marine Corps in the world, that is to say, the Spanish "Tercio de la Armada" (Portuguese Marine Corps, 2017).

The creation of today's British Royal Marines (2014) dates back to the reign of King Charles II, recognizing his date of birth on October 28, 1664 as the Duke of York and the Maritime Regiment of Albany (or Admiral Regiment); the word "Marines", though, is recorded to have been used for the first time in 1672 and "Royal Marines" in 1802 by King George III (also see, Foster, 1998).

The United States Marine Corps (USMC), conversely, finds its origin on November 10, 1775, in Philadelphia as naval infantry, when Captain Samuel Nicholas forms two battalions of continental marines by Congressional order (Hoffman, 2002:11). Since then, however, the mission of the USMC has undergone significant evolution following the dynamics of both US military doctrine and foreign policy.

It should be noted that the USMC is present in all armed conflicts of the American Union and reaches its fame in the twentieth century, "when its theories and practices of amphibious war were premonitory and finally formed the cornerstone of the Pacific campaign of The Second World War" (Corps, USM, 2014: 2).

3. Marines Corps in Latin America: between the past...

Latin American armies are characterized by their rich traditional component of the projection of the naval power on land, a legacy left by both Spain and Portugal (Scheina, 1987: 217-223). Thus the Marine Corps of the New World were born from the troops of the Tercio sent to the American continent. For example, Jorge Ortiz Sotelo (2000: 19, 23 et seq.) shows that a colonial military organization existed in Peru which fulfilled that role for more than two centuries.

The official history of the Argentine Navy states that the origins of the Marine Corps of the Argentine Navy are linked to the troops of the Tercio of the Spanish Ocean Sea sent for landing operations, with the objective of securing the borders of the then Viceroyalty of the Río de la Plata.

Even the origin of Chilean Marine Corps dates back to the 16th century. Since colonial times, Chile has been exposed to filibusters' incursions, a threat that paved the way for the organization of coastal defense units in order to cope with it.

the Corpo de Fuzileiros Navais from Brazil, however, is considered to be the oldest in Latin America, having its origin in the Portuguese Royal Brigade, which arrived in Brazil with the Royal Family in 1808. Upon returning the court to Lisbon, a Battalion remained in Brazil, as the hard nucleus and embryo of its heir, the terrestrial component of naval

projection of the giant of South America (Scheina, 1987: 219 and 221). This is confirmed by an official Brazilian source:

The date of 1808 was chosen as the origin of the Brazilian Marine Corps. In this year, the Portuguese royal family leaves the court in Lisbon and transfers it to Rio de Janeiro. This was a measure to prevent the Portuguese Crown from losing its main colony. Napoleon pressured the Portuguese royal family to break relations with Britain and declare war on this nation, putting Lusitanian leaders at a crossroads, declaring war on London would mean losing control over Brazil, and not doing so would mean to be invaded by France. The exit to Brazil was the solution to maintain control over that territory and at the same time, not to submit to Napoleon. (Brazilian Navy, 2018b)

Another source further confirmed that:

[...] Royal Navy Brigade components garnished the Portuguese war vessels that transported the Portuguese Royal Family, their Court, and their State apparatus to Brazil. After a long voyage the Marines of the Portuguese Royal Brigade landed in Rio de Janeiro on 7th March, 1808, the date that marks the Anniversary of today's Brazilian Marine Corps. (Medeiros, 2013: 10)

Additionally, during the Spanish-American wars for independence, the national emerging armies included marines, a legacy from the Mother Country.

In this context, José de San Martín, during his campaign to liberate Peru from Spain, favoured the amphibious and even ex ante war -on March 15, 1814. Guillermo Brown occupied Martín García Island – a strategic position in the rivers of La Plata and Uruguay – by means of an operation to disembark troops (Cabanellas, 1984: v. IV, p. 105).

As a result of the Battle of Chacabuco – fought on February 12, 1817 – in which the Army of the Andes defeated the royalist army, the patriot forces gained control of Santiago and Valparaíso, while supporters of the King remained in possession of Concepción, Talcahuano, Valdivia and Chiloé. After this decisive victory, Bernardo O'Higgins Riquelme pronounced the famous phrase that left no doubt about his maritime vision: "This triumph and a hundred more will become insignificant if we do not dominate the sea" (Chilean Navy, 2018a), a vision that he shaped by establishing as the central task of his government the formation of a naval force capable of disputing Spain's domination of the sea and dislodging the realists of southern Chile and El Callao (Peru), which was the only way to consolidate the independence of the Spanish-American peoples. According to the Chilean Navy (2018b):

General Bernardo O'Higgins clearly conceived the aspects of Maritime interests of Chile, undertaking actions to consolidate a Navy, Merchant Marine, fishing ports and an "oceanic-political" conception that guided him in his thinking during his 64 years of life, until - when in his deathbed - with a shrewd voice he repeated the expression "Magellan" – "Magellan".

The campaign of "corso" by Hipólito Bouchard and the Frigate "Argentina" (1817-1818) should also be mentioned. He took over the city of Monterrey (the capital, in those times, of the Spanish California) by landing with troops of marines led by Lieutenant Jose Maria Piris, which allowed the raising of the Argentine flag in that realistic bastion between 24 and 29 November, 1818.

In the same year, an infantry company and an artillery brigade were formed in Chile, both belonging to the Navy. During the wars of independence, the Chilean marines

acquired more amphibious experience than any other body in the Western Hemisphere, performing garrison services at the end of the struggle (Scheina, 1987: 221-222).

In contrast with its fellow countries in the region, during its independence Mexico failed to inherit the capabilities or naval means of its former metropolis, as a result of which its Navy is formed in an improvised manner upon the need to face the Spanish garrison of San Juan de Ulúa, Veracruz. As highlighted by Rodríguez Ávila (2012: 132), "this situation also demanded the presence of a body that would protect the coast of the Gulf of Mexico and prevent smuggling in the area, for that was created the Marine Battalion of Veracruz in 1822", a historical landmark that is considered the moment of the Mexican marine's corps foundation.

In the case of the Brazilian Marine Corps, during the first half of the Nineteenth Century they actively participated in the expansionist and consolidation missions carried out through the Brazilian territory. Since their independence, declared on September 7 1822, the Navy acted to repress the demonstrations against the new regime and has sought to ensure the integrity of the national territory (Brazilian Navy, 2018a).

In general, the official birth of the bodies of Latin American Marine Corps can be rigorously said to have been located in the second half of Nintheenth Century. For example, the Chilean Marine Corps were born in 1860, due to the technological advances of both naval and coastal artillery, which needed a specialized body to handle it. A specific school for the training of marine officers and non-commissioned officers was created to this end: "Thus, on October 1st 1869, overcoming many problems arising from the small space of the Valparaiso Barracks, the first Escuela Central del Cuerpo de Artillería de Marina was founded, to which, later, Academies were added" (Chilean Navy, 2018a).

At that time, Brazilian geopolitics focused on the Rio de la Plata region out of concern in connection with its neighbors Argentina, Paraguay and Uruguay. The Brazilian empire took the strategic initiative and intervened in Argentina in 1851, in Uruguay in 1852 and Paraguay in 1864-65. In 1864, thus, the most important international armed conflict in the history of Brazil began: the Triple Alliance War or Paraguay War, between Paraguay and the alliance of Argentina, Brazil and Uruguay, with severe consequences for all the belligerents.

During this conflagration, the Brazilian navy enabled the landing of the allied armies of Argentina, Brazil and Uruguay in Paso de la Patria; a combined operation considered one of the river crossings of greatest significant and greatest execution in the military history of Latin America.

The need for investment and reformulation of the Brazilian Armed Forces to confront this armed conflict had an effect on the future coup d'état that put an end to the Brazilian empire and established the Republic. In addition to being present in international conflicts, the naval force was also committed to the maintenance of internal order, as can be seen in the repression against the strike carried out by the workers of the port of Santos in 1864 (Bielinski, 62). Later, in 1893, a revolution broke out in the Brazilian navy against the Republican government in power during 1889. The aim of those who rose up in arms was to call elections in compliance with the letter and spirit of the Constitution of the Republic. The revolution was repressed, though, and the naval body dissolved, only to resurface in 1895 as the Marine Corps (Ibidem, 71 et seq.)

In the case of Argentina, the qualitative leap of the Navy and its Marine Corps could be seen with president Domingo Faustino Sarmiento, who made the decision to create a

squadron (1872) and an arsenal to store supplies or repair the warships (Arsenal Naval Zárate, 1873), to fortify Martín García Island with the best artillery for the defense of coasts at the time and, especially, to set up the Naval Military School, a naval officer training establishment, which started its activities in 1872.

Two years later, his successor Nicolás Avellaneda continued Sarmiento's naval work. Thus, on November 26 1874, Avellaneda issued a presidential decree for the creation of a Marine Corps Battalion because it was considered of particular importance for the National Squad service. On the last days of his presidency, on November 19 1879, Avellaneda signed a decree creating an Artillery Corps of the Navy attached to the General Command of the Navy. This decree is particularly important in that it determined the official and formal creation of the Marine Corps of the Argentine Navy (MCAN); therefore, its date of issue, November 19, is considered as the starting point of its organic life (Argentinean Navy, 2018).

Throughout Latin America's recent history, the Marine Corps have been destined for multiple missions and functions, both in relation to outward boundaries and in order to address domestic problems and threats. This can be sufficiently illustrated by the performance of MCAN during the armed conflict of the South Atlantic Sea (April-June 1982) between Argentina and the United Kingdom of Great Britain. The MCAN is covered in glory by carrying out two key actions, namely:

- 1) The recovery of the Malvinas Islands, by means of a traditional landing maneuver called Operation Rosario led by Operative Force 40 under the command of Rear Admiral IM VGM Carlos Büsser, to which the landings in the archipelagos of Georgias and Sandwichs del Sur were added (Blakeway, 1992: 38); and
- 2) The defense of Puerto Argentino, for which Infantry Battalion No. 5 (BIM 5) stood out as "professional soldiers of a very high standard" (Ibidem, 157), under the orders of IM VGM Frigate Captain Carlos Hugo Robacio (1996).

For this, the Argentine Navy (ARA) was forced to commit to the fullest, with almost all its capabilities, resources and means: (Informador Público, 2015)

In "Operation Rosario" three different groups were formed, the first included the transport units; ship for landing cars Q-42 ARA Cabo San Antonio, icebreaker Antarctic Q-5 ARA Admiral Irizar and transport Island of the States. Next to these ships were the destroyers D-1 ARA Hercules and D-2 ARA Santísima Trinidad, corvettes P-1 ARA Drummond and P-3 ARA Granville and submarine S-12 ARA Santa Fe. Covering these units of intervention were the aircraft carrier ARA 25 de Mayo, destroyers D-27 ARA Comodoro Py, D-26 ARA Bouchard and D-29 ARA Piedra Buena and tanker B-18 ARA Punta Médanos. The tactical "operation" involved a total of 700 Marines and 100 members of Special Forces.

The well-known historian Scheina of the Naval Academy of Annapolis recounts the efforts of the ARA task force:

After sunset on April 1st, 80 commandos of the amphibious landing troop of marines and naval tactical divers rowed five hundred meters in twenty rubber boats to disembark at 11:00 p.m. Most of the detachment intervened in the making of the Royal Marines barracks, a smaller force took over the government house [...]

The landing craft for cars (Argentinean), Cabo San Antonio, a modified design of the North American "De Soto Country" class, was the first major amphibious ship built in

Ibero-America. It entered service on February 11th 1978 and in April 1982 it landed the 2nd battalion of Argentine Marines in the Malvinas Islands.

At 6:20 hours, Cabo San Antonio approached and landed nineteen caterpillar vehicles at Yorke Beach [...] 2nd Marine Infantry Battalion [...] A Sea King helicopter, flying from the icebreaker *Almirante Irizar*, led the 1st Battalion Reserve Marines [...]

At 0015 hours the governor surrendered. The Marines force departed on day 3 by airplanes from the navy and aerial force, leaving to protect the port facilities to a 1st Battalion company. The amphibious vehicles and the support team left the 4th of April in Cabo San Antonio. The army took over the land defenses and later called for a reinforcement of an infantry battalion [...] (1987: 270-273)

On April 8th, BIM 5, whose destination was Mount Tumbledown, as part of the defense belt of Malvinas capital, arrived in Puerto Argentino. (Hastings and Jenkins, 1984: 324)

Britain's usual formula of responding with 66-mm and 84-mm rocket fire had no major effect. The Scots Guards could hear the Argentinians shout and even sing as they fought. They were the best troops General Menendez could put on the ground, the 5th Marine Corps [...] As the night progressed and the intense fight continued, they showed no signs of giving in, and their positions held steady.

General Julian Thompson (1982: 248) in charge of the 3rd British Royal Marines Commander Brigade in the Southern Atlantic War joined those voices and called the capture of Mount Tumbledown a "tremendous battle".

The Rattenbach Report on the performance of the Argentine Armed Forces during the Southern Atlantic conflict is more than lapidary and critical, with the exception of some of its own components, such as the case of the Marine Corps on which the following was stated:

BIM 5 [...] demonstrated a joint vocation, a high degree of enlistment, professionalism and adequate equipment, which became evident during land combat, during the defense of Puerto Argentino, action where it had an outstanding performance. (Informe Rattenbach, 1988: 203)

All in all, either during the development of a classic landing operation or in the static defense of positions, the Argentine Marine Corps demonstrated their weight and value.

In the case of Peru, Jorge Ortiz Sotelo (2000: 29 and 75) reports on the responsibilities and actions of the Marine Corps of Peru in the war against terrorism. According to this historian, in May 1980 the Sendero Luminoso terrorist group declared war on the Peruvian State. Three years later, the Tupac Amaru Revolutionary Movement (TARM) was added. This made the President pawn the Armed Forces, in general, from December 1982 and the Marine Corps, in particular, in January 1983. This body was deployed in the Department of Ayacucho and, for 8 years, faced the subversions in the highlands and in the jungle of the provinces of Huanta and La Mar, characterized by high rates of violence. In addition, it was forced to act also in the Amazon region and in 1988 it took charge of the Naval Protection and Security System in Lima and Callao.

Later, in 1991, the entire Navy was involved in an armed conflict of a non-international character. These Marine Corps carried out unconventional operations, such as the assault of the San Juan Bautista prison, better known as El Fronton, following a riot

that broke out in June 1986, and the rescue of hostages from the Residence of the Japanese Ambassador in Lima in December 1996, taken by the TARM.

The 1990s also saw the marine infantry participating in United Nations peacekeeping missions, as was the case of Argentina in Cyprus and in Haiti (see Lafferriere and Soprano, 2016).

In order to ensure its capacity for power projection, the Brazilian Navy maintains the Fuzileiros Navais in permanent condition of preparation and employment. It should also be noted that marines are involved in internal law and order missions, providing logistical support for armored personnel carriers in Police Operations in the communities of the Maré Complex, a colony of the City of Rio de Janeiro (Notanf, 2014:3). The objective of this joint operation between the government of the state of Rio de Janeiro, the federal government and the Marine Corps themselves, is to create an atmosphere of peace and to combat organized crime. The operation in said Complex, named Operation San Francisco, lasted a year, two months and twenty-five days. The marines worked together with the Army, to achieve the pacification of an area that houses more than 140 thousand people (Notanf, 2015:7).

The Mexican Marine Corps participated intensely in the war against the organized crime at the time of president Felipe Calderón's administration:

During the first five years of President Calderón's term, the Marine Corps captured several important drug traffickers and contributed to the strengthening of the rule of law [...] according to Navy reports "During the first five years of President Calderón, the Navy of Mexico carried out 57,005 operations against drug trafficking. (Rivera Cabrieles, 2012: 428)

In contrast, the intensive use of the Marines in the Calderonist crusade against drug trafficking increased the number of citizen complaints for alleged human rights violations at the National Commission on Human Rights (CNDH), as well as of recommendations of the very own ombudsman addressed to the Secretary of the Navy / Mexican Navy (SEMAR).

In addition, the Mexican Marine Corps performed operations of protection and surveillance of strategic facilities, such as those of Mexican Petroleum Company (PEMEX) and the Federal Electricity Commission (CFE), which are located on the maritime coast. It participated in international humanitarian aid missions in the neighboring region, transporting food to Haiti, providing logistical assistance in Belize when Arthur hit the country, and aiding Guatemala due to problems caused by the eruption of the Pacaya volcano (Ibid.: 436).

Taking stock of Latin America's Marine Corps, most of their doctrines share one aspect: the expansion of its missions and functions, given their orientation towards amphibious war, which allowed them to act as immediate intervention forces. This is explained by the very nature of the land component of the Navy, which is synthesized in its versatility and flexibility as distinctive notes.

It is important to insist on the added value of having Marine Corps, an elite force whose essential feature is the ability to adjust to the changing circumstances of the environment, to be able to respond to the mission given to them.

4. ...and the future.

In 1999, during a bilateral meeting held between the USMC General Commander, James Joles, and the Argentine Marine Corps Commander, Rear Admiral Oscar

Monnereau, new ways to promote inter-American military cooperation were considered. The two Commanders agreed to organize a meeting of leaders of Hemispheric Marine Corps, where the Marine Leaders of the Americas Conference (MLAC) was created. The Ecuadorian Navy volunteered to organize the first conference and, since then, seven versions of these conferences have been held on different topics, the following being among them:

- **Guayaquil - Ecuador 2001 - First Conference "Capacities and organizational structure of Hemispheric Marine Corps";**
- **Cartagena - Colombia 2004 - Second Conference "Role of Marine Corps in the fight against drug trafficking, terrorism and other transnational threats affecting the region";**
- **Santiago de Chile - Chile 2006 - Third Conference "Challenges in security and stability operations";**
- **Rio de Janeiro - Brazil 2009 – Forth Conference "Humanitarian & Peacekeeping Operations";**
- **Lima - Peru 2011 -Fifth Conference "Participation of Regional Marine Corps in security operations";**
- **Cartagena - Colombia 2015 – Sixth Conference "The regional approach to Disaster Care and Humanitarian Assistance"; and**
- **Mexico City – Mexico 2018 – Seventh Conference "The role of the Marines in the maintenance of the Rule of Law".**

The countries which attended these conferences are, in alphabetical order, Argentina, Belize, Bolivia, Brazil, Canada, Chile, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, United States of America and Uruguay.

It is worth noting that this type of space is reserved for the Marine Corps which, unlike the USMC, in Latin America depend on the Navy, that is, they lack autonomy. This is likely to be due to the new missions entrusted to them by the political power, in the light of the risks and threats to national security that are often beyond the capabilities of other coercive instruments of the State and which force the Marine Corps to comply with non-traditional missions in support of civilian authorities.

This is recognized by the International Red Cross Committee:

Maintaining law and order is the responsibility of civil authorities. It is the task of the civil police [...] The ordinary role of the armed forces of a State is to defend national territory against external threats (international armed conflict) and to deal with internal (non-international) armed conflict situations. However, armed forces may be required to come to the assistance of civil authorities to deal with much lower levels of violence that may be characterized as internal disturbances and tensions. (ICRC 2015: 6)

In many cases, this is a gray zone between war and peace, where humanitarian norms and human rights norms do not appear well assembled and whose victims often lack legal protection. And although the level of violence does not reach the threshold of an armed conflict, the persistence of violent acts can and does breach the public order of the State, the domestic law of each country and international human rights laws.

However, the Marines in Latin America are inserted in an operational environment marked by the following common denominators of the countries of the region:

- Inequality, since the states of this subcontinent are those with the highest inequality rates in the world.
- Endemic violence, as Latin American countries are leading the murder rate per 100,000 inhabitants, which is the indicator proposed by the World Health Organization (WHO), and most of them surpass the rate of 10 murders per 100,000 inhabitants, which the WHO considers endemic violence.
- Corruption, with the exception of Chile, Uruguay and Costa Rica, all the states of the region have high rates of corruption, a scourge inextricably linked to impunity, meaning that most offenders are not penalized.
- Impunity, understood in its double meaning: on the one hand, it means that the majority of the delinquents and perpetrators are not penalized; and, on the other hand, that there is a small group of privileged "untouchables" linked to abysmal social differences, who will never be touched by the long arm of the law.
- General distrust, not only in the fundamental institutions of the republic and democracy, but also interpersonal distrust, that is, in the neighbor.

All of these significantly affect the social capital, understood as the values and institutions that allow a society to function in harmony, and explain the expansion of the missions and functions of the Armed Forces, in most Latin American countries, and their Marine Corps, in particular.

It is in this context that we find it necessary to pose questions about the dominant naval paradigms and the future projections.

Brief Considerations on the Naval Paradigms of Latin America (more details in Moloeznik, 2016: 137-161, and see, Till, 2013: 116-118)

From our perspective, there are three dominant naval models in the region: the Brazilian, the Chilean, and the Colombian models; and each of them can be correlated with the three types of navies identified by the British classic naval doctrine. (Ministry of Defence, 2017)

Brazilian navy (Marinha do Brasil)

It is the only naval power in Latin America to own an aircraft carrier. In its documented plans, it aspires to develop an ambitious process of modernization and expansion, to become a genuine blue water navy, capable of projecting its power on the high seas.

The Plans of Equipment and Articulation of the Brazilian Navy (PEAMB) for the next 30 years include the following projections:

- 2 aircraft carrier of 40,000 TN;
- 4 Landing Helicopter Dock (LHD) of 20,000 tons;
- 30 Escort ships;
- 15 Conventional oceanic submarines;
- 5 Nuclear powered submarines; and
- 62 oceanic patrol vessels.

To ensure the goal of denying the use of the sea, Brazil will have a large-scale submarine naval force, consisting of conventional and nuclear propulsion submarines with missiles. Among the high seas vessels, the Navy will give special attention to the design and manufacture of multi-purpose vessels which may also serve as aerodrome vessels.

As for its Marine Corps, the aim is to have a body of expeditionary character for excellence in the future, in line with its aspirations to occupy an armchair as a permanent member of the UN Security Council.

Chilean navy (Armada de Chile)

The Chilean Navy can be classified as a green water navy, with some projection of its naval power, without neglecting the preservation of its national sovereignty in the sea.

It centers on the frigates (oceanic combat units), considered both protective forces and forces of projection. Chilean naval strategy prioritizes the flexibility, versatility and combat power of these ships as they allow to cause unbalancing effects, which is why they acquire strategic connotation.

Regarding its marines, they will continue with the pattern of elite strength, versatility and lightness, under the idea-force of quality.

Colombian navy (Armada Nacional)

It is a Navy inadequately equipped to deal with responsibilities as a bi-oceanic force. Its fleet modernization efforts will focus on patrol vessels and patrol aviation. In particular, since 2000, it has increased its role in the counter-insurgency campaign and in combating drug trafficking and related crimes, especially through its Marine Corps and naval aviation. This explains the exponential growth of the Colombian Marine Corps in the last decade, by giving emphasis on quantity.

Since the "narco-terrorist" threat is the greatest operational challenge for the national Navy, it can be categorized as brown water navy, with weaknesses and at the same time asymmetry, which will force it to innovate, reorient and rethink the operational and strategic concept permanently.

3.2. Future projections

In the case of the Marine Corps, there is a debate between two tendencies: "dwarfism" ("enanismo" in Spanish) – light forces, with high level of preparation and versatility – and "gigantism" ("gigantismo" in Spanish) – heavy forces, conceived as of expeditionary character. In both patterns, emphasis is placed on non-material or intangible qualitative factors, by recognizing marines as elite forces.

For a well-known British writer, the current emphasis on maneuvering the ship to the target means that modern and well-equipped Marine Corps can have a very considerable scope [...] Today, the idea is to bring the Marines as quickly and as direct as possible to the target. For this reason, US Marines have been re-designated as "expeditionary" rather than "amphibious," although, it is likely that "reaching the shore" will continue to be one of their main achievements. Given its previous veneration for famous battles like Iwo Jima and Okinawa, this is a major paradigm shift. (Till, 2013: 280 ss)

According to Brazilian Marine Corps

The modern concept of amphibious operation is characterized by power projection from the sea to shore, no matter the hostility level of the environment and also the type of mission to be accomplished. It is also linked to the concept of maneuver warfare and embraces, including but not limited to , landings that aim to evacuate non combatants, to supply humanitarian assistance, or to protect threatened populations and victims of natural disasters. To perform such a wide range of tasks and to fulfill different types of

employment, the Marines adopted a flexible organizational model called Marine Air-Ground Task Force (MAGTF). (Medeiros, 2013: 136)

A British expert emphasizes aspects such as transportability by sea, speed, maneuver and, increasingly, operations based on small fractions, in which marine forces tend to be self-contained, with delegation of command and with "light" terms in the area of armor and firepower; which explains the development of a new type of multi-purpose amphibious warship that will provide full and specialized support to the high-level amphibious group (Till, 2013: 328-329).

The Marine Corps stands in a fundamental part of the Naval Power of every sovereign nation, which in turn, is key to guarantee the integrity, stability and permanence of the State. This explains the intensive use of the Marines in most countries of the region, in order to deal with the growing threat of organized crime and to support civil authorities, thereby distorting their amphibious vocation and traditional missions.

However, in Latin America there is an increase in the relative importance of the Marine Corps, as an ad hoc instrument to guarantee the fulfillment of non-conventional operations such as imposing law and order, which has probably led to the consolidation of the Marine Leaders of the Americas Conference (MLAC).

This is reflected in the central theme developed in the successive versions of the MLAC, namely:

- the role of the Marine Corps and the Navy in the fight against drug trafficking, terrorism and other transnational threats that affect the region, that is, the so-called emerging threats, which impose the debate on unconventional missions to the armed forces, in general, and the Marine Corps, in particular.

- the challenges in security and stability operations, as well as disaster relief and humanitarian assistance, humanitarian operations and peace operations; missions of a subsidiary nature, but no less important than the traditional ones, as a contribution to international peace and security under the mandate of the Security Council of the United Nations Organization, and within the framework of national systems of defense or civil protection, when not in solidarity with sister countries victims of natural or socio-organizational catastrophes.

- the participation of the Marine Corps of the region in internal security operations, which means the militarization process of public security in Latin America, with the exceptions of Argentina, Uruguay and Chile (the South Cone); in other words, the commitment of the Marine Corps in missions and functions of a police or para-police nature, when the capacities of the police are insufficient.

- the large number of Latin American states which foresee the role of the Marines Corps in the maintenance of the rule of law, which lies in a traditional mission of the armed forces, because it is a matter of national security, linked to the basic institutions of the State, to the preservation of constitutional order, human rights and democracy.

5. Conclusions

The variety of missions that the Marine Corps have could lead to the dispersion of efforts and the distortion of mandates contemplated in international and national legal instruments recognized by Latin American countries. Therefore, Till (2013: 120 ss) recommends that: "[...] It is better to master some functions than to be mediocre in many.

[...] Developing a "specialty niche" in which high standards are sought in one area tends to compensate for the national irrelevance in others."

In the case of the Marine Corps of Latin America, MLAC maintains correspondence with this strength, by providing a forum that contributes to the sharing and exchanging of experiences and good practices, contributing to the solution of common problems.

The lessons learned in democratic countries demonstrate that intelligence services, exchange of information and international cooperation are key to face the so-called "new threats" to the national security. The Marine Corps are only a coercive instrument of the State and their success will depend on the intelligence gathered and shared.

However, even in exceptional situations that require the intervention of the armed forces, like the Marines, the International Committee of the Red Cross recommends the formal declaration of state of exception/emergency: (ICRC 2015: 22)

The emergency must be officially proclaimed by the domestic body empowered to do so. This enables the population to know the exact material, territorial and temporal scope of the emergency measures and also prevents de facto derogations and retroactive attempts to justify human rights violations.

In conclusion, Latin America Marine Corps –between the past and the future– find their roots in the rich Portuguese and Spanish traditions, which are part of the historical evolution of the Ibero-American republics. The Corps were only later in the navy as one of its components and they have recently acquired relative autonomy in the hand of emerging threats, on account of their own nature as a versatile, flexible, logistically simple instruments with a high level of enlistment and which is relatively economical.

6. Bibliography

- ABC Journal, Madrid, 28/02/2012, "Las diez mayores gestas de la Infantería de Marina. El Príncipe Felipe participa en la celebración del 475º Aniversario de este Cuerpo de élite de la Armada Española". Available in: <http://www.abc.es/20120228/espana/abci-mayores-gestas-infanteria-marina-201202271311.html> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Argentinean Navy / Armada Argentina (2018), Poder Naval – Infantería de Marina – Historia. Available in: <http://www.ara.mil.ar/pag.asp?idItem=248> <Consulted for the last time on March 2, 2018>
- Bielinski, Alba Carneiro (2008). Os fuzileiros Navais na História do Brasil. Rio de Janeiro: Agencia A2 de Comunicação. Available in: <https://es.scribd.com/doc/52035222/Livro-Os-Fuzileiros-Navais-Na-Historia-Do-Brasil> <Consulted for the last time on October 13, 2018>
- Blakeway, Denys (1992), The Falklands War, London, Sidgwick & Jackson, in Association with Channel Four Television Company Limited.
- Brazilian Navy / Marinha do Brasil (2018a). Available in: <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/?q=unifil>
<Consulted for the last time on February 27, 2018>

- Brazilian Navy / Marinha do Brasil (2018b), Corpo de Fuzileiros Navais – Histórico. Available in: <https://www.marinha.mil.br/cgcfm/?q=historico> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Cabanelas de Torres, Guillermo (Director) (1983), Diccionario Militar (Aeronáutico, Naval y Terrestre), Buenos Aires, Editorial Claridad S.A., v. IV H-N.
- Chilean Navy / Armada de Chile (2018a). Available in: <http://www.armada.cl/armada/armada-actual/escuela-de-infanteria-de-marina-del-comandante-jaime-charles/2014-05-07/113932.html> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Chilean Navy / Armada de Chile (2018b) Bernardo O'Higgins y el Mar de Chile. Available in: <http://www.armada.cl/armada/tradicion-e-historia/archivos-historicos/bernardo-o-higgins-y-el-mar-de-chile/2014-05-16/153406.html> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Colombian National Navy / Armada Nacional, República de Colombia (2018), “18 Comandantes de Infantería de Marina de las Américas se reúnen en Cartagena”. Available in: <https://www.armada.mil.co/es/content/18-comandantes-de-infanteria-de-marina-de-las-americas-se-reunen-en-cartagena> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Foster, Simon (1998), Hit the Beach (The drama of Amphibious Warfare), London, Cassell Military Classics.
- Hastings, Max y Jenkins, Simon (1983), The Battle for the Falklands, London, Book club Associates/Michael Joseph.
- Hoffman, Jon T. (Colonel USMCR) (2002), USMC: A complete history, Washington, D.C., Marine Corps Association.
- Informe Rattenbach (1988), El drama de Malvinas, Buenos Aires, Ediciones Espartaco.
- Informador Público (2015), “Recuerdo de un valiente: El Almirante IM Carlos Busser.” Available in: <https://www.informadorpublico.com/historia/recuerdo-de-un-valiente-el-almirante-im-carlos-busser>
<Consulted for the last time on June 3, 2018>
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (2015), Violence and the Use of Force. Geneva. Available in: <https://www.icrc.org/en/publication/0943-violence-and-use-force> <Consulted for the last time on October 13, 2018>
- Lafferriere, Horacio G. y Soprano, Flavio G. (2016), “Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento en las Fuerzas Armadas 1990-2013”. Relaciones Internacionales, Nº 50/2016, pp. 273-297. Available in: <http://dx.doi.org/> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Liddell Hart, Basil H., Sir (1960), "Marines and Strategy", Marine Corps Gazette, The Professional Journal of U.S. Marines, Quantico, VA., July.
- Luttwak, Edward and Koehl, Stuart. L. (1991), The Dictionary of Modern War (A guide to

the ideas, institutions and weapons of the modern military power vocabulary), New York, Gramercy Books.

- Medeiros, Anderson da Costa (2013), *Fuzileiros Navais: confie neles*, Rio de Janeiro, Euna-gellus Comunicacao.
- Mexican Navy / Secretaria de Marina de México / Armada de México (2017). Available in: <http://www.gob.mx/semar> <Consulted for the last time on June 5, 2017>
- Ministry of Defence (2017), Joint Doctrine Publication 0-10, UK Maritime Power, 5th Edition available in:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662000/doctrine_uk_maritime_power_jdp_0_10.pdf <Consulted for the last time on October 14th, 2018>
- Moloeznik, Marcos Pablo (2011), "Radiografía del poder naval mexicano (la armada de México frente a sus pares de América Latina)". *Revista del CESLA - Universidad de Varsovia*, pp. 39-71.
- Moloeznik, Marcos Pablo (2016), Capítulo V, "Derrotero y paradigmas navales en Latinoamérica"; en, Katarzyna Krzywicka y Paweł Trefler, *Transformaciones geopolíticas y nuevas amenazas en América Latina*, Lublin, Uniwersytetu Marii-curie – Skłodowskiej, v. IV de la Colección Estudios iberoamericanos de la UMCS, pp. 137-161.
- Notanf (2014), "Noticias e eventos do Corpo de Fuzileiros Navais", Janeiro/Fevereiro/Março.
- Notanf (2015), *Noticias e eventos do Corpo de Fuzileiros Navais*, Julho/Agosto/Setembro.
- Ortiz Sotelo, Jorge (2000), *Acción y Valor (Historia de la Infantería de Marina del Perú)*, Lima, Forza Seguridad Corporativa / Asociación de Oficiales de Infantería de Marina del Perú / Securitas.
- Portuguese Marine Corps / Corpo de Fuzileiros (2017). Available in: <http://www.globalsecurity.org/military/world/europe/pt-fuzileiros.htm> <Consulted for the last time on June 2, 2018>
- Portuguese Navy / Marinha Portuguesa (2018), *Fuzileiros Navais*. Available in: <http://tropasearmas3.xpg.uol.com.br/portugal-fuzileiros-navais.htm> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Rivera Cabrieles, Leticia (2012), *Historia General de la Infantería de Marina Mexicana, México, Secretaría de Marina/Armada de México, t. II, Capítulo 7 Desafíos y perspectivas de la infantería de marina contemporánea (1994-2012)*. Available in: http://www.semar.gob.mx/unhicun/publicaciones_historicas/serie_unhicun/historia_infanteria/historia_infanteria5_t2.pdf <Consulted for the last time on August 11, 2018>
- Robacio, Carlos H. y Jorge Hernández, Jorge (1996), *Desde el frente. Batallón de Infantería de Marina No. 5*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires.
- Rodríguez Ávila, M. E. (2012). "La infantería de Marina en el siglo XIX, 1821-1867", en:

Rivera Cabrieles, Leticia, *Historia General de la Infantería de Marina Mexicana*, México, Secretaría de Marina. Secretaría de Marina/ Armada de México, t. I.

- Royal Marines (2014), *History*. Available in: <<http://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/features/rm350>> <Consulted for the last time on April 30, 2016>
- Royal Spanish Navy / Real Armada Española (2012a), *Comandancia General de Infantería de Marina, Infantería de Marina 475 aniversario 1537-2012*. Available in: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Nacional/LIBRO_CONMEMORATIVO_475_ANIVERSARIO_IxMx_.pdf <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Royal Spanish Navy / Real Armada Española (2012b), *Reseña histórica*. Available in: http://www.armada.mde.es/ArmadaPortal/page/Portal/Armadaespannola/onocenos_organizacion/prefLang_es/03_Flota--04_Flota-Fuerza-Infanteria-Marina--02_historia_FIM_es <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Scheina, Robert L. (1987), *Latin America: A Naval History, 1810-1987*, Annapolis, MD, Naval Institute Press.
- Slater, Jock Sir (Admiral) (1998), "The Maritime Contribution to Joint Operations"; in, *Journal of the Royal United Services Institute (RUSI)*, vol. 143, pp. 20-24, december 1998. Available in: <http://dx.doi.org/10.1080/03071849808446322> <Consulted for the last time on June 5 2018>
- Spanish Marine Corps / Infantería de Marina Española / (2018). *Historia de la Infantería de Marina*. Available in: <http://www.revistanaval.com/www-alojados/infanteriademarina/historia.htm> <Consulted for the last time on February 27, 2018>
- Sohr, Raúl (1990), *Para entender la guerra, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes / Alianza Editorial Mexicana*.
- Thompson, Julian (1985), *No Picnic: 3 Commando Brigade In The South Atlantic*, London, Leo Cooper Ltd / Secker & Warburg Ltd .
- Till, Geoffrey (2013), *Seapower: A Guide for the Twenty-First Century (Cass Series: Naval Policy and History)*, New York, 3rd Edition, Routledge Publisher.
- United States Marine Corps (USMC) (1995), *Leading Marines, FMFM 1-0*, Washington, D.C., Department of the Navy, Headquarters United States Marine Corps.

Nueva Carrera de Posgrado
**Especialización
en Estudios Chinos**
Aprobada por la CONEAU



**Primera carrera de este
tipo en América Latina,
uniendo instituciones
argentinas y chinas**

Antecedentes:

Centro de Estudios Chinos -CECHINO- (1996) Instituto CONFUCIO (2009)
Maestría en RRII (1987) Categoría "A" (CONEAU)
Doctorado en RRII (2005) Categoría "A" (CONEAU)

www.iri.edu.ar / www.institutoconfucio.iri.edu.ar



Instituto de
Relaciones
Internacionales



Universidad
Nacional
de La Plata



Xi'an
International
Studies University
(XISU)

Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas?¹

Conceptualizing recent Argentine-US relations in the field of security and defense. A relationship of elective affinities?

Luis Maximiliano Barreto²

Resumen: El objetivo de este artículo es estudiar la actualidad de una hipótesis que es recurrente en un sector de los estudios sobre la seguridad y la defensa en América Latina, circunscribiendo el abordaje al caso argentino bajo la administración de Mauricio Macri (desde su asunción hasta marzo de 2018) Si bien la hipótesis es esbozada con diferentes matices por los autores, genéricamente, se sostiene que Estados Unidos suele ser un actor afín al involucramiento de las respectivas Fuerzas Armadas latinoamericanas en hipótesis de conflicto internas. Esta afirmación contrasta con la postura de Washington en relación con sus militares, a los cuales no se los habilita para atender cuestiones de orden interno, fundamentalmente, desde la *Posse Comitatus Act* de 1878. En este sentido, testear la mencionada hipótesis en relación con Argentina, implica abordar la distinción “seguridad interna” y “defensa nacional”, la cual tiene especial importancia desde fines de los años ’80 cuando comenzó el proceso de construcción de ambas como campos diferenciados.

Palabras clave: Argentina, Estados Unidos, Seguridad, Defensa, Fuerzas Armadas, Macri

Abstract: The aim of this article is to study a recurrent hypothesis within a particular field of studies about security and defense in Latin America, limiting the approach to the Argentine case under Mauricio Macri’s administration (since his taking office until March 2018) Even though the hypothesis is outlined at various levels by the authors, it is usually argued that the United States tends to be an actor that pursues the involvement of the appertaining Latin American Armed Forces in internal conflict hypotheses. This statement strikes a contrast with the position in Washington related to its own military, which has not been authorized to solve domestic issues mainly since the *Posse Comitatus Act* of 1878. In this respect, testing the aforementioned hypothesis in connection with Argentina involves addressing the difference between “internal security” and “national de-

¹ Recibido: 20/07/2018. Aceptado: 17/10/2018

² Profesor Asistente en la Facultad Teresa de Ávila, Pontificia Universidad Católica Argentina. Auxiliar docente en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: barretomaxi@hotmail.com

fense”, which has had special significance since the late 1980's, when both of which began to be built as differentiated fields.

Keywords: Argentina, United States, Security, Defense, Armed Forces, Macri

1. Cuestiones preliminares

En un sector de la academia abocado al estudio de la seguridad y la defensa en América Latina, suele aparecer una hipótesis que establece un nexo entre Estados Unidos (EE.UU.) y los diferentes estados regionales, al momento de explicar cierto involucramiento de las instituciones militares de estos últimos en hipótesis de conflicto internas. Esta enunciación “genérica” de la hipótesis, es recogida con matices por los autores. En efecto, se registran posturas cuya exposición otorga cierta intencionalidad a los EE.UU. en dicho cometido: “[A] menos desde la década de los ochenta, los Estados Unidos han intentado involucrar a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) latinoamericanas en tareas de seguridad pública contra el narcotráfico y organizaciones criminales internacionales, en calidad de fuerzas complementarias” (Montemayor, citado por García Fernández, 2018); “a partir de mediados de los ‘90, los Estados Unidos insistieron sistemáticamente en la necesidad de que los militares de América Latina participen en la lucha contra el narcotráfico” (Sain, 2001) Por otro lado, se cuenta con posturas más balanceadas que identifican un vínculo de afinidad entre EE.UU. y la acción de las FF.AA. latinoamericanas en cuestiones domésticas. Aquí se adhiere a esta última línea, claramente mucho más modesta, sobre el papel del actor hemisférico hegemónico y las instituciones militares regionales. En este marco, el carácter de la mencionada relación puede ser definido como de “afinidades electivas” en su clásico sentido empleado por Max Weber (2010) dado que se aleja de una explicación próxima a la unilateralidad para dar cuenta de un lazo más flexible³. Es la dirección seguida por Busso (2007, p. 181) cuando identifica opiniones distintas sobre de la actuación de las FF.AA. en cuestiones de seguridad interna a nivel hemisférica y reconoce que “[E]n un relevamiento rápido de esta falta de acuerdo encontramos que Estados Unidos no permite que sus FF.AA. atiendan hipótesis de conflicto internas, pero ve con buenos ojos esas actuaciones en algunos países del continente (...)” Lo mismo que en el caso de Sanahuja y Hens (1995) quienes entienden que entre los factores que inciden en la redefinición de la función militar, uno de ellos corresponde a cómo evolucionan las políticas de EE.UU. en la región. Sostener una tesis de este tenor, implica alejarse de afirmaciones categóricas que conjeturen la existencia de un objetivo primero por parte de EE.UU. que aspire al involucramiento militar regional en el espacio doméstico y que, por tanto, lo comprometan a destinar recursos en función del mismo. Por el contrario, se divisa una situación bidireccional. EE.UU. por su parte, en función de otros objetivos, sostiene conductas o políticas hacia la región que propician un ambiente favorable –afín– al involucramiento militar en materia de seguridad pública –lo que puede llegar a incluir presiones concretas como ser condicionar la ayuda externa (Ball, citado

³ Michael Löwi expresa que “[L]a afinidad electiva es el proceso por el cual dos formas culturales – religiosas, intelectuales, políticas, económicas- entran, a partir de ciertas analogías significativas, en un parentesco íntimo o afinidad de sentido, en una relación de atracción e influencia recíproca, elección mutua, convergencia activa y reforzamiento mutuo” (Löwy, 2007:101).

por Sanahuja y Hens, 1995, p.56) – y, del lado latinoamericano, en ocasiones se presenta un contexto donde dichas acciones o programas norteamericanos permean. En gran medida, esta hipótesis identifica responsabilidades compartidas o, mejor aún, deja de responsabilizar exclusivamente a EE.UU. en el tema en cuestión, destacando la habilitación y permisos de las administraciones locales a las acciones en común que pueden llegar a contribuir a la incursión militar regional en problemáticas domésticas.

Por otro lado, como la hipótesis da cuenta de un proceso, es difícil encontrar una fecha precisa que oficie como punto de partida. Sin embargo, las décadas de los años '60 y '70 son un escenario propicio para recolectar insumos. Piénsese en la llamada Doctrina de la Seguridad Hemisférica de la administración Kennedy (1961-1963) y su reformulación con Nixon (1968-1974) en los términos de involucrar más directamente a los ejércitos de las propias naciones latinoamericanas en la defensa hemisférica, esto es, configurando un enemigo interno en tanto amenaza real, en un contexto de guerra fría y lucha contra el comunismo (Angelone, 2008) Aunque es cierto que las instituciones militares habían recibido también influencia de la “Doctrina de la Guerra Revolucionaria” francesa –como en el caso del Ejército Argentino (Soprano, 2015, p.88) –, cuya concepción ponía eje en el enemigo interno, el influjo de una y otra no es excluyente. Por el contrario, Angelone sostiene que la extensamente conocida “Doctrina de Seguridad Nacional”, tuvo a ambas como sus fuentes principales en términos doctrinales. En efecto, es una etapa donde a la par de la influencia estadounidense en el involucramiento de los militares en cuestiones internas, se observa también cierto influjo francés. Retomando la idea de una bidireccionalidad, el período registra una significativa adhesión regional al interés estadounidense de contener y combatir a un enemigo doméstico con las FF.AA. (lo ejemplifica la coordinación militar y unificación de posiciones cristalizada en el conocido “Plan Cóndor”, el envío de militares para instruirse en técnicas contrainsurgentes en la Ex Escuela de las Américas, entre otros) En otra dimensión, el cambio de orientación en las políticas de lucha contra el narcotráfico decidido por Nixon (establecimiento de la “guerra contra las drogas”) configura otro elemento de influencia para el involucramiento militar latinoamericano en problemáticas internas. Siguiendo a Calderón (2009, p.5), dado que hablar de política de lucha contra las drogas en Latinoamérica implica abordar la estrategia de combate de EE.UU. en virtud de su poder hegemónico regional, Washington aparece como un condicionante para los países de la región. Su decisión de otorgar al narcotráfico el rango de enemigo del Estado, suma al ya carácter policial de la problemática, un cariz militar al ser la droga una amenaza externa a la seguridad nacional (2009, p.6) Así, la “guerra” de EE.UU. contra las drogas es afín a un rol más amplio de las FF.AA. regionales (Chillier y Freeman, citados por Diamint, 2017, p. 111) En esta temática, por ejemplo, Colombia se ha manifestado tanto como un actor beneficiario de las propuestas estadounidenses militarizadas para resolver el problema del narcotráfico como también un actor que ha convergido y reforzado por *motu proprio* el involucramiento militar en la disputa (Plan Colombia, Plan Patriota). Enfatizando los aspectos de la doble direccionalidad, es sugerente la idea sostenida por Arlene Tickner (2007, p. 92) de una “intervención por invitación” –válida para los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe– en tanto “el mismo gobierno [colombiano] ha liderado una estrategia de intensa asociación con la potencia [EE.UU.] que ha tenido como objetivo principal la injerencia de Estados Unidos en la crisis interna del país en lo relacionado a la guerra contra las drogas y la

insurgencia". "La iniciativa Mérida" para el caso mexicano presenta una relación de afinidades electivas similar.

Asimismo, el clima de época inaugurado con el final de la Guerra Fría y el advenimiento de un nuevo orden internacional que avizoraba el fin de los conflictos interestatales motorizados por las disputas ideológicas⁴, fue propiciando un contexto favorable para que los estados regionales acogieran prácticas encaminadas hacia la incursión castrense en la lucha contra flagelos domésticos. Una nueva concepción de las amenazas a la seguridad nacional e internacional fue extendiéndose, incorporando otros elementos a la tradicional visión de las amenazas como un fenómeno estatal y militar –un enemigo único y fácilmente identificable, lo que configuró una agenda de seguridad "mixta" (Aguilera, citado por Sanahuja y Hens, 1995, p.58) Ciertamente, los flagelos que comenzaron a incluirse existían con anterioridad y en este sentido no eran fenómenos novedosos, aunque si es cierto que recién en el período de posguerra fría pasan a formar parte de las agendas de seguridad de los estados (Calderón; 2009, p.1) La clave está en que estos fenómenos rotulados como "nuevas amenazas"⁵, abarcaban un sinnúmero de realidades difusas, transnacionales, con menor peso del componente militar y sin necesidad de estar situadas en un territorio determinado (Busso, 2007, p.171) En este sentido, la jerarquización de estas amenazas no fácilmente identificables como un ejército regular, sin una ubicación específica, capaces de permear las fronteras y abarcar ámbitos domésticos de varios estados sin distinción, pusieron en jaque el tradicional rol de las FF.AA. y allanaron más el camino a los partidarios del involucramiento militar en el espacio doméstico. Si las amenazas ya no se podían identificar necesariamente fuera de las fronteras nacionales, el sentido común tendía a requerir un replanteo de la misión y función del aparato castrense. En América Latina, esta situación tuvo gran cabida produciéndose, en efecto, un proceso de reconversión de los militares para ocuparse de la seguridad pública (Diamint, 2017, p. 111)

2. Una concepción de seguridad y defensa por *default*

El contexto de cambios a nivel internacional de fines de los '80 e inicios de los '90, coincide con la etapa embrionaria de construcción de la actual definición de la seguridad y defensa en Argentina, lo cual, a primera vista se presenta como un hecho propio de la época. Sin embargo, es un proceso casi excepcional por sus rasgos. En grandes líneas, Argentina se negará a otorgar a sus FF.AA. un renovado rol afirmando, por el contrario, cada vez más una misión castrense circunscripta a la atención de amenazas estatal-militares provenientes del plano exterior. En efecto, la lucha contra las nuevas amenazas, irá siendo en gran medida trasladada casi por *default* a las Fuerzas de Seguridad (FF.SS.),

⁴ Así lo postulaba la tesis de Francis Fukuyama en *The End of History and the Last Man*, 1992.

⁵ Los países ya no se enfrentaban únicamente a provocaciones militares de otros estados, sino que los desafíos podían venir desde diferentes frentes, abarcando una extensa variedad de problemas de las más diversas naturalezas tales como el terrorismo, el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la pobreza extrema, desastres naturales, riesgos a la salud como las pandemias, el deterioro del medio ambiente por incidentes con materiales peligrosos como el petróleo, los materiales radioactivos; la trata de personas e, inclusive, recientemente se añadieron otros flagelos como son los ataques cibernéticos.

quedando éstas como las únicas habilitadas para luchar contra problemáticas en territorio doméstico. Esta situación, lejos de resultar injustificada, encontraba harta fundamentación en el proceso político iniciado en 1976 con la instauración de la dictadura militar que se mantuvo hasta 1983. Desde el retorno a la democracia, el consenso partidario y social en torno a las definiciones de defensa y seguridad ha sido amplio, fundamentalmente, en pos de evitar el involucramiento de las FF.AA. en cuestiones de política doméstica, y se ha cristalizado en un plexo normativo socialmente legitimado.

En efecto, las fuerzas políticas y sociales mayoritarias fueron estructurando sucesivas leyes⁶ –en casi dos décadas– que restringieron el campo de acción del instrumento militar al plano externo, lo que devino en una clara diferenciación conceptual entre las nociones de defensa y seguridad (Barreto, 2016, p.3) Por un lado, se estableció un concepto de defensa limitado a una respuesta por parte de las FF.AA. a agresiones externas –de carácter militar y estatal– y, por otro, un concepto de seguridad relacionado con el ámbito interno a los fines de prevenir y perseguir delitos contenidos en el Código Penal y otras leyes especiales. En la práctica, esta distinción ha implicado adiestramientos, equipamientos y doctrinas de empleo específicas y, en este sentido, fenómenos de naturaleza trasnacional como el narcotráfico, el crimen organizado, los delitos económicos y el lavado de activos financieros o el terrorismo han quedado fuera del alcance de las FF.AA.⁷ (Saín, 2010, p.92-93) Cabe agregar que se habla del establecimiento de un concepto de defensa y seguridad por *default* dado que los mismos son fruto, en gran medida, de la necesidad de restringir el plano de acción de las FF.AA. Claro está que no se pretende afirmar que la conceptualización argentina de seguridad y defensa haya carecido de un planeamiento que divise la pertinencia de la estricta división de funciones en relación con el espacio, sin embargo, tampoco es falsa la centralidad que tuvo para la sociedad civil y la política, evitar la injerencia castrense en el plano interno y cómo ello jugó un rol destacado al momento de definir las áreas de acción militares y de las otras fuerzas. De todos modos, este proceso no tiene que ser pensando como una construcción lineal ya que, por el contrario, registra importantes vaivenes desde su comienzo. Tempranamente, se sucedieron y manifestaron reiterados intentos y postulaciones de la necesidad de intervención militar en cuestiones domésticas, casi constituyendo un proceso revisionista en relación con el citado plexo normativo (Saín, 2001) Estas demandas y proyectos, predominantemente, quedaron en el olvido; aunque también llegaron a concretarse en sendos decretos como el N° 83/89 de Raúl Alfonsín (que otorgó prerrogativas a las FF.AA. al respecto de los grupos terroristas) y el N° 392/90 con Carlos Menem (que les otorgó habilitaciones en la conjuración de situaciones de conmoción social) (Saín, 2001); e indi-

⁶ Ley de Defensa Nacional (N° 23.554 de 1988); Ley de Seguridad Interior (N° 24.059 de 1992); Ley de Reestructuración de las FF.AA. (N° 24.948 de 1998); Decreto 727 del año 2006, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.

⁷ Es importante hacer mención de que, más allá de la taxativa diferenciación entre la defensa nacional y la seguridad interior, existen situaciones que representan una excepción a la diferenciación funcional. Son ejemplos, las operaciones de apoyo a las Fuerzas de Seguridad (FF.SS.) requeridas por un eventual Comité de Crisis y la explícita autorización del Ministerio de Defensa; las operaciones destinadas a preservar las FF.AA. y restablecer el orden en jurisdicción militar en caso de atentado a dicha jurisdicción en tiempos de paz; y operaciones que empeñen elementos de combate a requerimiento del Presidente previo establecimiento del estado de sitio (Soprano, 2016:153). Todas ellas son conocidas como misiones subsidiarias o secundarias de las FF.AA.

rectamente como en ocasión de la creación de la Dirección de Inteligencia para la Defensa que, si bien obtendría información limitada al marco exterior, no dependía del poder civil, sino del Estado Mayor Conjunto, donde militaban activamente varios partidarios de la “militarización de la seguridad interior” (Sain y Barbuto citados por Canelo, 2010, p.76) Más cercanos al presente, a partir de 2007 —luego de la reglamentación de la ley de Defensa Nacional con el decreto 727/2006—, se observaron movimientos oficiales acusados de atenuar los límites de la seguridad y la defensa: operativos Fortín I y II en 2007; Escudo Norte en 2011 y sus sucesivas prórrogas; ampliación de Fortín II en 2013 (Pol, 2015, p.376) En el plano de la opinión pública, con mayor frecuencia comenzó a divisarse la presión de diversos actores en pos de actualizar la legislación y permitir que las FF.AA. pudiesen encargarse de temas como el narcotráfico o el cuidado de las fronteras. Hacia 2014, expresa Pol (2015, p.379):

Se presentaron proyectos de ley a favor de que el Estado pueda derribar aviones no identificados que vuelen sobre territorio nacional y no acaten las intimaciones a identificarse y aterrizar. Legisladores del Frente Renovador, de la UCR, del PRO y del Peronismo Federal presentaron diferentes proyectos de ley y un arco diverso de funcionarios se pronunció a favor de considerar la medida, como el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, y el gobernador de Córdoba, José Manuel de la Sota.

En la propia campaña presidencial del año 2015, los principales candidatos: Mauricio Macri, Daniel Scioli y Sergio Massa (La Nación, 02/11/15) se pronunciaron públicamente a favor del involucramiento militar en cuestiones de seguridad interna como el combate al narcotráfico. El escenario parecía estar cambiando.

3. ¿Relaciones de afinidades electivas bajo la administración Macri?

En relación con la hipótesis de las afinidades electivas entre EE.UU. y los gobiernos latinoamericanos que deviene, en algunos casos, en la generación de un ambiente favorable al involucramiento de las FF.AA. regionales en problemáticas de orden doméstico, la llegada de Mauricio Macri a la presidencia de Argentina era auspiciosa. Por un lado, porque como se vio en el apartado anterior, la posición a favor de involucrar a la institución militar en el combate a flagelos internos era una postura explícita del nuevo presidente. A nivel de la hipótesis, este posicionamiento es importante dado que la relación de afinidad electiva no es un vínculo de unilateralidad. En términos prácticos, esto significa que es insuficiente —en el caso de que exista— la voluntad manifiesta o no de EE.UU. para que las FF.AA. locales avancen hacia la atención de temas de seguridad pública. Se requieren ciertos permisos, al menos, indirectos por parte de los gobiernos regionales. Por otro lado, porque el vínculo con los EE.UU. —desgastado sobre todo desde la última administración de Cristina Fernández (2011-2015)—, aparecía como un lazo destacado. Así se observó en el viaje realizado a la Argentina por el entonces presidente de EE.UU. Barack Obama, en marzo de 2016, que significó un relanzamiento del vínculo bilateral. Cabe poner de relieve que, desde esos primeros momentos, la relación de afinidades electivas se encauzó a través de dos canales desde la perspectiva argentina. De un lado, de una manera indirecta y explícita, a través del Ministerio de Seguridad y, desde una manera directa e implícita, por medio del Ministerio de Defensa. En gran medida, estos rasgos fueron consecuencia de la ya mencionada diferenciación conceptual vigente en

Argentina sobre la seguridad interna y la defensa nacional y la atención prioritaria que las agencias estadounidenses le asignan a las llamadas nuevas amenazas. En efecto, el Ministerio de Seguridad al tener a cargo a las FF.SS. y, por tanto, vía libre respecto a las nuevas amenazas, adquirió un perfil más alto y avanzó hacia un entendimiento con las diversas agencias estadounidenses en materia de seguridad. La acción de este ministerio es indirecta dado que no tiene a su mando a la institución militar, sin embargo, muy tempranamente manifestó señales expresas de comunión con las directrices de las agencias norteamericanas en materia de seguridad fronteriza, terrorismo y lucha contra el narcotráfico (véase, por ejemplo, la declaración conjunta y el acuerdo con el Departamento de Seguridad Nacional de marzo de 2016; y el memorando de entendimiento con el Departamento de Estado en materia de lucha contra el narcotráfico de abril de 2016, respectivamente⁸) En la “Hoja Informativa” publicada por la *Office of the Press Secretary* de la Casa Blanca, memoria de la visita oficial de Obama, se reveló la intención de vincular la Fuerza de Tarea Interagencial Conjunta-Sur (JIATF-S, por su sigla en inglés) con el Ministerio en cuestión. Como se sabe, la JIATF-S tiene un vínculo originario con el Departamento de Defensa norteamericano y un lazo de dependencia con el Comando Sur, institución plenamente militar (Cruzat, 2011, p.228-229)

Por su parte, la cartera de Defensa vio restringido su campo de acción y solo avanzó solapadamente. Este comportamiento sutil, pudo observarse en el pedido inicial de 24 aeronaves T6-C Texan II, propicias para el entrenamiento de pilotos y misiones de control fronterizas, según informa el comunicado de la Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad⁹ (ACDS, 2016) Lo manifestado en el propio comunicado y las características del material, abonaron la hipótesis del involucramiento militar en problemáticas legalmente vedadas. De manera contundente se argumentaba la necesidad de entrenar pilotos para misiones de control fronterizo –actividad de las FF.SS.– pero se la enmarcaba en la modernización de las FF. AA: “The Argentine military has embarked on an ambitious path toward modernizing its military material. The proposed sale will revitalize Argentina’s capability to train its pilots and fulfill border control missions, especially along its porous northern border” (Barreto, 2017) En este mismo rubro, incluso se desató un escándalo mediático en abril de 2017 por la aparición de un encargo de armas (por más de 2.000 millones de dólares) que el ex embajador Martin Lousteau remitió al legislador demócrata Pete Visclosky, vicepresidente de la Subcomisión de Defensa en el Congreso y hombre de los negocios militares (Tokatlian, 2017) En palabras de Lousteau, su objetivo se había limitado a facilitar el acceso de Argentina a programas como el *Excess Defense Articles* (EDA), por el cual el gobierno de EE.UU. pone a disposición elementos de defensa a precios simbólicos o al FMS (*Foreign Military Sales*), programa del gobierno de los EE.UU. para la transferencia de artículos de defensa, servicios, y entrenamiento para sus socios (De Vedia, 2017) Aunque se reafirmaba que la misiva obedecía a la inquietud de conocer las posibilidades de acceso a programas de cooperación y/o ayuda militar que requieren

⁸ Documentos disponibles en la Biblioteca digital de Tratados de la Cancillería Argentina: <http://tratados.mrecic.gov.ar/>

⁹ Por otra parte, resulta importante destacar que el encargo devino en el mes de abril de 2017, en la adquisición de tan solo 4 aeronaves. El monto del contrato con la compañía Beechcraft Corp. radicada en Wichita, Kansas, se redujo de U\$S 300 millones a U\$S 88.200.000 (incluyendo mantenimiento, soporte y entrenamiento de pilotos) (DF, 2017).

del visto bueno de ese país, y que la misma no guardaba relación con el planeamiento presupuestario nacional (MD, 2017), la carta traía nuevamente a escena la posibilidad de un involucramiento de las FF.AA. en el enfrentamiento a las nuevas amenazas ya que se consideraba imperioso establecer una cooperación entre Argentina y EE.UU. en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado: “(...) Argentina seeks the cooperation of the U.S. to build or enhance its capacity to accurately address urgent global threats like the fight against scourges such as terrorism and terrorist financing, drug trafficking and organized crime” (Barreto, 2017)

El ingreso de Argentina al *State Partnership Program* (SPP) asociando sus FF.AA. con la Guardia Nacional del Estado de Georgia¹⁰, en noviembre de 2016, también generó suspicacia. Entre otras cuestiones, se esperaba que el SPP sentara las bases para desarrollar un vínculo a largo plazo en el perfeccionamiento de la seguridad de las fronteras: “[T]he State Partnership Program between the state of Georgia and Argentina will lay the foundation for developing a long-term successful relationship by sharing expertise in emergency and disaster response, enhancing border security and strengthening cooperation in peacekeeping operations and readiness (...)” (Barreto, 2017)

Cabe destacar que, recientemente, la conducta del Ministerio de Defensa se ha tornado más explícita. Es así que en el mes de febrero de 2018, los respectivos ministros de seguridad y defensa, Patricia Bullrich y Oscar Aguad, compartieron una importante gira por EE.UU., planteada en clave de “seguridad” dados los temas de agenda y sus interlocutores¹¹. La primera parte de la visita se produjo en Washington. Como era de esperarse, la agenda de Bullrich estuvo concentrada en abordar aspectos de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, a su vez, atravesados por la necesidad de coordinar posturas en torno a la seguridad de la cumbre del G-20, que se realizará a fin de año en Buenos Aires. En torno al narcotráfico y otros flagelos relacionados como el lavado de dinero, uno de los anuncios centrales fue el establecimiento de una *task force* de la DEA, en la triple frontera entre Argentina, Paraguay y Brasil (Clarín, 09/02/18),¹² donde históricamente EE.UU. tuvo preocupaciones por la presencia del grupo pro iraní Hezbollah. Respecto al terrorismo, el mencionado evento, aportó motivos para la intensificación del intercambio de información, nuevamente en relación con la zona de la triple frontera (Clarín, 07/02/18) Los llamados “*fusion center*”¹³, previstos en la citada Hoja Informativa y en el documento publicado por la Cancillería argentina en ocasión de la visita de Obama¹⁴, operan en este sentido y permiten el entrecruzamiento de diversas agencias al ser

¹⁰ Es un programa creado por la administración de George H. Bush en 1989 con el objetivo de congregarse, en aquel momento, a los países ex miembros de la Unión Soviética. La cooperación militar vehiculizada a través de la participación de las guardias nacionales estatales fue pensada para aminorar los impactos negativos que hubiera significado la participación de las FF. AA. estadounidenses propiamente dichas. Es un organismo militar que prioriza las acciones fuera del suelo estadounidense y se organiza en base a núcleos geográficos por zona. En este caso, Argentina ingresa bajo la órbita del *United States Southern Command* (Comando Sur de los EE.UU.).

¹¹ Pueden mencionarse: el Departamento de Estado, el Buró Federal de Investigaciones (FBI), la Agencia Antidrogas (DEA), la Agencia de Seguridad Nacional, congresistas y directivos del Comando Sur.

¹² Por otra parte, vale recordar que ya existe una instancia similar en la provincia de Salta (instalada luego de la visita de Obama).

¹³ También llamados como “centros de fusión de inteligencia”

¹⁴ Puede encontrarse en: https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/C-16-082_0.pdf

puntos de reunión y análisis de datos de instituciones como las FF.AA. y las FF.SS argentinas, la DEA, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense y miembros del Comando Sur. Precisamente, la segunda parte de la gira –donde se sumó Aguad–, tuvo lugar en Miami, sede del Comando Sur tal como puede observarse en la nota de prensa del Ministerio de Seguridad (MS, 2018) Cabe destacar que la “Estrategia 2018 del *United States Southern Command*” para la región, prioriza el combate a desafíos caracterizables como nuevas amenazas: pobreza e inequidad, corrupción, crimen y terrorismo¹⁵; y que en un sentido similar se expresa la “Estrategia del Teatro 2017-2027” –documento que ofrece la visión del Comando Sur a mediano plazo–, al identificar como principales retos regionales a las redes ilícitas transregionales y transnacionales, las cuales incluyen organizaciones criminales, pandillas y organizaciones extremistas violentas; quedando en segundo plano, los desastres naturales y las enfermedades infecciosas¹⁶. En este sentido, se evidencia que el margen de acción para Aguad es acotado aunque, por ejemplo, la decisión de crear una Fuerza de Despliegue Rápido (FDR) de las FF.AA. que dé apoyo logístico en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Infobae, 07/02/18) –tomada el mismo mes–, parece tener puntos de contacto con los planteos del Comando Sur¹⁷.

4. A modo de cierre

Como se advirtió al inicio de este artículo, la hipótesis de las afinidades electivas es una posición balanceada al momento de pensar el rol de EE.UU. en el proceso de involucramiento de las FF.AA. regionales en cuestiones domésticas. Aunque suene atractivo manifestar que EE.UU. se empeña en que las instituciones militares miren hacia el plano interno y se empapen en la lucha, por ejemplo, contra el narcotráfico; una afirmación categórica de ese estilo requiere una fundamentación ardua. Comúnmente, estas expresiones aparecen en la opinión pública sin llegar a respaldarse debidamente. A veces, los ámbitos ni siquiera lo exigen. En este marco, recurrir al recurso de las afinidades electivas es una operación relativamente más modesta que, por añadidura, visibiliza el otro gran polo de la relación: los gobiernos regionales. Existen permisos y habilitaciones por parte de las Casas de gobierno latinoamericanas para que sus FF.AA. se vinculen con agencias extranjeras. Por ejemplo, la DEA no instruye en materia de lucha contra el narcotráfico a instituciones militares que no tienen las autorizaciones necesarias. Por otro lado, balancear las responsabilidades tampoco significa desligar al accionar estadounidense de la influencia que puede ejercer en el tema en cuestión. Pero si alejarse de la idea de que Washington tiene como objetivo de su acción exterior involucrar a las FF.AA. de América Latina en la lucha a flagelos domésticos. Claramente, tiene objetivos como los que se propone el Comando Sur –combatir redes ilícitas transregionales y transnacionales– y

¹⁵ Puede encontrarse en: <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/usa-command-strategy.pdf>

¹⁶ Puede encontrarse en: [http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Spanish_\(FINAL\).pdf?ver=2017-10-26-124307-193×tamp=1509036213302](http://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSOUTHCOM_Theater_Strategy_Spanish_(FINAL).pdf?ver=2017-10-26-124307-193×tamp=1509036213302)

¹⁷ Es interesante mencionar que, en el año 2010, la Resolución 1633 del Ministerio de Defensa, creó para el Ejército argentino una FDR. Puede encontrarse en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/176842/norma.htm>

para alcanzarlos emplea programas y políticas, y son estos últimos instrumentos los que, en ocasiones, si los gobiernos lo permiten, conectan a las FF.AA. con el plano doméstico.

En relación con el caso argentino, se observó el comportamiento del gobierno de Macri, por lo cual, la hipótesis se estudia sin la posibilidad de establecer comparaciones con las gestiones anteriores. Por ejemplo, dado que en Argentina se presenta una diferenciación legal entre la seguridad y la defensa muy tajante, la existencia de afinidades electivas, al menos en los límites de este trabajo, no puede derivar en la conclusión de una atenuación de la distinción conceptual respecto a los gobiernos previos. Es decir, si hay afinidades electivas entre Washington y Buenos Aires que habilitan instancias de incursión castrense en problemáticas de orden interno, no se infiere que ello sea diferente o igual a las administraciones previas. No porque ello sea imposible, sino por los límites de este artículo.

Finalmente, dado que el período temporal es acotado y reciente, la hipótesis tiene un rango preliminar. El tiempo la reforzará o refutará. Sin embargo, al día de hoy, los referentes empíricos mencionados abonan a la misma. El gobierno argentino tiene interés en reformular el rol de los militares y pondera a las relaciones bilaterales con EE.UU. como un vínculo importante. En este sentido, los puntos de cooperación y colaboración con EE.UU. se han ampliado siendo, las cuestiones de seguridad, un tema destacado en la agenda bilateral.

5. Bibliografía

- Agencia de Cooperación en Defensa y Seguridad (ACDS), (2016), “News Release”. Disponible en: <http://www.dsca.mil/major-arms-sales/argentina-t-6c-texan-aircraft> (Consultado el 12 de julio de 2018).
- Angelone, Juan (2008), *Doctrina de la Seguridad Nacional y Terrorismo de Estado: Apuntes y Definiciones*, Rosario: Movimiento de los Pueblos para el aprendizaje en Derechos Humanos. Disponible en: <http://archive.li/dbjpy> (Consultado el 12 de junio de 2018)
- Barreto, Maximiliano (2016), “Las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos en el Siglo XXI a la luz del concepto nacional de la defensa”, Anuario 2016, La Plata, IRI, UNLP.
- Barreto, Maximiliano (2017), “El aspecto militar en las relaciones bilaterales Macri-Obama-Trump”, en Carlos Juárez Centeno; Federico Trebucq (Editores), *Diálogos de Agenda Internacional. Una Perspectiva Federal*, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Centro de Estudios Avanzados, pp. 18-22.
- Busso, Anabella (2007), “Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, en *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales: contribuciones al debate*, Buenos Aires: PNUD. Ministerio de Defensa, pp.171-190.
- Calderón, Emilse (2009), “Narcotráfico: América Latina bajo la amenaza del Crimen Transnacional Organizado”, en *Breviario de Relaciones Internacionales*, Córdoba: Maestría en Relaciones Internacionales. Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

Canelo, Paula (2010), “¿Un nuevo rol para las Fuerzas Armadas?: políticos y militares frente a la protesta social, los derechos humanos y la crisis presupuestaria: Argentina, 1995-2002”, Buenos Aires: 1a ed., CLACSO.

Clarín (07/02/18), “Patricia Bullrich se reunió en Washington con especialistas en terrorismo y seguridad”, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/patricia-bullrich-reunio-washington-especialistas-terrorismo-seguridad_0_BJFqpbFUM.html (Consultado el 14 de abril de 2018)

Clarín (09/02/18), “Patricia Bullrich confirmó que se creará una "task force" con EE.UU. en Posadas para combatir el narcotráfico”, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.clarin.com/politica/patricia-bullrich-confirmando-creara-task-force-ee-uu-vigilar-triple-frontera_0_H1NuJPi8f.html (Consultado el 20 de abril de 2018).

Cruzat, César (2011), “JIATF-S, Ejemplo de trabajo conjunto dedicado a la interdicción de droga”, *Revismar*, v. 3, pp. 228-232.

De Vedia, Mariano (2017), “Lousteau se desligó de gestiones por la compra de armas”, Mariano De Vedia, *La Nación*, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2002521-lousteau-se-desligo-de-gestiones-por-la-compra-de-armas> (Consultado el 18 de julio de 2018)

Departamento de Defensa (DF), (2017), “Contracts for April 25, 2017”. Disponible en: <https://www.defense.gov/News/Contracts/Contract-View/Article/1162544/> (Consultado el 15 de marzo de 2018).

Diamint, Rut (2017), “América Latina en torno a los paradigmas de seguridad”, en *Contemporánea*, año 8, v. 8, dossier 105, Montevideo-Uruguay. Disponible en: <http://revistacontemporanea.fhuce.edu.uy/index.php/Contemporanea/articula/view/26/> (Consultado el 09 de junio de 2018)

García Fernández, Aníbal (2018), FFAA en América Latina: armas, capacitación y el cerco a Venezuela, CELAG. Disponible en: <http://www.celag.org/ffaa-america-latina-armas-capacitacion-cerco-venezuela/> (Consultado el 14 de junio de 2018)

Infobae (07/02/18), “El Ministerio de Defensa creará una unidad especial para apoyar a todas las fuerzas de seguridad”, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/07/el-ministerio-de-defensa-creara-una-fuerza-de-despliegue-rapido-para-apoyar-a-todas-las-fuerzas-de-seguridad/> (Consultado el 10 de marzo de 2018)

La Nación (02/11/15), “Promesa de campaña: Daniel Scioli propuso blindar las fronteras con las Fuerzas Armadas contra el narcotráfico”, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1841988-promesa-de-campana-daniel-scioli-prometio-blindar-las-fronteras-con-las-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico> (Consultado el 18 de julio de 2018).

Löwy, Michel (2007), “El concepto de afinidad electiva en Max Webber”, en Aronson, P y Wisz, E (Compiladores), *La vigencia del pensamiento de Max Webber a cien años de la ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Buenos Aires: Editorial Gorla, pp. 89-104.

- Ministerio de Defensa (MD), (2017), "Informe de Prensa N° 147/17". Disponible en: <http://www.mindef.gov.ar/plantillaNoticia.php?notId=722> (Consultado el 10 de marzo de 2018)
- Ministerio de Seguridad (MS), (2018), "Nota de prensa". Disponible en: <http://www.minseg.gob.ar/reuni%C3%B3n-en-el-comando-sur> (Consultado el 1 de febrero de 2018)
- Pol, Luciana (2015), "Nuevos embates al principio de demarcación entre seguridad y defensa. Lecciones de la historia de la Argentina y de la región", en Derechos Humanos en Argentina Informe 2015, Buenos Aires: Siglo XXI Editores. CELS. Disponible en: <http://www.cels.org.ar/especiales/informe-anual-2015/wp-content/uploads/2015/12/9-Nuevos-embates-al-principio-de-demarcaci%C3%83%C2%B3n-entre-seguridad-y-defensa.pdf> (Consultado el 09 de julio de 2018).
- Sain, Marcelo (2001), "Las Fuerzas Armadas, la seguridad interior y las nuevas amenazas: El caso argentino (1983-2000)", Insumisos Latinoamericanos. Disponible en www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Las%20Fuerzas%20Armadas%20y%20Oseguridad%20interior%20en%20Argentina.pdf (Consultado el 04 de julio de 2018).
- Sain, Marcelo (2010), "Defensa Nacional y Fuerzas Armadas. El modelo peronista (1943-1955)", en La Construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas, Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Sanahuja, José y Hens, Marián (1995), "Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina", en Nueva Sociedad, n° 138, pp. 48-69.
- Soprano, Germán (2015), "El Ejército argentino en democracia: de la 'doctrina de la seguridad nacional' a la definición de las 'nuevas amenazas' (1983-2001)", Revista Universitaria de Historia Militar, v. 4, Barcelona, pp. 86-107.
- Soprano, Germán (2016) "La Reforma de la Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas argentinas en democracia durante la década de 1990", Cadernos Prolam/USP, v. 15, n° 27, pp. 133-156.
- Tickner, Arlene (2007), Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales, en Colombia Internacional, n°65, Colombia: Universidad de Los Andes, pp. 90-111.
- Tokatlian, Gabriel (2017), "Lectura de una carta", Página 12, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/28704-lectura-de-una-carta> (Consultado el 15 de junio de 2018)
- Weber, Max (2010), La ética protestante y el espíritu del capitalismo, Editorial: Prometeo Libros

El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017)¹

Argentina's position in connection with international terrorism at the UN General Assembly (1992-2017)

Javier Pretti², Aldana Clemente³, Carlos Sebastián Ciconne⁴

Resumen: A partir de los atentados en Estados Unidos en 2001, el terrorismo internacional ha ocupado un lugar central en la agenda de cuestiones de seguridad externa de los países Occidentales. Sin embargo, en el caso de Argentina, es posible rastrear una trayectoria previa dada por los atentados que en los tempranos años 90 sufrieron la Embajada de Israel (1992) y la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) (1994) El presente artículo, analiza desde una perspectiva histórica el posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en el ámbito de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, desde 1992 hasta el presente. En este sentido, a partir de la contextualización y distinción de cuatro etapas se indaga en aspectos como: la postura de los representantes políticos argentinos en el poder, la identificación de las continuidades y rupturas existentes en la postura argentina y la posible estructuración en el discurso de una política nacional y de Estado frente a este fenómeno.

Palabras Claves: Argentina, Terrorismo Internacional, Onu-Cambios, Continuidades

¹ Recibido: 31/07/2018. Aceptado: 30/10/2018

² Licenciado en Historia, Doctorando en Historia. Miembro del CEINA, Departamento de Humanidades, UNS. Docente Universitario en la UNISAL y el Departamento de Humanidades de la UNS. Decano de la facultad de ciencias sociales de la UNISAL.

³ Licenciada y Doctoranda en Historia de la Universidad Nacional del Sur (UNS) de Bahía Blanca. Magíster en Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, Becaria CONICET- Departamento de Humanidades, UNS, Argentina. Integrante ReFEM 2065

⁴ Licenciado en Historia, Diplomado en Geopolítica y Defensa Latinoamericana, Doctorando en Historia. Miembro del Centro de Estudios del Siglo XX (UNS) y becario de CONICET. Integrante de la ReFEM2065

Abstract: Since the attacks perpetrated in the United States in 2001, international terrorism has taken a central place in the external security agenda of Western countries. In Argentina, however, it is possible to trace this back to the attacks against the Embassy of Israel (1992) and the Mutual Association Israelite Argentina (AMIA-1994) in the early 1990s. This article analyzes, from a historical perspective, Argentina's position in connection with international terrorism in the context of the General Assembly of the United Nations Organization, from 1992 to the present. In this sense, this article investigates the following aspects, distinguishing four stages: the position of the Argentine political representatives in power, the identification of continuing and rupturing Argentine positions, and a possible structuring in the discourse of a national and State policy against this phenomenon.

Key words: Argentina, International Terrorism, Un-Changes, Continuities

1. Introducción

En las primeras décadas del Siglo XXI, el terrorismo internacional se erigió como una de las problemáticas centrales en el abordaje de las Relaciones Internacionales, a la vez que se convirtió en el tópicó eje de las discusiones y debates en torno a la Defensa y Seguridad. Sin embargo, el fenómeno del terrorismo no es nuevo sino que ha ido cambiando y modernizándose a lo largo de la historia⁵. En este sentido, como fenómeno “antiguo”⁶, y en líneas generales, el terrorismo está asociado al uso de violencia o amenazas que crean una situación de miedo y alarma en su máxima expresión (Jenkins, 1977) Sin embargo, como suceso *nuevo-viejo*, el terrorismo se define como un fenómeno que ya no sólo emerge y se desarrolla dentro de determinados confines, generalmente estatales, sino que atraviesa fronteras, apoyado en una lógica de funcionamiento que responde al nuevo contexto de globalización, con redes diseminadas en varios países, que actúan en forma descentralizada, y sin circunscribirse a un territorio determinado (Co-rradi, 2002)

En este sentido, dada la relevancia de la cuestión a nivel internacional, ya a fines de los años noventa fue la propia Asamblea General de Naciones Unidas la que, durante la Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, definió el concepto como cualquier acto “destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” (ONU, 1999) Esta definición, reviste importancia en dos aspectos: por un lado, repara especialmente en la violencia como táctica, cometida contra

⁵ Sobre la evolución histórica del terrorismo véase: Chaliand Gerard; Blin Arnaud (2007), *The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda*, United States: University of California Press; Manassero, María. (2014), Capítulo 3: “Desde la antigüedad hasta Al Qaeda”, en Manassero, María. (2014), “Terrorismo Internacional. Factores que inciden en la dimensión de los Grupos Terroristas (1989-2011)”, Tesis maestría, UNLP. CONICET.

⁶ El primer esbozo del concepto terrorismo asociado a un propósito político es posible identificarlo en 1793 en Francia, durante el revolucionario terror francés de Robespierre.

personas o gobiernos y por otro, al realizarse desde la ONU (principal organismo de carácter transnacional) posiciona a los Estados miembros frente al tema instándolos a combatir el fenómeno.

Sin embargo, en el caso argentino, el terrorismo internacional se convirtió en un tema central en la agenda en cuestiones de seguridad externa ya en los tempranos años 90, asociado al sistemático e indiscriminado uso de la violencia más allá de las filiaciones ideológicas. La voladura de la Embajada de Israel (1992) y la voladura de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) (1994) actuaron como un disparador que obligó a que todos los gobiernos, desde el de Carlos Menem en adelante, independientemente de su pertenencia partidaria, se posicionen al respecto.

El presente artículo se propone, por tanto, analizar la postura que los distintos partidos y representantes políticos argentinos en el poder adoptaron frente al terrorismo internacional en el ámbito de la Asamblea General de las Naciones Unidas, desde 1992 hasta el presente. Atendiendo a las particularidades del contexto político externo e interno y a la posibilidad de detectar: continuidades y/o rupturas de la postura argentina ante esta problemática; diferencias/similitudes de acuerdo al signo partidario de los/as mandatarios y la presencia desde el discurso de una política nacional frente al terrorismo internacional.

La propuesta presenta un abordaje desde una perspectiva histórica-política que busca ser útil y complementaria a los análisis realizados desde las diferentes Ciencias Sociales, entre ellas, las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. Para este tipo de abordaje, recurrimos a los discursos pronunciados por los presidentes y/o cancilleres argentinos entre 1992 y 2017 como fuentes directas, es decir, como la materia prima a partir de la cual desmembrar los lineamientos discursivos construidos por Argentina en este espacio multilateral. La selección de estas fuentes históricas, circunscritas periódicamente a los discursos pronunciados, obedece a la importancia que posee la Asamblea General de Naciones Unidas, en tanto ámbito en que los mandatarios de todo el mundo se reúnen para expresar la postura oficial del estado al que representan sobre los principales temas de la agenda, entre los que el terrorismo forma parte central.

El artículo se estructura de manera cronológica del siguiente modo: en el primer apartado, se analiza la década del 90 asociada en la Argentina a los gobiernos de Carlos Saúl Menem, momento que coincide con los atentados en territorio nacional. El segundo apartado está enmarcado por la crisis argentina de 2001 y el atentado del World Trade Center en Estados Unidos. En el tercer apartado, se analiza el posicionamiento de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, y finalmente en el último apartado, se aborda la postura del gobierno de Mauricio Macri.

2. La aparición del terrorismo internacional en la Argentina 1992-1999

La década de 1990, fue el escenario de una etapa de cambios en la política y la economía que impactaron profundamente en el panorama internacional en general y en la República Argentina en particular. En el ámbito internacional, la caída del Muro de Berlín, la desintegración de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y el final del mundo bipolar marcaron el inicio de una nueva etapa signada por la hegemonía de Estados Unidos y la reconfiguración del mapa global. En este sentido, se originó un *nuevo*

orden mundial determinado por el fenómeno de la globalización y el afianzamiento del sistema democrático. En palabras de Soibelson y Crilchuk: “este nuevo orden mundial emergente se caracterizará por la interdependencia y la cooperación entre los países, junto con la implementación de una política democrático-liberal, en donde la paz se apoya en la seguridad colectiva y la globalización económica resulta incompatible con la implementación de una política proteccionista” (Simonoff, 2010, p.359)

La desaparición de la URSS y el subsiguiente cambio de paradigmas de poder, originaron una serie de conflictos en Europa del Este y Medio Oriente que marcaron este período. En el caso europeo, la desintegración de Yugoslavia a partir de la muerte de Josip Broz originó la denominada *Guerra de los Balcanes*, iniciada por la independencia de Eslovenia en 1991 y luego la Independencia de Croacia en 1992. Asimismo, en el Medio Oriente, el panorama se complejizó a partir de la invasión de Kuwait por parte del régimen iraquí de Saddam Hussein. Este hecho trastocó las alianzas regionales y determinó la intervención de Estados Unidos y la OTAN. La denominada *Guerra del Golfo* culminó con la victoria de EEUU y el debilitamiento, fraccionamiento y posterior radicalización del movimiento islamista.

Este proceso de radicalización llevado a cabo por parte del mundo musulmán durante la década de 1990 se manifestó en los siguientes acontecimientos la guerra civil argelina, el terrorismo desarrollado en Egipto, el atentado al World Trade Center de 1993, la guerrilla islámica chechena que puso en jaque a Moscú en 1995, la toma de Kabul por parte de los talibanes en 1996, las campañas terroristas llevadas a cabo en territorios francés y, por último, las explosiones que destruyeron las embajadas americanas de Kenia y Tanzania. (Saborido y Borrelli: 2016, p.142)

Mientras tanto, en nuestro país, el 8 de julio de 1989, se produjo el primer cambio de gobierno durante el período de redemocratización. El gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, electo seis años antes, naufragó en el marco de una importante crisis económica, signada por un proceso hiperinflacionario y una crisis social y política que motivó el adelanto de las elecciones y la subsiguiente entrega de la investidura presidencial.

En este sentido, el nuevo presidente electo, Carlos Saúl Menem del Partido Justicialista encaró su gestión de gobierno haciendo eje en dos cuestiones centrales: por un lado, detener la hiperinflación y lograr la estabilidad monetaria, y por otro, iniciar un proceso de reforma del estado, siguiendo los postulados del paradigma neoliberal. De esta manera, en primer lugar, se promulgó la Ley de Convertibilidad que establecía la paridad entre el peso y el dólar, la prohibición de emitir moneda sin respaldo y mecanismos indexatorios para los precios, entre otras. Asimismo, se inició un proceso de desregulación de la actividad económica y de privatizaciones, que significó el abandono estatal de funciones productivas y de prestación de servicios públicos, así como también la transferencia de competencias propias, tales como previsión, salud, educación al sector privado a distintos Municipios y Provincias.

En el ámbito de la política exterior, el gobierno de Menem inició un proceso de reposicionamiento de la Argentina en el contexto internacional, alineando al país con las políticas de Estados Unidos. Siguiendo a Stuhldreher:

A partir de 1989 también se constató un cambio en el curso de acción en el área de la política exterior, aunque es posible identificar asimismo elementos de continuidad. Concretamente, fue el propio Domingo Cavallo, primer canciller de la primera administración Menem, quien afirmó que dicha continuidad constituía una cuestión de interés

nacional permanente (Cavallo, 1996, p.358), aun cuando la competencia entre los partidos políticos llevara ocasionalmente a acentuar sus posibles diferencias con la opinión pública (Informe Reservado de la Fundación Argentina Siglo 21, 1990, p.2) De hecho en 1989, los dos partidos mayoritarios argentinos, la UCR y el PJ compartían la convicción de que la posición internacional del país era extremadamente débil. Sin embargo, pocos meses tras asumir el poder, el gobierno de Carlos Menem comenzó a propagar la tesis del lanzamiento de una nueva política exterior, regida por el “realismo”, el “pragmatismo” y la “normalidad”. (Stuhldreher, 2003, p.88)

De esta manera, se instauró una política de acercamiento al bloque occidental, a través de la firma de acuerdos tendientes a normalizar las relaciones de nuestro país con Estados Unidos y Europa, resentidas luego de la Guerra de Malvinas en 1982. Por ejemplo, durante estos años se ratificó el Tratado de Tlatelolco de no proliferación de armas nucleares, se desmanteló el programa Cóndor II, se logró el acuerdo de cooperación con la Comisión Económica Europea y se decidió enviar tropas a la Guerra del Golfo Pérsico. De este modo: “Guiado por el convencimiento acerca de la necesidad de definir una nueva inserción para Argentina en el orden mundial posterior a la Guerra Fría, el 17 de septiembre de 1990 el presidente ordenó el envío de un contingente de tropas y dos buques de guerra al conflicto del Golfo Pérsico para apoyar el bloqueo impuesto a Irak, sin esperar la autorización parlamentaria obligatoria prevista por la Constitución” (Stuhldreher, 2003, p. 91)

Asimismo, también Argentina abandonó el Foro de No Alineados iniciando una política de mayor participación en los Operativos de Paz en Chipre y Croacia. Por los motivos mencionados, nuestro país alcanzó el status de Aliado extra OTAN otorgado por el gobierno de los EEUU.

En el contexto regional, la política de la Argentina se centró en saldar las cuestiones limítrofes con Chile, saldadas a través del acuerdo sobre los Hielos Continentales en 1998. Además, se continuó con la consolidación del Mercosur y el proceso de integración con el resto de los países del Cono Sur. Sin embargo, uno de los principales sucesos con mayor implicancia en los gobiernos menemistas fueron los Atentados de la Embajada de Israel, el 17 de marzo de 1992, y a la AMIA, el 18 de julio de 1994 redefiniendo las relaciones con los países de Medio Oriente e Irán en particular. En este sentido, Botta sostiene que:

La política exterior menemista, que hacía del “alineamiento automático” con los Estados Unidos su eje central hizo que se privilegiaran esos vínculos y fueran estos los que determinarían las relaciones argentino-iraníes. De allí la permeabilidad de todos los actores involucrados a las demandas que venían desde Washington y desde las instituciones del lobby pro israelí. En este esquema, los grupos comunitarios judíos argentinos y norteamericanos cumplen la función, real o percibida, de constituir un nexo informal y paralelo entre los gobiernos argentino y norteamericano.

El atentado terrorista de 1992 y especialmente el de 1994 y las consiguientes sospechas sobre funcionarios de la República Islámica de Irán enfriaron la relación bilateral a nivel político, aunque no así a nivel comercial, aunque no podemos considerar a los atentados per se cómo la causa del final de las buenas relaciones argentino-iraníes. (Botta: 2012, p. 174-175)

Este hecho motivó una serie de consecuencias internas y externas que signaron parte del período del gobierno de Menem y sus sucesores. Los atentados, en especial el

de la AMIA, fueron objetos de varias causas judiciales que no solo se focalizaron en indagar sobre las causas y partícipes del atentado, sino también en las distintas escalas de complicidad y encubrimientos locales.

En el año 1994, se produjo en nuestro país una reforma constitucional que, entre otras cuestiones, habilitó la reelección del Presidente de la Nación por un período. De esta manera, Carlos Saúl Menem fue reelegido al año siguiente por cuatro años más.

El segundo gobierno de Menem, estuvo marcado por la crisis económica y el lento agotamiento del modelo de la convertibilidad, mientras que los índices macroeconómicos comenzaron a mostrar atisbos de crisis en cuanto a desocupación y pobreza, las internas en el Partido Justicialista dificultaron la elección de un sucesor para el Presidente argentino.

Durante sus diez años de gobierno, Menem participó de las sucesivas Asambleas Generales mostrando el nuevo paradigma de Política Exterior que llevaba adelante. En este sentido, la declaración de Argentina en la Asamblea General de la ONU de 1992 se produjo unos meses después del primero de los atentados que sufrió nuestro país. El ataque a la embajada de Israel en la ciudad de Buenos Aires fue un hecho a partir del cual el canciller Di Tella posicionó a la Argentina dentro del grupo de países víctimas de las “manos criminales del terrorismo internacional”, que como tal ha “padecido las consecuencias de la violencia irracional”. De este modo, en 1992 se visibilizó que Sudamérica no estaba exenta/ a salvo de un fenómeno mundial. Como tal, los 22 muertos y los más de 240 heridos que el ataque había dejado fueron entendidos en el discurso como “un acto terrorista de los más salvajes en la historia de la criminalidad internacional” dando cuenta de la necesidad para Argentina de tomar una postura activa en la lucha contra el terrorismo.

De los discursos pronunciados en dicho período se desprende que los representantes del Estado reconocían la existencia de tres grandes problemas mundiales sobre los cuales actuar: la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo. Asimismo, las sucesivas presentaciones en Naciones Unidas evidenciaron año tras año un relegamiento discursivo del primero de los temas (la corrupción) mientras que el narcotráfico y el terrorismo fueron ratificados e incluso jerarquizados por el propio presidente Menem como “dos flagelos que golpean el mundo del fin del siglo XX”

En este sentido, es de destacar que en cuatro de los ocho discursos que Argentina realizó en la Asamblea, es decir, en la mitad de las ocasiones, los representantes argentinos aludieron explícitamente al tema⁷. Dicho porcentaje resulta relativamente escaso si consideramos que a lo largo de este período nuestro país sufrió dos atentados asociados al terrorismo. Sin embargo, y dentro de la lógica propia de cada contexto, en los años en que sucedieron los atentados es cuando mayor extensión e importancia se le otorgó a esta problemática. En estas intervenciones, el Ejecutivo nutrió a este fenómeno de atributos negativos, entendido como una “insidiosa manifestación del terror” que desafía “la paz y la estabilidad” (Di Tella, 1995), cuyas acciones “siempre letales y cruentas” (Di Tella, 1992) afectan a todos los países del mundo.

⁷ Vale la pena destacar que, pese a que en el discurso pronunciado en 1993 Guido Di Tella no se alude explícitamente a ello, si hace referencia a cuestiones de seguridad regional, entendiendo la necesidad de establecer lazos de cooperación entre los distintos países que la componen (Di Tella, 1993).

A ello debemos sumarle que, desde la óptica del menemismo, el Terrorismo fue entendido como un “medio de expresión política y religiosa” (Menem, 1994), con lo cual reconoció la imbricación entre estas dos esferas y asoció a este fenómeno con una religión particular (aunque no explícita), el Islam⁸.

Construida esta imagen negativa, la Argentina menemista adoptó ante la comunidad internacional una postura pro-Occidental, que reclamó el compromiso y la organización de los países de todo el mundo para “enfrentar, atacar y destruir definitivamente” el Terrorismo. En palabras del propio Di Tella, “el más firme, decidido e implacable compromiso de todo Estado de luchar contra él hasta su aniquilamiento⁹” (Di Tella, 1992) Dado este posicionamiento, Argentina propuso a la comunidad internacional la necesidad de valerse de la Organización de las Naciones Unidas como el espacio para organizar esa lucha e, incluso, estableció como “sugerencia” la creación de una nueva herramienta para este organismo internacional: “que las Naciones Unidas cuenten con una unidad dedicada a la cuestión del terrorismo internacional” (Menem, 1994)

Tras el énfasis del discurso contra el terrorismo presentado en estos años (1992-1994), Argentina sólo reiteró el compromiso en 1996 en una referencia escueta, en la que Di Tella remitió al compromiso argentino en la lucha contra el Terrorismo.

Teniendo en cuenta estos elementos, es posible señalar que en esta primera etapa el terrorismo se instaló en la agenda de la política exterior argentina con una fuerte carga negativa asociada a la violencia y a una religión en particular. De esta manera, el gobierno estructuró un relato pro- Occidental erigiéndose como portavoz de esta causa e instando a los demás países a “atacar” el terrorismo en aras de la defensa de la paz y estabilidad internacional.

3. Compromisos contra el terrorismo en tiempos de crisis 1999 -2003

En el ámbito internacional, la década del 2000 comenzó con un hecho que marcó un punto de inflexión en la lucha contra el terrorismo internacional en general y el terrorismo islámico en particular. El 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos sufrió el peor atentado de su historia, con el ataque al World Trade Center en la isla de Manhattan, Nueva York. La versión oficial sobre lo que ocurrió el este día establece que cuatro aviones fueron secuestrados por un grupo de terroristas suicidas de la red yihadista de Al Qaeda. El primero se estrelló contra la torre Norte del World Trade Center. Durante la confusión inicial se pensó que podría ser un accidente, pero un segundo avión se estrelló contra la parte media de la segunda torre. Un gran incendio acabó derrumbando la Torre Sur a la que le siguió la Torre Norte. Un tercer avión perteneciente al vuelo 77 de American Airlines fue estrellado deliberadamente contra El Pentágono, sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos y un cuarto avión, perteneciente al vuelo 93 de United Airlines, si bien no alcanzó ningún objetivo fue estrellado en campo abierto. Este atentado fue planeado y llevado a cabo por la red Al Qaeda.

⁸ Para ese momento, había cobrado fuerza la hipótesis de la sospecha de funcionarios de la República Islámica de Irán.

⁹ La palabra “aniquilar” revela el antagonismo y la inexistencia de límites por parte de Argentina para alcanzar el objetivo final de la lucha.

Este atentado, tuvo como consecuencia inmediata, el recrudecimiento de la guerra contra el terrorismo en general y Al Qaeda en particular. En este sentido, las reacciones de los distintos estados y organismos supranacionales no se hicieron esperar.

Un día después de los atentados, el 12 de septiembre, el Consejo de Seguridad adoptó, por unanimidad, la Resolución 1368 (2001) en la que se manifestó decidido a tomar todas las medidas necesarias para responder a los ataques terroristas y combatirlos en todas sus formas, de conformidad con las funciones atribuidas por la Carta de las Naciones Unidas. En esta resolución, entre otras cuestiones, el Consejo de Seguridad dispone los siguientes extremos: 1) La consideración de dichos ataques, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, como constitutivos de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; 2) La necesidad por parte de todos los Estados de colaborar con urgencia para someter a la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de los ataques. Asimismo, los cómplices de éstos y los responsables de darles apoyo o asilo tendrán que rendir cuenta de sus hechos; 3) La exhortación a la sociedad internacional para que redoble sus esfuerzos por prevenir y reprimir los actos de terrorismo en particular, cooperando y cumpliendo plenamente los convenios internacionales contra el terrorismo y las resoluciones del Consejo de Seguridad, especialmente la 1269 (1999), de 19 de octubre. (Acosta Estévez, 200, p.32)

Luego del mencionado atentado, el gobierno de Washington se autoerigió como el principal defensor de los valores occidentales, los Derechos Humanos y la paz internacional, amenazadas por el terrorismo. En este sentido, potenció sus esfuerzos por capturar al líder de Al Qaeda, Osama Bin Laden. De acuerdo a informes de la CIA, Bin Laden se encontraba en Afganistán, regida en ese momento por un sector islámico denominado Talibanes, que se negaron a entregar al líder terrorista. Ante esta negativa, George W. Bush decidió invadir el país asiático con una operación denominada *Libertad Duradera*. Durante esta operación, Estados Unidos logró derribar al gobierno Talibán pero no lograron detener a Osama Bin Laden.

Asimismo, la administración republicana de Bush aumentó la presión sobre Iraq, acusando al régimen de Saddam Hussein de fabricar armas de destrucción masiva. El 20 de marzo de 2003, una coalición encabezada por Estados Unidos e integrada por Reino Unido, Italia, Australia, España, entre otros invadió Iraq, la guerra duró aproximadamente 2 meses y culminó con la derrota y caída del régimen de Saddam Hussein, que fue enjuiciado y ajusticiado tiempo después.

En ese contexto, desde 1999 Argentina encaró el recambio de la figura presidencial (el segundo desde la redemocratización) Esta vez, la victoria la obtuvo la "Alianza para el Trabajo, la justicia y la educación", una coalición electoral que nucleaba a la Unión Cívica Radical (UCR) y al Frente País Solidario (FrePaSo), que tenía como fórmula presidencial a las figuras de Fernando De la Rúa y Carlos Alberto Álvarez.

El gobierno de la Alianza estuvo marcado por el acelerado deterioro de la situación económica, y las constantes internas entre los partidos que conformaban la coalición oficialista. Desde el punto de vista económico, siguiendo a Gervasoni.

De la Rúa no realizó grandes cambios en términos de política económica: su apoyo a la convertibilidad estaba fuera de duda, así como también su compromiso con el equilibrio fiscal y el cumplimiento de las obligaciones del estado. La situación económica, sin embargo, era delicada. Los 10 años de menemismo habían estabilizado y modernizado la economía, pero también dejado una herencia compleja: una combinación de deuda

pública alta y creciente, un persistente déficit fiscal, un alto desempleo y una gran rigidez en la política cambiaria y monetaria. (Gervasoni, 2003, p.14)

Desde el punto de vista político, el Oficialismo se enfrentó a una dura interna que terminó con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez, el 6 de octubre del año 2000, poco menos de un año de gestión. Este hecho se produjo en el marco de las discusiones en torno a la Reforma Laboral y una investigación judicial sobre presuntos sobornos en el Senado de la Nación. Esta conjunción de factores, generó un rápido desgaste del oficialismo, agravado por la derrota en las elecciones legislativas de 2001. A esto se sumaron las propias contradicciones internas del gobierno y las crecientes dificultades económicas que acabaron con el regreso de Domingo Cavallo, ex ministro de economía de Menem, para encargarse del área económica. Estos sucesos tuvieron lugar sobre un trasfondo de aceleración de la crisis económica y de sucesivos planes de recorte del presupuesto público y de los salarios de los empleados estatales, que alentaban un clima de descontento general. (Basset, 2003, p.5)

En diciembre de 2001, el país era un caos y estaba financiera y políticamente en ruinas: el riesgo-país alcanzó niveles estratosféricos, reflejando la certeza de los mercados sobre un default, las reservas del Banco Central se habían derrumbado, y los bancos sobrevivían sólo gracias a una fuerte limitación gubernamental sobre el retiro de dinero (conocida popularmente como corralito) Paralelamente al desarrollo de la crisis en la segunda mitad de 2001, la recesión se profundizó, la agitación social fue en aumento y el gobierno se debilitó al punto de caer por su propio peso. Aunque las relaciones de causa-efecto son difíciles de establecer (y seguramente hay causalidad bidireccional entre varios de estos fenómenos), está claro que el deterioro de los indicadores financieros contribuyó a la caída de la actividad económica, al aumento del desempleo y la pobreza, al estallido de grandes protestas sociales y al debilitamiento y muerte del gobierno de la Alianza. (Gervasoni, 2003, p.270)

El 20 de diciembre de 2001, De La Rúa anunció su renuncia, dejando detrás de sí una crisis económica, política e institucional de importantes proporciones y serias dificultades para establecer la sucesión presidencial¹⁰. Finalmente, Eduardo Duhalde asumió el cargo con los objetivos de sanear la economía, canalizar la protesta social y recomponer el sistema político argentino, logrando iniciar el camino a la recuperación de la institucionalidad que se verificará con las elecciones de 2003 y la asunción de Néstor Kirchner.

En medio de este clima nacional, fue que sucedió el atentado a las Torres Gemelas el cual significó un parteaguas en materia de posicionamiento diplomático acerca de la lucha contra el Terrorismo, de modo tal que los diferentes Estados de todo el mundo manifestaron su posición al respecto.

Así, luego de cuatro años de ausencia, el Terrorismo nuevamente formó parte de las intervenciones argentinas en la Asamblea General, cuando el propio presidente Fernando De la Rúa abordó este fenómeno en el marco de la 56a, Asamblea General de las

¹⁰ Luego de la renuncia del presidente, asume el presidente provisional del senado, Dr. Ramón Puerta, del Partido Justicialista, días después la Asamblea Legislativa eligió a Adolfo Rodríguez Saa (PJ) Gobernador de San Luis, que ante la falta de apoyo en su propio partido debe renunciar al cargo. Finalmente, y luego de un breve interregno de Eduardo Caamaño, la Asamblea Legislativa eligió al Dr. Eduardo Duhalde, también del PJ.

Naciones Unidas, en noviembre de 2001, es decir, apenas dos meses después de los atentados del 11S y las resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad¹¹.

Del discurso argentino de ese momento, al igual que durante las presidencias de Carlos Menem, se desprende que el gobierno de “La Alianza”, posicionó abiertamente a Argentina del lado de Estados Unidos, con un discurso pro- Occidental, entendiendo que su Gobierno y su pueblo han sido víctimas del Terrorismo y, como tal, destacó “solidaridad y compromiso” para con estos. Nuevamente Argentina asumió ante la comunidad el rol de “víctima” del Terrorismo recordando los antecedentes de 1992 y 1994¹², pero también lo hizo al dotar de carácter universal al 11S, entendiendo que no sólo significó un atentado al país del norte sino “a toda la humanidad”, “a todos nosotros”¹³ (De la Rúa, 2001) Y es justamente este carácter universal el que reforzó la imagen construida del Terrorismo como un problema que excede las fronteras de cada país y “puede golpear a cualquier Estado” (De la Rúa, 2001) De esta idea se desprendió la necesidad de aunar fuerzas, algo que el gobierno de La Alianza reclamó a la comunidad internacional como un deber, no solo a los Estados, sino también a las organizaciones regionales (“cada Estado, conjunto de Estados u organización regional debe contribuir en esta lucha común”) En este último aspecto realizó especial énfasis, y al igual que en la etapa anterior, la ONU representó la “única institución existente de alcance global” que debe enfrentar esta problemática mediante su marco jurídico y político.

Sin embargo, a diferencia del período anterior hubo un expreso énfasis de la posición argentina en la escala regional, siendo el Mercosur y el Comité Interamericano contra el Terrorismo (en paralelo con un reflote del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca) los espacios a través de los cuales “combatir al terrorismo en el terreno” (De la Rúa, 2001)

Tras la renuncia de Fernando De la Rúa, durante la presidencia de Duhalde, la intervención en la Asamblea General fue llevada a cabo por el canciller Carlos Ruckauf quien pese a representar una facción partidaria distinta a la de De la Rúa, mantuvo la línea discursiva de La Alianza, persistiendo en un posicionamiento pro-Occidental que destacó la colaboración Argentina en la lucha contra el terrorismo¹⁴, ratificando la solida-

¹¹ Por la cual se decide que todos los Estados: Prevengan y repriman la financiación de todo acto de terrorismo; Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales; Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo.

¹² De hecho, estos sucesos son los que ratifica este apoyo a Estados Unidos, entendiendo que “esta lucha es también nuestra lucha” (De la Rúa, 2001).

¹³ La construcción dicotómica Nosotros/Otros ha estructurado parte del análisis que hemos realizado en un artículo publicado en la revista *Perspectivas*. Véase: Ciconne, Clemente, y Pretti (2017), “Nosotros o los Otros. La construcción del terrorismo internacional en los discursos presidenciales de Argentina y Estados Unidos (1992-2006)”, en “*Perspectivas*”, Vol. 3.

¹⁴ De manera constante mi país, junto a la comunidad internacional, ha instado al Gobierno del Iraq a que acepte en forma inmediata e incondicional la presencia de los inspectores de las Naciones Unidas” (Ruckauf, 2002).

ridad para con Estados Unidos, país al que consideró “amigo” de Argentina (Ruckauf, 2002)¹⁵

Asimismo y continuando los lineamientos de la etapa anterior marcada por los gobiernos menemistas, también se emplearon elementos totalizadores y construcciones dicotómicas para caracterizar de modo negativo al Terrorismo: a modo de ejemplo podemos mencionar las siguientes ecuaciones: la primera, *Paz-Terrorismo*, en la que se planteó a Occidente y puntualmente a Estados Unidos como el defensor de la paz en un mundo que el terrorismo “amenazaba”. La segunda ecuación, enmarcada en la tradicional dicotomía *Civilización-Barbarie*, ubicó a Occidente como garante y depositario de los valores y prácticas de la primera categoría, asociada a la Humanidad; mientras que caracterizó al terrorismo como representante de la segunda categoría, asimilándolo a un todo negativo. En este sentido, y en palabras del canciller argentino: “pues no hay ni habrá justificación alguna para estas manifestaciones de barbarie que avergüenzan a la humanidad” (Ruckauf, 2002)

Por otro lado, en la Asamblea de 2002, el centro de atención de la comunidad internacional estuvo puesto en Irak y la necesidad de inspeccionar este país en busca de armas químicas, asociadas éstas como el símbolo máximo de peligrosidad. Argentina no fue ajena a este posicionamiento, entendiendo que este tipo de armamento representaba “una cuestión que afecta a todos los hombres, mujeres y niños del mundo” (Ruckauf, 2002) Asimismo, resulta necesario destacar que Ruckauf ratificó también la importancia de las Naciones Unidas en la lucha contra el terrorismo, destacando “su accionar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” en un momento en que, paradójicamente, una de las potencias y miembro permanentes del Consejo de Seguridad actuó sin tener en cuenta las recomendaciones del organismo.

Teniendo en cuenta estos elementos es posible señalar que la cuestión del terrorismo se mantuvo en la agenda durante esta etapa a pesar de la distinta pertenencia partidaria de los presidentes y de la crisis interna. Esta continuidad, sin embargo, está marcada por el nuevo rol protagónico que adquirió Estados Unidos tras los atentados de 2001 en la lucha contra el terrorismo a la que Argentina adscribió discursivamente manteniendo su alineamiento pro- Occidental.

4. El terrorismo como vehículo de crítica a las grandes potencias. Los gobiernos argentinos entre 2003 y 2015

A pesar de haber logrado ocupar Iraq y derrocar a Saddam Hussein, la coalición internacional frente al terrorismo, no logró afianzar un gobierno fuerte en el territorio ocupado, lo que favoreció la proliferación de grupos terroristas que durante toda la década efectuaron atentados en el territorio ocupado por las tropas norteamericanas. En este sentido:

Las intervenciones militares alteraron el equilibrio regional en el Golfo Pérsico y Oriente Medio, en ciertas ocasiones en contradicción con los propios intereses de EEUU. Por ejemplo, Irak dejó de ser un contrapeso para Irán, que comenzó a involucrarse aún

¹⁵ Un dato a destacar es que, dentro del período analizado, es la primera vez que un representante argentino utiliza el término “amigo” para aludir a Estados Unidos.

más en cuestiones que excedían sus fronteras (...) Asimismo aunque la intervención de Estados Unidos logró detener o asesinar a líderes e integrantes de redes terroristas que así fueron desactivadas, también impulsó a corto plazo la mundialización de la red Al Qaeda y de otras redes terroristas -que cometieron atentados en España, Indonesia, Rusia, Gran Bretaña, África y Oriente Medio- así como también la ampliación de la influencia de la ideología yihadista-salafista y de los partidos políticos fundamentalista islámicos (Saborido y Borrelli, 2016, p. 139)

Esta situación se mantuvo hasta el estallido de la denominada “Primavera Árabe”. Entre los años 2010-2013, se sucedieron una serie de manifestaciones y revueltas que pedían cambios en los sistemas políticos del mundo árabe y la instauración de democracias de estilo occidental. Este fenómeno, comienza en diciembre de 2010 en Túnez y pronto se esparció por Marruecos, Egipto, Libia, Yemen, Siria, generando diversas consecuencias en estos países que van desde los derrocamientos de dictadores como Khadaffi en Libia o Mubarak en Egipto hasta el estallido de Guerras Civiles, tales como la Siria, que aún continúa¹⁶. En este sentido, la región se tornó aún más inestable con la aparición del Estado Islámico o ISIS. El 4 de Julio de 2014, este movimiento capturó la ciudad de Mosul y proclamó la restauración del califato. A pesar de que las raíces de los dirigentes del ISIS se encuentran indudablemente en el grupo que lideró Al Qaeda, su acción presenta varias novedades importantes, que lo apartan con claridad de sus orígenes (Saborido y Borrelli, 2016, p. 217) En primer lugar, el nuevo movimiento establece un marco territorial que define y reivindica como propio, en segundo lugar, apunta a llegar con su discurso a través de las redes sociales a los millones de musulmanes que habitan en países occidentales.

En este complejo panorama, la hegemonía norteamericana se puso en entredicho acompañada por el resurgimiento de Rusia como actor de relevancia en el tablero internacional, el auge de China y las tensiones europeas, que culminaron en el proceso del Brexit, enmarcando una de las crisis de refugiados más grandes que aún persiste.

Mientras estos procesos se desarrollaban, Argentina todavía vivía las consecuencias de la crisis de 2001. Si bien el gobierno del PJ, encabezado por Eduardo Duhalde había sentado las bases para iniciar un proceso de recuperación, la situación era sumamente compleja. De esta manera, las elecciones del año 2003 tuvieron la particularidad de que enfrentaron candidatos pertenecientes al mismo partido, aunque con orientaciones diferentes. Los candidatos fueron: Carlos Menem, Néstor Kirchner, Adolfo Rodríguez Saa (los tres por distintos frentes de orientación justicialista), Ricardo López Murphy, Elisa Carrió y Leopoldo Moreau. Luego de realizado el escrutinio, resultó ganador Carlos Menem con el 25 %, sin embargo, y de acuerdo a la Constitución Nacional y a la Ley Electoral, se convocó a una segunda vuelta electoral que enfrentaría a Carlos Menem con Néstor Kirchner, el segundo con el 22%. Sin embargo, pocos días después Carlos Menem, declinó su candidatura y resultó proclamado el ex gobernador de Santa Cruz.

Kirchner, asumió el 25 de mayo de 2003, contando con el apoyo del presidente saliente. Sin embargo, esta alianza no se mantuvo en el tiempo, ya que el primer mandata-

¹⁶ Para mayor información Véase: Abu-Tarbush, J. (2011), “Perfiles sociopolíticos de la primavera árabe”. In *actas del X Congreso de AECPA. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/249.pdf> [03-08-2013]*; Saborido y Borrelli (2016), “Historia del fundamentalismo islámico desde sus orígenes hasta ISIS”, Buenos Aires; Biblos.

rio inició la construcción de un nuevo espacio transversal que incluyó a otras fuerzas políticas por fuera del peronismo tradicional. Los primeros cuatro años del Kirchnerismo estuvieron signados por la recuperación económica y social, así como también el fortalecimiento de la política y el rol del Estado. Asimismo, se llevaron adelante una serie de medidas en cuanto a los Derechos Humanos, y el juzgamiento de los responsables del terrorismo de estado durante la última dictadura cívico militar.

En el terreno internacional referente al terrorismo internacional, este período estuvo marcado por una presencia constante del terrorismo en el ámbito discursivo de la Asamblea de Naciones Unidas. En su primera intervención, el entonces presidente aludió al progreso y la seguridad colectiva como los desafíos globales. En este marco, presentó el repudio a los actos terroristas del 11 s y se refirió a los atentados ocurridos en Argentina como “nuestras propias Torres Gemelas” (Kirchner, 2003) En la misma ocasión, se refirió a la necesidad de una acción concertada y multilateral sostenida en el tiempo y planteó la necesidad de pensar la misma desde una nueva racionalidad dado que el enemigo utiliza una nueva lógica: “Estamos ante un enemigo cuya lógica es provocar reacciones simétricas a sus acciones. Tanto peor, tanto mejor, es su escenario más deseado y forma parte de esa lógica la creciente espectacularidad, casi cinematográfica, de sus operaciones” (Kirchner, 2003)

Del mismo modo, planteó que la legitimidad en la respuesta y el respaldo de la opinión pública internacional son dos presupuestos básicos para enfrentar esos nuevos fenómenos violentos. Por tanto, desde la posición argentina, era necesaria la búsqueda de una solución que excediera la respuesta unilateral, dado que ésta última podía acabar mostrando a los victimarios como víctimas. En palabras del presidente: “...la sola respuesta de la fuerza, por más contundente que esta sea o parezca, termina en muchos de los casos presentando a los victimarios como víctimas. Se cierra de esta manera, en un círculo perfecto, la lógica perversa a la que aludimos” (Kirchner, 2003)

Otro de los aspectos a señalar de este período es la conexión que aparece en el discurso entre la lucha contra el terrorismo y los Derechos Humanos que quedó plasmada en los discursos de 2005 y 2006 (tras una omisión del tema en 2004) En ellos, el mandatario argentino señaló el respeto al derecho internacional como un pilar de la respuesta al terrorismo asociado a la búsqueda de la defensa de la esfera estatal, por un lado, y el respeto de los derechos por otro. De este modo, el presidente presentó una cierta distinción que, sin ser una crítica directa respecto al planteo estadounidense de guerra contra el terrorismo, marcó una distancia al incorporar la posibilidad de violar determinados derechos en nombre de la lucha contra el terrorismo. En este sentido, Kirchner planteó que: “Existe una necesaria vinculación entre el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo y debe preservarse el equilibrio entre la defensa que el Estado debe realizar y el respeto de los derechos humanos. Es central, para enfrentar con éxito al terrorismo, contar con legitimidad en la respuesta y respaldo de la opinión pública internacional” (Kirchner, 2005)

En el mismo sentido, en 2006, y a cinco años de los atentados en Nueva York, Kirchner reiteró la condena al terrorismo y el posicionamiento argentino respecto a no aceptar ningún argumento que intente justificar tal metodología, aunque remarcó la relevancia del respeto a los derechos humanos y el respeto a las leyes locales al momento de enfrentar al terrorismo global: “[si] se recurre a una violación global de los derechos humanos, el único victorioso en esa lucha será el terrorismo. Sólo se obtendrán

avances firmes en esa pelea si se enmarca en el respeto a las leyes locales y las normas y convenciones internacionales. El respeto por los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados es esencial, como también lo es la cooperación internacional y la asistencia jurídica para hacer efectivo el cumplimiento de las normas contra el terrorismo” (Kirchner, 2006)

De este modo delimitó el posicionamiento argentino a: 1) una acción multilateral, inteligente, sostenida en el tiempo y fuertemente basada en la legitimidad, 2) el respeto a los derechos esenciales, 3) la proporcionalidad en la respuesta y 4) el respaldo de la opinión pública internacional.

En 2007, agregó en su discurso una mención especial en la que incluyó no sólo a los responsables directos de los actos terroristas sino también a “quienes lo auspicien, financien o protejan, sean éstos personas o países” (Kirchner, 2007) siguiendo el posicionamiento estadounidense. Y en el mismo sentido se refirió a los atentados en Buenos Aires como un ataque a la soberanía argentina cuyas víctimas y familiares (al igual que los de las otras ciudades que recibieron ataques) merecen justicia y condena a los culpables. A partir de este año, es relevante señalar, que el posicionamiento argentino expresado en el discurso de la Asamblea General de Naciones Unidas comenzó a expresar la necesidad de contar con la colaboración del gobierno de Irán para indagar a los ciudadanos de dicho país acusados de actuar en los casos argentinos.

Con la llegada al poder de Cristina Fernández de Kirchner (diciembre de 2007), el discurso argentino sobre terrorismo continuó en la línea planteada por su antecesor. En su primera alocución en 2008, expresó que la lucha contra la impunidad es una política de Estado en la República Argentina por lo que la búsqueda de un esclarecimiento de los atentados es incalificable. Esto se reflejó en sus discursos también al interpretar el atentado a la mutual judía como una agresión no hacia una parte de la sociedad argentina, sino a toda la sociedad. A su vez, esta enunciación se repitió tanto en el discurso de 2009 como de 2011, al cumplirse diez años del 11 S, a lo que se sumó la identificación y vinculación de Argentina con Estados Unidos como dos países que sufrieron en sus territorios atentados del terrorismo global,

Por otro lado, todos los discursos de la mandataria estuvieron atravesados por el pedido a la República Islámica de Irán para que “acceda a que la justicia argentina pueda juzgar en juicios públicos, transparentes y con las garantías que da un sistema democrático, a aquellos ciudadanos que han sido acusados” (Fernández de Kirchner, 2008) El mismo pedido fue reiterado en 2009 y en 2010 cuando se expresó la posibilidad de alcanzar un acuerdo entre ambos países para elegir un tercer país donde llevar a cabo el juicio. Así, al cumplirse 20 años del atentado en Argentina, en 2014, en su discurso en la ONU la presidenta realizó un recorrido sobre las acciones de su gobierno y del anterior por esclarecer la causa enfatizando en las complicaciones con los acusados iraníes, destacando que Irán accedió a tener una reunión bilateral, que luego se llevó adelante y que motivó la firma entre ambos países de un memorándum de entendimiento de cooperación judicial. Sin embargo, el Memorándum no fue bien recibido tanto en Argentina como en el exterior¹⁷. En dicho momento la presidenta señaló que “cuando se decide establecer la

¹⁷ Al respecto Véase: “Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de la Rep. Argentina y el Gobierno Rep. Islámica de Irán”, *Boletín Oficial de la República Argentina*, 1 de marzo de 2013: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=208948> 18 de julio de 2018.

cooperación a través del instrumento, nos acusan de complicidad con el Estado del Irán” (Fernández de Kirchner, 2014) De este modo, ante las críticas recibidas incluso desde Estados Unidos la Presidenta se identificó como una militante contra el terrorismo y referenció explícitamente a cómo se construye y modifica el concepto de terrorista y de amigo- enemigo en el ámbito internacional en posiciones de poder, en una crítica abierta a Estados Unidos y las grandes potencias:

Yo creo que acá está el otro problema que tenemos frente a la seguridad y frente al terrorismo. Desde las grandes Potencias se cambia con demasiada facilidad el concepto de amigo, enemigo, terrorista, no terrorista. El problema es que tenemos que definir de una buena vez por todas que no podemos seguir utilizando la política internacional o la posición geopolítica para poder dirimir posiciones de poder. Lo digo al ser una militante contra el terrorismo internacional (Fernández de Kirchner, 2014)

Por otro lado, en la misma oportunidad, la mandataria expresó el repudio a los atentados en Kenia y Paquistán y en ellos definió la figura de la víctima de terrorismo: “...porque no son combatientes, no son soldados: es gente que subió a un ómnibus, que entraba en un bar o que entraba en su lugar de trabajo y que fue sorprendida por un artefacto letal. No habían decidido participar en ninguna guerra, no eran combatientes, no eran soldados, no habían elegido ir a pelear” (Fernández de Kirchner, 2013)

En 2015, en la última presentación ante la Asamblea, Cristina Fernández se refirió a investigar y conocer sobre el financiamiento de grupos como ISIS para combatir desde el conocimiento y no desde la mera lógica del enemigo:

(...) sería bueno que nos preguntáramos cómo, de dónde se financia todo esto. Esto ayudaría, con seguridad, a que el mundo pudiera encontrar las claves para combatir uno de los peores flagelos que tiene hoy la humanidad y que son los fundamentalismos de cualquier índole, dogmáticos, religiosos y fundamentalmente aquellos que consideran al prójimo un enemigo y un objetivo a ser eliminado (Fernández de Kirchner, 2015)

Estos elementos nos permiten señalar, por un lado, la continuidad del tema en los discursos argentinos en la Asamblea de Naciones Unidas. Al igual que sus antecesores en el cargo, Kirchner y Fernández de Kirchner condenaron el terrorismo y mantuvieron un posicionamiento pro- Occidental. Sin embargo, se diferenciaron en dos aspectos: en primer lugar, esbozaron críticas sobre la metodología empleada por las potencias en la lucha contra este fenómeno, en especial sobre las violaciones a los Derechos Humanos perpetradas por las mismas. En segundo lugar, incorporaron a la problemática los canales de financiamiento, a la vez que complejizaron el abordaje del terrorismo distinguiendo e identificando los distintos actores del entramado terrorista.

5. La lucha contra el terrorismo en los primeros años del macrismo 2015-2017

El panorama internacional entre 2015- 2017, sumó durante esta etapa la intervención militar rusa en la guerra civil siria a partir de septiembre de 2015. Dicha participación era un pedido del presidente sirio Bashar Al-Asad entendiéndose que diversos países, como Estados Unidos., Israel y Arabia Saudita financiaban a la mayoría de los grupos terroristas que operan en Siria, con la finalidad de fragmentar Siria y apoderarse de recursos como el petróleo.

Durante estos años, el rol de Estados Unidos en cuestiones externas también fue modificado tras la derrota de la demócrata Hillary Clinton en noviembre de 2016 a manos del republicano Donald Trump quienes se enfrentaban en las elecciones presidenciales para suceder a Barack Obama. La llegada de Trump a la Casa Blanca marcó una nueva escalada de ataques en medio oriente que incluyó una amplia destrucción en Irak y Siria, así como en Somalia, Yemen, Nigeria, Libia y Afganistán. Fuerzas armadas de la coalición estadounidense derrotaron el Estado Islámico en Irak, Libia, Líbano y Siria durante 2017.

Sin embargo, la guerra con el terrorismo internacional como quedó claro tras el 11 S ya no sólo se libra en medio oriente, sino que se difumina por el mundo a través de atentados como los realizados contra el semanario satírico Charlie Hebdo y en los ataques en calles de París en noviembre de 2015, el atentado contra el Hotel Marriorr e Islamabad en Paquistán y el de Mánchester de 2017 en los que se aparece la figura de atacantes individuales reconocidos como “lobos solitarios”

A la par de estos sucesos, en Argentina, luego de las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), tras doce años de gobierno del Frente para la Victoria, resulta triunfante una coalición electoral, “Cambiamos”, que nuclea al PRO, la UCR y la Coalición Cívica, entre otros.

Con la llegada de Mauricio Macri al poder en el año 2015, el panorama nacional se centró en el ordenamiento económico ante el avance de la inflación y la devaluación. Sin embargo, en el campo externo la cuestión del terrorismo se mantuvo en la agenda, siendo uno de los temas explicitados en las intervenciones en la Asamblea. Allí el mandatario, identificó al terrorismo como una expresión del mundo violento actual en que “el extremismo radical amenaza a inocentes y a poblaciones vulnerables” (Macri, 2016) Al igual que en los anteriores momentos, el primer mandatario argentino adoptó una postura pro-Occidental abocada a identificar a este fenómeno con atributos negativos (que, por ejemplo, “amenaza a inocentes” y “vulnerables”)

Por otro lado, definió la postura argentina, en un sentido amplio, como de condena a nivel internacional “a todo grupo que con su accionar busque promover el terror en cualquier lugar del planeta” (Macri, 2016). Consecuentemente, el presidente expresó que, en los últimos años, el fenómeno se agravó por lo que propuso para detenerlo la cooperación internacional y la promoción del desarrollo interno y externo de los países apuntando a la inclusión para disminuir la marginalidad que, desde su posicionamiento permite el aumento de reclutas en grupos terroristas. Así, en la lucha contra el fenómeno, el macrismo otorgó un rol activo a todos los países del mundo (más allá de los caminos diplomáticos) tendiente al desarrollo económico y a la reducción de la pobreza como acciones puntuales para “reducir” los avances de un terrorismo capaz de cooptar gente dentro del territorio nacional. En palabras del presidente: “...tenemos que promover el desarrollo dentro y fuera de nuestros países porque el desarrollo no termina en la frontera. El crecimiento con inclusión, el diálogo, la tolerancia y la generación de oportunidades reducen la marginación y la humillación que alimenta el reclutamiento de terroristas” (Macri, 2016) Un año más tarde, en 2017, el discurso argentino es pronunciado por la vicepresidenta Gabriela Michetti quien se refiere a los actos terroristas sufridos por el país y al objetivo de enjuiciar a quienes los produjeron e idearon: “Quiero reiterar la voluntad de la República Argentina de enjuiciar a todas las personas que participaron en la financiación, planificación, preparación o comisión de ambos atentados terroristas” (Michetti, 2017)

Consecuentemente, también en la misma oportunidad, la representante argentina retomó el pedido de acompañamiento a la comunidad internacional para indagar sobre la pista iraní en los siguientes términos: “... le pedimos a la comunidad internacional que nos acompañe en el pedido de colaboración que estamos haciendo hace tiempo a la República Islámica de Irán para esclarecer este atentado terrorista” (Michetti, 2017)

De este modo, es posible señalar que a lo largo de esta última etapa y pese a las diferencias político- partidarias existentes con los gobiernos de las etapas anteriores es posible distinguir la continuidad de la problemática en el discurso y el tono de condena al mismo. Asimismo, y al igual que el resto de los gobiernos que engloba nuestro recorte temporal, al abordar las situaciones presentes del terrorismo, los representantes argentinos evocaron a los ataques sufridos en la primera mitad de la década del noventa, colocando a la Argentina como víctima y, en consecuencia, aludiendo a la necesidad de esclarecimiento, a la vez que se identificaron con un claro mensaje pro- Occidental.

6. Palabras finales

A partir de las fuentes analizadas, a lo largo del período 1992 -2017, podemos verificar que el terrorismo como amenaza a la paz y seguridad internacional, se erigió en una constante en los discursos de los distintos representantes argentinos. En este sentido pese a la alternancia de los partidos y figuras políticas que gobernaron el país, y las sucesivas crisis nacionales, Argentina nunca abandonó la denuncia al Terrorismo como un fenómeno desestabilizador del sistema internacional y un peligro latente para la pervivencia y respeto de los Derechos Humanos a nivel global. Por otro lado, y como hemos podido apreciar, cada intervención analizada no es ajena al contexto en el que está inmersa y, como tal, en ellas se establecen relaciones entre las situaciones de terrorismo internacional vividas al interior el país y las situaciones vinculadas al Terrorismo en el resto del mundo. de este modo, otra de las constantes que se mantuvo en los más de 26 años analizados es el posicionamiento de Argentina como víctima del terrorismo internacional. Surgido durante los gobiernos de Menem luego de los atentados sufridos en 1992 y 1994, este rol fue un elemento destacado por el propio De la Rúa luego de los atentados del 11S y ratificado posteriormente durante las presidencias de Kirchner, Fernández y Macri.

Sin embargo, detectamos que en la Asamblea General hay un cambio respecto al posicionamiento adoptado frente a los hechos sufridos en la década de 1990 dado que los gobiernos de Menem y De la Rúa explicitan una postura asociada “al dolor” por lo acontecido, mientras que desde el gobierno de Kirchner en adelante predomina el reclamo y la búsqueda de justicia.

Asimismo, a pesar de las manifiesta continuidad en el compromiso de establecer políticas de estado para luchar contra el terrorismo, se han verificados sutiles diferencias en cuanto a las concepciones éticas en la lucha mencionada. En este sentido, Néstor Kirchner manifestó su apoyo discursivo, aunque con ciertas diferencias respecto del planteo de las potencias especialmente en cuanto al respeto de los derechos esenciales: “...[si] se recurre a una violación global de los derechos humanos, el único victorioso en esa lucha será el terrorismo. Sólo se obtendrán avances firmes en esa pelea si se enmarca en el respeto a las leyes locales y las normas y convenciones internacionales”. Esta

postura se mantuvo durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, que durante sus exposiciones se autoproclamó militante contra el terrorismo internacional haciendo explícita la postura argentina, aunque después de la firma del memorándum con Irán y las críticas recibidas, enfocó su discurso en la metodología de las grandes potencias y los mecanismos de construcción de enemigos, así mismo como en la crítica de los canales de financiamiento. Por otro lado, en los últimos dos años, el actual gobierno manifestó su posicionamiento ante el terrorismo, retomando la estructura discursiva previa al Kirchnerismo.

Finalmente, y tomando en cuenta los aspectos señalados, es posible sostener que la permanente denuncia y posicionamiento de la Argentina frente al Terrorismo Internacional durante el período analizado en adelante, implica la construcción discursiva de una política de estado. Esto obedece, en primer lugar, a que el terrorismo es concebido como una amenaza a la seguridad nacional e internacional, que afecta sensiblemente los intereses estratégicos de la Nación, a la vez que se interpreta como un peligro a los derechos fundamentales. y, en segundo lugar, a que este posicionamiento ha permanecido, más allá de matices ideológico-partidarios, en todas las administraciones que Argentina ha tenido desde 1992 a 2017.

7. Bibliografía

- MacLachlan, Colin M. (1997), "Manual de Terrorismo internacional", Dponible en <http://www.repositorio.cenpat-conicet.gob.ar/handle/123456789/447>
- Abu-Tarbush, José. (2011). "Perfiles sociopolíticos de la primavera árabe". In actas del X Congreso de AECPA. Disponible en <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/249.pdf> [03-08-2013].
- Acosta Estévez, J. (2006), "La operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001". Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 6, pp. 13-61.
- Agudelo, Hugo Cardona (2009), "La geopolítica en el Medio Oriente y el nuevo orden mundial después de la guerra del Golfo Pérsico 1991". El Cuaderno Ciencias Estratégicas, 3(5), pp. 115-153.
- Álvarez, Pedro (2012), Reflexiones en torno al marco conceptual del terrorismo. Inteligencia y Seguridad. Revista de análisis y prospectiva, (12).
- Bartolomé, Mariano (2008), La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.
- Bologna, Luis Alfredo (2010), La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato, Rosario, UNR editora.
- Botta, Paulo (2012), "Argentina e Irán entre 1989 y 1999: Entre las sombras de los atentados terroristas y el cambio de política exterior argentina". Araucaria: Revista Iberoamericana de filosofía, política y humanidades, (28), 155-178.
- Chaliand, Gerard y Blin Arnaud (2007), The History of Terrorism from Antiquity to Al Qaeda, United States, University of California Press.

- Ciccione, Sebastian. Clemente, Aldana. y Pretti Javier (2017), "Nosotros o los Otros. La construcción del terrorismo internacional en los discursos presidenciales de Argentina y Estados Unidos (1992-2006)", *Perspectivas*, Vol. 3.
- Cuadro, Mariela. (2010), "De enemigos reales y absolutos. El terrorismo y la política: la Guerra global contra el terror y la despolitización del terrorismo". *Revista Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional de La Plata, (38), 103-124.
- Cuadro, Mariela. (2016), "Racismo religioso: el islam en la economía discursiva del terrorismo", *Relaciones Internacionales*.
- Evans, Glen C. (2006), "Terrorismo en la Triple Frontera: El error en la definición de la prioridad estratégica". Disponible en <http://www.aainteligencia.cl/?p=315>
- Ferrajoli, Luigi. (2009), "Guerra y terrorismo internacional. Un análisis del lenguaje político". *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 9, pp. 13-33.
- García Cantalapiedra, David. (2003), "Una nueva estrategia de primacía: gran estrategia, la administración Bush y la nueva estrategia de seguridad nacional de EEUU". En *Unisci Discussion papers*, N°1.
- Gervasoni, Carlos. (2002), "Crisis política y crisis financiera en el Gobierno de la Alianza en la Argentina" (1999-2001).
- Giordano, Eduardo (2006), "Economía política del petróleo y militarismo". *Mientras tanto*, (98), 123-136.
- González Uresti, Luz Araceli (2006), "Tendencias actuales para el análisis internacional: nuevos actores y factores en la dinámica mundial", en *La Guerra Contra el Terror: Estados Unidos, Afganistán y la lucha contra el terrorismo*. Coordinadores: Zeraoui, Zidane; Montiel, Fernando. México: Instituto Tecnológico de Monterrey-Ariete, primera edición.
- Jenkins, Brian Michael (1977), "Combating International Terrorism: the role of Congress". *The Rand Paper Series*, Santa Mónica, California. Disponible en www.rand.org
- Kreibohm, Patricia (2008), "El terrorismo contemporáneo: teoría e historia durante la segunda mitad del siglo XX". Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Universidad Santo Tomás de Aquino. San Miguel de Tucumán, Argentina.
- Maihold, Günther (2003), "La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina", *Iberoamericana*, vol. 3, (9), pp. 189-193.
- Manassero, María Soledad. (2014), "Terrorismo Internacional. Factores que inciden en la dimensión de los Grupos Terroristas (1989-2011)" Tesis de maestría, Director: Dr. Ángel Pablo Tello. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44396/Documento_completo.pdf?sequence=3
- Míguez, María Cecilia. (2017), "La política exterior del primer año del gobierno de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado?". *Dossier*.
- Montero, Ana y Vincent, Lucía (2013), "Del" peronismo impuro" al" kirchnerismo puro": la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de

Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007)". *Postdata*, 18(1).

- Ramírez, F. B. (2008). La política antiterrorista de Estados Unidos. *Revista Política y Estrategia*, (110), pp.27-68.
- Rivera Vélez, Fredy (editor), "Seguridad Multidimensional en América Latina", Quito, Ecuador, FLACSO Ecuador.
- Roy, Olivier (2003) *Las ilusiones del 11 de septiembre: El debate estratégico frente al terrorismo*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, primera edición en español.
- Saborido Mercedes. y M. Borrelli (2016), *Historia del Fundamentalismo Islámico desde sus orígenes hasta el ISIS*. Buenos Aires: Biblos.
- Sampó, Carolina (2009), "Los conflictos armados contemporáneos y su impacto en la agenda de seguridad internacional". FLACSO, Argentina
- Simonoff, Alejandro. (Comp.) (2010), *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de mayo*, EDULP, La Plata
- Stuhldreher, Amalia. (2003), "Régimen político y política exterior en Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)". *Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México*, (22), pp.79-101.
- Rial, Juan Alberto (2003), "El terrorismo como amenaza transnacional y la seguridad colectiva". *Revista de Relaciones Internacionales* Nº 24/2003.
- Rial, Juan Alberto (2005), "El terrorismo en la agenda de la Política Exterior Argentina: desafíos y oportunidades." *Relaciones Internacionales*.
- Tello, Ángel (2013), *Escenarios Mundiales: situaciones y conflictos*. Primera Edición, La Plata: EDULP.
- Todorov, Tzvetan (1995), *La conquista de América, el problema del otro*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- van Dijk, Teun A. (1999), *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*, Barcelona: Gedisa.
- Vásquez, Henry Torres. (2010), "El concepto de terrorismo, su inexistencia o inoperancia: la apertura a la violación de derechos humanos". *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, (32), pp.77-90.
- Zaffiro Tacchetti, María Candela (2016), "El terrorismo como método y como actor". En VIII Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata.
- Zidane Zeraoui1 (2002). "El terrorismo: ¿Nuevo actor internacional?". En I Congreso de Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de La Plata.

Nuevas Dinámicas del Poder Naval en el Siglo XXI: la competencia por el control en el espacio marítimo¹

New Dynamics of Naval Power in the 21st Century: Competition for Sea Control

Mariana Altieri²

Resumen: Este artículo, estudia la dinámica del poder naval en el contexto internacional del Siglo XXI. En él se analiza de qué forma la competencia por el reacomodamiento de poder mundial, entre los actores statuquistas y revisionistas del sistema internacional, se plasma en la disputa por el ámbito marítimo. Se sostiene que, en el marco de la decadencia de Estados Unidos como poder naval hegemónico y el ascenso de nuevos poderes navales, el espacio marítimo se ha convertido en la gran zona de fractura de este tiempo.

Palabras Clave: Poder Naval, Statuquistas, Revisionistas, Espacio Marítimo, Espacios Comunes del Globo, Estados Emergentes, A2/NA,

Abstract: This paper analyzes the dynamics of naval power in the international context of the 21st Century. It addresses how the competition for the rearrangement of global power between the statuquist and revisionist actors of the international system is reflected in the dispute over the seas. It is argued that, the United States' hegemonic naval power being on the decline and new naval power being on the rise, the maritime space has become the great fracture zone of the present.

Key Words: Sea Power, Statuquist, Revisionist, maritime environment, Global Commons, Rising States, A2/AD.

¹ Recibido: 31/07/2018. Aceptado: 01/11/2018

² Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Magister en Estrategia y Geopolítica por la Universidad de La Defensa Nacional, Docente e investigadora de ambas instituciones y de la Universidad Provincial de Ezeiza. Directora del Grupo de Investigación "Repensando el Orden Mundial desde el Sur" Email: marianaltieri@gmail.com

1. Introducción: el Ambiente Estratégico

Este artículo, analiza la dinámica del poder naval en el contexto internacional del Siglo XXI. Se parte de la concepción de que el Siglo XXI atraviesa un momento de desconcentración y dispersión del poder en el marco de una etapa de transición hacia una nueva reconfiguración del orden mundial, que se traduce en una dinámica de competencia entre los actores del sistema internacional.

Esta reconfiguración se pone de manifiesto por un lado, por la decadencia del liderazgo mundial de los Estados Unidos, - visible tanto en la pérdida de prestigio como líder global, así como en el lento pero firme declive de su poder material- y por otro lado, en función del ingreso en la arena de la política internacional de Estados emergentes en ascenso y potencialmente revisionistas del statu quo. A tal fin, se asume como válida la conceptualización de Randall Schweller (2011) de que el sistema internacional se encuentra atravesando una fase de “deslegitimación” del hegemon mundial y de desconcentración de poder³, lo cual fomenta la competencia por el control del espacio marítimo, como uno de los grandes espacios comunes del globo.

Siguiendo a Battaleme (2013) se ha considerado que el reacomodamiento de poder mundial se plasma directamente en la proyección y ejercicio del poder sobre un espacio determinado y se manifiesta principalmente en la competencia por el acceso de los grandes espacios comunes. En este sentido, el mar representa hoy, no solo uno de los espacios comunes de mayor dinamismo, sino que se trata del ámbito donde se reproduce el sistema a través del intercambio de las comunicaciones y del comercio- y donde, por ende, se están manifestando más visiblemente las disputas por el control, específicamente en lo que hace a la proyección de poder y la capacidad de negar o no el acceso al adversario.

En base al abordaje teórico propuesto y siguiendo al definición de Mearsheimer (2001) se estudia la posición de los grandes poderes⁴ en el escenario de reacomodamiento del poder mundial, clasificando a los Estados como statuquistas, proclives a sostener el sistema en su conformación vigente, y revisionistas, inconformes con la situación actual que contribuyen a su alteración buscando aumentar sus beneficios; observando a su vez, si estos Estados son proclives a tomar riesgos para mantener o modificar el sistema. Siguiendo esta línea conceptual, se ha clasificado a los Estados como statuquistas o revisionistas en función del alineamiento o no con la potencia hegemónica vigente, adoptando la definición de Mearsheimer (2001) y de Schweller (2014) de que los Estados propenderán al balance⁵ o

³ Schweller (2014) elabora un ciclo explicativo de la dinámica del orden mundial que consta de cinco fases: 1. Orden estable, 2. Desconcentración de poder y deslegitimación del poder hegemónico, 3. Formación de alianzas de los emergentes, 4. Crisis y guerra por la hegemonía, 5. Nuevo sistema, sistema renovado. La fase de deslegitimación es la respuesta a la erosión de la fase de liderazgo. La deslegitimación ocurre después de que el Hegemon (o poder unipolar) ha comenzado un declive relativo. (Schweller & Pu, 2011)

⁴ Es importante señalar que la selección de casos de estudios responde a un recorte metodológico que busca limitar el universo para darle mayor profundidad y factibilidad. Por esta razón se han seleccionado los grandes actores internacionales que son poderes navales en la actualidad, y que tiene incidencia a nivel global.

⁵ Para Schweller (2011), al igual que para el realismo ofensivo, el elemento que define el comportamiento de un Estado es la búsqueda de ganancias por sobre la seguridad. Esta asunción implica la postulación de que los grandes poderes solo se convertirán en Estados revisionistas si consideran que este comportamiento les concederá una mejor posición en el sistema internacional. Mearsheimer (2001, pág. 28) esta-

al plegamiento⁶ en función de sus propios intereses, priorizando la búsqueda de beneficios por sobre la seguridad. Para ello se observará si los Estados desarrollan un comportamiento de “sostenedores” –*supporters*-, “saboteadores” –*spoilers*- o “evasores” –*shirkers*-, respecto del mantenimiento orden internacional vigente⁷.

2. La competencia por el poder naval a escala global

Parece más probable que la importancia histórica del mar aumente más que decline en el futuro inmediato. El valor de sus recursos crecerá a medida que aumenta la población mundial, y como medio de transporte el mar continuará siendo central para el sistema de comercio mundial, del cual todo depende. (Till G. , 2007, pág. 452)

Como se desarrolló previamente el factor geográfico determina no sólo la ubicación de los Estados sino también sus áreas de proyección de poder, sean espacios terrestres o marítimos. Es en este último tipo de escenarios donde se juegan las relaciones internacionales del presente siglo: los océanos como teatro y, sobre todo, como objeto de conflicto interestatal⁸.

En el sistema cerrado de Mackinder⁹ (2010), que retoma Kaplan (2012), los grandes poderes vuelven sus intereses hacia lo que se denomina “espacios comunes”, tres de ellos son espacios geográficos concretos: el aire, el mar y el espacio ultraterrestre, y el cuarto es un derivado de desarrollo tecnológico: el ciberespacio. Battaleme señala que “Estos espacios presentan la característica de que no están definidos por líneas fronteras fijas, pudiendo pertenecer sin que eso impida que puedan ser explotados (por desinterés, incapacidad o por acuerdo), por otros actores”. (Battaleme, 2013, pág. 4) En los espacios comunes la soberanía se ejerce mediante la ocupación y el uso. En el caso del

blece que existen diferentes estrategias que los Estados persiguen con el objetivo de acrecentar o mantener su poder. Entre ellas el “Balance de Poder” es una de las principales estrategias para sostener el statu quo. A su vez, la propensión al riesgo de cada uno de ellos definirá si son más o menos arriesgados a la hora de tomar definiciones en su política exterior.

⁶ Schweller (2004) entiende al plegamiento como una forma de realimentación positiva que desequilibra el sistema, ya que implica aliarse siempre con el más fuerte, sea el actor statuquista o revisionista, mientras que el balance de poder es una realimentación negativa que lo equilibra.

⁷ Schweller (2011) sostiene que en un sistema unipolar los poderes emergentes, se enfrenta a tres cursos de acción posibles: el primero es comportarse como sostenedores –*Supporters*- del sistema, entendiendo que ascender al status de potencia implica contribuir al mantenimiento del sistema (bajo el supuesto de que acatar las normas vigentes conllevará un aumento de su prestigio y reconocimiento por parte de las otras potencias). El segundo curso de acción es convertirse en Saboteadores- *Spoilers*-, desafiando las normas del sistema de manera abierta. Y en tercer lugar optar por un comportamiento de “evasores”- *Shirkers*-, comportarse como un jugador del sistema vigente, sin desafiárselo abiertamente, pero sin asumir los costos de este mantenimiento (los cuales recaen en el Hegemón actual)

⁸ El eje de este trabajo se ocupa de la dinámica interestatal sin embargo es preciso señalar el enorme peso de los actores no estatales en el espacio marítimo.

⁹ Kaplan (2012) fundamenta su análisis en las consideraciones de Halford Mackinder del mundo como un «sistema cerrado», Mackinder construye esta conceptualización entendiendo que: “*Mientras la cristiandad medieval «se concentraba en una región reducida y amenazada por la barbarie externa», la era colombina — la era de los descubrimientos— via la expansión de Europa hacia otros continentes a través de los océanos (...). Sin embargo, de la época actual en adelante, en la era poscolombina (...), «tendremos que volver a tratar con un sistema político cerrado», y esta vez uno de «ámbito mundial»*”. (Kaplan 2012, 82)

espacio marítimo el océano es ocupado por los Estados que detentan esa capacidad a través del poder naval.

Si bien Morgenthau (1987) solía atribuir al océano la característica de aislamiento; lo cierto es que, con la globalización, el mar es un espacio de conexión y apertura hacia el resto del sistema internacional. “El aspecto más visible que nos ofrece primeramente el mar, al considerarlo desde el punto de vista político social, es el de un gran camino, o, gaudul mejor dicho, una vasta extensión de propiedad común por la que el hombre puede trasladarse en todas direcciones” (...). (Mahan, 1946, pág. 37)

La importancia geoestratégica del espacio marítimo abarca gran cantidad de elementos que resultan fundamentales para la conformación del poder nacional: además del control y acceso a sus recursos -minerales, hidrocarbúricos, polimetálicos, ictícolas etc.-; posicionarse desde el océano favorece el control de las rutas comerciales y brinda la posibilidad de proyectar poder hacia terreno firme.

El británico Geoffrey Till, considera que son cuatro los atributos que definen el mar como escenario estratégico: como medio de información y de expansión de ideas, como medio de transporte e intercambios, como fuente de recursos, y como medio de dominio. “Estas características son las que configuran al mar como elemento central de las relaciones internacionales en el siglo XXI, tanto en materia de comercio internacional como a la eterna lucha por el poder mundial”. (Till G. , 2007, pág. 40)

El poder naval nunca es absoluto, sino que se mide en términos relativos al de las otras armadas. Till (2007), sostiene que el verdadero poder es tener la capacidad de ejercer el “control del Mar¹⁰” por el tiempo y en el lugar determinado para cumplir los fines propios. La otra opción estratégica del “control del mar” es la capacidad de “negación del mar”, que implica impedir que un oponente utilice un área del mar para sus propósitos.

En esta línea, las funciones clásicas del poder naval son: asegurar el control del mar, proyectar poder tanto en paz como en guerra, atacar y defender el comercio marítimo (directa e indirectamente) y mantener el buen orden en el mar.

Si se analizan los puntos centrales de la estrategia naval de los Estados Unidos queda de manifiesto que - como corresponde a la potencia naval hegemónica- contienen las funciones clásicas y señalan, además, algunos conceptos nodales para comprender el poder naval del siglo XXI: control del mar, proyección de poder, seguridad marítima y presencia avanzada¹¹. (US Navy, 2007), (US Navy, 2015)

En línea con los preceptos de la teoría, el objetivo de “control del mar” es en realidad, la pre condición que posibilita la prosecución del resto de los objetivos planteados. El control del mar se consigue a través del mantenimiento de la fuerza naval necesaria,

¹⁰ Es importante señalar respecto al concepto del “Control del Mar”, que el mismo está vinculado al concepto originalmente planteado por los grandes teóricos del Poder Naval: el “Dominio del Mar”. Sin embargo el término “Dominio del Mar” ha dado lugar a tantos debates respecto de la *medida* de dicho dominio que la armada de Estados Unidos, durante la guerra fría, dio lugar a un nuevo concepto reemplazando “dominio del mar” por el actual “control del mar” que hace énfasis en que dicho control o dominio se persigue en función de otros objetivos, y se ejerce circunscripto geográficamente y temporalmente. Se “controla el mar” en áreas limitadas por periodos de tiempo definidos, pero en esencia nunca se lo domina.

¹¹ la CS21R del 2015 estableció cinco funciones principales para la armada: acceso a todos los dominios, disuasión, control del mar, proyección de poder y seguridad marítima. (US Navy 2015)

tanto en cantidad como en calidad, para controlar el mar en los espacios de interés vital para la nación.

Como se señaló previamente, el poder naval no es solamente el ejercicio del control del mar, (aunque eso, evidentemente, es un requisito previo). “Es también la capacidad de influir en el comportamiento de otras personas o cosas a través de lo que uno hace o no desde el mar”. (Till G. , 2007, pág. 26) La capacidad de proyectar el poder naval a tierra, abarca muchas definiciones que son en realidad formas diferentes de su aplicación, -guerra anfibia, operaciones combinadas, operaciones tierra/mar, ataques a territorios desde el mar, etc. La proyección de poder naval involucra el uso de las fuerzas armadas provenientes del mar para influir en los eventos en tierra. Su gama va desde invasiones a un territorio en un extremo del espectro, hasta incursiones pequeñas de hostigamiento y la capacidad de realizar bloqueos en el otro. En este extremo se mezcla con las formas más coactivas de la diplomacia naval.

La diplomacia naval es la posibilidad de utilizar las armadas con fines políticos definidos por la política exterior sin la intensión o necesidad de desatar un conflicto armado. Esta, según especifica Till, abarca todas las formas de influencia del poder marítimo¹² en la política exterior de un Estado, sin llegar al uso de la fuerza naval. La misma puede ejercer de “coacción” o “disuasión”¹³.

Volviendo a los puntos de la estrategia naval estadounidense, el “control del mar” requiere a su vez la presencia efectiva de la armada en aquellos lugares que se pretende controlar. Por ello otro de los objetivos fundamentales para una armada de alcance global es la “presencia avanzada”, esto es mantener la flota posicionada geográficamente de forma tal que permita despliegues reactivos de forma efectiva.

Mientras que su mera presencia estacionaria funciona como diplomacia naval, la presencia avanzada permite una de las características principales de la proyección de poder a tierra, especialmente en la política internacional Estadounidense, “las operaciones expedicionaria” Según Till (2007) las operaciones expedicionarias han adquirido una mayor preminencia en la era de la post guerra fría debido al incremento del desorden, y al auge de las “operaciones de mantenimiento y de imposición de la paz” Por supuesto, esta presencia global es lo que permite de alguna manera cumplir con el objetivo de garantizar la seguridad de los mares y el principio madre de la política naval estadounidense: asegurar la libre navegación y la seguridad de las líneas de comunicación. En esta línea, el despliegue de “súper fortalezas flotantes” implica mudar sus recursos y bases en países aliados a islas propias o a alta mar, a los efectos de: “ Mantener un rol de disuasión efectivo capaz de responder a las necesidades de seguridad y mantenimiento del orden ya entrado el siglo XXI, independientemente de los socio y aliados regionales (...)

¹² En sus obras Till utiliza la acepción “poder marítimo”, concepto que se define como abarcativo del poder naval (considerado como estrictamente militar) pero más amplio dado que engloba los aspectos no militares del uso del mar.

¹³ Las operaciones de compulsión naval esta dirigidas a compeler a un adversario para que haga algo que no quiere hacer, mediante el uso coactivo de fuerzas basadas en el mar. Por ejemplo, una forma de compulsión no letal es la interceptación marítima. (Till 2007, 356) Por otro lado, la disuasión naval, implica la utilización de las fuerzas navales para disuadir a un adversario de que no haga algo mediante la exhibición de los costos probables. (Till 2007, 363)

cumpliendo con la premisa del repliegue y la reorientación a estrategias de balanceador extra regional” (Battaleme, 2013, pág. 4)

La estrategia marítima de los Estados Unidos, sintetizando, propone centrar los esfuerzos navales en tres áreas: el control del mar para garantizar que Estados Unidos pueda operar libremente por los océanos; la proyección del poder para desplegar rápidamente y sostener eficazmente una fuerza capaz de batir a cualquier adversario en cualquier punto del globo; y la seguridad marítima para proteger el tráfico marítimo mundial de cualquier acto de terrorismo, piratería, crimen organizado o ataque deliberado y combatir cualquier actividad ilícita que pueda producirse en el mar y en la región costera.

A este respecto, en un artículo reciente de la Revista *Foreign Affairs*, aparecieron declaraciones del Secretario de Defensa James Mattis, acerca del movimiento de la armada estadounidense en el Asia pacífico "No buscamos la libertad de navegación solo para América... es libertad para todas las naciones, grandes y pequeñas, que necesitan transitar esas aguas para su propia prosperidad y tienen todas las razones para hacerlo" (Glaser & Poling, 2018, pág. 1) Es decir que Estados Unidos se sigue presentando asimismo como el garante de buen orden en el mar, y demandando el control en todo espacio marítimo, como potencia marítima dominante. Más allá de que haya un esfuerzo por compartir algunas responsabilidades con los aliados y socios, con el objetivo de achicar sus gastos y concentrarse donde debe garantizar el mantenimiento de su influencia frente a posibles competidores.

3. Statuquistas y Revisionistas en el Mar

El Estado del poder naval no es inmutable y se haya íntimamente relacionado con las reconfiguraciones del escenario internacional. Actualmente, la armada estadounidense es la única capaz de ejercer el poder naval de manera global -en todos los océanos. Sin embargo, el declive de la unipolaridad tiene su correlato en lo que respecta al control del mar como potencia marítima dominante. Esto se debe a varios factores, pero principalmente al surgimiento de potencias navales medias revisionistas del status quo en el mar. En otras palabras, los Estados en ascenso están desarrollando su poder naval con intenciones revisionistas.

Kagan señaló hace algunos años que Estados Unidos era el poder naval dominante debido a que ninguna otra armada podía darse el lujo de competir con él, y por ende permitían que la Marina de los Estados Unidos cumpliera el rol de garante de las vías navegables internacionales. Aunque... “En un mundo más genuinamente multipolar, sin embargo, no lo haría. Las naciones competirían por la dominación naval por lo menos en sus propias regiones y posiblemente más allá¹⁴”. (Kagan, 2007, pág. 9)

El escenario naval expresa dos cambios fundamentales que se condicen con las transformaciones en el sistema internacional. En primer lugar, la transformación de grandes países continentales en potencias navales, China es el mayor ejemplo, pero también

¹⁴Texto Original en Inglés, Traducción propia.

podríamos decir lo mismo de Rusia¹⁵, India, Japón, así como de otras potencias regionales *medianas*¹⁶, como, Brasil, Turquía e Irán, entre otras, que también están invirtiendo en potenciar y/o renovar sus fuerzas navales-. Este surgimiento de nuevas armadas con capacidades no solo costeras sino oceánicas pone de manifiesto su carácter revisionista, en razón de que el acceso a los océanos permite proyectar poder y otorga libertad de acción.

En segundo lugar, asistimos a una transición entre un garante global de las líneas de comunicación marítimas hacia un control ejercido por actores navales regionales, ya sea de manera subsidiaria y en acuerdo con los Estados Unidos, como en función de la disputa por el control del mar con las potencias navales medias revisionistas.

Respecto a las responsabilidades compartidas con los aliados y socios, es importante destacar que la marina británica continúa siendo un eje fundamental en las estrategias de defensa y de política exterior para el Reino Unido¹⁷ que mantiene su status de potencia naval, en asociación con Estados Unidos como potencia marítima dominante. De hecho, Gran Bretaña proporciona un conjunto de posiciones de ultramar de relevancia a la OTAN, especialmente en el Atlántico Sur, y patrulla la seguridad de las líneas de comunicación y comercio en esa área de manera subsidiaria a Estados Unidos.

A su vez, en la Estrategia de Seguridad Marítima, se establece que el Reino Unido ejercerá todas sus influencias para mantener y fortalecer el sistema internacional que rige el ámbito marítimo, debido a que en el mismo se sustenta la seguridad y prosperidad tanto del sistema Internacional como del propio Reino Unidos. A este respecto, la Armada Real Británica define la “presencia marítima” como la capacidad disponible al gobierno de su majestad para influir en eventos políticos y militares a nivel mundial por medio de despliegues marítimos. Esto incluye la capacidad de proyectar una fuerza militar balanceada que pueda mantenerse durante periodos prolongados, preparada para una rápida respuesta a través del espectro de tareas militares. Aclarando que las mismas constituyen una forma de diplomacia naval, y que pueden desarrollarse de forma tanto “simbólicas” como “coercitivas”

En este sentido, es posible clasificar al Reino Unido como una potencia naval de carácter statuquista con una sólida alianza a la potencia hegemónica, es decir, un miembro responsable del sistema – Sostenedor en términos del Schweller- que apoya la distribución de poder actual, que ejerce y comparte.

Sin embargo, si en la dinámica del Atlántico Sur la potencia Naval, el reino Unido, ejercer de garante de la seguridad marítima de manera subsidiaria a la potencia naval global, Estados Unidos; lo que sucede en otras zonas más conflictivas del océano, como el Mar de la China, es todo lo contrario.

¹⁵ Si bien la política naval rusa en los tiempos de URSS, una vez abandonada la política costera de los primeros años, la llevo a crear una gran armada, nunca dejo de pensarse a sí misma como un poder terrestre.

¹⁶ Vale la pena aclarar que en este análisis no se está haciendo referencia a los poderes navales regionales medianos en general, como podría ser el caso de Chile en América del Sur, sino a las potencias regionales, con aspiraciones de gravitación global, que están invirtiendo recursos en sus armadas.

¹⁷ La seguridad de las líneas de comunicación y específicamente del tráfico comercial es una de las preocupaciones históricas del Reino Unido.

El statu quo marítimo planteado por la unipolaridad estadounidense tendió a basarse en la proyección global de poder a partir del sostenimiento de un comando del espacio común, del cual participaban los aliados y se excluía a los adversarios. La decadencia de la unipolaridad pone en entredicho este comando y da lugar a que las potencias emergentes, que cuentan con poderes navales medianos y en crecimiento, evalúen estrategias que comparen sus medios y capacidades con las del poder naval preponderante. Estos planteamientos se plasman en las nuevas doctrinas navales que dan cuenta de una geoestrategia proclive a revisar el statu quo del mar, que se traduce en inversión en el sector y fortalecimiento material de las armadas.

Kaplan sostiene que uno de los indicadores de la enorme transformación en la dinámica del espacio marítimo, es que: “ Ahora sean los estrategas indios y chinos los que leen a Mahan con avidez; ellos, muy por delante de los Estadounidenses, son los nuevos mahanianos, los que construyen flotas concebidas para enfrentamientos armados en el mar, mientras que las armadas europeas contemplan el poder marítimo solo en términos policiales” (Kaplan, 2012, pág. 130)

En esta línea actualmente, se ha puesto en boga lo que se conoce como capacidades “Anti Acceso” y de “Negación de Área” -A2/NA¹⁸. En 2003, el Centro para Evaluaciones Estratégicas y Presupuestarias -CSBA¹⁹- definió como “Anti-Acceso” a las acciones del adversario que inhiben el movimiento militar en un teatro de operaciones, y como “Negación de Área”, a las actividades capaces de negar la libertad de acción dentro de las áreas bajo control del adversario²⁰. (Krepinevich, Watts, & Work, 2003, pág. 45)

Battaleme (2013) pone de relieve esta dinámica entre la proyección de poder naval tradicional de las armadas hegemónicas, que buscan mantener el acceso abierto para ello y eventualmente cerrarlo a un posible competidor, y entre los poderes ascendentes que persiguen, no solo evitar esto sino cerrar el espacio común a la proyección de poder de los grandes poderes navales; ya que dificultar o negar el acceso los refuerza en su rol como retadores²¹ ascendentes.

Como se señaló de forma precedente, una de las características del escenario naval actual es que grandes poderes terrestres, que además son potencias emergentes potencialmente revisionistas del statu quo, están tornando sus recursos materiales hacia el mar en un esfuerzo por volverse potencias navales. La novedad de estos planteamientos está relacionada a que las armadas de potencias medias, o de poderes navales incipientes, destinan recursos específicamente en la concreción de estas capacidades, aplicando nuevas tecnologías o tecnologías disruptivas que pueden garantizar capacidades A2/NA sin demandar inversiones inviables (a través de tecnologías cibernéticas, satelitales, o incluso mediante el minado de los fondos submarinos de las zonas adyacentes a la tierra).

En este sentido, es posible inferir que la obtención de capacidades A2/NA es un fin perseguido por las potencias medias como instrumento de revisionismo en el mar, en relación a que son específicamente plausibles de ser utilizadas por poderes navales inci-

¹⁸ A2/AD en inglés: Anti Access y Area Denial

¹⁹ Sigla de la abreviatura en inglés de Center for Strategic and Budgetary Assessments

²⁰ En este sentido es dado señalar que el ejercicio del control del mar por parte de las potencias navales implica en sí mismo este tipo de capacidades.

²¹ “Challenger” también puede traducirse como “desafiantes”

pientes, que no detentan la capacidad de control del mar, ni flotas de aguas profundas, pero tiene la intención de disputar o dificultar el dominio del adversario.

4. China, la mejor expresión de “A2/NA”

Durante la mayor parte de su historia milenaria, el imperio celeste prácticamente le dio la espalda al mar, y a todas sus posibilidades. China fue víctima y no ejecutora del poder naval, y específicamente de la proyección de poder naval a tierra, con las guerras del Opio como uno de los mayores ejemplos de dominación de un gran poder terrestre por una potencia naval. No obstante, se ha establecido ya que, si algo está cambiando en las tendencias navales de los albores del nuevo milenio, es que las grandes potencias territoriales están, esta vez, cada vez más interesadas en el mar. “Gracias a su favorable situación en tierra, China es ahora libre para trabajar en la creación de una gran armada (...) en el siglo veintiuno China proyectará poder duro principalmente a través de su armada”²². (Kaplan, 2010, pág. 33)

La Estrategia Militar China que vio la luz en el año 2015, habla de una “defensa activa” y del rejuvenecimiento de China desde el “Desarrollo Pacífico” –reconversión nominal del concepto anterior de “Ascenso Pacífico” El mismo documento establece que:

Los mares y océanos se apoyan sobre la paz duradera, la estabilidad y el desarrollo sostenible de China. La mentalidad tradicional de que la tierra es más importante que el mar debe ser abandonada, ya que gran importancia debe atribuirse a la gestión de los mares y océanos y la protección de los derechos e intereses marítimos. Es necesario para China desarrollar una estructura militar marítima moderna acorde con sus intereses de seguridad y de desarrollo nacionales, para salvaguardar su soberanía nacional y los derechos e intereses marítimos, proteger la seguridad de sus SLOCs²³ estratégicas e intereses en el extranjero, y participar en la cooperación marítima internacional, a fin de proporcionarse el soporte estratégico necesario para convertirse en una potencia marítima²⁴ (State Council Information Office People’s Republic of China, 2015, pág. 3)

La defensa activa es el concepto estratégico que prepara a las fuerzas para tres misiones clave: mantener al enemigo fuera de los límites y resistir toda agresión desde el mar; proteger su soberanía territorial; y salvaguardar la unidad y los derechos marítimos nacionales. Más allá de su discurso oficial sobre el “ascenso pacífico” el gobierno chino ha tomado medidas y ha realizado acciones muy claras que denotan hasta qué punto está disputando por ejercer plenamente la influencia que “le corresponde” en su zona. “China afirma que su ascenso está previsto para ser pacífico, pero sus acciones cuentan una historia diferente: el de una potencia revisionista en la búsqueda de dominar el Pacífico occidental” (Krepinevich A. J., 2015, pág. 78)²⁵.

China ya no se siente satisfecha con el statu quo de la región, y está empezando a empujar un cambio. La expansión de sus intereses la lleva inevitablemente a la necesidad

²²Texto Original en Inglés, Traducción propia.

²³“SLOCs” en la abreviatura de “Sailors Lines of Communications”: líneas de comunicación marítima.

²⁴Texto Original en Inglés, Traducción propia.

²⁵Texto Original en Inglés, Traducción propia.

de expansión de su esfera de influencia, y conduce al gigante asiático en un rol clave en la fase de deslegitimación de la potencia hegemónica, que no es de disputa abierta, sino de avance firme “lento pero seguro”. La China de hoy no desafía, aun, el orden internacional, sino que está concentrada en ordenar su influencia en su propio patio trasero, es decir en consolidarse cómo Hegemón en la región más dinámica del mundo de hoy. Sin embargo, esa postura por si misma desafía la hegemonía estadounidense: “La intención de Beijing no es provocar un conflicto, sino más bien cambiar poco a poco la realidad política de la región mediante la expansión de su zona de amortiguación marítimo y asegurar sus rutas comerciales. Sin embargo, pocos de estos cambios pueden quedar sin ser desafiados, agregando una capa de incertidumbre para el futuro de Asia Oriental²⁶” (Stratfor, 2014).

Es quizás la más notable expansión del poder militar desde los EE.UU. preparándose para la segunda guerra mundial. China se ha basado en su economía creciente para proporcionar aumentos de dos dígitos anuales en los presupuestos militares; y se han aprovisionado de una serie de avanzados aviones a reacción, misiles antiaéreos, radares anti-aéreos y buques antisubmarinos, y minadores destinados a impedir el acceso a las aguas y los cielos chinos, y por supuesto portaviones.

“Desafortunadamente, es difícil conciliar la idea de que tal voluntad pueda existir en Beijing con la acumulación militar continuada y las tácticas coercitivas vistas a lo largo de 2017. La conclusión más optimista es que el gobierno de China tiene dos mentes en el Mar Meridional de China: dispuesto a flirtear con esfuerzos diplomáticos mientras simultáneamente busca el dominio sobre sus vecinos a través de medios militares y paramilitares.” (Poling 2018, pág. 1)

En este ajedrez marítimo, la armada china ve poco más que problemas en la llamada “primer cadena de islas²⁷”: la península de Corea, Japón (incluyendo las Islas Ryukyu que están en conflicto), Taiwán, Filipinas, Indonesia y Malasia. La República Popular China concibe a la primera cadena de islas como el área que debe asegurar e inhabilitar como campo de acción del enemigo. El concepto aumenta los temores chinos de ser rodeados por fuerzas Estadounidenses, y enfatiza la importancia geográfica y estratégica de Taiwán²⁸. Si entrar en los detalles de la compleja situación del Asia Pacífico en general, y del Mar del Sur de la China en particular, podemos señalar que los movimientos chinos se han vuelto cada vez agresivos en lo que respecta lo que considera sus legítimas demandas en la zona pero estos movimientos no se han encontrado con una respuesta efectiva –o contundente- por parte del resto de los actores de la zona, incluida la potencia extra regional: “En este sentido “el Departamento de Defensa de los EE. UU. Dio un paso importante a (...) al desvincular a la Armada China de los ejercicios navales del Bordo del Pacífico 2018, los mayores ejercicios navales multilaterales en el mundo, en lo que un portavoz del Pentágono denominó una “respuesta inicial” a la continua militarización de China en el Mar del Sur de China.” (Glaser y Poling 2018)

²⁶ Texto Original en Inglés, Traducción propia.

²⁷ La primera cadena de islas se refiere a los archipiélagos de la costa continental de Asia oriental, principalmente compuesto por las islas Kuriles, el archipiélago japonés, las islas Ryukyu, Taiwán, el norte de Filipinas y Borneo; de la península de Kamchatka a la península de Malaya.

²⁸ La segunda cadena de islas es la que comunica con el Océano “abierto” está formada por las islas Ogasawara y las islas volcán de Japón, Guam y las islas Marianas que son territorio de los Estados Unidos.

Sin embargo, al mismo tiempo que incrementa su armada, China ha trabajado dentro del actual sistema internacional para expandir su economía y aumentar su visibilidad y estatus como un actor político global, evitando al mismo tiempo las acciones que desafían directamente la hegemonía estadounidense. Apoyándose en los canales institucionalizados existentes, ha buscado aumentar su influencia política y prestigio a través de la participación activa en el orden existente, actuando como sostenedora del orden en su ascenso pacífico.

Para Schweller (2014), la asertividad china vista bajo los lentes del realismo clásico, sería un resultado racional al principio por el cual “las naciones expanden sus intereses políticos al aumentar su poder relativo”; es decir, los intereses de un Estado crecen al mismo ritmo que su poder. Como se señaló, a medida que el poder de un Estado aumenta, ese Estado tendrá la tentación de tratar de aumentar su control sobre el medio circundante con el fin de aumentar su propia seguridad, tratará de ampliar su zona de influencia y, sobre todo, pretenderá modificar el sistema internacional de conformidad con su conjunto particular de intereses.

Debido a que dos potencias hegemónicas no pueden existir simultáneamente en la misma región, la competencia sino-estadounidense por la supremacía en la región de Asia y el Pacífico posiblemente continuara en aumento hasta que haya una conclusión decisiva. Si bien el liderazgo chino todavía no han desafiado directa y abiertamente la hegemonía Estadounidense, ha comenzado a pensar más allá del orden existente desarrollando estrategias que sabotea el orden establecido. Al igual que Estados Unidos buscó el dominio sobre el hemisferio occidental un siglo y medio atrás, China pretende dominar su propio “patio trasero” especialmente en el sudeste de Asia, donde Estados Unidos ha sido el balanceador extra regional²⁹ desde la segunda guerra mundial.

La estrategia china opera a lo largo de dos dimensiones: las formas en que China explota el orden actual y su pensamiento más allá de ese orden. “Para hacer frente al orden existente, China acomoda de forma pragmática la hegemonía Estadounidense, por un lado, mientras que, por otro, cuestiona la legitimidad de esa hegemonía³⁰”. (Schweller & Pu, 2011, pág. 52)

Es importante señalar que la negación del espacio marítimo implica capacidades de largo y corto alcance. La primera implica poseer fuerzas de submarino de ataque y misiles antibuques, misiles de crucero e inclusive basilíscos – como el recientemente puesto en servicio en servicio por la armada china denominado oficialmente DF-21D pero popularmente conocido como el misil “anti-portaviones”. (Battaleme, 2013, pág. 12) La segunda –más cercana a las costas-, implica el minado marino, submarinos costeros, y botes de ataque rápido o patrullas misilísticas. (Krepinevich, Watts, & Work, 2003)

Además de sus fuerzas de combate aéreo y naval, las capacidades de A2/NA chinas ahora se extienden mucho más allá de los dominios tradicionales de aire, mar y tierra. Esto incluye el desarrollo de los medios para desorientar los sistemas de mando y control del Pentágono, que dependen en gran medida del espacio (satélites) y el ciberespacio para coordinar las operaciones y la logística. Los ataques contra objetivos cibernéticos y

²⁹ El concepto en inglés: *Off Shore Balancing* puede traducirse también como “balanceador fuera de costas”

³⁰ *Texto Original en Inglés, Traducción propia.*

espaciales estadounidenses amenazan con perturbar o completamente negar múltiples facilitadores de su proyección de poder.

La capacidad para proyectar su poder en el Pacífico Occidental y en el Golfo Pérsico permite a los Estados Unidos el acceso a zonas de interés vital. Capacidad que no había sido cuestionada efectivamente durante décadas. Las consecuencias del avance de las capacidades A2/NA chinas para la armada de los Estados Unidos incluye la amenaza de perder lugares de recalada de sus posiciones adelantadas. Esto se debe a la progresiva transformación de China en una potencia naval, que manifiesta el propósito de asegurar su zona de influencia al menos a lo largo de la primera cadena de islas, y muy especialmente alrededor de las vías de comunicación, como el estrecho de Malaca. Mientras que Estados Unidos, balanceador extra regional y potencia mundial, se niega a retirarse y perder el acceso a la zona.

Es plausible concluir que, en el corto plazo, China busca una modificación gradual de hegemonía estadounidense sin un desafío directo, si bien su comportamiento alterado entre sostenedora y saboteadora es cada vez mas de balance, especialmente en lo que hace a los movimientos en el Mar de la China.

5. Conclusiones

Al conformar parte fundamental de los grandes espacios comunes del sistema cerrado, los océanos se han convertido en teatro, y objeto de conflicto interestatal, tanto entendidos como fuente de recursos, como medio de comunicación y transporte del comercio mundial, y específicamente como medio de dominio y de proyección de poder. Se ha definido al poder naval, a grandes rasgos, como la capacidad de una armada de ejercer el control de mar, entendido como la capacidad de garantizar la libertad de movimientos en el mar, y utilizarlo para sus propósitos mientras se niega su uso al adversario. Los grandes poderes proyectan poder más allá de sus fronteras geográficas y el poder naval es la herramienta para esa proyección en el resto del globo. Entendiendo que este poder se mide de forma relacional al poder naval de otras armadas, y que los intereses vitales de un Estado aumentan con su crecimiento y desarrollo. De allí las funciones clásicas del poder naval: asegurar el control del mar, proyectar poder hacia tierra tanto en paz como en guerra, atacar y defender el comercio y mantener el buen orden en el mar, es decir la seguridad de las líneas de comunicación y de las rutas comerciales. Sin embargo el desarrollo de capacidades A2/NA brinda la posibilidad de denegar el uso aunque no se detente el control del mar.

En el marco de la disputa por el control de los mares, la decadencia del poder mundial de Estados Unidos tiene un correlato en su rol como potencia naval global. Frente a la amenaza de perder el control o de ver limitado el alcance de su capacidad de proyección de poder Estados Unidos manifiesta propensión a tomar todos los riesgos necesarios a fin de sostener su supremacía. Esta definición lo lleva a desarrollar estrategias que le permitan independencia de movimiento basando su seguridad en sus propias fuerzas, como se puede apreciar en el objetivo de reforzar la presencia avanzada y en la implementación del pre posicionamiento naval a través de las “súper fortalezas flotantes”. Es factible interpretar que esta definición responde a cierta preocupación por garantizar el acceso en algunos puntos de estrangulamiento claves para el tráfico marítimo.

Si analizamos la forma en la que se comportan el resto de los jugadores geoestratégicos del mar, se observa que entre los grandes poderes statuquistas el Reino Unido comparte con Estados Unidos el control de las líneas de comunicación a nivel mundial específicamente el Atlántico Sur y el Océano Indico. En este sentido se manifiesta claramente en alineación con el statu quo vigente, con cierta propensión a tomar riesgos para mantenerlo, considerando que su poder e influencia disminuirían en cualquier tipo de reconfiguración del sistema.

A su vez, las potencias navales en ascenso buscan desarrollar capacidades A2/NA a fin de negar el acceso en aquellos lugares donde se encuentran sus intereses vitales. En la actualidad, China es el único poder en el mundo, con excepción de los Estados Unidos, que mantiene una acumulación militar a largo plazo, coincidente con su sostenido crecimiento económico, y por ende una inversión constante en mejorar sus capacidades navales. Se considera que la asertividad china está buscando asentar su posicionamiento. La consolidación de una postura abiertamente revisionista del statu quo en el Mar de la China, se alterna con una posición de sostenedora responsable en otros ámbitos internacionales. En este sentido, se considera que la República Popular China no está disputando abiertamente la hegemonía estadounidense a nivel mundial – *por ahora*. No obstante, el intento de asegurar su zona de influencia la lleva a desafiar el statu quo del poder naval en el Mar de la China, lo cual impacta en el statu quo del poder naval mundial. Al intentar vetar el acceso en la región más dinámica del mundo, China pone en juego la capacidad de Estados Unidos de seguir ejerciendo como garante global de las líneas de comunicación y del tráfico marítimo.

Por su parte, Estados Unidos ve claramente desafiada su hegemonía en función de lo cual debe definir una respuesta. Esta preocupación es fuertemente expresada por los grupos intelectuales vinculados a las cuestiones de defensa y preocupados por el desarrollo de estrategias acordes a mantener el control del pacífico.

Por ende, podemos afirmar que en el Mar de la China, como si fuera un escenario en miniatura de la contienda que se prevé en el resto de los océanos, la dinámica de la competencia entre los poderes statuquistas y revisionistas se plasma en la confrontación de dos geoestrategias navales: Estados Unidos busca una estrategia que le permita responder a las amenazas y sostener el statu quo vigente, mientras que China reafirma sus aspiraciones revisionistas buscando crear una zona de amortiguación marítima entre su espacio vital y la proyección de poder estadounidense, basándose en el uso de capacidades A2/NA.

De qué forma continuará desarrollándose este conflicto en particular, y la gran dinámica de competencia mundial en general, esa por verse, sin embargo, se espera haber plasmado en este análisis algunos de los elementos fundamentales a tener cuenta para comprender el fenómeno del reordenamiento del espacio marítimo en ciernes.

6. Bibliografía

Battaleme, J. (2013). Cambiando el Status Quo de la Geopolítica Internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y anti acceso. *Cuadernos de Geopolítica*, 1-21.

Glaser, B. S., & Poling, G. (2018, Junio). Vanishing Borders in the South China Sea: The U.S.

Must Do More to Stop China's Encroachments. *Foreign Affairs*.

- Kagan, R. (2007). End of Dreams, Return of History: International rivalry and American leadership. *Policy Review*.
- Kaplan, R. (2010, may/jun). The Geography of Chinese Power - How far can Beijing reach on land and sea? *Foreign Affairs*, 89(3), 22-41.
- Kaplan, R. (2012). *La Venganza de la Geografía, Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones*. (L. M. Dios, Trans.) Barcelona: RBA Libros S.A.
- Krepinevich, A. J. (2015, Marzo/Abril). How to Deter China, The Case for Archipelagic Defense. *Foreign Affairs*, 94(2), 78-86.
- Krepinevich, A., Watts, B., & Work, R. (2003). *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*. Washington: Center for Strategic and Budgetary Assessments.
- Mackinder, H. J. (2010). El pivote geográfico de la historia. *Geopolítica(s)*, 1(2), 301-319 .
- Mahan, A. T. (1946). *La influencia del Poder Naval en la Historia*. Buenos Aires: Partenon.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. London: w.w. Norton and Company.
- Morgenthau, H. (1987). *La Política entre las Naciones* (6ta ed.). Grupo Editor Latinoamericano.
- Poling, G. (2018, January). Why a South China Sea Diplomatic Breakthrough Is Unlikely: How to Respond to Beijing's Continued Military Buildup. *Foreign Affairs*.
- Schweller, R. (1997). New Realist Research on Alliances: Refining, Not Refuting, Waltz' Balancing Proposition. *American Political Science Review*, 91(4).
- Schweller, R. (2004). Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, 29(2), 159-201.
- Schweller, R. (2011). The future is uncertain and the end is always near. *Cambridge Review of International Affairs*, 24(2), 175-184.
- Schweller, R. (2014). China's Aspirations and the Clash of Nationalisms in East Asia: A Neoclassical Realist Examination. *International Journal of Korean Unification Studies*, 23(2), 1-40.
- Schweller, R., & Pu, X. (2011). After Unipolarity, China's Visions of International Order in a Era of U.S. Decline. *International Security*, 36(1), 41-72.
- State Council Information Office People's Republic of China. (2015). *China's Military Strategy*. Beijing.
- Stratfor. (2014, noviembre). China Works to Assert its Dominance on the Seas.
- Till, G. (1982). *Estrategia Marítima y la Era Nuclear*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Till, G. (2007). *Poder Marítimo, una guía para el siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Till, G. (2015, Autumn). The New USS Maritime Strategy, Another View from Outside. *Naval*

War College Review, 68(4), 34-45.

US Navy. (2015). *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Washington DC

US Navy. (2007). *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*. Washington DC.

Instituto de Relaciones Internacionales - www.iri.edu.ar

Maestría en Relaciones Internacionales

Acreditada y Categorizada A (Excelente)
por la CoNEAU
maestria@iri.edu.ar

Doctorado en Relaciones Internacionales

Acreditado y Categorizado A (Excelente) por la CoNEAU
- Resolución N° 988/15
doctoradoiri@iri.edu.ar

48 N° 582, 5to piso, La Plata
Tel: 0221 4230628

IRI

u n i v e r s i d a d n a c i o n a l d e l a p l a t a

Latin American armed humanitarianism in Haiti and beyond¹

El humanitarismo armado latinoamericano en Haití y más allá

Monica Hirst²

I lived through military intervention at the Maré for 14 months. Favela people know exactly what it means to listen to tanks at their door.
(Marielle Franco, 02.22.2018)³

Abstract: MINUSTAH representa un punto de inflexión en la vinculación entre la securitización global y las prácticas humanitarias latinoamericanas. Las responsabilidades militares asumidas en Haití fueron útiles para que las FFAA perfeccionasen capacidades para crisis humanitarias. La presencia militar en Haití también contribuyó a la experimentación en combate al crimen organizado, una preocupación creciente para actores y organizaciones humanitarias internacionales. Sin embargo, el humanitarismo armado sigue siendo un tema controvertido por su potencial impacto negativo en la protección de los Derechos Humanos y el fortalecimiento de instituciones democráticas. Este texto plantea un terreno común de análisis, vinculando los estudios militares y los de acciones humanitarias. Para esto, serán articulados los conceptos de “militares posmodernos” y el de “humanitarismo armado” bajo la suposición de que ambos pueden combinarse para explicar desarrollos militares latinoamericanos después de la experiencia en Haiti.

Palabras claves: Humanitarismo, Latino América, Violencia, Seguridad

Resumen: MINUSTAH represents a benchmark in the link between global securitization and humanitarian practices in Latin America and the Caribbean. Regional military responsibilities in Haiti became useful to improve and expand the armed forces’ capabilities in international humanitarian crises. Military presence in Haiti has also contributed to the

¹ Recibido: 11/08/2018. Aceptado: 19/11/2018. The first version of this text was presented at ISA Annual Convention, San Francisco, Abril 2018

² PhD in Strategic Studies (UFRGS); retired full-time professor at the University of Quilmes (UNQ) and visiting professor at MA Program in International Studies (UTDT). Previous teaching experience: ISEN Ministry of Foreign Affairs (1994-2008), FLACSO (1985-2006), Stanford University (1992), USP (1994), Harvard University (2000), UFSC (2017); Visiting scholar: IECAH (Madrid-2016), Swiss Peace (Bern-2016). Publications on Brazilian foreign policy, South-South cooperation, global & regional security and governance. hirstmoni@gmail.com

³ Marielle Franco was a woman councilor for Rio de Janeiro. She was murdered on 03.14.2018.

experimentation in the fight against organized crime and gangs, a growing concern on the radar of international humanitarian organizations and actors. Armed humanitarianism in the region, however, has remained controversial due to its potentially negative impact on the protection of human rights and the strengthening of democratic institutions. This text intends to trace a middle ground around military and humanitarian studies conceptualization by connecting the concepts of “postmodern military forces” and “armed humanitarianism”. This is based on the the assumption that both concepts, while focusing on different objects, can actually be related to explain the Latin American military experience in Haiti.

Key words: Humanitarianism, Latin America, Violence, Security

1. Opening

At the beginning of 2004, a provisional UN mission (MIF) was deployed in Haitian soil after a period of political turmoil that led to the escalation of violence and the fall of Jean Bertrand Aristides's administration. After a few months, the temporary mission was replaced by the MINUSTAH, which came to be the UN's fifth Security Council mandated mission in Haiti.⁴ The MINUSTAH mandate involved different tasks, such as: maintaining order and security, encouraging national reconciliation and promoting economic and social development. MINUSTAH went through three different phases: i) 2004-2010; Latin American political and military pro-activism with best results regarding stabilization, political normalization and development improvements in Haiti; ii) 2010-2013; breakdown of Haiti institutions and local devastation caused by the humanitarian crisis after the earthquake and cholera epidemic; iii) 2014-2018; growing fatigue of UN mission and dispersed withdrawal of Latin American troops.

The prominent participation of Latin American military forces, alongside other contributors, led MINUSTAH to become emblematic as an initiative of regional cooperation combined with a multilateral intervention. Latin American presence represented over sixty per cent of MINUSTAH troops during most of its duration. All through the MINUSTAH years, ABC+U countries maintained the lead as other countries gradually stepped in and out. Besides assuming the Military Command of MINUSTAH, Brazil was the main troop contributor during its almost 14 years of duration.⁵ In its early phase, the regional commitment to MINUSTAH carried the illusion that a democratic transition

⁴ In June 1st, 2004, by Resolution 1542, the MINUSTAH was established for an initial period of six months. Previous UN missions in Haiti: MICIVIH, developed jointly with the OAS (Res. A/47/208. April 1993); UNMIH (UN's Mission in Haiti. Res. CS/940. September 1993- June 1996); UNSMIH (UN's Support Mission in Haiti. Res. CS/1063. July 1996 – June 1997); UNTMIH (UN's Transitional Mission in Haiti. Res. CS/123. August-November 1997); MIPONUH (UN's Civil Police Mission in Haiti. Res CS/1542. December 1997-March 2000); MICAHA (Res. A/54/193. December 1999).

⁵ Brazil sent approximately 38,000 men to Haiti. Brazilian military contribution to MINUSTAH started in 2004 with the envoy of 1210 men. In 2010, Brazil expanded its troop contributions in Haiti from 1282 to 2188 men. Since 2012 Brazilian contribution downsized annually according to a withdrawal plan approved by UNSC resolution. See: Security Council Resolutions S/2004/698, S/2009/439, S/2010/200, S/RES/2070 (2012).

could be exported to Haiti.⁶ Latin American troops undertook responsibilities related to local communications, infrastructure, public health and civil construction. On many occasions, improvised solutions would substitute for the lack of international aid in the construction of roads, schools and hospitals and the improvement of basic sanitary conditions. In this context, MINUSTAH became a benchmark experiment for Latin American military forces regarding humanitarian assistance logistics.

Non-military Latin American cooperation also made major contributions in Haiti. As well as Cuba's medical presence, Venezuela provided key help by supplying energy. The first years of MINUSTAH were especially important for regional South-South cooperation in the areas of health, food security, education, institutional strengthening and infrastructure (Malacalza 2017). In addition, Latin American social organisations were active participants in this effort— such were the cases of *Techo para mi País* and *Viva Rio*. After the 2010 earthquake, Latin American cooperation in Haiti decreased dramatically and irreversibly. The expanded presence of DAC donors, together with US/EU NGOs, led international aids to focus exclusively on basic humanitarian needs.

Regional footprints blurred even more once MINUSTAH entered a state of fatigue. Over-stretching of military presence went hand in hand with the outburst of a cholera epidemic and the repeated human rights violations committed by UN troops. In the 2015-2017 period, individual governments decided to leave Haiti instead of working together on a regional coordinated withdrawal. Dispersion was more a reflection of the growing political fragmentation in Latin America than of military rivalries.

The experience in Haiti represented a chance for Latin American military forces to share peace-building capacities. For all ex-MINUSTAH contributors, combined regional military preparedness in humanitarian relief and stabilization tasks would be positively absorbed in other domestic and international realities.

2. Concepts and contexts

This text intends to trace a middle ground between military studies and humanitarian action analysis by connecting the concepts of postmodern military forces and armed humanitarianism. In order to do this, it begins with the assumption that both concepts can be intertwined to address the legacies of the Latin American military experience in Haiti.

The concept of postmodern military forces applies to armed forces prepared to face non-traditional menaces posed by post-Cold War security agendas that involve a renewed assortment of missions (Moscós, Williams and Segal, 2000:1-11). In this context, threats may relate to domestic unrest, terrorism, organized crime, natural disaster, civil wars among others. In all cases, interaction with social actors and organizations become crucial and adaptation to specific responsibilities is more complex. Expanded civil-military articulation is linked to non-traditional military missions, which may be of international nature authorized by non-national entities, implying the internationalization of military forces. Post-modern military forces must deal with unclear enemies and effectiveness

⁶ See Valdes, Juan Gabriel (2009), "MINUSTAH y la reconstrucción política de Haití.", en Hirst, M. (ed.) *Crisis del Estado e Intervención Internacional*, Buenos Aires: Edhasa, p.207-248

becomes of major importance as a source of mission legitimization. Yet... “Chaos and disorder are poor substitutes for an obvious enemy for this purpose” (Williams, 2000:274).

The concept of armed humanitarianism applies to the assorted relief actions undertaken by the military in contexts of humanitarian crisis. While the essence of a postmodern military force rests on the capacity to fulfill duties that involve dealing with society, the focus of armed humanitarianism is relief itself and the contribution of military presence to assure its effectiveness. From a traditional military perspective, the idea of armed humanitarianism can be controversial as it infers military presence as part of a bigger humanitarian picture. Conceptual and practical collisions are hardly avoidable, once this prism affects military autonomy (Pion-Berlin, 2016:120).

At the present time, the provision of military logistic support plays a crucial part to assure access for civilian relief workers to severely affected environments. Logistic expertise allows the military to speed up help in disastrous contexts. They can hurry up search, evacuation, demolition, debris removal and reconstruction operations, as well as food and water distribution. The combination of new operational approaches with concrete developments in conflictive areas opens up a space for new debates regarding the militarization of humanitarian actions and its impact upon the relationship between the military and traditional humanitarian actors. Armed humanitarianism brings in new dynamics in the interaction between political, military and humanitarian actors that stimulated politicization and militarization of humanitarian action (Sezgin and Dijkzeul, 2016:4).

Differences between Western and non-Western approaches have emerged, entailing questions of military interaction, interoperability and effectiveness (Carpenter and Kent, 2016:151). Setting the time for armed intervention has become a point of controversy. The question is whether military forces come first or last as providers of humanitarian assistance. This debate reflects on recent OCHA guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies—the ‘MCDA Guidelines (OCHA, 2006) and the Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, known as the Oslo Guidelines (OCHA, 2007). Another conceptual and practical dispute concerns the relationship between international humanitarian actors and the military (Metcalfe, Giffen and Elhawary, 2012). Civil-military coordination in UN peace missions nowadays must adjust to multi-task mandates approved by the Security Council. Responsibilities on the ground show a new “interface between military and civilian components of the mission, as well as with the humanitarian, development actors in the mission area” (UN DPKO/DFS, 2010. cited in Metcalf, Giffen and Elhawary, 2012:2).⁷ Multi-task missions become even more challenging in the context of global securitization.

After 9-11, the “war against poverty” became associated to the “war against terror” (Easterly, 2016)⁸ and armed humanitarianism was linked to humanitarian securitiza-

⁷ Statement made by Homeland and Americas’ Security Affairs Assistant Secretary of Defence Paul Stockton at the Inter-American Dialogue policy forum on Western Hemisphere affairs in January, 2011. Available: <http://www.gsdr.org/professional-dev/stabilisation/> (Accessed 03.09.2018)

⁸ Securitization is understood as a process of threat perception radiation that goes beyond States and justifies policies and practices to contain them. Its use in this text follows the premises of the Copenhagen School (Waever, 1995; Buzan and Waever, 2003:71-6).

tion. Global humanitarian action increased in close connection with post 9-11 foreign military intervention. Accordingly, in 2015 the 10 major recipients of humanitarian aid were Syria (12,5%), Yemen (9,1%), Jordania (5,6%), South Sudan (5,5%), Iraq (5,2%), Palestine (5,2%), the Democratic Republic of Congo (5%), Lebanon (4,8%), Ethiopia (3,6%) and Nepal (2,7%) (Development Initiatives, 2017). Severe humanitarian crises caused by military intervention became especially dramatic in the cases of Afghanistan, Iraq and Syria, where the premises of human security suffered profound transfiguration (Sanahuja and Schunemann, 2012:25). In this context, global threats justified violent responses with direct impact upon local population, deepening the casual link between military intervention and humanitarian crises.⁹

Besides, securitization of humanitarian practices curtailed the magnanimity of liberal-principled relief as it affects the neutrality/independence/impartiality dogma of humanitarian practices.

Certain scenarios included in the global humanitarian sensor coincide with new security threats on the international postmodern military radar. This has been the case of the violent realities dominated by organized crime, drug traffic and gangs activities. Military international/national action to fight organized crime and gangs have added new complexities to civil-military coordination in UN-led missions (Liyn, 2018). Several multi-lateral missions show that UN rules of engagement are hardly realistic when organized crime and gang activities represent the central threat targeted by international military forces¹⁰. Combining stabilization tasks with human rights regulations has been particularly challenging. A myriad of UN missions have had to face such challenges: MINUSTAH in Haiti, MONUC in Central African Republic, UNOCI in Côte d'Ivoire, MONUSC in the Democratic Republic of Congo, MONUSC, UNMIL in Liberia, and UNAMSIL in Sierra Leone (Liyn, 2018:5). In this context, MINUSTAH is acknowledged for the results obtained in military regional leadership and 'proactive response' to stabilization responsibilities prescribed by the Security Council. (Liyn, 2018:12). Hence, the expanded securitization of humanitarian practices coincides with the blurring of frontiers between violence, humanitarian hardship and severe institutional deficits in public security.

3. The Latin America-Caribbean fit

Geographical distance from hot international conflict zones curtails Latin American involvement with global securitization. Nevertheless, armed violence and public insecurity has expanded the region's presence on the securitized humanitarian radar.¹¹ Latin America has become the region with the highest record of deaths caused by armed vio-

⁹ See: Pérez de Armiño and Mendia Azcue 2013; Churruca 2016; Giménez Pardo 2017; Sabage and Muggah, 2012; Donini et al. 2006; Kent et al. 2016; Barnett and Weiss 2008.

¹⁰ This sort of caveat has been the dominating argument of the "Cruz Report", elaborated by Brazilian General Santos Cruz. See:

https://peacekeeping.un.org/.../improving_security_of_united_nations_peacekeeper (Accessed 15.03.2018)

¹¹ A picture of this mosaic was published by the Institute for Humanitarian Studies together with the Overseas Development Institute (ODI). See: Mosel, Bennett and Krebs 2016

lence (SIPRI, 2015). Brazil alone ranks as the most violent country in the world.¹² Organized crime, drug trafficking and gang activities, particularly in urban peripheries, added to police and military repressive responses, are responsible for the death of thousands of people, for continuous human rights violations and the collective victimization of civil populations. Besides, violence and coercive territorial control have produced massive forced migration in different parts of Latin America, Colombia and the Northern triangle - United States, Mexico and Guatemala being especially worth mentioning (Gonzalez, Mcauliffe and Laczko, 2016; Rangel 2016). In this context, military participation in the fight against crime has been on the rise in Latin America. In different contexts, public opinion perceives military intervention to combat criminal organizations as a necessary solution to offset ineffective and fraudulent police performance (Pion-Berlin and Carerras, 2017). Military crime-fight operations aim to reduce victimization and overcome widespread fear in local communities in which police practices have become part of the problem. The political and sociological complexities of this process in Central America and Mexico have become a topic of expanded concern in academic, activist and journalistic critical writings (Trevino-Rangel, 2016). Military engagement in organized crime fighting in Central America and Mexico takes place in the context of US cooperation, mostly linked to broad antidrug operations. Military intervention in crime-fighting operations in the Northern part of Latin America does not seem to be related to knowledge acquired in PKO. Yet, the connection between military involvement in peace missions and crime fighting has become emblematic in the case of Brazil, particularly of Rio de Janeiro.

Addressing public security deficits as a humanitarian issue is controversial in the region. Multilateral organizations - Organization of American State, European Union, OCHAUN - and a widespread network of NGOs, with growing presence in the region, insist upon perception.¹³ Local and national security authorities resist accepting to address these realities as part of an international humanitarian agenda. At the same time, international organizations and actors resent the limited attention to these realities by the global humanitarian system, particularly when compared to other regions that receive more funding and benefit from a vast number of multilateral initiatives (Wilson Center, 2017).

On the other hand, preparedness for humanitarian relief regarding natural disaster has increased and ameliorated in Latin American and the Caribbean. An expanded network of multilateral initiatives adds to preventing and pro-active national programs in most of the countries in the region¹⁴. This development comes hand in hand with the

¹² In 2017, the annual rate of homicides in Brazil nearly 60.000. This figure overcomes the added rates of United States, China, Europa, Northern Africa, Japan, Indonesia, Australia, Canada and New Zealand. Available: <http://metrocosm.com/homicides-brazil-vs-world/> (Accessed:03.20.2018)

¹³ In 2015, UNHCR offices were inaugurated in Guatemala, Honduras, and El Salvador. In July 2016 UNHCR and the OAS held a high-level meeting to address the lacking protection conditions for civilians in the Northern triangle area of Central American. In June 2017, *Humanitarian Practice Network*, linked to *Overseas Development Initiative*, edited a special issue of *Humanitarian Exchange* (n.69), entitled "The humanitarian consequences of violence in Central America". Available: <https://odihpn.org/wp-content/uploads/2017/05/he-69-web.pdf> (Accessed 07.20.2017)

¹⁴ Among the multilateral organizations dedicated to natural disaster are: CDEMA (Caribbean Association for Disaster Control), CAPRADE (Andean committee for disaster prevention and attention), CEPREDENAC (Center for coordination of natural disaster prevention in Central America); REHU (Mercosur specialized

noticeable expansion of military engagement in contexts of humanitarian distress caused by natural disaster. Different formats of institutional arrangements have a built-in military component in Latin American governmental structures that assist environmental emergencies (Pion-Berlin, 2016:113-141; Resdal, 2016:68-78). Armed humanitarianism tasks lead to the enhancement of public visibility and to stronger ties with the locals. Dissemination of humanitarian action executed by Defense Ministries in each national context show a shared interest to “advertise” their accomplishments (Pion-Berlin, Ugues and Esparza, 2011).

Expanded military presence in humanitarian emergencies does reflect a new phase in civil-military relations in the region. What tensions may emerge that endanger the rule of law and stretch the terrain of “legitimate” use of force and dissuasive methods is yet to be further developed in military studies in the region. Besides a priority in national defense policies, natural disaster is perceived as a security threat by the OAS¹⁵ and has been included as a cooperation priority for the South American Defense Council¹⁶. National and foreign involvement in natural disaster has stimulated regional inter-military networking to exchange expertise and share learning processes¹⁷. An extensive agenda of venues, exercises and collaboration programs take place year-round to update and reciprocate capabilities among Latin American armed forces.

Latin American armed humanitarianism has been coached by the US South Command¹⁸. United States’ military engagement in humanitarian response to natural disaster gained unprecedented importance in 2005 after Hurricane Katrina, which devastated the states of Louisiana, Mississippi and Alabama. Training in relief capabilities became a core concern in the preparation of force deployment at home and abroad. The US military has built an active agenda of Inter-American coordinated humanitarian action - particularly in the Caribbean and Central America. Consequently, humanitarian assistance and disaster relief have become a central concern in InterAmerican military summits. The US has been pushing for a standardized system of military disaster relief and improved coordination procedures with civil actors in disaster contexts.¹⁹ The Defense Ministry of the Americas has

reunion for risk reduction of socio-environmental disaster, civil defense, civil protection and humanitarian assistance), MIAH (Humanitarian Assistance Mechanisms for Latin America and the Caribbean), and REDLAC (Environmental fund network for Latin America and the Caribbean), CRID (Regional Information Center for Disaster in Latin America and the Caribbean) and ROLAC (OCHA Regional Office for Latin America and the Caribbean).

¹⁵ Available:

<http://www.oas.org/en/sms/docs/declaration%20security%20americas%20rev%201%20%2028%20oct%202003%20> (Accessed.03.8.2018)

¹⁶ Available: <http://ceed.unasursg.org/Espanol/09-Downloads/Normativa/EstatutoCDS.pdf> (Accessed 03.20.2018)

¹⁷ Available: www.nodal.am/2017/04/delegados-10-paises-la-region-analizan-guatemala-planes-accion-antedesastresnaturales/ (Accessed 06.17 2017); <https://dialogo-americas.com/s/16p2v> (Accessed 03.07.2018)

¹⁸ Available: www.southcom.mil/ (Accessed 03.04.2018)

¹⁹ This proposal was announced at the Inter-American Dialogue policy forum on Western Hemisphere affairs (January 2011) <https://www.army-technology.com/features/feature125223> (Accessed 03.15.2018)

become a privileged platform to advance in this direction; three out of five topics on the 2018 agenda relate to questions of humanitarian, environmental and/or disaster relief.²⁰

In 2010, US military presence in Haiti became “the largest disaster response mission in modern US military history”²¹. It is worth mentioning that, in addition to the envoy of troops and relief materials, US armed humanitarianism in Haiti included immediate anti-immigration precautions.²²

4. The Haitian “experiment”

The mission in Haiti transcended initial expectations for Latin American military forces as they were provided with the chance to improve professional assets to engage in contexts of violence, chaos and massive distress. Comparable to the benefits of learning processes in the 1990’s and the early 21st Century in peacekeeping missions in conflict zones, armed humanitarianism in the early 2000’s has added value to a positive image for the military in Latin America. During the 2004-2017 period, Haiti was affected by severe natural disasters three times (Hurricane Jeanne 2004; Earthquake 2010; Hurricane Matthew 2016) and by the sanitary emergency caused by the cholera outbreak in 2010. Civil-military forces, particularly interacting with NGO’s and aid agencies in the attendance of local population, became crucial in MINUSTAH years. Latin American forces engaged in responsibilities of stabilization of local public order that involved traditional police tasks of elimination, disarmament and containment of local gangs. Such responsibilities were a source of controversy in the ABC countries during the early stage of MINUSTAH (Hirst, 2009; Tokatlian, 2005). Political questioning focused mainly on the implications of reintroducing military forces in public security affairs, considering their responsibility in past human right violations. As previously mentioned, Haiti did not represent an exceptional case of UN peace missions involvement in crime and gang fighting. Yet it has become an emblematic case of experimentation, as revealed by the case of Brazil and the connection established between MINUSTAH experience and the military intervention in Brazilian slums known as *favelas*. Military intervention in Rio de Janeiro to inhibit crime and drug-traffic activities had been taking place since the 1990’s²³.

Replication of methods experimented in the periphery of Port au Prince has been narrated in the literature on the complexities of public security in Brazil, and vice versa (Hirst and Nasser, 2014; Zaluar and Barcellos, 2014). While in Haiti, military forces replaced absent police forces, the Haitian National Police (PNH); military intervention in Rio

²⁰ Available: [C:\Users\monica_hirst\Downloads\https://www.gob.mx/sedena/documentos/xiii-conference-of-defense-ministers-of-the-americas](https://www.gob.mx/sedena/documentos/xiii-conference-of-defense-ministers-of-the-americas)

²¹ Available: <https://www.army-technology.com/features/feature125223> (Accessed 03.15.2018)

²² Coast Guard cutters were sent off of Haiti shores to prevent the population from fleeing to the United States.

Nevis, J. “Border Ward. A Wolf in Sheep’s Clothing: Homeland Security’s Humanitarianism.” 7/24/2013. Available: <https://nacla.org/blog/2013/7/24/wolf-sheep%25E2%2580%2599s-clothing-homelandsecurity%25E2%2580%2599s-humanitarianism> (Accessed 03.15.2018)

²³ Available: <http://www.dw.com/pt-br/ex%3%A9rcito-no-rio-25-anos-de-fracassos/a-42750301> (Accessed 03.20.2018)

aims to execute tasks local police were/are incapable to perform²⁴. In this context, an important percentage of the contingents deployed in the *favelas* of Rio did have experience fighting gangs in Haiti.²⁵ According to Brazilian military authorities, "...over time, the Brazilian and Haitian situations became complementary. The experience in the Caribbean was very important to consolidate the way to approach urban environments densely populated with poor infrastructure"²⁶. From this prism, 'operational conditions' in Brazil are considered much worse than in Haiti, especially considering the differences regarding commitment and determination of both UN and local authorities. Following the same argument, accomplishments in Haiti have not been easy to replicate in Brazil.

After the 2010 earthquake, Haitian public security deteriorated dramatically. Together with the loss of local police members and the physical destruction of the Haitian prison system, a new generation of gangs emerged with a more fragmented territorial presence and new violent practices. In the years to come, Brazilian military faced challenges that blurred the distinction between stabilization tasks and armed humanitarianism. MINUSTAH police and military contingents dealt simultaneously with a severe humanitarian crisis, the chaotic presence of external actors and gang resurgence. In 2016, Hurricane Matthew struck the Southwestern part of the Haitian territory with dramatic devastating effects. Even though the zones in Haiti under Brazilian control were not affected, Brazilian battalions immediately engaged in relief actions to ensure help would arrive safely.²⁷

Brazil concluded its mission in Haiti on October 10, 2017 leaving behind more than thirteen year of MINUSTAH military command. At the time, withdrawal from Haiti coincided with a renewed and more thorough military intervention in Rio de Janeiro. The decision to intervene came from the federal government in response to the escalation of violence and fear within a context of institutional and moral collapse of both the local police and political authorities. Lessons from the Haitian experience, though overstated in the media, became less relevant than the accelerated politicization regarding the decision itself. In Brazil, military intervention has become growingly controversial in the face of human rights violation risks and the utilization of methods that may be contrary to the state of law. A broad spectrum of responsibilities assumed in intervention involve dealing with local political and institutional entanglements that go far beyond those faced by MINUSTAH military command. Armed forces intervention in the fight against crime and

²⁴ Between 2010 and 2017, the Brazilian Armed Forces intervened 11 times in Rio de Janeiro. Available: <http://www.dw.com/pt-br/ex%C3%A9rcito-no-rio-25-anos-de-fracassos/a-42750301> (Accessed 03.18.2018)

²⁵ In 2010, approximately 60% of the troops deployed in the favela Moro do Alemão favela had been previously in part of MINUSTAH. Available: <https://extra.globo.com/noticias/rio/general-da-brigada-paraquedista-que-jacomandou-as-tropas-brasileiras-no-haiti-vai-comandar-forca-de-paz-no-alemao-18418> (Accessed 03.20:2018)

²⁶ These environments involve "narrow streets, poor constructions, 'barracos', hard to find addresses and persons, no public authority, strong local leaderships, presence of gangs and organized crimes, no public services, etc..." (Author's interview on 25.03.2018 with General Carlos Alberto Santos Cruz - Force Commander of MINUSTAH 2007-2009 and of MONUSCO 2013-2015; National Public Security Secretary since February 2018)

²⁷ Available: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/10/1821459-furacao-muda-foco-de-militares-brasileirosno-haiti.shtml>. (Accessed 03.15.2018)

drug trafficking in Brazil, particularly in Rio de Janeiro, is part of a long process of poverty criminalization (Franco, 2014:73-76). An indication of the poor results obtained with military presence has been the continuous escalation of political violence, related to the nexus between crime, gang and police corruption.

5. Final remarks

It seems to be more plausible to acknowledge the importance of MINUSTAH for Latin American military experimentation than to perceive the mission as a source of transformation for Haiti. The conditions on the island, after more than thirteen years of MINUSTAH, are far from promising. Economic and social indicators cause great concern. A population of approximately 10.5 million faces dramatic realities, such as: 40% illiteracy, 50% below poverty line, and 28% in extreme poverty. Only 12.2% of the Haitian population has access to Internet services, 25% enjoy basic sanitation and 50% have access to drinking water. Haiti is the country with the poorest infrastructure in the Western Hemisphere; less than 20% of its territory has paved roads²⁸. The chances that Latin America can contribute to ameliorate this reality have decreased after MINUSTAH was dismantled. The end of the logistic support offered by Latin American troops to cooperation and humanitarian activities add to the growing disdain of present governments in the region to maintain non-military presence in Haiti. The growing irrelevance of ties with Latin America will lead to the creation of a new cycle of marginalization for Haiti in the international community.

This text has aimed to show how, as in other parts of the world, armed humanitarianism and postmodern military capabilities have been confluent in Latin America and the Caribbean. MINUSTAH has been an important point of reference for Latin American armed forces in humanitarian relief capacitation in contexts of natural disaster. The experience in Haiti has also improved military preparedness in the fight against organized crime and gang activities. Brazil has provided particularly intense feedback in its experience regarding public security responsibilities.

After October 2017, Latin American military experience in Haiti has become a regional legacy that will move beyond MINUSTAH. Military forces represent states which “carry their histories around with them and will continue to do so for the foreseeable future.” (Williams, 2000:266). This inevitably entails cultural, political and institutional coherence between military performance in Haiti and in other international and domestic contexts.

6. Abbreviations

ABC- Argentina, Brazil and Chile

DAC- Development Assistance Committee at OECD

²⁸ UNDATA Haiti Available: <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=haiti#Social> (Accessed 07.11.2017). See also KNOEMA World Data Atlas – Haiti. Available: <https://knoema.es/atlas/Hait%C3%AD/Tasa-de-desempleo> (Accessed 11. 07.2017)

DPKO-Department for Peacekeeping Operations at the UN
MINUJUSTH- United Nations Mission for Justice Support in Haiti (2017 -)
MINUSTAH- United Nations Mission for Stabilization in Haiti (2004-2017)
MONUC- United Nations Organization Mission for the Democratic Republic of Congo (1999-2010)
MONUSC- United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo(2010-)
NGOs – Non-governmental organizations
OAS- Organization for American States
OCHA- Office for the Coordination for Humanitarian Affairs at the UN
UNMIL-United Nations Mission for Liberia(2003 -)

7. References

- Barnett, M., (2011). *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Pion-Berlin, D., Esparza, D. and Ugues, A. (2011), "Self-advertised military missions in Latin America: What is disclosed and why", Available: <https://www.researchgate.net/publication/287186239> (Accessed 03.12.2018)
- Pion-Berlin, D. (2016), *Military Missions in Democratic Latin America*. New York: Palgrave Macmillan
- Pion-Berlin, D. and Carreras, M. (2017), "Armed Forces, Police and Crime-fighting in Latin America", *Journal of Politics in Latin America*, 3/2017: pp. 3-26.
- Carpenter, S. and Kent, R. (2016), "The Military, the Private Sector and Traditional Humanitarian Actors". In Sezgin, Z. and Dijkzeul, D. (Eds.). *The New Humanitarians in International Practice: Emerging Actors and Contested Principles*. New York: Routledge, pp. 144-165
- Churruca, C., (2016). "The Changing Context of Humanitarian Action: Key Challenges and Issues". *Working Paper*, May.
- Development Initiatives. (2016). *Global Humanitarian Assistance Report 2015*.
- _____. (2017). *Global Humanitarian Assistance Report 2016*.
- Donini, A. et al. (2006), "Humanitarian Agenda 2015: Principles, Power, and Perceptions". *Feinstein International Center*, Preliminary Report, September.
- Easterly, W., (2016), "The War on Terror vs. the War on Poverty". *The New York Review of Books*, 24th Nov.
- Eberwein, W.-D. and Reinalda, B. (2016), "A Brief History of Humanitarian Actors and Principles". In Sezgin, Z. and Dijkzeul, D. (Eds.). *The New Humanitarians in International Practice: Emerging Actors and Contested Principles*. New York: Routledge, pp. 25-41.
- Franco, Marielle (2014), *UPP-A redução da favela a três letras; uma análise da política de*

segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, Masters Thesis, Universidade Federal Fluminense.

- Frederic, S. (2017), “Explicar la eficacia de una operación de paz, buscando reconocimiento como militares: la experiencia de los cascos azules argentinos en Haití”. *Revista del Museo de Antropología*, 10(1).
- Giménez Pardo, C. (2017). “Luces y sombras en la Acción Humanitaria”. *RIECS*, 2(1).
- Gobierno de Colombia. (2015). “Plan Estratégico de Cooperación Internacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2015 – 2018”.
- Gonzalez, E. G. (2015), “Crisis humanitaria, violencia criminal y desplazamiento forzado en el Triángulo Norte de Centroamérica”. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, Núm. 122-123, Mayo-Diciembre, pp. 91-132.
- Hirst, M. (2009), “La intervención sudamericana en Haití” en Hirst, M. *Crisis del Estado e Intervención Internacional*, Buenos Aires: Edhasa, p. 327-359
- Hirst, M. (2017) “Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no context da securitização global”, *Estudios Internacionales*, Oct. (Special Ed.), p.143-177
- Hirst, M. (2018), “Latin America Farwell to Arms in Haiti.” *Note CIBOB*, Barcelona (in print)
- IECAH (Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria) and MSF (Médicos Sin Fronteras) (2016). *La Acción Humanitaria en 2015–2016: un Modelo en Crisis*.
- Kenkel, K.M. (2013), “Conclusions: Securing South America’s peace operations *acquis* post-MINUSTAH”. In Kenkel, K.M. (Ed.), *South America and peace operations*, New York: Routledge, pp.188-202
- Kent, R. et al. (2016). “Planning from the Future: Is the Humanitarian System Fit for Purpose?” *Feinstein International Center*
- Gonzalez, E. G., McAuliffe, M. L. and Laczko, F. (Eds.) (2016), *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base*, Geneva: IOM
- Malacalza, B. (2015), “Unidad y dispersión. Balance de una década de Cooperación Sur-Sur Latinoamericana en Haití” On-line (Accessed: 12.12.2017)
- Metcalfe, V., Hayson, S and Gordon, G. (2012) *Trends and Challenges in Humanitarian Civil-Military Coordination: A review of the Literature*, London: ODI
- Mosel, I., Bennett, C. and Krebs, H. (Eds.) (2016), “Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe”. *HPG Working Paper*. Dec. ODI.
- Muggah, R. (2018), “Military intervention won’t solve the violence in Rio de Janeiro”. Available: <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-muggah-brazil-rio-militarysecurity-20180302-story.html> (Accessed 18.03.2018)
- Moskos, C.C., Williams, J.A. and Segal, D.R (1999) “Armed Forces after the Cold War” in Moskos, C.C., Williams, J.A. and Segal, D.R., *The postmodern military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press, pp.14-32

- MSF (Médicos Sem Fronteiras) (2017). *Forced to Flee Central America's Northern Triangle: A Neglected Humanitarian Crisis*. May.
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). (2016). *World Humanitarian Data and Trends 2016*.
- Peiró, A.B. et al. (2016). *Alerta 2016! Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Barcelona: Icaria.
- Pérez de Armiño, K. and Mendia Azcue, I. (Eds.) (2013), *Seguridad Humana: Aportes Críticos al Debate Teórico y Político*. Madrid: Tecnos.
- Rey, F. (2016) "La acción humanitaria española en América Latina y el Caribe: Origen, evolución y retos". In Mosel, Bennetty and Krebs (Eds.), *Aproximaciones a la historia del humanitarismo en América Latina y el Caribe*, ODI
- Sabage, K and Muggah, R. (2012). "Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City". *The Journal of Humanitarian Assistance*, January 19.
- Sanahuja, J. A. and Schünemann, J. (2012), "El nexa seguridad-desarrollo entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda". In Sanahuja, J.A. (Ed.), *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo: Visiones, políticas y actores*. Madrid: Editorial Complutense, pp. 17-70.
- Sotomayor, A. (2013), "Democratization and commitment to Peace: South America's motivation to contribute to peace operations". In Kenke, K.M., *South America and Peace Operations: Coming of age*. New York: Routledge, pp. 45-63
- SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) (2015), *SIPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford: Oxford University Press.
- Tokatlian, J.G. (2005), "Haití: una intervención desafortunada", *Análisis político*, 18(55), pp. 39-44, Universidad de los Andes, Colombia.
- Treviño Rangel, J. (2016), "¿De qué hablamos cuando hablamos de la "securitización" de la migración internacional en México?: Una crítica". *Foro internacional*, 56(2), pp. 253-291
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). (2016). *Global Trends: Forced Displacement in 2015*.
- United Nations. (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6).
- _____. (2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030*.
- Waeber, O. (1995), "Securitization and Desecuritization". In Lipschutz, R.D. (Ed.), *On Security*, New York: Columbia University Press.
- Wilson Center (2017), *Painel*. The Humanitarian Crisis in Central America. Data: 08, jun. 2017, Washington, D.C.
- Williams, J.A. (2000) "The Postmodern Military Reconsidered" in Moskos, C.C., Williams, J.A. and Segal, D.R. (1999) "Armed Forces after the Cold War" in Moskos, C.C.,

Williams, J.A. and Segal, D.R., *The postmodern military: Armed Forces after the Cold War*. Oxford: Oxford University Press p.265-278

El concepto de la agresión en el Derecho Internacional y su influencia en el derecho doméstico argentino. Debates sobre su pertinencia y limitaciones¹

The concept of ‘aggression’ in International Law and its influence on Argentina’s domestic laws. Debates on its relevance and limitations.

Juan Alberto Rial²

Resumen: El concepto de “agresión” ha sido central para el Derecho Internacional al momento de legislar y poner en marcha instituciones vinculadas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como la arquitectura de la Seguridad Colectiva. Al momento de reglamentar la ley de Defensa Nacional 23.554, el Decreto Reglamentario 727/06 trasladó el concepto de “agresión” que fue adoptado en el ámbito de Naciones Unidas, sin tener en cuenta los complementos con los cuales dicho concepto se convierte en un todo en el contexto de dicha organización. El nuevo Decreto Reglamentario 683/18 remedia dicho problema, aunque no sin polémica. En éste artículo, abordaremos el origen y desarrollo del concepto de “agresión” del Derecho Internacional general, su utilización en el derecho doméstico, destacaremos las limitaciones del mismo y señalaremos los aspectos sobre los cuales se han producido los cambios con el decreto reglamentario 683/18, modificadorio del 727/06.

Palabras clave: Agresión – Derecho Internacional – Naciones Unidas - Defensa Nacional – Decreto Reglamentario.

Abstract: The concept of aggression is very important in International Law as it was considered a key notion when legislating and working on institutions linked to the maintenance of international peace and security, as well as to Collective Security Architecture. When National Defense Law No 23554 was regulated, Decree No 727/06 borrowed the

¹ Recibido: 08/11/2018. Aceptado: 20/11/2018

El presente artículo fue escrito en el marco del Proyecto de Investigación J-143 "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", del Programa de Incentivos de la UNLP.

² Magister en Relaciones Internacionales (IRI - UNLP). Profesor de Derecho Internacional Público (UNLP). Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP). Mail: juanalbertorial@yahoo.com

concept of aggression adopted by the United Nations and transferred it without taking into consideration the complements with which the concept becomes a unit in the context of such organization. Albeit controversially, the new decree (683/18) solved that problem. In this article, we will address the origin and development of the concept of "aggression" taken from general International Law and its use in domestic legislation, emphasizing its limitations and identifying the aspects modified by Decree 683/18 (as amended by Decree 727/06).

Key words: Aggression – International Law – United Nations - National Defense – Regulatory Decree

1. Origen

Para la concepción clásica, el "ius ad bellum" era una consecuencia directa de la soberanía del Estado, un medio de autotutela a los efectos de que sus derechos fueran respetados, y para conseguir que sus intereses fueran satisfechos. De esta forma, tal cual lo asevera el Profesor Dupuy, el recurso a la guerra se encontraba absolutamente legitimado. Al ser una herramienta válida, el recurso a la guerra se encontró con dos limitaciones: la primera de ellas, de naturaleza formal, obligaba al anuncio, por parte del contendiente, del inicio de las hostilidades a través de una declaración de guerra; la segunda, ya de naturaleza sustancial, sometía a la guerra a un cuerpo normativo que regulaba la conducción de las hostilidades, así como los derechos y obligaciones de los neutrales, buscando con ellos "humanizar el desarrollo de la guerra". Se trata del "ius in bello", antecedente directo de nuestro actual derecho internacional humanitario.

Las tentativas tendientes a limitar el recurso a la guerra comenzaron a llevarse a cabo sobre el inicio del siglo XX. Tenemos, en tal sentido, las Conferencias de Paz de La Haya (1899 y 1907) y el Pacto de la Sociedad de las Naciones de 1919.³

Contrario sensu, podemos inferir que seguían existiendo guerras legales (como primer problema sobre este tópico en el Pacto) y además escapaba a su regulación cualquier otra manifestación de fuerza que no pudiera ser caratulada, conforme al Derecho Internacional, de guerra (segundo problema, y no menor)

A los problemas mentados "ut supra" se los denominó *brechas del Pacto*. Rutas de escape a las cuales los Estados miembros de la Liga de las Naciones acudían para justificar sus acciones.

La primera de ellas, fue "reparada" (valga la expresión) a través de un instrumento muy famoso, conocido como el *Pacto Briand-Kellog*, o *Pacto General de Renuncia a la Guerra*, firmado en París el 27 de agosto de 1928. En el mismo, los Estados Contratantes, en su artículo 1, condenaban "el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y (renunciaban) a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas". Contaba con dos problemas fundamentales que lo condenaron al fracaso⁴, a pesar de las grandes expectativas generadas en torno a él:⁵ el primero de ellos

³ El Pacto estableció una moratoria de la guerra y un listado taxativo de guerras ilegales.

⁴ Fácilmente puede aseverarse ello trayendo a colación algunos ejemplos que no pudo impedir, pese a su vigencia: la guerra por Manchuria, entre Japón y China, entre 1931 y 1937; la invasión italiana a Etiopía, 1935, así como el inicio de la Segunda Guerra Mundial (1939).

tenía que ver nuevamente con lo acotado de su aplicación, dado que se insistía en el instituto de la guerra y no en el ejercicio de la fuerza armada en general; y en segundo lugar, no contaba con un sistema de reacción colectiva ante la violación de lo convenido, dado que la única sanción prevista era la “pérdida de los beneficios” que traía aparejado el cumplimiento del Pacto.

Cerca de la finalización de la Segunda Guerra Mundial (Abril de 1945) comienza a discutirse, en la Conferencia de San Francisco, el contenido de la Carta de las Naciones Unidas. En la misma aparece clara la influencia de las experiencias previas, y cómo las “lecciones aprendidas” llevaron a los Estados participantes a tomar los recaudos necesarios para evitar la reedición de las dolorosas experiencias de la primera mitad del Siglo XX.

En tal sentido, el contenido del artículo 2.4 de la Carta no ofrece duda alguna: “Los Miembros de la Organización, 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”

Las “brechas” del Pacto de la Sociedad de las Naciones, así como las del Pacto Briand-Kellog fueron cerradas. Ya no se regula la guerra ni se da un listado de las permitidas: lisa y llanamente se prohíbe tanto la fuerza como la amenaza del ejercicio de la misma.

El 2.4 encuentra en la Carta dos complementos necesarios, imprescindibles, para evitar que sea nada más que letra muerta con cumplimiento optativo para los Estados. El primero de ellos, le antecede en la redacción de la Carta, y es el “principio de solución pacífica de las controversias” que obliga a los Estados partes en una controversia⁶ a solucionarla sólo a través de mecanismos pacíficos, de libre elección para los mismos. La otra cara de la misma moneda, dado que cabe asegurar que la prohibición del ejercicio de la fuerza armada o de la amenaza del ejercicio de la fuerza armada es jurídicamente plena en la medida que los sujetos a los cuales dicha prohibición va dirigida también están obligados a recurrir a mecanismos pacíficos para solucionar sus diferencias. Consecuencia de esta dependencia lógico-jurídica constatamos que su evolución ha sido común. Ambos principios son mellizos (aunque no gemelos) dado que sus respectivos alcances difieren, pero su desarrollo y madurez ha sido paralela.

El segundo de los complementos de los cuales hablábamos, tiene que ver con la reacción institucional ante la violación de la prohibición. Ineficiente (Hartmann, 1989, 202)⁷

⁵ Cabe mencionar que llegó a reunir 60 ratificaciones. Prácticamente la totalidad de la Sociedad Internacional estaba obligada por el mismo. Valga como ejemplo tener en consideración que en la Conferencia de San Francisco, que a la postre adoptaría la Carta de las Naciones Unidas, se contó con la participación de 51 Estados.

⁶ Una controversia internacional es un desacuerdo sobre un punto de derecho o de hecho, una oposición de tesis jurídicas o de intereses entre personas” (Corte Permanente de Justicia Internacional, Concesiones Mavrommatis en Palestina, 1924). De acuerdo a esta definición, podemos deducir la existencia de dos elementos: 1) *Elemento objetivo*: La existencia del conflicto de intereses o de la oposición de tesis jurídicas sobre una cuestión de hecho o de derecho; 2) *Elemento subjetivo*: Esa oposición o conflicto tiene que enfrentar a dos o más sujetos del Derecho Internacional. A su vez, para que sea relevante en función al Capítulo VII de la Carta, debe agregarse otro elemento más: 3) *Elemento formal*: El desacuerdo, contradicción o conflicto tiene hacerse evidente en la conducta de las partes envueltas en ella, haciéndose tangible la existencia del mismo, para cualquier observador de buena fe.

⁷ Hartmann explica lo significativo de la interpretación que se hizo de los artículos 13, 14, 15, 10 y 16 del Pacto, relacionados con el mantenimiento de la paz y la coerción y la reacción institucional, en las páginas

en el Pacto de la Sociedad de las Naciones e inexistente en el Pacto Briand-Kellog, la Carta prevé una reacción institucional frente a los transgresores, a través de un sistema de seguridad colectiva (sujeta a imponderables políticos frente a la violación de una obligación jurídica) que tiene como actor central al Consejo de Seguridad⁸, quien cuenta con las herramientas que la Carta le brinda en su Capítulo VII.

La principal limitante del sistema se encuentra en la naturaleza política de su puesta en marcha, dado que (conforme artículo 27) se requiere el acuerdo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad⁹. A su vez, para evaluar la posibilidad real del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta para mantener la paz y seguridad internacionales, cabe preguntarse sobre la aptitud del mismo para ejercer efectos disuasorios sobre aquellos Estados que pretenden desplegar comportamientos violentos, o para resolver los conflictos ya desatados.

Mención aparte merece el hecho de que, a los tradicionales conflictos interestatales, se le han sumado numerosos conflictos de naturaleza “intraestatal”, muchos de ellos desestabilizadores de la paz y seguridad internacionales que tuvieron como consecuencia actos de intervención, que llevaron a la “rediscusión” de la prohibición del art. 2.4, a la luz de que otros fines de la organización (distintos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) se veían comprometidos en los mismos (descolonización, humanidad, consentimiento del gobierno reconocido del Estado intervenido, etc.)

En tal sentido, la finalización de la Guerra Fría profundizó esta situación, a la vez que demostró a las claras los problemas irresueltos de orden económico, social y ecológicos que, en muchas ocasiones, conducen a estos conflictos, poniendo en riesgo la desintegración o el colapso de los Estados, todo lo cual suele traducirse en violaciones de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

2. Alcance del Principio

Para establecer los efectos jurídicos del artículo 2.4 son varias las preguntas que nos podemos hacer y la suma de las respuestas a dichas preguntas indicarán los límites normativos. Las mismas son las que enumeramos a continuación: 1) Determinar el significado de la fuerza cuyo uso, o amenaza de uso, está proscripta en la Carta; 2) el ámbito de dicha prohibición y 3) las excepciones o límites de la prohibición.

Fuerza prohibida

En relación al interrogante del apartado 1) del párrafo anterior, podemos aseverar que desde un inicio se ha discutido el alcance de la fuerza prohibida del 2.4. Sin embargo,

202 a 205. Allí concluye, evaluando la evolución de los hechos en Etiopía, que las debilidades fundamentales de la Liga no eran inherentes a su contextura; más bien, las debilidades eran un reflejo de dificultades más básicas.

⁸ Recordemos que, conforme al artículo 24 de la Carta, su responsabilidad primordial es el mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales.

⁹ Mencionados expresamente en el art. 23: Estados Unidos de América, la República de Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Popular de China y la Unión de República Socialistas Soviéticas (reemplazada por la Federación Rusa, en base al Acuerdo de Alma Ata).

y lógicamente, no se ha cuestionado la prohibición de la fuerza armada, directa o indirecta, en amenaza o en acto, como eje cardinal de la prohibición. Hay consenso al respecto en la doctrina, la jurisprudencia, las resoluciones de la Asamblea General de la ONU y la opiniojuris de los Estados.

Consistentemente con ello, el recurso más directo a la fuerza se identifica con el ataque armado, la agresión. La resolución 3314, en su artículo 2, identifica “prima facie” a la agresión como el primer uso de la fuerza armada en contravención a la Carta. La misma resolución, en su artículo 3, nos presenta una extensa casuística enunciativa de lo que puede ser considerado como “agresión”. La casuística mencionada nos enumera ejemplos de los casos más graves de agresión, los menos graves, los directos y los indirectos.

Una pregunta que se planteó en la Conferencia de San Francisco, hacía alusión al alcance de la prohibición del 2.4, dado que se indagó sobre la inclusión de otras formas de coerción, como la política, diplomática y económica en su contenido. Fueron diversas las ocasiones en que muchos Estados trataron de incorporar interpretaciones extensivas del término fuerza, a los efectos de que comprendiera otras formas de coerción. Sin embargo, la interpretación restrictiva ha sido la que primó, en virtud a que el preámbulo de la Carta establece que “los pueblos de las Naciones Unidas” garantizan que “no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”, a la vez que en la misma Conferencia de San Francisco se rechazó la propuesta brasileña que buscaba incluir en la prohibición del 2.4 el empleo o la amenaza de medidas coercitivas de naturaleza económica.

Ámbito en el cual rige la prohibición

En función al ámbito en el cual la prohibición del ejercicio o la amenaza del mismo tiene vigencia, está en el enunciado que se trata del ámbito de las relaciones internacionales, dado que el ejercicio de la misma en el ámbito interno queda acotado, en principio, a la jurisdicción doméstica.¹⁰ Sin embargo, la experiencia nos muestra que 1) los conflictos civiles pueden internacionalizarse, debido a la intervención exterior y por la potenciación de los factores de desagregación internos con vocación de erigir fronteras internacionales; 2) la utilización de la fuerza, por parte de un Estado, para reprimir a la población sujeta a su jurisdicción, en casos de gravedad pasan a ser de competencia de la sociedad internacional, dado que la misma es garante última de la protección de los Derechos Humanos, así como del irrestricto cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario¹¹; 3) a su vez recordemos que si la Metrópoli emplea la fuerza para reprimir las apetencias de autodeterminación de pueblos sujetos a regímenes coloniales, dicho empleo es contrario a los Principios y Propósitos de la Carta, caso en el cual ese empleo queda fuera de lo que pueda considerarse como “jurisdicción interna”.

¹⁰ Recordemos que, por el principio de igualdad soberana, el Estado tiene, dentro de su territorio, el monopolio legítimo de la fuerza y no reconoce autoridad superior a la otra.

¹¹ Diversas cuestiones en las cuales se ha materializado la violación masiva y sistemática de los Derechos Humanos han motivado la adopción de resoluciones, por parte del Consejo de Seguridad, en virtud de Capítulo VII, y han sido identificadas como amenazas a la paz y seguridad internacionales. Entendemos que éste tópico es esencial en nuestro trabajo, por lo cual volveremos sobre él más adelante.

Excepciones a la prohibición

Los analistas de la Carta de las Naciones Unidas, enumeran cuatro excepciones surgidas de su articulado, aunque cabe aclarar, como ya han dicho otros autores: “no todas las excepciones que están en la Carta lo son, y no todas las excepciones están en la Carta” Las cuatro que han sido identificadas son: 1) la acción individual o colectiva emprendida por los miembros de las UN en aplicación de una decisión adoptada por el Consejo de Seguridad en base al Capítulo VII de la Carta; 2) la acción de las organizaciones regionales, conforme lo dispuesto en el art. 53 de la Carta; 3) las medidas adoptadas contra un Estado enemigo, durante la Segunda Guerra Mundial, de los signatarios de la Carta, conforme artículos 53 y 107; 4) la legítima defensa, individual y colectiva, conforme al artículo 51. Abordaremos en lo pertinente a nuestra contribución esta última de las excepciones.

Legítima Defensa

El artículo 51 dice que “... Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”¹².

El artículo implica, en primer lugar, la condición de natural de la legítima defensa¹³; en segundo lugar, se dejó en claro que puede tratarse de un ejercicio individual o colectivo, independientemente de la existencia de organismo, acuerdo regional o tratado previo entre las partes; y por último, este instituto fue incorporado al sistema de seguridad colectiva, dado que regula la interacción de una con la otra, tomando en cuenta que la responsabilidad primordial referente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales recae en el Consejo de Seguridad¹⁴.

Es pertinente señalar que la condición de natural de la legítima defensa lleva consigo la conclusión de que su fundamento no recae en la Carta, sino en la costumbre inter-

¹² Curiosamente, no se hacía mención a la legítima defensa en los instrumentos universales previos, tales como el Pacto Briand-Kellog, aunque no con el entendimiento de que la legítima defensa no fuera un derecho de los Estados sino por lo contrario. Los firmantes entendían que la “legítima defensa” era un derecho natural y, por lo tanto, no derivaba de conjunto normativo alguno. Sin embargo, existían recelos por parte de muchos Estados. En tal sentido es significativo lo aseverado por los Estados latinoamericanos en el Acta de Chapultepec (3 de marzo de 1945) que se manifestaron inquietos por las propuestas de seguridad colectiva de la ONU, que pudiera quedar paralizada por el veto de uno de los *Grandes*, tal cual habían negociado ellos en DumbertonOaks.

¹³ El texto en francés de la Carta habla del “*droit naturel*” a la legítima defensa.

¹⁴ Art. 24, apartado 1 de la Carta: “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.”

nacional, pero resulta contrario al mismo espíritu de los compromisos asumidos por los signatarios de la Carta. Concluir, con ello, que el ámbito de aplicación de este derecho es más amplio en el Derecho Consuetudinario que en el Convencional, y que ambos coexisten. Para la Corte Internacional de Justicia, la doble naturaleza del instituto, convencional y consuetudinario es un reflejo de una única regulación jurídica y no de dos regulaciones autónomas y diferenciadas, una más restrictiva (la que emerge de la Carta) y otra más amplia en lo respectivo a su alcance (la consagrada en la costumbre internacional, previa y coexistente con la Carta, ésto último según algunas posiciones, no según la Corte)

Así podemos decir que la legítima defensa tiene su propia entidad jurídica cuando la fuerza es prohibida por el Derecho Internacional. Es inmanente, por lo tanto, porque resulta inseparable de la prohibición¹⁵. En tal sentido, el art. 51 *crystaliza y limita* lo que la Costumbre Internacional regulaba hasta entonces. Si el día de mañana la Carta termina, o lo hace el Capítulo VII, o tan sólo el art. 51, no lo haría de manera automática la legítima defensa regulada de manera consuetudinaria, dado que *ambas son gemelas, pero no siamesas*. Y aun estando en vigor la Carta, la regulación consuetudinaria de la legítima defensa tenía sus plenos efectos jurídicos entre aquellos Estados que no se habían convertido en miembros de la ONU.

Recordemos que, tal como lo establece el art. 51, la legítima defensa puede manifestarse como individual o colectiva¹⁶.

i. Requisito previo de la legítima defensa: el ataque armado

El art. 51 establece, a los efectos de que la legítima defensa sea procedente, la necesidad de la preexistencia de un ataque armado¹⁷, y *tan sólo el ataque armado, de otro Estado*. Es decir, la simple amenaza del ejercicio de la fuerza o cualquier otro uso de la fuerza que no se pueda caratular como ataque armado, podrán catalogarse como disparadores de la convocatoria al Consejo de Seguridad (dada su responsabilidad primordial por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) pero no bastarán para justificar el recurso individual o colectivo a la fuerza, dentro de los límites del art. 51 de la Carta.

En este punto, surge un tema en extremo espinoso, que lleva a preguntarnos cuánto puede darse inicio a la acción defensiva, dado que no aparece como una obligación en

¹⁵ En función a esto, es lógico aseverar que la legítima defensa es una exclusión de la ilicitud de un hecho, lo que implica que no puede deducirse de su ejercicio responsabilidad internacional del o de los Estado/s (Comisión de Derecho Internacional de la ONU, proyecto de artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, 2001, art. 21).

¹⁶ En el caso de presentarse como colectiva, la misma puede haber sido instada espontáneamente por un Estado que, siendo víctima de un ataque armado, solicita a otro su asistencia militar para repeler la agresión. En tal caso, no es requisito la existencia de un acuerdo previo entre las partes, y el único requisito recaerá en el previo pedido de asistencia del Estado atacado, a los efectos de tutelar la soberanía del Estado agredido como para no justificar, a través de la aplicación de este instituto, a la intervención prohibida conforme a los Principios del DIP. Por otro lado, la legítima defensa colectiva puede dar lugar también a tratados de defensa mutua, bilaterales o multilaterales, donde se detallan las condiciones en la que los signatarios se encuentran obligados a asistir a otro de los firmantes cuando sufre un ataque armado.

¹⁷ El art. 51 y el resto del articulado de la Carta no permiten definir al ataque armado, pero su conceptualización puede derivarse de la rica casuística desarrollada en el art. 3 de la resolución 3314 de la Asamblea General, Definición de la Agresión.

la Carta o en el Derecho Consuetudinario que la acción deba diferirse hasta tanto el agresor consuma su ataque, ya que algunos autores y Estados entienden que el ataque armado existe desde el momento mismo en que se ponen en marcha los efectivos para llevarlo a cabo.¹⁸ Sin embargo, aún los autores que sostienen esta postura entienden que la respuesta frente a un ataque inminente, que se encuentra comprendida en la legítima defensa, no debe confundirse con la acción basada en la apreciación subjetiva de amenazas, potenciales o latentes. Cabe señalar que en “*leading case*” *Caroline* (1837), el Secretario de Estado de los EE.UU., Daniel Webster, desarrolló con claridad meridiana qué podría llegar a ser considerada hoy día legítima defensa y qué no, cuando sostuvo que tiene que presentarse una “necesidad de autodefensa inmediata, apabullante, sin espacio para la elección de medios ni tiempo para la reflexión”¹⁹. Corresponde, entonces, dejar claramente establecido que el *ataque preventivo* no es expresión del Derecho Internacional en vigor, basado en los principios de la Carta, sino una doctrina a incorporar a un *Derecho Internacional Imperial*, dado que sólo es sostenido por los Estados Unidos y algunos de sus aliados autorizados.

El art. 51 habla, de manera directa, del ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas sin hacer referencia alguna a quien puede ser el autor del mismo. En términos genérico serán los Estados, de manera individual o colectiva... ¿Pero serán siempre sólo ellos?²⁰ Como regla general, en este aspecto, ha sido mayoritaria la teoría *reduccionista*, de la mano ello del hecho de que el Estado es el único sujeto primario y plenario, a la vez que es el único *territorial*. En cuanto a los actores (que por serlo, carecen de subjetividad jurídica internacional) ¿Cómo generar una relación propia del Dere-

¹⁸ Ello justificaría, por ejemplo, las acciones israelíes en la Guerra de los Seis días (1967) que le permitió derrotar a sus vecinos árabes, ocupando el Sinaí, Gaza, Cisjordania (incluso Jerusalén Oriental) y las Alturas del Golán, ante los evidentes preparativos llevados a cabo por Egipto, Siria y otros países árabes para un ataque inminente.

¹⁹ La discusión parece propia de los inicios del siglo XXI, pero sin embargo es de, relativamente, larga data. Se habló, durante la guerra fría, de la necesidad de un ataque preventivo contra la Unión Soviética antes que la misma contara con su primera bomba nuclear; un poco más aquí en el tiempo, fue el instituto que utilizaron algunos juristas norteamericanos para justificar la cuarentena impuesta por los Estados Unidos alrededor de la isla de Cuba ante la instalación de los misiles soviéticos en la misma, durante lo que se conoció como la crisis de los misiles, en 1962. También fue el recurso utilizado por Israel, cuando en 1981 atacó y destruyó Osirak, la instalación nuclear iraquí, aunque este hecho fue condenado por el Consejo de Seguridad a través de la resolución 487. Ya iniciado el siglo XXI, y tras los infaustos sucesos del 11 de setiembre de 2001, algunos gobiernos (como el norteamericano y el israelí) han argumentado sobre la necesidad de recurrir a la legítima defensa preventiva ante un peligro inminente dado que, a pesar de no haber llegado a concretarse, no permite esperar, dado el alto riesgo que ello pueda implicar. Así, en el *Documento sobre Estrategia de Seguridad Nacional* de los Estados Unidos de setiembre de 2002, se amplía aún más la idea de la legítima defensa haciéndola funcional al concepto de ataque inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy en día, a saber, el terrorismo y los Estados que le den amparo. Esa lucha contra el terrorismo y su “*relación*” con la posesión de armas de destrucción masiva, llevaron a que, por ejemplo, la administración Bush, ampliara de tal forma al ataque preventivo a situaciones que fuera consideradas de manera unilateral como una amenaza, incluso potencial, a intereses “vitales” de los EE.UU.

²⁰ En la sentencia de las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* (2004), la Corte objeta la invocación hecha por Israel de la legítima defensa dado que los hechos que motivaron la respuesta israelí en Cisjordania no aparecen como imputables a un Estado extranjero, sino que serían originados por un grupo armado que se asienta en un territorio ocupado militarmente por Israel.

cho Internacional cuando el agresor carece de subjetividad jurídica? Es innegable que dichos actores actuarán a partir de una base territorial de la cual sólo es titular algún Estado, por lo que suele imputarse a dicho titular las acciones llevadas a cabo por los huéspedes. Estos individuos o grupos armados ejecutan dichos actos de ejercicio de la fuerza (que podemos denominar, genéricamente, terroristas, a pesar de que la definición específica requeriría de mayor grado de detalle) y requieren, para ello, de una base espacial que sólo puede dar un Estado. Por ello, de manera directa o indirecta, requieren de un Estado para actuar, si es que son agentes de alguno de ellos o, si no siéndolo, son patrocinados, asistidos, apoyándolos o tolerándolos, respectivamente. Todas estas conductas están prohibidas de manera expresa por el Derecho Internacional.

Podríamos concluir que los Estados que asisten a los individuos o grupos armados irregulares (o terroristas) incurren en un ilícito, pero salvo que pudiéramos aseverar y probar que los mismos son agentes de dicho Estado, no cabe atribuirle la responsabilidad por sus acciones de manera automática, dado que en numerosas ocasiones, esos grupos son más poderosos que el Estado “*anfitrión*”, por lo cual actúan a pesar del mismo.

Dicho esto, parte de la doctrina entiende (Remiro Brótons, 2007, p. 1072) que no es imposible jurídicamente actuar, bajo el paraguas de la legítima defensa, frente a un ataque armado de un grupo no estatal o de un actor carente de subjetividad jurídica internacional²¹, aunque siempre debe tenerse en cuenta el requisito de ataque armado previo, y la respuesta (a los efectos de ser proporcional) debe limitarse al espacio bajo control del agresor y sobre sus recursos, sin ampliarse (salvo que también aparezca claramente como autor) al territorio y recursos del Estado que lo alberga.

Los requisitos de ejercicio de la legítima defensa, tanto en este controversial caso de los párrafos “*ut supra*” como en el incuestionable caso de la reacción frente a un ataque armado que tiene a un Estado como autor, debe cubrir los requisitos que derivan de la Costumbre Internacional, a saber *necesidad, proporcionalidad e inmediatez*²² a los que se suman los requisitos derivados del sistema de seguridad colectiva de la ONU, *provisionalidad y subsidiariedad*.

La *necesidad* implica que el uso de la fuerza aparece como el único recurso a mano del Estado, dado que carece de otros para detener la agresión en marcha. La *proporcionalidad* de la respuesta del Estado está vinculada con la naturaleza de la agresión, por lo cual la misma tiene que ser suficiente para contrarrestarla, pero no ir más allá de la desarticulación de la misma. El fin perseguido por la respuesta del Estado, en el quantum, está determinada por el quantum de la fuerza que materializa la agresión, y debe perseguir la desactivación de la misma, y nada más²³.

²¹ Se citan, en el texto de referencia, como ejemplo, las acciones armadas llevadas a cabo por Reino Unido y los Estados Unidos en territorio afgano contra Al Qaeda, así como las reacciones israelíes contra Hezbolla.

²² Estos requisitos se derivan, por ejemplo, de la posición asentada por los EE.UU. a través del Secretario de Estado Daniel Webster en el caso *Caroline* citado; a su vez, se ha confirmado de manera jurisprudencial por la CIJ en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986).

²³ Un dato interesante que podemos traer a colación vinculado al tema de la proporcionalidad viene dado por una resolución de la Asamblea General que, en 1961, declaró que el empleo de armas nucleares implicaba una directa violación a la Carta y un crimen contra la Humanidad. Sin embargo, cuando ese tema se planteó en 1994 ante la Corte, la misma consideró (por once de los catorce jueces que votaron) que sostener aquello que la AG aseveraba sobre el posible empleo de armas nucleares como una opinio-juris naciente chocaba con una adhesión militante, por parte de los Estados poseedores de armamento

A su vez, la acción debe ser *inmediata* en relación al ataque armado, por lo cual la legítima defensa no puede implicar represalias armadas.²⁴ Sin embargo, es interesante el hecho de que la apreciación del lapso que transcurre entre el ataque armado y la respuesta no puede apreciarse de manera absoluta y automática, ya que el mismo se relativiza sin consideramos el tiempo que puede demandar la preparación de la respuesta, la persistencia del ataque o de la ocupación extranjera de territorio propio y la demora que la asistencia del sistema de seguridad colectiva puede implicar.

Consistentemente con ello, recordemos que se le demanda al o a los Estado/s que ejerce/n la legítima defensa que la misma debe ser *provisional y subsidiaria* de la acción del Consejo de Seguridad (dado que el mismo tiene la responsabilidad primordial vinculada con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) Entonces, las medidas que fueren adoptadas en el ejercicio de la legítima defensa deben comunicarse de inmediato al Consejo, dado que aunque no se requiere autorización para su ejercicio, la lógica del instituto demanda que cesen cuando la ONU hubiera adoptado las medidas necesarias²⁵ para mantener la paz y seguridad internacionales.

3. Un enfoque desde las Relaciones Internacionales

Haciendo hincapié en lo que hasta aquí se ha analizado, es factible aseverar que lo establecido es consistente con la visión realista de las relaciones internacionales, donde el protagonista excluyente es el Estado, de allí que es el único a ser considerado como sujeto activo de las acciones que pueden ser tipificadas como agresión (Bartolomé, 2006, p. 139) Las características básicas de tal visión, que entendemos que explica eficientemente este tratamiento, parte de la idea del Estado monopolizando los roles de *sujeto y objeto* de la Seguridad. Resultado del monopolio ejercido por el Estado en estas materias, el sistema internacional se expresa a través de *relaciones interestatales*. Por último, la condición de un Estado en materia de Seguridad estaba determinada por el *poder militar* (Bartolomé, 2006, p. 136)

nuclear, de utilizarlo como herramienta de disuasión. Por lo tanto, el Derecho Internacional convencional y consuetudinario no contenía una prohibición completa y universal a la amenaza y empleo de las armas nucleares en cuanto tales, aunque siete de los onces que afirmaron esto, también entendieron que en la medida en que la amenaza o el empleo de tales armas, como cualesquiera otras, no debía encontrarse en colisión con las cláusulas pertinentes del Derecho Internacional que se aplica en el Conflictos Armados, y en particular, el Derecho Internacional Humanitario; es por ello que, es muy probable, que la amenaza o el empleo de armas nucleares, en virtud de las consecuencias fácticas que las mismas impliquen, fuera generalmente contraria a dichas exigencias. De todos modos, en función al estado del Derecho Internacional, no pudo concluirse de manera definitiva que la amenaza o el empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa en la que estuviera en juego la supervivencia misma de un Estado (Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, 1996).

²⁴ Puede citarse como ejemplo de las mismas las acciones de bombardeo aéreo de los EE.UU. contra las plataformas petroleras iraníes del Golfo Pérsico del 19 de octubre de 1987 y del 18 de abril de 1988.

²⁵ Las preguntas que despiertan esta afirmación nos llevan a cuestionarnos cuáles son las medidas *necesarias* para mantener la paz y seguridad internacionales y quién está habilitado para determinar que lo son. Remiro Brotons asevera que las acciones propias de la legítima defensa deberán cesar cuando se hubiera conseguido el objetivo de repeler el ataque armado, o las medidas militares dispuestas por el Consejo de Seguridad materialicen la defensa del Estado agredido, no al momento de la adopción de las mismas.

Tan así es que la definición genérica de la “agresión” que se encuentra en el artículo 1 de la resolución 3314/XXIV de la AGNU habla de “... el uso de la fuerza armada por un Estado en contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas...” Asimismo, toda la casuística del artículo 3 tiene al Estado como sujeto activo, incluido los tipos de agresión consideradas “indirectas”, a saber: el hecho de que un Estado permita que otro Estado utilice el territorio del primero puesto a disposición del segundo para perpetrar un acto de agresión contra un tercer Estado, o el envío por parte de un Estado, o en su nombre, de grupos armados irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza contra otro Estado (Diez de Velazco Vallejo, 2009, p. 1049)

Por otro lado, la agresión, para ser tal, siempre implica el uso de la fuerza armada sin alternativa, situándonos en el terreno de la alta política (con una alta prioridad en la agenda estatal, siendo causal de una potencial crisis), explicando todo ello la existencia de la institución de la legítima defensa, dado que la supervivencia y autoayuda son la principal prioridad del Estado y su forma de garantizarlo, respectivamente (Bartolomé, 2006, p. 26) Sin embargo, y a pesar de ser esa la visión imperante entre los miembros de las Naciones Unidas, cabe señalar que se dejó una válvula de auxilio en la resolución, y dos más que ya preexistían en la Carta: el artículo 4 de la 3314/XXIV, que manifiesta que: “La enumeración de los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva y el Consejo de Seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión...”, lo cual le otorga a dicho órgano una amplísima libertad de acción, habilitándolo a ampliar la posibilidad a otros actores como protagonistas del uso de la fuerza armada e, inclusive, considerar la utilización de herramientas alternativas al uso de dicha fuerza como agresión. Las otras válvulas preexistentes, en este caso en la Carta, son las que encontramos en el título del Capítulo VII, que prevé las Acciones Colectivas llevadas a cabo por la Organización, donde el Consejo de Seguridad tiene un rol descolante: las mismas encuentran su disparador en las amenazas a la Paz, los quebrantamientos a la Paz, y los actos de agresión. Y, cabe aclarar, sólo la “agresión” ha sido definida y tipificada, pero nunca se encaró igual tarea con respecto a las amenazas a la Paz o a los quebrantamientos a la Paz.

4. Práctica del Consejo de Seguridad

Resulta interesante traer a colación qué ha hecho el Consejo de Seguridad en sus resoluciones con las herramientas puestas a su disposición. Así, al poner en marcha el Capítulo VII, con respecto a los tipos del art. 39 ha utilizado la noción de *amenaza a la paz* para abordar conflictos de naturaleza interestatal, pero también algunos intraestatales con posible internacionalización (a modo de ejemplo, la segregación racial en Rodesia del Sur y Sudáfrica, de la mano de las políticas practicadas por dichos gobiernos en su región) Resulta significativo, en función a lo que abordaremos más adelante, que calificó también como amenaza a la paz y seguridad internacionales a los ataques terroristas (al igual que cualquier otro acto terrorista) contra la ciudad de Nueva York del 11 de setiembre de 2001 (resolución 1368, reiterado en términos más duros en la resolución 2083 de

2012 en la cual, actuando en virtud del Capítulo VII, adopta sanciones contra Al Qaeda)²⁶ y al conflicto civil en Libia, conforme la resolución 1973 de 2011. De manera excepcional, se echó mano del tipo “quebrantamiento de la paz”, siempre en el contexto de conflictos interestatales (la incursión de Corea del Norte en territorio de Corea del Sur en 1950, resolución 82; el conflicto del Atlántico Sur entre Argentina y Gran Bretaña, en 1982, resolución 502; y el conflicto Irán – Irak, en 1987, a través de la resolución 598) Podría decirse, de manera genérica, que nunca se recurrió a la *agresión* para calificar situaciones que aparentaban serlo, desaprovechando la definición hecha por la Asamblea General. De hecho, las veces que se habló de *agresión armada* o de *acto agresivo* en algunas resoluciones, se trató más bien de un recurso semántico que de uno de tipo legal. Así, se habló de *agresión* o de *acto agresivo* en los casos de los ejecutados por África del Sur y Rodesia del Sur contra sus vecinos (resoluciones 411 y 418 de 1977; 428, de 1978; 527, de 1982; 546, de 1984 y 577 de 1985); el ataque aéreo efectuado por Israel contra la base de la OLP en Túnez (resolución 573, de 1985), y el ataque llevado a cabo por mercenarios contra la República Popular de Benín (resolución 405 de 1977). En los últimos dos casos, aunque los hechos parecen indicar una flexibilización de ese abordaje realista el que hacíamos referencia más arriba (la OLP como sujeto pasivo de la seguridad en la resolución 573, y a mercenarios como sujetos activos en la 405) la redacción de ambas resoluciones sólo hacen referencias a Estados en ambas ocasiones (sólo habla del ataque de Israel al territorio de Benín y del ataque sufrido por la República Popular de Benín, respectivamente) (Remiro Brótons, 2007, p. 1092)

5. Ley de Defensa Nacional y sus Decretos Reglamentarios

La ley de Defensa Nacional 23.554, promulgada el 26 de abril de 1988, fue adoptada tras un extensísimo debate y apoyada por un amplísimo abanico político en nuestro país. Como bien se sabe, la ley marca una tajante división entre las cuestiones de *Defensa Nacional* y de *Seguridad Interior* (art. 4), y encontramos lo que es pertinente a nuestro artículo en el art. 2, en el cual establece que “...La Defensa Nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las *agresiones de origen externo*...” La ley (dado que no le compete hacerlo) nunca define lo que la agresión es, aunque sí deja en claro que la misma debe tener la característica de ser “*externa*” a los efectos de habilitar el empleo las Fuerzas Armadas.²⁷ Si vislumbramos que tan sólo se activa ante la agresión, concepto que puede tener un alcance distinto al del Derecho Internacional, pudiendo ser más restrictivo o amplio que el definido en dicho plexo normativo.

²⁶No se nos escapa que dicha resolución hace un reconocimiento expreso al derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva, aun cuando no hubiera Estado alguno como responsable de dichos atentados.

²⁷ La ley 24.059, por su lado, define en su art. 2 a la Seguridad Interior como “...a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”

En este punto es pertinente preguntarse cuál es el alcance del concepto de “*agresión*” en el ámbito doméstico, es decir, qué se entenderá como “*agresión*” conforme a la ley de Defensa Nacional, tenemos que acudir al Decreto Reglamentario, que es el que le otorga operatividad al mismo. El primero de ellos, adoptado durante la presidencia de Néstor Kirchner, es el 727 de 2006, parte de una visión restrictiva con respecto a la utilización de las Fuerzas Armadas²⁸, haciendo mención expresa a la definición hecha por las Naciones Unidas en la resolución 3314/XXIX²⁹, al establecer en el artículo 1 que:

Las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la defensa nacional, serán empleadas ante agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s... Se entenderá como “*agresión de origen externo*” el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas³⁰.

El Decreto Reglamentario, redactado sin el consenso de todo el arco político (lo cual no es necesario, dado que se trata de una atribución del Poder Ejecutivo) adopta una visión más restrictiva con respecto a la adoptada por la ley de Defensa Nacional, dado que esta última nunca hace mención expresa a la naturaleza del sujeto activo de la agresión, la cual sí debe tener origen externo pero podría provenir de un Estado, o de un Beligerante (o de un insurgente) o (inclusive, aunque poco probable) una Organización Internacional. El mismo hace propia la definición efectuada por la Asamblea General, aunque en el caso del Consejo de Seguridad es pertinente recordar que no existe una prohibición a aplicar a conductas distintas a las descritas en dicha resolución, la caracterización de “*agresión*”³¹. Por otro lado, el mismo Capítulo VII, cuenta con las “*válvulas de escape*” que son la *amenaza a la paz* y el *quebrantamiento de la paz*, que habilitan a la adopción de cualquier tipo de medidas (inclusive, el uso de la fuerza por parte de la Organización, conforme art. 42), dándole una enorme flexibilidad al accionar del Consejo de Seguridad, permitiéndole adaptarse a lo dinámico del contexto internacional en el cual le tocara actuar. Lo más parecido a ello se encuentra en el uso subsidiario de las Fuerzas Armadas, en los casos previstos legalmente, que podemos apreciar en el artículo 6 de la

²⁸ Como señaláramos más arriba, entiende que el Estado es el único sujeto – objeto de la Seguridad Internacional.

²⁹ De hecho, en los CONSIDERANDO sostiene que “...el sistema de defensa debe orientarse estructural y organizativamente hacia la conjuración de situaciones de agresión externa perpetradas por fuerzas armadas de otro Estado, en un todo de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 3314 (1974) de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU), dejando fuera de la órbita del mismo, ya sea en sus aspectos doctrinario, de planeamiento y adiestramiento, así como también de producción de inteligencia, toda cuestión que haga y/o refiera a la seguridad interior.

Que por ello deben rechazarse enfáticamente todas aquellas concepciones que procuran extender y/o ampliar la utilización del instrumento militar hacia funciones totalmente ajenas a la defensa, usualmente conocidas bajo la denominación “nuevas amenazas”, responsabilidad de otras agencias del Estado organizadas y preparadas a tal efecto; toda vez que la intervención regular sobre tales actividades supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales.”

³⁰ Decreto Reglamentario 727/06, artículo 1.

³¹ Previsión del art. 4 de la resolución 3314/XXIX, que habilita al Consejo de Seguridad a determinar qué otros actos constituyen agresión, dado que la enumeración del art. 3 no es exhaustiva.

ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, a saber: Operaciones en el marco de las Naciones Unidas; Operaciones en apoyo de la seguridad, encuadradas en la ley 24.059 y Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (ley 24.948, del 18 de marzo de 1998)³².

Por su parte, el Decreto Reglamentario 683/2018 del 23 de julio de 2018 modificó el Decreto Reglamentario 727, estableciendo que "... el Sistema de Defensa (en particular, las Fuerzas Armadas) deben constituir un instrumento de disuasión real, de acuerdo a la percepción de amenazas a los intereses de la Nación y sus correspondientes riesgos presentes y futuros..."

Entre los Considerandos también agrega (lo cual ha generado desde entonces muchas polémicas) que conforme al art. 2 de la Ley de Defensa Nacional (lo cual expresáramos más arriba) que la "... Defensa Nacional... es la integración y acción coordinada de todas las Fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen externo..."

Agrega "... que este tipo de agresiones no solo son de carácter estatal militar, sino que en ocasiones se manifiestan de otras formas que, sin dejar de tener su origen en el exterior se desarrollan en nuestro territorio y/o tienen efectos en él, afectando intereses que la Defensa Nacional puede y debe contribuir a preservar..."

Está claro que el enfoque ha variado sensiblemente, abandonando el entendimiento rígido y reduccionista (desde nuestra visión) de que sólo una *amenaza militar de origen externo estatal* ameritaría el empleo del instrumento militar (concepto que entendemos como encuadrable en el realismo clásico), abriendo el juego a la posibilidad de que la misma no tenga como sujeto activo a un Estado si no a sujetos o actores alternativos al mismo (una organización internacional, un beligerante o a un insurgente)³³ Sin embargo, en los Considerandos se reitera el principio elemental establecido por los gobiernos democráticos desde 1983 hasta ahora que determinan que lo decretado "... no implica clausurar los límites existentes entre los ámbitos adjudicados por el ordenamiento jurídico a la competencia de la Defensa Nacional y a la Seguridad Interior..."

Así, el art. 1 del decreto en cuestión establece que : "... Las Fuerzas Armadas... serán empleadas en forma disuasiva o efectiva ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de la REPÚBLICA ARGENTINA... o ante cualquier forma de agresión externa que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas"

De esta manera, se abandona la concepción estrictamente realista del Decreto 727/06, adoptando una visión que podríamos calificar de "pluralista"³⁴ desde las Relacio-

³² Conforme a la ley, la misión principal consiste en el empleo del instrumento militar en "Operaciones convencionales en defensa de los intereses vitales de la Nación".

³³ Desde la perspectiva del Derecho Internacional, los fenómenos de la FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) o ISIS (Estado Islámico de Siria e Irak, por sus siglas en inglés) nunca dejaron el estatus de "insurgentes" para convertirse en beligerantes, ya que a pesar de contar con todos los elementos fácticos para serlos, carecían del reconocimiento internacional que, en estos casos puntuales, es constitutivo (Diez de Velazco Vallejo, 2009: 300).

³⁴ Pensemos en el concepto de "transnacional" desarrollado en 1971 por Kehoane y Nye, quienes calificaron de esta manera a todo "movimiento de elementos tangibles e intangibles a través de las fronteras

nes Internacionales (Bartolomé, 2006: 140), en sintonía con lo normado por la ley de Defensa Nacional, 23.554 (entendemos que hay confluencia, en este punto, entre el espíritu de la ley y del decreto que la reglamenta.

El artículo 3 no establece diferencias sustanciales en relación al art. 6 de la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (misión principal y misión subsidiarias).

Sí identificamos como novedoso y, a la vez, algo digno de generar alguna preocupación (aunque no sea el objeto de este trabajo, pero no por ello deja de ser relevante) que el art. 24 bis del Decreto Reglamentario coloque en manos de las Fuerzas Armadas la custodia de los objetivos estratégicos (los cuales son determinados como tales por el Poder Ejecutivo Nacional), responsabilidad que antes descansaba en las Fuerzas de Seguridad (Prefectura Naval Argentina y Gendarmería Nacional). Quizás la explicación de dicha decisión se encuentra en el hecho de que al momento de adoptarse la Ley de Defensa Nacional, estas fuerzas dependían del Ministerio de Defensa, ya que el Ministerio de Seguridad fue creado el 10 de diciembre de 2010. Entendemos que el Decreto prevé la necesidad del involucramiento de las Fuerzas Armadas en la custodia de puntos vitales en el Sistema Nuclear, el Sistema interconectado Nacional, los canales navegables, los nudos de transporte, los pasos internacionales y en las principales fuentes de recursos energéticos. Sin embargo, genera suspicacia la posible reacción de las Fuerzas Armadas ante eventos que, de tan cotidianos en nuestro país, han dejado de sorprender a los ciudadanos y con los cuales las Fuerzas de Seguridad lidian día tras días: piquetes, manifestaciones, tomas de instalaciones, etc... ¿Cuáles serían las reglas de empeñamiento ante tales circunstancias si se produjeran en objetivos estratégicos? ¿Cuáles serían las consecuencias políticas de su efectiva aplicación? Entendemos que las Fuerzas Armadas han tenido esa responsabilidad en instalaciones militares estos 35 años de democracia sin mayores dificultades, pero el Legislador debe prever tanto lo mejor como lo peor.

6. Conclusiones

La adopción, por parte del Decreto 727/06 de la definición genérica de agresión hecha por la resolución 3314/XXIX de la AGNU tiene sólidos fundamentos de política legislativa pero peca de estrechez, en el sentido de perder de vista que aún dentro de la práctica de las Naciones Unidas, dicha definición no cierra las puertas a que el Consejo de Seguridad (en definitiva, el órgano que se ocupa de mantener la paz y seguridad internacionales y, por lo tanto, de aplicar efectivamente dicho instrumento legal) incorpore conductas no contempladas expresamente por la resolución a la calificación de definición. Por otro lado, el Consejo de Seguridad también cuenta con dos casos adicionales (amenaza a la paz y seguridad internacionales, y quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales) que pueden poner en marcha el Capítulo VII de la Carta, que es el que prevé la aplicación de las acciones colectivas por parte del Consejo.

Es cierto que el Consejo de Seguridad actúa con absoluta discrecionalidad en la aplicación del Capítulo VII, que refiere a la Seguridad Colectiva (al cual consideramos la columna vertebral de la Carta de las Naciones Unidas) en virtud a que los miembros

estatales, en el cual al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno” (Bartolomé, 2006 :140)

permanentes (aquellos que aparecen mencionados por su nombre en el artículo 23, y que hemos enumerado más arriba) se arrogaron dicha discreción y los demás miembros de la Organización no se encontraban (ni se encuentran) en condiciones políticas ni legales de cuestionar dicha prerrogativa. Nadie desee que el Poder Ejecutivo Nacional actúe con tal grado de discrecionalidad al decidir el empleo disuasivo o efectivo del Instrumento Militar, lo cual explicaría la visión restrictiva del Decreto Reglamentario de 2006. Sin embargo, la limitación más relevante al accionar del Poder Ejecutivo nace, naturalmente, de la Ley de Defensa Nacional, la cual emana del Poder Legislativo y preveía una hipótesis de empleo más amplia que la del Decreto Reglamentario en cuestión, dado que no fijaba expresamente el requisito del “*agente externo estatal*” como sujeto activo de la agresión, ni tampoco puede deducirse del espíritu de la misma. Así como era legítimo que el Decreto Reglamentario restringiera el accionar del Poder Ejecutivo Nacional (se trataba, en definitiva, de una autorrestricción) entendemos que también es legítimo y legal ampliar la hipótesis de empleo del Instrumento Militar, en la medida que no se avance sobre la ley 23.554 (lo cual entendemos que no sucede).

Las especulaciones sobre el riesgo del empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, por ejemplo, no puede deducirse de la letra del nuevo Decreto Reglamentario, ni del alistamiento, adiestramiento ni de los medios puestos a disposición de los integrantes de las Fuerzas Armadas, entendiéndose que no son más que eso, especulaciones. Y por más que parezca que es muy improbable la necesidad del empleo del Instrumento Militar de manera disuasiva o efectiva frente a un agresor externo, sea estatal o no estatal, cabe recordar que la ley es, por definición, general y abstracta, y es adoptada a los efectos de tratar con el mayor detalle posible la mayor cantidad de probabilidades dentro de su ámbito de aplicación para no dejar nada librado al azar. Por ello es que podemos recuperar una frase ya citada al final del título anterior: el legislador debe prever tanto lo mejor como lo peor.

7. Bibliografía

- Aron, Raymond. Paz y Guerra entre las naciones. Teoría y sociología. Alianza Editorial, Madrid, 1985.
- Bartolomé, Mariano. La Seguridad Internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencias. Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 2006.
- Bermejo García, Romualdo. El marco jurídico internacional en materia del uso de la fuerza. Ambigüedades y límites. Navarra: Cívitas, Madrid, 1993.
- Bermejo García, Romualdo. La acción colectiva del uso de la fuerza. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- Blanco Gaspar, Vicente. La agresión internacional. Intentos de definición. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Instituto Francisco de Vitoria. Madrid, 1973
- Bouthoul, Gastón. Tratado de Polemología. Ediciones Ejército. Madrid, 1984.
- Clausewitz, Carl. De la guerra. Mar Océano, Buenos Aires, 1960.
- Días Barrado, Castor M., El uso de la fuerza en las Relaciones Internacionales. Ministerio de

Defensa, Madrid, 1991

Diez de Velazco Vallejo, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, 2009

Fisas, Vincenc. Introducción al estudio de la paz y de los conflictos. Ed. Lerna, Barcelona, 1987.

Foignet, Henry. La doctrina Villacres. El control de las bases estratégicas por parte de la Organización de las Naciones Unidas como medidas para mantenerla seguridad colectiva internacional. Editorial de la Bibliothéque de la Politique International, París, 1967.

García Reodón, G. La responsabilidad de los Estados en el mantenimiento de la paz y seguridad colectiva dentro del marco de las Naciones Unidas. Ímpt. Edit. Pérez Pacussich, Lima, 1972

González Napolitano, Silvina (Coordinadora). Lecciones de Derecho Internacional Público. Errius, Buenos Aires, 2015.

Gutiérrez Espada, Cesáreo. El Derecho Internacional en la encrucijada: Curso General de Derecho Internacional Público. Trotta. Madrid, 2008.

Gutiérrez Posse, Hortensia. Moderno Derecho Internacional y Seguridad Colectiva. Zavalía, Buenos Aires, 1995.

Hartmann, Frederick. Las relaciones internacionales. Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires, 1989.

Jiménez de Arechaga, Eduardo. Derecho Constitucional de las Naciones Unidas. Oficina de Apuntes del Centro de Estudiantes de Derecho. Montevideo, 1957.

Morgenthau, Hans J. Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1986.

Pereira, Juan Carlos (Coordinador). Historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Ariel Historia, Barcelona, 2003.

Ramòn Chornet, Consuelo. Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del DI. Valencia, 1992

Remiro Brótons, Antonio (Comp.). Derecho Internacional. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

República Argentina. Libro Blanco de la Defensa 2015. Ministerio de Defensa, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2015.

Rodríguez Carrión, Alejandro, Lecciones de Derecho Internacional Público, Tecnos, Madrid, España, 1996

Rodríguez Carrión, Alejandro, Uso de la fuerza por los Estados, 1974, Málaga.

Soubeyrol, Jacques. Las iniciativas coercitivas de la ONU y la legalidad interna de la organización, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1970

Verdross, Alfred. Derecho Internacional Público. 1969, Madrid.

Páginas de internet

Organización de Naciones Unidas

www.un.org

Stockholm International Peace Research Instituto

www.sipri.org

Drones¹

Angel Pablo Tello²

“El más fuerte nunca es tan fuerte para dominar siempre si no puede transformar su fuerza en virtud”
Jean-Jacques Rousseau

Resumen: Los drones se han convertido últimamente en un arma letal al servicio de las grandes potencias y en particular de los Estados Unidos. De vehículos de observación de uso civil han devenido en máquinas capaces de matar a miles de kilómetros del operador lo cual incrementa seriamente la perversidad impersonal de aquellos “pilotos” que los manejan. Como dice un destacado analista, “se trata de proyectar poder sin vulnerabilidad”, es decir, sin peligro para el operador y con enormes riesgos de “daños colaterales” que involucren a personas inocentes. De uso corriente en Afganistán, Paquistán, Irak y Yemen por parte de la USAF, estos aparatos presentan complicaciones jurídicas, éticas y psicológicas desde el momento en que los combates armados se transforman en operaciones de caza entre alguien que se esconde y otro que los busca desde una pantalla similar a un juego de video.

Palabras Clave: Drones, Guerra, Vulnerabilidad, Zona de Conflicto Armado, Derecho Internacional Humanitario

Abstract: As of late, drones have become a lethal weapon in the service of the great world powers and, especially, of the United States. Born as civilian observation vehicles, drones have turned into killing machines capable of working thousands of kilometers away from their operators, which seriously increases how impersonal and perverse the “pilots” operating them are. In the words of a renown analyst, “this has to do with projecting power without any vulnerability”, that is to say, free of danger in the case of the operator and with high risks of “collateral damage” involving innocent people. Frequently used in Afghanistan, Pakistan, Irak and Yemen by the USAF, these devices pose legal, ethical and psychological complications as soon as armed combats become hunting operations between someone in hiding and someone in search for them from a video game-like screen.

Key words: Drones, War, Vulnerability, Armed Conflict Zone, International Humanitarian Law

¹ Recibido: 29/10/2018. Aceptado: 21/11/2018

El presente artículo fue escrito en el marco del Proyecto de Investigación J-143 "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", del Programa de Incentivos de la UNLP.

² Investigador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa del Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional La Plata (UNLP). Profesor del Doctorado y de la maestría en Relaciones Internacionales del IRI. Director de la maestría en inteligencia estratégica nacional (UNLP).

En 1964, el ingeniero norteamericano John W. Clark presentaba lo que denominó una “metodología frente a un ambiente hostil”: “A partir de que se prevén operaciones en tal ambiente, habitualmente se toman en cuenta dos posibilidades, dos solamente: enviar una máquina o enviar un hombre protegido. Existe sin embargo una tercera opción, emplear un vehículo que opere en un ambiente hostil controlado a distancia por un hombre ubicado en un ambiente seguro” (Clark, 1964, p. 300)

También en 1964, una publicidad de la Radioplane Company, mostraba a una joven mujer, Norma Jeane Dougherty, sosteniendo una hélice de dron. Esta joven y bella mujer sería más tarde Marilyn Monroe, a partir de lo cual podríamos considerar que los drones nacieron en Hollywood.

En inglés, el término puede ser traducido como “zángano”, caracterizado éste tanto por el sonido que emite como por tratarse de un insecto. Fue en los inicios de la Segunda Guerra Mundial, cuando esta denominación adoptó un sentido diferente, los artilleros norteamericanos empleaban entonces la expresión *target drones*, drones como blancos para nombrar a pequeños aviones teleguiados que utilizaban en los ejercicios. La metáfora, además de referirse al tamaño de estos aparatos, se relacionaba con el ronroneo del motor. Los zánganos son machos a los cuales las abejas matan. La tradición los ha transformado en la expresión misma de lo fáctico o descartable. Esto era entonces el blanco dron: una maqueta para ser destruida.

Según el léxico empleado por el Ejército de los Estados Unidos, dron es “un vehículo terrestre, naval o aeronáutico controlado a distancia o de manera automática” Así, todo tipo de vehículo puede ser *dronizado*, es decir, sin equipaje humano a bordo. Estos instrumentos pueden ser operados a distancia por humanos o pueden autónomamente como es el caso de los robots letales, actualmente en desarrollo pero no operativos. Dron en realidad es el término profano de UAV (Unmanned Aerial Vehicle) y sus orígenes deben buscarse en el aeromodelismo y en aparatos de vigilancia aérea transformados en máquinas de matar. Como lo define Mike McConnell se trata de “...cámaras voladoras de alta resolución equipadas con misiles” (McConnell, 2010, p 6)

El oficial de la United States Air Force (USAF) David Deptula señala: “...la gran ventaja de los sistemas de aeronaves sin piloto es que permite *proyectar poder sin proyectar vulnerabilidad*”. (Deptula, 2007) Proyectar poder adquiere sentido en este caso, cuando se trata del despliegue de fuerzas militares más allá de las fronteras.

Desde los imperios de la antigüedad hasta nuestros días, uno de los problemas del poder imperial se plantea en cómo extender la fuerza desde el centro hacia el mundo que conforma la periferia. La historia de los grandes imperios militares indica que en todos los casos proyectar poder se asociaba con el envío de tropas. Esto último es lo que se trata de evitar en la actualidad.

Toda la historia de las armas balísticas (desde las catapultas a los cohetes nucleares) está animada por el deseo muy antiguo de incrementar el alcance de las mismas, de manera tal que puedan caer sobre el enemigo desde lejos, antes de que éste se encuentre en condiciones de hacer lo mismo.

Otra especificidad del dron, es la de jugar en un segmento de distancia particular, aquél que existe entre el gatillo sobre el cual se apoya el dedo de quien va a disparar y el cañón del arma de la que saldrá el proyectil; entre el uno y el otro se intercalan ahora miles de kilómetros. A la distancia desde el arma hasta el blanco se agrega el telecoman-

do. “Sin proyectar vulnerabilidad” implica que la única vulnerabilidad expuesta a la violencia armada es la de un enemigo reducido a un estatus de simple blanco.

Eliane Scarry dice: “La estrategia ganadora es aquella en la cual la capacidad de herir se ejerce en una sola dirección. La definición original que opone la no herida a la herida comprende de hecho una sustitución: reemplazar la capacidad bidireccional de herir por una relación unidireccional” (Scarry, 1985, p. 78)

De acuerdo con una teoría extrema, la guerra pasa así de lo asimétrico (dos contendientes con fuerzas desiguales) a lo unilateral y más que hablar de combates se debe hablar de masacres.

En junio de 2013, los Estados Unidos disponían de más de seis mil drones de diversos modelos, entre los cuales más de 160 eran los Predator manejados por la United States Air Force (USAF). Tanto para los militares como para la CIA, el empleo de los drones se banalizó en estos años y constituye algo absolutamente normal. Se utilizan en Afganistán, Somalia, Yemen, contra el Estado Islámico en Irak y Siria, etc. Entre 2004 y 2013, se calcula que en Paquistán han matado alrededor de 3474 personas. Por otro lado, el número de patrullas con drones de los EE UU se incrementó en un 1200% entre 2005 y 2011.

Aparece entonces la política de *dronizar* una parte considerable de las fuerzas armadas como proyecto estratégico de Washington, para lo cual se han visto regularmente aumentados en un 30% los fondos destinados a tal fin. Algunos investigadores sostienen que la doctrina antiterrorista oficiosa del ex presidente Obama consistía en “matar antes que capturar”.

Apunta el investigador francés Grégoire Chamayou: “Si el dron se presta a un tipo de enfoque filosófico es porque se trata de un objeto violento no identificado: desde el momento que debe ser pensado a partir de categorías establecidas, una intensa confusión afecta nociones tan elementales como la de zona o lugar (categorías geográficas y ontológicas), de virtud o de bravura (categorías éticas), de guerra o de conflicto (categorías a la vez estratégicas y jurídico-políticas)” (Chamayou, 2013, p. 26)

Desde este punto de vista, en la raíz de todo está la eliminación absoluta de cualquier relación de reciprocidad. De esta manera, no importa tanto considerar el funcionamiento del medio en sí mismo como observar, a partir de sus características peculiares, las implicancias de las acciones en contrario provocadas por el empleo de este artefacto.

El dron prolonga y radicaliza los procedimientos existentes de guerra a distancia pudiendo, en última instancia, llegar a suprimir el combate, con lo cual entraría en crisis la noción misma de guerra tal como en su tiempo la pensó Carl von Clausewitz. Todo ello plantea un problema central: si la *guerra de drones* no puede ser considerada como guerra, ¿a qué “estado de violencia” responde?

Desde los albores de la humanidad, se trató de erradicar la reciprocidad en la exposición a la violencia durante las hostilidades. En el caso particular de los drones, éstos no solamente reconfiguran la conducta material de la violencia armada desde un punto de vista técnico, táctico o psicológico, sino también antiguos principios militares basados en un ethos construido sobre la base del coraje y el espíritu de sacrificio. Agrega Chamayou: “...partiendo de las categorías clásicas, el dron aparece como el arma del cobarde”. (Chamayou, 2013, p. 30)

El dron permite el asesinato predefinido sobre un blanco específico, lo que en buena medida compromete seriamente el derecho de los conflictos armados.

El ingeniero Clark, mencionado *ut supra*, señalaba que en un ambiente hostil existen dos alternativas: colocar una máquina o enviar a un hombre debidamente protegido. La tercera opción, que en la práctica equivale a la santuarización del espacio, consiste en el empleo de aparatos operando en estos ambientes y controlados a distancia por un ser humano ubicado en un lugar seguro libre de riesgos. La guerra asimétrica deviene unilateral. Durante los años ochenta del siglo XX, los drones eran instrumentos de espionaje, vigilancia y reconocimiento, entonces no eran armas. La metamorfosis se operó entre las guerras de Kosovo y Afganistán. La empresa General Atomics había concebido en 1995 un nuevo tipo de avión-espía telecomandado: el Pedrator, que hasta 1999 “iluminaba” los blancos para los cazabombarderos F16. Antes del 11 de septiembre de 2001, el Ejército de los EE UU los equipó con misiles antitanque.

El ex presidente de los Estados Unidos George W. Bush, al referirse a estos sistemas de armas pronosticó unas “guerras de nuevo tipo”, caracterizadas por la “caza internacional de hombres”. Resulta interesante destacar que así como la caza de animales hoy en día resulta escandalosa, parece no serlo la caza telecomandada de seres humanos.

¿Podemos considerar que estamos frente a una nueva doctrina estratégica? En 2009 George A. Crawford de la Universidad de Operaciones Especiales Conjuntas de los EE UU propuso “hacer de la caza del hombre uno de los fundamentos de la estrategia estadounidense”, para lo cual se imponía crear una agencia nacional de la caza del hombre”. (Crawford 2009, p. VII) Dice Chamayou:

La doctrina contemporánea de la guerra cinagética rompe con el modelo de guerra convencional que se apoya en los conceptos de frentes, batallas lineales y enfrentamientos cara a cara. El 1918 el General Pershing lanzó una vasta ofensiva militar sobre México para capturar a Pancho Villa, este despliegue masivo de fuerzas terminó en un fracaso. Para los estrategas norteamericanos que citan como contra ejemplo este antecedente histórico, se trata ahora de invertir la polaridad frente a las *amenazas asimétricas* que plantean pequeñas unidades móviles de ‘actores no estatales’, para ello sugieren emplear pequeñas unidades flexibles, humanas, o preferentemente telecomandadas en una lógica de ataques sobre blancos definidos (Chamayou. 2013. p. 51)

Clausewitz pensó la guerra como un duelo en el cual se enfrentan dos luchadores, al menos así está planteado en *De la guerra* cuando analiza esta actividad en sus raíces mismas. En la actualidad no se trata de dos luchadores que están frente a frente, sino de un cazador que avanza y una presa que huye o se esconde; las reglas del juego no son las mismas y hasta podríamos considerar que un nuevo paradigma está instalado, aunque sobre esto último existan más dudas que certezas.

Nuevamente George A. Crawford: “En una competencia entre dos enemigos combatientes, el objetivo es ganar la batalla y que pierda el adversario, ambos combatientes deben enfrentarse uno al otro para ganar. Un escenario de la caza del hombre es diferente como también es diferente la estrategia de cada jugador. El fugitivo busca evitar la captura, mientras que aquél que lo persigue quiere atrapar y capturar su presa; el cazador necesita la confrontación para ganar, mientras que el fugitivo debe huir para ganar” (Crawford 2009, p.19) Queda planteada así la competencia entre los que huyen y aquellos que los buscan. En este esquema la primera tarea que se plantea no es tanto inmovilizar al enemigo, sino identificarlo y localizarlo en un trabajo de detección. Según este

modelo, el enemigo no es concebido como formando parte de una cadena jerárquica de comando, como un eslabón, se trata de un “nodo inserto en redes sociales”

El cálculo predictivo aspira a una política de eliminación profiláctica, para lo cual los drones-cazadores-matadores constituyen un instrumento privilegiado. Así, la caza del hombre aparece como esencialmente preventiva. Se trata menos de replicar determinados ataques que prevenir la eclosión de amenazas emergentes mediante la eliminación precoz de sus potenciales agentes; detectar, quebrar, eliminar, contener las redes antes que éstas puedan perturbar; son las consignas de la hora y ello independientemente de toda amenaza directa inminente.

La racionalidad (si así se puede calificar) política que está por detrás se integra con la “defensa social” más las “medidas de seguridad”; según Jean-André Roux: “no destinada a castigar, sino a preservar la sociedad del peligro que le hacen correr extraños seres presentes en su seno” (Roux 2010, p.196)

La guerra entonces adopta el formato de las ejecuciones extrajudiciales.

El militar estadounidense Julian Barnes acota: “...utilizando el ojo que todo lo ve, usted puede descubrir aquello que es importante en la red, dónde viven, quiénes los apoyan, quiénes son sus amigos; luego no hay más que esperar hasta que estas gentes avancen sobre una ruta aislada para eliminarlos con un misil” (Barnes, 2009)

Resulta interesante observar algunos principios sobre los cuales se basan estas innovaciones:

- a) Principio de mirada permanente o de vigilancia permanente. Más que el avión con su piloto, el dron puede permanecer más tiempo en el aire, los operadores de estos artefactos cumplen turnos de ocho horas tanto de día como de noche.
- b) Principio de totalización de las perspectivas o de la mirada sinóptica, se trata de ver “todo el tiempo”. Las imágenes sinópticas están conformadas por decenas de microcámaras de alta resolución orientadas en todos los sentidos, similar a lo que se denomina *ojo de mosca*. A ello un logiciél añade en tiempo real las diferentes imágenes en una sola vista, lo que resulta equivalente a una imagen satelital de alta resolución (una ciudad o región entera) retransmitidas en video y en directo.
- c) Principio de archivo total o del film de todas las vidas tanto por medio del registro, como de su archivo. David Axe observa: “Si una ciudad entera puede ser vigilada al mismo tiempo, un coche bomba puede ser rastreado hasta su lugar de origen”. (Axe y Schachtman, 2011)

Mediando importantes capacidades de almacenamiento y análisis. Durante 2009, los drones norteamericanos generaron el equivalente a veinticuatro años de registros de videos. El problema que se plantea se relaciona con la sobrecarga de datos de diferentes tipos, lo que a veces torna inexplorable la información.

- d) Principio de fusión de datos. Los drones tienen algo más que ojos, también tiene oídos. Señala Julian Barnes: “Los drones Pedrator y Reaper pueden interceptar comunicaciones electrónicas emitidas por radios, celulares u otros aparatos de comunicación” (Barnes, 2009)
- e) Principio de esquematización de las formas de vida mediante la capacidad de visualizar datos provenientes de fuerzas diversas, combinando el “dónde”, el “cuándo” y el “quién” en un trazado tridimensional. Esto puede configurar una corriente novedosa de la geografía humana diseñando mapas de un nuevo tipo que siga trayectos de vida en tres dimensiones: ciclos, itinerarios, accidentes. Así se configura un pro-

yecto de cartografía de las vidas, conformando en la actualidad uno de los principales zócalos epistémicos de la vigilancia armada. El objetivo, tal como lo han reconocido sus promotores, es poder seguir a muchos individuos a través de diferentes redes sociales, con el fin de establecer una forma o un “esquema de vida” conforme al paradigma de la inteligencia basada en la actividad. Todo ello es parte del núcleo central de la doctrina contra insurreccional. Este modelo de inteligencia “basado en la actividad”, más que en individuos aislados, parte de la identificación de personas anónimas calificándolas por el tipo de comportamiento que pone de manifiesto un perfil determinado. Se trata de una identificación no tanto singular como genérica.

- f) Principio de detección de anomalías y de anticipación preventiva. Para ello se escanean imágenes y se detectan acontecimientos útiles para el ojo de la seguridad, se trata de observar la anomia por su irregularidad. Un analista de la USAF dice:

“...analizar hoy las imágenes capturadas por los drones es una actividad a medio camino entre la tarea policial y las ciencias sociales” (Chamalyou. 2013, pág. 65)

No es más “vigilar y castigar” como escribió Michel Foucault, sino “vigilar y eliminar”; esto crea situaciones permanentes de inseguridad y angustia. Según relata un residente de Datta Khel en Paquistán, localidad que ha sido atacada más de treinta veces en tres años: “...muchos perdieron la cabeza y se encerraron en una habitación. Tal como cuando usted mete a alguien en la prisión. Son prisioneros encerrados en una pieza” (Chamalyou, 2013 p. 69)

1. La toma de decisiones

Observa Derek Gregory: “Es muy extraño, una especie de ritual burocrático: todas las semanas más de cien miembros de un aparato de seguridad tentacular se reúne por teleconferencia muy protegida para disertar sobre las biografías de presuntos terroristas y marcarle al presidente aquéllos que serán los próximos a morir” (E Gregory, 2012), este encuentro es conocido en Washington como el “martes del terror”. Una vez que la *kill list* ha sido confeccionada y se han impartido las órdenes correspondientes, los drones se ocupan del resto.

Los criterios empleados para elaborar la lista de futuros condenados son desconocidos. A veces se mata a supuestos militantes según el “análisis de las formas de vida”, aun desconociendo sus identidades. Todo apartamiento de lo habitual o irregularidades en el comportamiento hace sonar la alarma y se está frente a un potencial sospechoso: se lo sigue, en qué lugares se reúne y con quién quiénes vive. De esta forma, instrumentos de la geografía humana y de la sociología de redes se ponen al servicio de una política erradicadora a la que se ha dado la denominación de “vigilancia persistente”

El problema planteado, tanto de orden epistemológico como político, se ubica en la reivindicación de una cierta capacidad para convertir adecuadamente una imagen construida a partir de la compilación de probables indicios en un blanco legítimo.

Según Becker: “...cuando la CIA ve a tres tipos haciendo aerobismo, cree que se trata de un campo de entrenamiento terrorista” (Becker y Scott, 2012) El 17 de marzo de 2011, un ataque norteamericano mató alrededor de treinta hombres en Datta Khel (Paquistán) porque “...su comportamiento se asimilaba a los medios de acción de los militan-

tes de Al Qaeda” En realidad, se trataba de una reunión de la *loya jirga*, asamblea de las tribus y comunidades cuyo fin es resolver diferendos locales.

Fieles a su más pura y ancestral tradición en materia de pensamiento estratégico, los analistas estadounidenses depositan una fe excesiva en lo cuantitativo. Para establecer una prueba, la sumatoria matemática de indicios no necesariamente quiere decir verdad. ¿Cómo se establece lo cuantitativo?, por ejemplo, cantidad de llamadas telefónicas o de visitas realizadas por una persona a lo que consideran un blanco preexistente. Todo ello a partir de una lógica según la cual pertenencia e identidad son inducidas de la cantidad y frecuencia de los vínculos independientemente de su naturaleza. Tal como lo resume el oficial de la USAF Gareth Porter: “...una vez que decidimos que un individuo es malo, las personas que lo frecuentan también son malas” (Porter, 2011) El método para formar un perfil se basa en esquemas, y un mismo esquema puede corresponderse con fenómenos heterogéneos, lo que plantea el problema epistemológico de las sombras chinas: una sombra representa algo, pero ¿con qué se las genera?, con las manos.

Joshua Foust señala: “De manera frecuente el resultado consiste en un tiro ciego basado en indicaciones de *formas de vida* sin confirmación directa, a partir del hecho de que los blancos son aquéllos que pensamos que lo son, lo que lleva a matar inocentes en la operación” (Foust, 2011)

La “guerra global contra el terror”, hizo perder en parte las dimensiones espaciales y temporales de la violencia armada, el mundo entero emerge como un gran campo de batalla, ¿o terreno de caza? Como ha sido señalado en este trabajo la guerra se define por el combate, desplazándose éste hacia donde chocan las fuerzas. En el caso de los drones, la captura se desplaza hacia donde está la presa.

En otros tiempos, el *Common Law* británico autorizaba la persecución de animales dañinos (zorros, comadreas, etc.) en propiedades ajenas “...porque matar estas criaturas es de interés público”, criterio similar al empleado actualmente por los Estados Unidos para perseguir sus presas por todo el mundo. Al respecto, el ex subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, refiriéndose a las *presas* decía “...negarles cualquier santuario”

Se establece de esta manera un poder invasivo basado en el derecho de persecución más que en el derecho de conquista, una especie de derecho de intrusión que pasa por encima del principio de integridad territorial. De esta forma., al formato terrestre de la soberanía territorial, el drone opone la continuidad controladora y dominante del aire, se trata menos de ocupar un territorio que controlarlo desde el cielo. La soberanía adquiere una dimensión que podría calificarse como *aeropolítica*, ¿quién ejerce entonces el poder sobre al aire y las ondas?

Según Alison Williams, corresponde pensar la geografía política a partir de tres dimensiones: 1) crisis de soberanía aérea; 2) la soberanía dejó de ser plana, territorial, ahora es volumétrica y tridimensional; 3) se va desde el espacio bidimensional de los mapas antiguos de estado mayor a una geopolítica de volúmenes.

De acuerdo a lo expresado en el “Manual de Contrainsurgencia del Estado Mayor Conjunto” de los Estados Unidos: “En las doctrinas contemporáneas del poder aéreo, el espacio operacional no está concebido como un área homogénea y continua. Es un mosaico dinámico donde tanto las tácticas como los objetivos de los insurgentes pueden variar de un barrio a otro” (Joint Publication 3-24, 2009, p.16)

En estos esquemas los espacios aparecen representados como cajas coloreadas a cada una de las cuales corresponden reglas de empeñamiento específicas, estas cajas son

“cajas letales” o *kill box*. Se presentan en pantallas en tres dimensiones como cubos emplazados en terrenos cuadrículados, así, el teatro de operaciones se cubre con cajas transparentes. Estas cajas tienen un ciclo de vida, se abren y cierran, se activan y desactivan. Una vez establecido el objetivo inmediato de la *kill box*, se autoriza a la Fuerza Aérea a conducir operaciones contra blancos en la superficie sin otra coordinación con el comando. La naturaleza tipo “mosaico” de la contra insurrección la hace adecuada para una ejecución descentralizada, deviniendo cada cubo en una “zona autónoma de operaciones”: Como lo define Chamayou, la *kill box* es una “zona autónoma de matanza temporal”

A lo que agrega el General Formica: “Las *kill box* nos permiten hacer algo que deseamos desde hace mucho tiempo: ajustar rápidamente el trazado del campo de batalla. En el presente, con las tecnologías automatizadas y el empleo de las *kill box* por la USAF usted puede delimitar el campo de batalla de una forma muy flexible, tanto en el tiempo como en el espacio”. (Chamayou, 2013, p. 84)

Según la RAND Corporation, la talla de las *kill box* puede modularse para adaptarlas tanto a un terreno abierto como cerrado. Para tal fin drones más pequeños facilitan el ejercicio de la violencia en pequeños espacios, pudiendo tratarse de una pieza o una oficina que devienen automáticamente zonas de guerra y cuyo objetivo se limita a eliminar a una sola persona.

La mayor precisión de estos dispositivos ofrece un pretexto importante para extender el campo de tiro a todo el mundo. En primer lugar, porque la zona del conflicto armado se fragmenta en *kill box* en miniatura y tiende a reducirse al cuerpo del supuesto enemigo, segundo porque el micro espacio móvil se justifica en el carácter “quirúrgico” del golpe. Por ello, puede pensarse en un principio de la globalización o de la homogeneización.

Algunos juristas norteamericanos sostienen, frente a esta nueva realidad, que la noción “zona de conflicto armado” no debe ser interpretada en un sentido estrictamente geográfico. Desde este punto de vista puede afirmarse que a la concepción geocéntrica se opone la blanco céntrica vinculada al cuerpo del enemigo. Así, Michael Lewis señala que: “...las fronteras del campo de batalla no están determinadas por líneas geopolíticas sino por la localización de los participantes en un conflicto armado” (Lewis, 2001) Muchos juristas, en consecuencia, proponen lisa y llanamente desechar la interpretación geocéntrica del derecho de guerra “...aceptarlo equivale a crear santuarios para las organizaciones terroristas en aquellos Estados cuyas fuerzas policiales son conocidas por su ineficacia”. (Lewis, 2012 p. 293-314) Con ello queda justificado el ejercicio del poder de policía letal más allá de las fronteras.

Al redefinir la noción de zona de conflicto armado como lugar móvil centrado en la persona enemiga, se busca reivindicar bajo la cobertura del derecho de los conflictos armados el equivalente a una suerte de derecho de ejecución extrajudicial extendido al mundo entero.

De acuerdo a lo establecido por los juristas clásicos, la violencia armada y sus leyes tienen contornos marcados en el espacio, la guerra debe ser “un objeto geográfico delimitado”, existiendo una geografía legal de la guerra y la paz concebidas como espacios delimitados. En consecuencia, las “leyes especiales” del derecho de guerra se aplican allí donde hay guerra, fuera de ella no hay norma que autorice a comportarse como guerrero.

Al calificar como ilegales los ataques perpetrados con drones en Paquistán, Somalia y Yemen, la jurista Mary Ellen O'Connell señala: "...los drones lanzan misiles o bombas, armas que sólo pueden emplearse de manera lícita en hostilidades configuradas como un conflicto armado". (O'Connell, 2009) y, evidentemente, no existe conflicto armado en Paquistán.

El Derecho Internacional no reconoce el derecho de matar con armas de guerra fuera de un conflicto armado efectivo, la "guerra contra el terror" no es un conflicto armado, lo que configura una violación grave al derecho de guerra. En relación a ello, el General norteamericano Mc Chrystal observa: "El poder aéreo contiene los gérmenes de nuestra destrucción. Si no hacemos del mismo un empleo responsable podemos llegar a perder el combate" (Mc Chrystal, 2013)

2. Estrategias contra insurreccionales

Las estrategias de la guerra contra insurreccional tuvieron un importante desarrollo en tiempos de las guerras de guerrillas del siglo XX. Una de las respuestas eran los bombardeos aéreos ante la ausencia de concentraciones de tropas enemigas. Estas acciones provocaron muertes de civiles con los resultados conocidos de empujar a considerables franjas de las poblaciones en brazos de los adversarios.

Hacia fines del año 2000, se generalizó el empleo de drones, convirtiéndose en un arma esencial de las operaciones antinsurreccionales de los Estados Unidos. ¿Se puede hablar de un cambio de doctrina basado en una especie de doctrina aérea de la contra insurgencia y a partir de la cual las acciones terrestres pasan a formar parte de paradigmas superados?

Así como Carl Schmitt, apuntaba en su teoría del partisano que éste debe ser telúrico, el contra partisano contemporáneo debería ser estratosférico. El dronero aparece como una respuesta tardía al problema que plantean los conflictos asimétricos, pues ahora se trata de privar de enemigo al enemigo desde el preciso instante en que un guerrillero enfrentado a un ejército de drones no posee un blanco al cual atacar. El talibán afgano Mawli Abdullah Hajjazi decía: "Le rezamos a Alá para nos dé soldados norteamericanos para matar. A las bombas que descienden del cielo no podemos enfrentarlas" (Bearak, 2001)

En este contexto la violencia armada deviene en una ejecución, desde el preciso instante en que torna imposible el combate, si bien esto debe ser relativizado. De lo que se trata ahora es de aniquilar la voluntad del oponente. Se combate por medio del terror y los ataques de drones son equivalentes a los atentados con explosivos. De esta forma los drones aparecen como las armas modernas del terrorismo de Estado.

Este asunto de los drones no parece muy diferente, en apariencia, a la estrategia de bombardeos aéreos establecida por la Royal Air Force luego de la Primera Guerra Mundial, cuyo objetivo consistía en "desorganizar y destruir pueblos para obligar a la población local a adherir al mandato británico"

En un balance efectuado en 1923 por el oficial británico F. S. Keen, se observa: "Obligando a los habitantes de las zonas bombardeadas a abrir sus casas en estado de exasperación, dispersándolo en clanes y tribus vecinas, el corazón henchido de odio contra lo que ellos consideran como métodos de guerra *desleales*, estos ataques han

producido exactamente el tipo de efecto político que se trataba de evitar en nuestro propio interés, a saber, la animosidad profunda de las tribus de frontera a las cuales nos hemos alienado” (Keen, 1923, p. 400)

Reconocer la verdadera naturaleza de la insurrección (asunto eminentemente político y social) y de la contra insurrección, cuyo centro de gravedad está constituido por la población que reside, opera y se identifica a sí misma en la dimensión terrestre, lleva a considerar que los Estados Unidos no podrían modificar las características de la guerra contra insurreccional sin fracasar. Ello debido a que las insurrecciones están principalmente orientadas hacia el suelo, lo que obliga a dirigir en esta dirección sus campañas y no pensar que las insurrecciones pueden ser exitosamente combatidas desde el aire.

Los teóricos contemporáneos de la contra insurrección hablan de los “efectos negativos” de los bombardeos aéreos en el pasado, debido a la “falta de precisión”, lo que produce los denominados “daños colaterales”, para lo cual ofrecen como alternativa el uso de la tecnología y los ataques de precisión. En este escenario, el dron emerge como un dispositivo de tecnología avanzada, conformándose en un medio de autointoxicación discursiva para los dirigentes norteamericanos. Como en su tiempo lo señaló Hanna Arendt “terminan creyendo sus propias mentiras”

David Kilcullen, ex asesor del General Petraeus en Irak, escribió en *The New York Times* en 2009, que las operaciones de los drones son contraproducentes para los intereses de los Estados Unidos, observando que uno puede alegrarse con los éxitos tácticos en el corto plazo sin llegar a comprender el costo que se paga desde un punto de vista estratégico.

Señala Kilcullen que estos ataques llevan a la población a apoyar a los grupos extremistas que aparecen menos odiosos que un enemigo sin rostro haciendo la guerra a distancia y que en la mayoría de los casos mata más que los militantes. Las poblaciones locales ven en los ataques con drones la continuidad de las políticas coloniales de otros tiempos (Reino Unido 1920, Argelia, 1960) Continúa Kilcullen diciendo que la indignación y radicalización de la opinión pública no se limita a la región de los ataques sino que, en un mundo globalizado, la violencia armada tiene repercusiones transnacionales, lo que lleva a la percepción de un poder odioso, a su vez cobarde y despreciativo.

Añade Kilcullen: “El empleo de drones presenta todas las características de una táctica o, más precisamente, de un elemento tecnológico en vías de reemplazar una estrategia. Recurriendo masivamente a un juguete tecnológico en lugar de una auténtica estrategia, el aparato del Estado se *embrutece políticamente*” (Kilcullen, 2005, p. 597-617) Observa también que la lucha por el control de un espacio políticamente disputado no puede hacerse desde afuera, adoptando, en ciertos aspectos, los principios que Mao Tsetung había sostenido en China para las guerras de liberación nacional y luego revolucionaria.

Para ocupar un terreno, a la vez geográfico y político, hay que estar allí; un espacio no se controla verticalmente desde el cielo, sino horizontalmente con los pies en la tierra, porque el auténtico “terreno” es humano, es la población. En su momento, el diccionario del Departamento de Defensa de los EE UU planteó la necesidad de “conquistar los corazones y el espíritu de las poblaciones”, lo que podría considerarse como una herencia fallida del marxismo al introducir la comprensión *político-militar* de la contra insurrección. Esto llevó a que muchas opiniones se manifestaran en contra del empleo de los

drones como arma exclusiva de la contra insurrección. Kilcullen, por ejemplo, critica lo que considera el “fetichismo tecnológico” del dron.

Otro especialista de la contra insurrección, Galula, se suma a otros colegas para oponerse a los que consideran un peligroso cambio de paradigma producido por la *dronización* de las operaciones. Cuestión que habilita la preeminencia del paradigma del anti-terrorismo sobre el de la contra insurrección. Siendo ésta eminentemente político-militar, el antiterrorismo aparece como esencialmente policíaco-securitario. La diferencia está en cómo se concibe al enemigo, en el caso de la contra insurrección el enemigo es “el representante de las profundas reivindicaciones de la sociedad”; en el contraterrorismo es un “individuo aberrante, una personalidad altamente peligrosa”, un loco.

En este contexto, los blancos no están conformados por adversarios políticos que deben ser combatidos, sino que ahora se trata de criminales que deben ser eliminados. La contra insurrección es democentrada mientras que el contraterrorismo es individuo centrado. Ello conduce a una licuación de los análisis políticos en categorías policiales. La binaridad del bien y el mal no es únicamente una cuestión teórica, se impone como categoría de análisis en detrimento de la consideración de las complejidades que presentan las relaciones estratégicas las cuales, desde hace mucho tiempo, forman parte de una cierta cultura que piensa el mundo en términos de suma cero. “No se negocia con los terroristas” constituye entonces el sustrato de un pensamiento estratégico coherente con una globalización hedonista e individualista.

La caza del hombre con drones, de alguna manera es el triunfo doctrinario y práctico del antiterrorismo sobre la contra insurrección. Los trofeos de caza reemplazan la evaluación estratégica de los efectos políticos de la violencia armada, ahora los éxitos son estadísticos.

Peter Matulich observa: “El empleo actual de drones en los ataques antiterroristas en Paquistán es contrario a la doctrina de la eficiencia de la guerra contra insurreccional que los Estados Unidos han desarrollado en los últimos diez años (...) las operaciones con drones implementadas actualmente tienen una utilidad limitada, aun contraproducente. Los drones no pueden lograr los objetivos democéntricos de la guerra contra insurreccional. Su empleo en las operaciones produce efectos negativos, entre otros los daños colaterales y la militarización de las poblaciones locales” (Matulich, 2012) A lo que podemos agregar las palabras del dirigente talibán paquistaní Baitullah Mehsud: “...pasé tres meses buscando reclutar gente y había logrado incorporar entre diez y quince personas. Con un solo ataque norteamericano recluté 150 voluntarios” (Chamayou, 2013, p. 105)

Los partidarios del uso de drones ven en estos dispositivos las armas privilegiadas de la lucha antiterrorista. Prometen guerras sin pérdidas ni derrotas, omitiendo por otro lado que pueden ser guerras sin victorias. Todo ello debido a que se conforma un escenario de violencia infinita de salida imposible, lo que presenta una paradoja entre un poder en apariencia intocable por un lado llevando adelante guerras que no puede ganar por otro. ¿Configura ello un novedoso escenario de guerras perpetuas?

3. Invulnerabilidades

Cuando la diosa Thetis bañó a Aquiles en el río que lo haría invulnerable, lo tomó del talón, único lugar vulnerable de este héroe de la mitología griega. Todas las historias

antiguas señalan que la invulnerabilidad es un mito. No existe la invulnerabilidad total y toda tentativa en esta dirección genera la correspondiente vulnerabilidad.

Entre la imagen que el operador del dron observa en su pantalla y lo que acontece en el terreno hay un tiempo. El operador ve una imagen perimida, aunque el tiempo sea corto debido a que normalmente los individuos (la presa) sabedores del riesgo se desplazan en zigzag. Por ello, el dron es un arma frágil con problemas técnicos que supone en primer lugar el control del espacio aéreo, lo que resulta relativamente sencillo en contextos asimétricos; si el enemigo dispone de defensas antiaéreas eficaces, los drones “caen como moscas” También supone el control de las ondas, por ejemplo, en 2009 la insurgencia iraquí interceptó las ondas del *Pedrotor* utilizando una antena satelital que se comercializa por Internet. También se supo que el grupo Hezbollah desde hacía diez años interceptaba los videos emitidos por los drones israelíes, lo que le permitió ubicar a los batallones de Tsahal.

Las señales emitidas por los drones han sido pirateadas con relativa facilidad, para ello es necesario capturar el código y el control a distancia del aparato. El dron como todo sistema informático interconectado es vulnerable a los intrusos. La predilección de los dirigentes norteamericanos por el *cerro muerto* ofrece a los adversarios un medio rápido y económico para poner en apuros a la primera potencia militar del mundo. En estos escenarios, los soldados estadounidenses son el botín más preciado de la guerra, en algunos casos se busca más matar a soldados, especialmente de la graduación más baja, que de derrotar al Ejército. En ciertos aspectos, la *dronización* de las fuerzas armadas radicaliza esta falla estratégica. Por otro lado, la hiperprotección del personal, de la propia tropa, torna más vulnerable a la población civil. Con ello volvemos al inicio de este trabajo cuando decíamos “proyectar poder sin proyectar vulnerabilidad”, y que en la actualidad es más peligroso ser civil que militar en los escenarios de los conflictos armados.

4. Drones y kamikazes

El kamikaze japonés de la Segunda Guerra Mundial (hoy el voluntario a la muerte, el atacante suicida, el terrorista o el mártir) comprometía y compromete al ser humano hasta el límite. El dron *no compromete* al hombre. Ello pone en evidencia técnicas de un juego y desentendimiento total por un lado, y de sacrificio y compromiso total por el otro. En el caso del kamikaze existía una fusión completa del cuerpo del combatiente con el arma. El operador del dron propone una separación radical: mi alma no tiene cuerpo. Los pilotos de drones, en consecuencia, son individuos cuya muerte es imposible que sea provocada por una acción de combate. El dron y el kamikaze aparecen entonces como dos opciones prácticas opuestas para resolver un mismo problema: el guiado del explosivo hacia el blanco.

Los japoneses en la Segunda Guerra Mundial, lo hicieron desde una moral de sacrificio, los norteamericanos desde su superioridad tecnológica. Atentados suicidas *versus* atentados fantasmas son el producto, también, de una cierta polaridad económica al oponer a aquéllos que poseen el capital a otros que sólo disponen de sus cuerpos. A dos regímenes materiales y tácticos corresponden dos regímenes éticos: la ética del sacrificio heroico por un lado y la ética de la autopreservación vital por el otro. Lo que está en

juego en esta diferencia es la relación con la muerte, la propia y la del otro. Situación que es necesario contextualizar en la tendencia hedonista que impone la sociedad de consumo en un mundo globalizado.

Talal Asad señala que el horror suscitado por los atentados suicidas en las sociedades *occidentales* se debe a que el autor impide a priori cualquier mecanismo de justicia retributiva: muriendo con su víctima coagula en su solo gesto crimen y castigo tornando imposible la punición. Añadiendo: “Los autores de estos atentados jamás podrán pagar por el daño efectuado”. (Chamayou, 2013, p. 128) A lo que agrega Hugh Gusterson: “El operador de un drone es de alguna manera el espejo del atentado suicida en tanto que él también se separa, aun en un sentido opuesto, de nuestra imagen paradigmática del combate”. (Gusterson, 2010)

El drone, entonces, altera la estructura de las relaciones de hostilidad. ¿qué es hacer la guerra?, ¿acaso esto no genera un estado de violencia de otro tipo? Ya en su tiempo Voltaire señalaba “...los ricos son casi invulnerables en la guerra”, en una concepción convencional y clásica de los conflictos armados. Actividad en la cual la matanza de seres humanos es intercambiable tanto de un lado como del otro. Los drones en ciertos aspectos se insertan en la continuidad de las guerras asimétricas cuyos antecedentes son variados: por ejemplo, las ametralladoras inglesas contra las lanzas y flechas en Omdusman, Sudán, en 1898. Tiene razón Chamayou cuando sentencia “el drone es el arma de una violencia amnésica poscolonial”

El Ethos militar tradicional se apoya sobre valores, coraje, sacrificio y heroísmo; se trata de los valores morales analizados por Carl von Clausewitz. Mao Tsetung, en lo que puede considerarse como la dialéctica de la exposición preservadora o la destrucción consensuada, señala: “¿Cómo explicar la exhortación al sacrificio heroico en la guerra? ¿No es una contradicción con la exigencia de conservar las fuerzas? No, no es una contradicción. Son los contrarios los que se condicionan mutuamente. La guerra es una política sangrienta por la cual se paga un precio, a veces elevado. Sacrificar (no conservar) parcial y temporariamente las fuerzas tienen por objetivo conservar el conjunto de las fuerzas para siempre”. (Mao, 1968, p. 201)

“El verdadero coraje de los hombres civilizados”, según Hegel, va más allá del desprecio hacia la muerte, es “sentirse listo para sacrificar su vida al servicio del Estado” ¿Qué ocurre cuando ello ya no es necesario?, la dialéctica del sacrificio se diluye en el imperativo de la autoconservación, el heroísmo y el coraje devienen imposibles.

Desde hace aproximadamente veinte años, se podría decir que entramos en una era de guerra sin virtud, una era que puede ser calificada de *post heroica*. Matar con drones significa eliminar al adversario sin correr riesgos, lo que para mucho constituye el *súmmum* de la cobardía y el deshonor. La discordancia entre la realidad técnica de la conducción de la guerra y su ideología remanente presenta una contradicción poderosa, aún para el personal militar, lo que a su vez genera una crisis en el ethos militar.

Por ello, resulta interesante que las críticas más duras hacia los drones no provienen de medios pacifistas sino de pilotos de la USAF que se pronuncian en nombre de la preservación de valores guerreros tradicionales. Según éstos, la deshumanización y *desvivilización* de estos valores los compele a oponerse a la generalización del uso de drones.

En sentido contrario apuntan los británicos: “...en la medida en la cual una aeronave sin piloto evita la pérdida de potenciales vidas, su empleo está por sí mismo justifica-

do” La virtud militar, tal como ha sido pensada por los clásicos, es exactamente lo opuesto.

Conservar la vida de la propia tropa aparece erigido como un imperativo estatal casi absoluto que excluye el sacrificio. La bajeza deviene grandeza, lo que configura menos un espectáculo al que se asiste de *guerra sin virtud* que a una vasta operación de redefinición de las virtudes guerreras, a lo que sigue una pregunta: ¿puede la violencia armada pasarse de una dosis de moral heroica? Clausewitz responde negativamente. En 2012, el Pentágono consideró la posibilidad de condecorar a los operadores de drones, cuando estas distinciones están reservadas para el reconocimiento del coraje en el combate, ¿cómo definir el combate en las actuales condiciones?

El coronel retirado de la USAF Luther Turner sostiene: “Creo firmemente que la bravura es necesaria para pilotear un dron, en particular cuando a usted le piden acabar con la vida de alguien. Algunos como usted ven la situación en directo y en colores” (JDN, 2011) Añade Chamayou: “...hace falta coraje para ser un asesino” (Chamayou, 2013, p. 146) El fin justifica los medios y el coraje se referencia con el trabajo sucio.

Los operadores de drones no arriesgan sus cuerpos en las operaciones, hay quienes sostienen que ponen en juego su salud mental y presentan una importante vulnerabilidad psíquica, ¿será una novedosa virtud militar el heroísmo puramente psíquico? El soldado tradicional era al mismo tiempo verdugo y víctima, en tanto y en cuanto se elimina la exposición a la violencia, el operador deviene verdugo.

5. Psicopatología del dron

Sigmund Freud observaba: “En la neurosis de la guerra, lo que genera miedo es el enemigo interior” (Freud, 1984, p. 247) En general, los soldados estadounidenses evidencian no poco desprecio hacia los operadores de drones. En un sitio web *Forum militar de la comunidad* puede leerse: “...me pone mal esta banda de nerds informáticos que nos quiere vender la *fatiga del combate* o *síndrome de stress pos traumático* (...) cuando ellos no están en el terreno soportando los disparos de otro. Esto es un insulto para los que realmente están desplegados aguantando los tiros del enemigo y que deben enfrentar los efectos psicológicos de la guerra” (Forum) A los operadores de drones se les asigna una “mentalidad de play station”, asociándolos a la imagen del cocodrilo que derrama lágrimas para devorar mejor su presa. La guerra, entonces, deviene un teletrabajo con horarios variables. Hoy se forman capellanes militares para atender los traumas psicológicos de los operadores, los mismos son especialmente seleccionados para trabajar en las bases de drones.

Grégoire Chamayou observa: “El rápido desarrollo de nuevas técnicas de violencia a distancia está destinado a reorientar las formas de problematización psicoéticas de la experiencia guerrera en las sociedades occidentales, los primeros indicios de esta reorientación están apareciendo. En un Estado dotado de fuerzas armadas ampliamente dronizadas, se iría inexorablemente de un estudio de los traumas psíquicos relacionados con las violencias soportadas a otro estudio ligado a las violencias cometidas. Se desarrollaría entonces una suerte de clínica de los verdugos, a la cual se agregarían las psicoterapias para asesinos, con la finalidad de liberarlos de su malestar” (Chamayou, 2013, p. 161)

A distancia máxima, cuando no se ve a la víctima, según Dave Grossman, los militares “...pueden argumentar que no matan seres humanos” Cuando la distancia se reduce disminuye la posibilidad de la negación psíquica. “En el alcance corto, la resistencia a matar es grande cuando se miran los ojos de un adversario y que se sabe que es joven o viejo, asustado o encolerizado, no se puede negar que el individuo que va a morir es como uno mismo. Es en esta situación donde se hallan las causas del rechazo a matar”. (Gorssman, 1995, p 98)

La especificidad que presenta la experiencia de la violencia a distancia está en que los operadores “ven” a sus víctimas. Ellos pueden seguir un objetivo durante semanas en todas sus actividades, lo que los lleva a desarrollar un sentimiento extraño de intimidad con sus víctimas. Los videos permiten ver los efectos del ataque, en el caso de los pilotos tradicionales, éstos no ven lo que sigue una vez que lanzaron la bomba, “...cuando el Pedrator lanza un misil, usted lo sigue hasta el impacto. Esto permanece en la mente un tiempo prolongado”. De esta forma una combinación original de distancia física y proximidad ocular desmiente la ley clásica de la distancia. El gran alcance no hace más abstracta la violencia, por el contrario, más “gráfica” y personalizada, podríamos agregar más perversa. Estos factores, contrabalanceados por otros igualmente inscriptos en la estructura técnica del dispositivo, donde la proximidad perceptiva es parcial y filtrada por la interfase, producen una gama sensorial reducida únicamente a su dimensión óptica. La resolución, aun detallada, no permite distinguir rostros ya que la visión aparece degradada. El fenómeno de reducción figurativa de blancos humanos hace más fácil el homicidio, como lo sostiene un agente de la CIA “...no hay cuerpos en vuestra pantalla, sólo coordenadas”, no está salpicado por la sangre del adversario, a esta ausencia de incomodidad física corresponde en consecuencia un sentimiento menor de incomodidad social. Los operadores ven sin ser vistos.

Dice Stanley Milgram: “Es posible que resulte más fácil hacer mal a una persona a partir de que ella es incapaz de observar nuestras acciones que cuando ésta puede ver lo que hacemos” (Milgram, 1974, p.38) La víctima no se inscribe en los campos perceptivos recíprocos, lo que facilita la administración de la violencia. Milgram agrega que ello provoca “...la ruptura de la unidad fenomenológica del acto”, para agregar en otro párrafo: “Existe una separación física, espacial, entre el acto y sus consecuencias. El sujeto pulsa un botón en una habitación y se escuchan gritos en otra. Los dos sucesos son correlativos, sin embargo, falta una unidad fenomenológica convincente. La propia estructura de un acto significativo —estás por herir a un hombre- se rompe a causa de las diferencias espaciales” La unidad de la acción no está dada en el inicio y para llegar a ello se debe realizar un trabajo mental de reunificación, de síntesis reflexiva. El carácter filtrado de la percepción, la reducción figurativa del enemigo, la no reciprocidad de los campos perceptivos genera la dislocación de la unidad fenomenológica del acto. Todos ellos son factores que combinados producen efectos poderosos de “amortiguadores morales”

Para un soldado clásico, la transición de la guerra a la paz es una fase particularmente delicada signada por el pasaje de un mundo moral hacia otro que puede presentar dificultades de adaptación o de reinserción en la sociedad civil: ello exige pasar por las denominadas *playas* de descomprensión. Los operadores de drones se “redespliegan” en la zona de guerra. De esta manera lo analiza el coronel Michael Lenahan: “Es extraño, es muy diferente, usted pasa de lanzar un misil a acompañar a su hijo a un partido de fútbol. Matador a la mañana, padre de familia por la tarde. Pase diario entre el *yo de la paz* y el

yo de la guerra" (Lenahan, 2013, p. 170) Esta dualidad constituye un sustrato importante para la esquizofrenia.

Los operadores se encuentran simultáneamente en el frente y en la retaguardia tomados por dos sistemas morales diferentes. A través de ellos se canalizan las contradicciones de las sociedades sin guerra afuera viviendo hacia adentro como si las mismas estuvieran en paz; se vive la duplicidad del régimen moral de Estados autodenominados democráticos y que al mismo tiempo actúan como potencias militares imperiales. Un trazo específico de la violencia imperial contemporánea no se relaciona tanto con la asimetría de fuerzas, tampoco con la desigual distribución de éstas, sino con normas puestas en vigencia para el ejercicio de la violencia por las potencias occidentales entre ellas, la cuasi invulnerabilidad práctica del campo dominante, *cero muerto* que deviene en norma ético-política principal. La guerra en la ex Yugoslavia durante 1999 ofreció una primera aproximación a la guerra con cero muerto mediante los bombardeos desde grandes alturas con importantes cantidades de víctimas civiles. La OTAN informó de 38004 ataques aéreos durante 75 días sin ninguna baja. Después, el entonces jefe del Estado Mayor del Ejército de los Estados Unidos el General Shinseki, reconoció públicamente que el ejército serbio se mantenía intacto una vez concluidos los ataques aéreos y que resultaba imprescindible pensar a futuro el empleo masivo de la infantería para controlar un territorio.

En el balance final de la razón político-militar, debe admitirse que la vida de un civil kosovar valía menos que la de un militar norteamericano, esta opción invierte los principios de la ética de la guerra en su versión estándar. El objetivo en aquel entonces, también ahora, era proteger la vida de los soldados, política ésta tanto de los Estados Unidos como de Israel y la OTAN. Ello no sólo revisa principios establecidos de la ética, sino también el derecho de los conflictos armados. Las obligaciones del Estado-nación ganan sobre los principios universales enunciados en el derecho internacional humanitario: los "danos colaterales"

Michael Walzer y Avishai Margalit apuntan: "Su tesis (la de Kasher y Yadlla), para decirlo cruelmente, es que la seguridad de 'nuestros' soldados importa más que la 'sus' civiles. Nuestro principal desacuerdo, sostiene que esta tesis es falsa y peligrosa. Esta erosiona la distinción entre combatientes y no combatientes, lo que tiene una importancia decisiva para la teoría de la justicia en la guerra (*ius in bello*)" (Margalit, 2009). Las acciones israelíes en Gaza en 2014 constituyen una demostración de lo expuesto por estos dos investigadores. Otra vez, el fin justifica los medios. A lo que agrega Chamayou: "...los drones salvan *nuestras* vidas. Por ello se nos dice que son 'morales'. Se trataría en este caso de una tecnología *humanitaria*. El dron como arma *moralmente obligatoria* según sus partidarios recupera el antiguo discurso de los *ataques quirúrgicos*". (Chamayou, 2013, p. 203)

El ex director de la CIA, Leon Panetta, sostiene que el dron "...es muy preciso, muy limitado en términos de danos colaterales" partiendo de evidencias falsas. La precisión de un arma depende de con qué se la compare. La CIA sostiene que es necesario compararlos con las bombas lanzadas en Dresde o en Hiroshima y resulta obvio que en esta comparación los drones son más precisos que los bombardeos mencionados de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, para evaluarlos se los debería cotejar con las armas disponibles para idéntica función táctica. Por ejemplo, la opción para matar a Osama Ben Laden estuvo planteada entre un dron o un comando, no entre un bombardeo masivo

sobre Abbottabad como ocurrió en Dresde. Resulta entonces una comparación que no depende de formas similares sino de la equivalencia de funciones.

La precisión del tiro y un impacto más o menos limitado a partir de la identificación adecuada del blanco es proporcionada por la exactitud del láser, lo que no puede ser controlado es la magnitud de la explosión y el daño consecuente. La tesis sobre los drones se fundamenta en que los mismos constituyen aparatos éticos de precisión, generando al mismo tiempo una confusión: ¿qué capacidad poseen para discernir entre un blanco correcto y otro incorrecto? La precisión del golpe no le da pertinencia al blanco, ¿o la precisión de la cuchilla de la guillotina distinguía entre culpables e inocentes?

¿Cómo se puede reconocer visualmente a una persona o a un combatiente?, en particular cuando hoy los blancos son enemigos sin uniforme, lo que complica diferenciarlos cuando no aparece ningún signo distintivo convencional. Un oficial yemenita dice: “En Yemen todos los habitantes están armados, ¿cómo se puede discernir entre supuestos militantes y yemenitas armados?”

El Derecho de los Conflictos Armados prohíbe atacar a civiles, con la única excepción de que éstos participen de manera directa en las hostilidades. Ello impone una pregunta: ¿participante directo en qué hostilidades cuando no hay combate? Esto crea una curiosa paradoja: se renuevan las capacidades de los drones para diferenciar combatientes de no combatientes eliminando de esta manera aquello que conforma la condición básica de la diferenciación: el combate. La aplicabilidad del principio de distinción es lo que esta arma pone en cuestión, ¿cómo identificar al enemigo?, ¿cómo detectar un combatiente cuando no hay combate? Se produce entonces un pasaje insidioso de la categoría de “combatiente” a otra de “presunto militante”. La ecuación combatiente igual militante sirve para ampliar el derecho a matar más allá de los límites jurídicos clásicos. De esta forma el concepto de blanco legítimo se reviste de una elasticidad indefinida. A propósito de ello, el *New York Times* se preguntaba “...cómo distinguir un combatiente, respuesta: todo individuo masculino en edad de combatir”. Un anónimo atribuido a un oficial norteamericano dice “...contamos los cadáveres, pero en verdad no estamos seguros de quién se trata” (Chamayou, 2013, p. 206)

Los clásicos, definieron la ética como una doctrina del bien vivir y bien morir. Chamayou agrega lo que él denomina neoética como la doctrina del bien matar. Desde este punto de vista, la idea del *cerco muerto*, verdadero escándalo moral, nos está planteando por detrás que algunas vidas son indispensables y otras no tanto, lo que expone una desigualdad radical en el valor de la vida y rompe el principio de igual dignidad de las vidas humanas, principio éste de igualdad ontológica.

Albert Camus, al igual que antes Dostoievski, en su obra *L’homme revolté* plantea el problema del asesinato político proclamado como el *modus operandi* de grupos terroristas rusos a inicios del siglo XX. Estos grupos, incapaces de movilizar a la sociedad contra el régimen zarista, optaron por el sacrificio personal, identificando en muchos casos a la muerte con el suicidio. Apunta Camus: “...morir, por el contrario, anula la culpabilidad y también el crimen” (Camus, 1958, p. 211) El asesino aparece negado con su victoria.

Valzer, refiriéndose a Camus, expone la tesis de que el análisis del Premio Nobel francés se vincula con el asesinato y no con la ética de la guerra ¿cómo justificar el homicidio cuando no existe combate?, ¿habrá que referenciarse con la doctrina del asesinato político? Los agentes de la “guerra sin riesgos”, al igual que los autores de atentados con explosivos, aparecerían como idealistas y no terroristas. Nuevamente Camus: “Otros

hombres vendrán después de aquéllos, animados de la misma fe intransigente y no admirarán que cualquier vida es equivalente a otra vida. Llegará entonces el tiempo de los verdugos filosóficos y del terrorismo de Estado”

Hugo Grocio, refiriéndose al uso del veneno para matar, decía: “...el derecho común de las naciones jamás permitió el empleo de veneno para liberarse del enemigo” (Grocio, 2013, p. 220) Se impide de esta forma el empleo de un arma que por naturaleza priva al oponente de la libertad de defenderse, ello ha sido consagrado por el *ius gentium*.

La guerra, tal como es analizada por Clausewitz, es un duelo en el cual impera la igualdad de derechos, de no ser así el duelo de la guerra devendría en asesinato. Aparecen dos paradigmas opuestos en la conceptualización jurídica de la guerra: uno de ellos de carácter penal la asimila a un castigo legítimo, el enemigo es culpable y debe ser castigado, la violencia armada es la sentencia; el otro se refiere al derecho contemporáneo partiendo del principio de igualdad en el derecho a matar, igualdad jurídica de los combatientes. Se mata sin crimen, principio fundador del *jus in bello*; la guerra entonces queda como una actividad mediante la cual se puede eliminar a otras personas sin cometer un crimen, es el homicidio descriminalizado.

¿En nombre de qué principios el derecho de los conflictos armados puede descriminalizar el homicidio?, ¿a partir de qué zócalo normativo? El derecho a matar impunemente en la guerra descansa sobre una premisa estructural tácita: si existe el derecho a matar sin cometer un crimen es debido a que este derecho se encuentra mutuamente acordado. De esta forma la descriminalización del homicidio guerrero presupone una estructura de reciprocidad. ¿Qué acontece cuando la reciprocidad desaparece? Los principios de la guerra tradicional (matar o morir) son reemplazados por lo más parecido a una excursión de caza: la guerra degenera en matar al otro. Esta es la situación que instala el empleo de los drones en las guerras asimétricas.

En los discursos relativos a la ética militar, se plantean una serie de interrogantes ¿el empleo de drones es compatible con los principios del derecho de los conflictos armados?, ¿es compatible con los principios de distinción y proporcionalidad? La guerra asimétrica deviene en una relación unilateral cuyo objetivo es matar al otro, al enemigo se lo deja sin la posibilidad de combatir, se impone entonces la ética de los verdugos o ejecutantes, no la de los combatientes, y así la guerra deviene de más en más en una suerte de operación policial sin ley. Los partidarios de los drones pretenden privar al enemigo de la posibilidad material de combatir, del derecho al combate, con estas actitudes no solamente se extermina al enemigo, sino también al derecho.

El ex director del Departamento jurídico del ejército israelí, Daniel Reisner, sentencia: “Si usted hace algo durante un tiempo suficientemente largo, el mundo terminará por aceptarlo. El derecho internacional progresa a través de sus violaciones. Inventamos la tesis del asesinato colectivo y la hemos impuesto” (Reisner, 2013, p.231) ¿Qué cuadro legal puede respaldar los ataques con drones?, en relación con esta pregunta en los Estados Unidos se observa una gran nebulosa cargada de ambigüedades.

Los drones entran mal en los marcos jurídicos establecidos. Dos formas son posibles: ‘el derecho de los conflictos armados’ o el *law enforcement*, que podría traducirse en “derecho de policía”, fuerzas de seguridad o militares que operan en contextos donde existe la violencia por debajo del nivel que podría calificarlos de conflictos armados. La diferencia entre los dos modelos debe buscarse en lo que separa en el uso de la fuerza

letal las prerrogativas de un soldado en el campo de batalla a las de un oficial de policía en una patrulla: el primero puede ‘tirar a matar’ sobre un blanco militar legítimo, el segundo puede hacerlo como último recurso, como respuesta proporcional ante una amenaza inminente.

¿Qué vale el drone utilizado como arma en el cuadro del *law enforcement*? Debería ser empleado para capturar al individuo dándole la oportunidad de rendirse. Nils Melzer dice: “Las autoridades no pueden usar más fuerza de la estrictamente necesaria para proceder a una detención, defenderse a sí mismas o defender a otro de un ataque” (Melzer, 2008, p. 89) En este caso el empleo de la fuerza letal adquiere carácter de excepción. Por otro lado, el uso de la fuerza letal que no respeta estas condiciones es considerado por definición una ejecución extrajudicial. El drone, entonces, no se conforma al principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza.

Mary O’Connell dice: “Lo que no pueden hacer los drones es conformarse a las reglas policiales para el uso de la fuerza letal que valen fuera del campo de batalla. Según el *Law Enforcement*, debe existir la advertencia antes del empleo de la fuerza letal” (O’Connell, 2010, p. 2) El drone tira a matar, es una fuerza letal y como lo señalan analistas de los Estados Unidos: “...la única opción operacional disponible” La doctrina, entonces, consiste en matar antes que capturar. Hace algún tiempo refería el *New York Times*: “Obama evita las complicaciones vinculadas con las detenciones decidiendo, en los hechos, no tomar prisioneros vivos” (New York Times, 2013, p. 235), más adelante en el mismo artículo: “...cambió Guantánamo por Pedrator”.

Algunos sostienen que las operaciones con drones están incluidas en el derecho de guerra, a lo que retruca Kenneth Anderson (Anderson, 2010, p. 32): “Las sucesivas administraciones olvidaron tener en cuenta que son los tratados de derecho de la guerra que definen los conflictos armados (...) aun con un actor no estatal se requiere un combate sostenido y persistente, también un lugar, definido de manera precisa y no todo el planeta”.

Los agentes de la CIA que pilotan parte de los drones son civiles, lo que plantea un inconveniente suplementario, pues su participación en un conflicto armado podría llegar a encuadrarse como crimen de guerra, siempre y cuando el drone se conforme al derecho de la guerra que, siguiendo este razonamiento, no se puede emplear en Yemen o Paquistán porque allí no existen conflictos armados.

Entre guerra y acción policial, entonces, aparece un híbrido jurídico que favorece a dos regímenes sin subordinarse a ninguno. La caza militarizada de hombres encuentra una expresión legal adecuada bajo la forma de un derecho mundializado de letalidad policial, la guerra-caza no se define únicamente a partir de una cierta relación con el enemigo, sino más bien por una cierta decisión marcada por el desentendimiento vital del decisor. En régimen republicano es imprescindible contar con la aprobación de los ciudadanos. El “pacifismo democrático” de Immanuel Kant medía los costos y beneficios de la guerra. Sin embargo, este destacado pensador no conoció un escenario: ¿qué ocurría si se encuentra un medio para reemplazar a los ciudadanos soldados por otros instrumentos de guerra? Esta es una opción no prevista fundada en preservación por sustitución. Otro intento similar de hacer lo mismo fue en su tiempo el empleo de tropas coloniales indias por parte del Reino Unido o actualmente los ciudadanos de origen latino por los Estados Unidos. De esta manera, los costos de la guerra se externalizan y el pacifismo democrático de Kant hoy deviene militarismo democrático. Con riesgos transferidos a

indígenas o a máquinas, adquieren validez las ideas enunciadas en 1902 por Hobson cuando observaba que aun cuando la carga del militarismo se reduce para la población de las metrópolis, los riesgos de guerra se incrementan pues éstas tienden a ser más frecuentes y más bárbaras, en tanto que las vidas inglesas aparecen menos implicadas. Por ello la dronización de las fuerzas armadas altera las condiciones de la decisión hacia la guerra al generar la externalización de los riesgos.

El drone, por otro lado, no sólo reduce los costos políticos asociados a pérdidas de vidas nacionales; reduce también los costos económicos ligados a los armamentos y reduce los costos éticos asociados a los efectos percibidos de la violencia cometida: cuanto más el arma aparece como “ética” es más aceptable socialmente y podrá ser más usada.

Otra cuestión tiene que ver con que los drones se sustituyen de manera imperfecta a las tropas terrestres, su uso exclusivo genera reacciones contraproducentes en términos de estrategia contra insurreccional, como ha sido analizado más arriba. Otro aspecto es la autonomización social y material creciente del aparato del Estado. Beverly Silver propone analizar esto desde los movimientos sociales: en su tiempo la industrialización de la guerra confirió más importancia numérica y mayor centralidad a la clase obrera y a la conscripción masiva de ciudadanos, entonces los dirigentes políticos tenían una estrecha dependencia social para ejercer el poder militar. El caso de Vietnam es ilustrativo al respecto: fuertes movimientos de protesta en los Estados Unidos contra la guerra, sumados a las luchas por los derechos civiles y reivindicaciones sindicales impidieron a las autoridades la continuación de la guerra, perdida políticamente, si bien no desde un punto de vista militar. Las FF AA norteamericanas nutrían sus efectivos con soldados conscriptos. A partir de 1975 se comenzó a trabajar para modificar el denominado “modo de guerra”. La nueva estrategia consistió en acrecentar el peso la guerra capital-intensiva, no más conscripción. Trabajar con contratistas privados y sistemas de armas cada vez más perfeccionados. De esta manera el ejército de ciudadanos es sustituido por el “ejército del mercado”

Dos preocupaciones aparecen entonces: para el fabricante, vender nuevas armas, para el dirigente político preservar su capital electoral, ambas complementarias. En 2010 decía el Ministro de Educación de los Estados Unidos: “...75% de los jóvenes norteamericanos que hoy tienen entre 17 y 24 años de edad son incapaces de incorporarse al ejército, porque aún no obtuvieron su título secundario o porque tienen un legajo judicial que nos declara no aptos”

Cuando una Nación no cuenta con jóvenes en condiciones para ingresar a la milicia, tiene ante sí dos alternativas: reinvertir en capital humano, en salud y educación; o reconsiderar su apreciación de la guerra. Esto último reduce la dependencia de las FF AA en relación con el capital humano. El objetivo de la dronización apunta a conciliar el deterioro creciente del brazo social del Estado en un mundo globalizado con el mantenimiento operativo de las fuerzas armadas.

Otro tema sumamente importante se relaciona con la pregunta acerca de ¿dónde se halla el sujeto del poder?, cuestión acuciante que tiene como trasfondo a la *doxa* neoliberal, podríamos arriesgar una opinión diciendo que tal sujeto tiende a borrarse. Ejemplo de ello, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos prevé “reducir gradualmente la “autonomía supervisada” lo que bien podría tender hacia una autonomía total. En este punto aparecen en escena los robots, Ronald Arkin, experto en robots,

aboga por una “robótica letal y autónoma”, sosteniendo que los robots son más éticos que los humanos sobre el campo de batalla, pudiendo comportarse de una manera “más humana”, “a partir de su precisión se los podría programar para respetar la ley”

Los robots no tienen miedo, enojo, frustración o venganza, no tienen afectos, ¿son máquinas más humanas que los humanos? Chamayou dice “...con ideas de este tipo para lograr una auténtica humanidad es necesario liquidar a los seres humanos”.

El actual Derecho de los Conflictos Armados distingue entre las armas concebidas como cosas y el combatiente pensado como una persona responsable del empleo de las armas. El uso de robots letales eliminaría esto. Si un robot comete un crimen de guerra ¿quién es el responsable?, ¿el general, el Estado, el industrial que lo fabricó? De esta forma se puede pasar del crimen de guerra al accidente militar industrial donde el único personaje directamente identificable es la víctima. El robot, en consecuencia, puede ser considerado como un dispositivo que fabrica irresponsabilidad. Táctica y estrategia se juntan, tienden a desaparecer los estadios intermedios (tiempo y espacio) el fin se pega al medio.

La robotización integral refuerza la tendencia a la centralización de la decisión: lo militar sustituye a lo político, se invierte la conocida y siempre vigente *Fórmula* de Clausewitz y la política pasa a ser la guerra por otros medios. También, los robots podrían eliminar las imperfecciones humanas, por ejemplo, el no respeto de órdenes, actitud que puede conducir hacia una abierta desobediencia.

En tiempos de la guerra de Vietnam en 1973, las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos se manifestaban a favor de las “guerras a distancia” mediante el empleo de aparatos sin piloto. La guerra a distancia aparecía como más barata que la guerra aérea y más fácil para que el Congreso norteamericano la apruebe. Menos control parlamentario, más libertad para los militares, en fin, un *revival* del pensamiento estratégico estadounidense clásico. Ello, además, facilitaba extender la influencia del imperio en todo el mundo, disminuyendo las protestas: no más muertes de los propios soldados, no más prisioneros de guerra.

El problema se encuentra en que todas estas nuevas armas e ideas tienden cada vez más a borrar la distinción entre paz y guerra. Muy probablemente la guerra será la paz y viviremos en un estado de guerra perpetua y no de paz perpetua como lo pensó Kant.

6. Bibliografía

Clark, John W. *Remote control in hostils environemments* New Scientist. Vol. 22, N° 389. Abril 1964.

McConnell, Mike. Citado en *Obama’s War* de Bob Woodward. Simon and Schuster. New York, 2010.

Deptula, David. *Transformation and Air Force intelligence, surveillance and reconnaissance. Remarks given at the Air Force Defense Strategy Seminar. US Air Force Headquarters.* Washington, 21 de abril de 2007

Scarry, Eliane. *The Body in Pain: The Making and Unmaking of the World.* Oxford University Press. New York, 1985.

Chamayou, Grégoire. *Théorie du drone.* La fabrique. Bayeux, 2013.

Chamayou. Ob citada

Crawford, George A. *Manhunting Counter-Network Organisation for Irregular Warfare*. Joint Special Operations University. Septiembre 2009.

Chamayou. Ob citada

Crawford, George A. Ob. citada.

Roux, Jean-André. *La Défense contre le crime: répression et prévention*. 2010 Paris.

Barnes, Julian. *Military refines a 'constant sfare against our enemy*. Los Angeles Time, 2 de noviembre de 2009.

Axe, David y Schachtman, Noah. *Air Force. All Seeing Eye Flops Vision Test*. Wired, 24 de enero de 2011.

Barnes, Julian. Ob. Cit.

Chamayou. Ob. Cit.

Citado por Chamayou.

Gregory, Derek. Citado por Jo Becker y Scott Share *Secret kill list Proves a Test of Obama's Principles and Will* NYT, 29 de mayo de 2012

Becker, Jo y Scott, Share. Ob.cit.

Porter, Gareth. *How McChrystal and Petraeus Built an Indiscriminate Killing Machine*. Truthout. 26 de septiembre de 2011

Foust, Joshua. *Unccountable Killing Machines: The True Cost of US Drones*. The Atlantic. 30 de diciembre de 2011

Joint Publication 3-24. Counterinsurgency Operations. 5 de octubre de 2009. VII-16

Chamayou. Grégoire. Ob. Cit.

Lewis, Michael. *¿How Should the OBL Operation be Characterized?* Opinio Juris. 3 de mayo de 2001

Lewis, Michael. *Drones and the Boundaries of the Battlefield*. Texas International Law Journal. Vol 47, Nº 2, junio de 2012.

O'Connell, Mary Ellen. *Unlawful Killing with Combat Drones. A Case Study of Pakistan 2004-2009*. Abstract Notre Dame Law School, legal Studies Research. Paper 09-43. Año 2009

General Mc Chrystal. Citado por Grégoire Chamayou.

Citado por Barry Bearak *Death on the ground, US Raid Kills Unknown Number in an Afghan Village*. NYT, 13 de octubre de 2001

Keen, F. S, *To What Extent Would the Use of the Latest Scientific and mechanical Methods of War affect the Operations on the North-West Frontier of India?* Journal of the United Service Institution of India 53, Nº 233, 1923.

Drones -(245- 267)

Kilcullen, David. *Countering Global Insurgency*. The Journal of Strategic Studies. Vol 28, Nº 4. Agosto de 2005.

Matulich, Peter. *Why Coin Principles Don't Fly with Drones*. Small Wars Journal. Febrero de 2012

Chamayou. Ob. Cit.

Citado por Chamayou.

Gusterson, Hugh. *An American suicide bomber?* Bulletin of the Atomic Scientist. 20 de enero de 2010. www.thebulletin.org/web.edition/columnists/hugh-gusterson/american-suicide-bomber.

Mao Tsetung. *La Guerra prolongada*. Escritos militares. Edición Lenguas Extranjeras. Beijing 1968.

JDN 2/11 *The UK Approach to Ummanned Aircraft System*. The Washington Post. 24 de abril de 2011

Chamayou. Ob. Cit.

Freud, Sigmund. *Introducción al psicoanálisis de la neurosis de la guerra*. Résultats, idées, problèmes. PUF, Paris, 1984.

Forum de discusión de la comunidad militar <http://www.militarytimes.com/>

Chamayou. Ob. Cit.

Grossman, Dave. *On Killing. The Psychological Cost of Learning to kill in War and Society*. Back Bay Books. NY, 1995.

Milgram, Stanley. *Obedient to Authority: An Experimental View*. Harper & Row. NY, 1974.

Lenahan, Michael. Citado en Chamayou,

Margalit, Avishai y Walzer, Michael. *Israel. Civilians & Combattants*. New York Review of Books. 14 de mayo de 2009

Chamayou. Ob. Cit.

Chamayou. Ob. Cit.

Camus, Albert. *L'homme revolté*. Gallimard. Paris ,1958.

Grotius, Hugo. Citado en Chamayou.

Reisner, Daniel. Citado en Chamayou.

Melzer, Nils. *Targeted Killing in International Law*. Oxford University Press. Oxford 2008.

O'Connell, Mary. *Law full Use of Combat Drones*. Cámara de Representates. del Congreso de los Estados Unidos. Subcomité de Seguridad Nacional. 20 de abril de 2010.

NYT. Citado por Chamayou.

Anderson, Kenneth. *Pedator over Pakistan*. The Weekly Standard. Vol 15, número 24. 8 de marzo de 2010.

Études *internationales*

VOLUME XLIX, N° 2, PRINTEMPS 2018

Le droit international des réfugiés face à une gouvernance mondiale en crise

Sous la direction de
Alain-Guy SIPOWO et Olivier BARSALOU

SECTION THÉMATIQUE

- **Olivier Barsalou et Alain-Guy Sipowo**, Les crises migratoires globales à l'aune de la raison souveraine
- **Audray Gratadour**, Les limites du droit dans la compréhension de l'afflux migratoire syrien
- **Alain-Guy Sipowo**, Les réfugiés syriens au Moyen-Orient entre vide juridique et instabilité chronique
- **Ndeye Dieynaba Ndiaye**, L'implication des pays tiers dans la lutte de l'Union européenne contre l'immigration irrégulière
- **Julien Ancelin**, Le principe de non-refoulement et de l'Union européenne à l'épreuve de la crise syrienne

ARTICLE HORS THÈME

- **Amélie Zima**, La construction politique de l'atlantisme en Europe centrale



HAUTES ÉTUDES
INTERNATIONALES



Québec, Canada

La presidencia argentina del G20

Pedro Villagra Delgado¹

La crisis financiera que afectó a países asiáticos y luego a Brasil a fin de la década de 1990, llevó a que en 1999 los miembros del G7 (los países más desarrollados del planeta: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido), propusiesen la creación de otro grupo de países que incluyese a las otras economías más significativas del planeta, convencidos de que la estabilidad y la gobernabilidad de las finanzas y la macroeconomía globales no podían ya decidirse ni garantizarse sólo con el concurso de los primeros. Era menester crear un ámbito de diálogo, cooperación y de toma de decisiones que fuese más allá y que incluyese a las principales economías emergentes, cuyo dinamismo se había vuelto crucial para el funcionamiento de todo el sistema.

En esa instancia inicial el G20, se creó a nivel de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales y lo integraron los miembros del G7 más Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, India, Indonesia, México, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

Los miembros del G20, representan en su conjunto aproximadamente el 85% del Producto Bruto global, alrededor del 75% del comercio, el 65% de la población y un porcentaje similar de la masa geográfica del planeta. Estos países han jugado, además, un papel sistémico muy importante en la elaboración de las normas o prácticas que rigen hoy a la comunidad internacional, desde luego con mayor o menor influencia en los distintos procesos conforme a su peso específico económico, político, estratégico o institucional, pero todos con una activa participación donde esas normas fueran elaborándose, sean éstas vinculadas a la economía o el comercio, al desarme y la no proliferación, a los derechos humanos o el derecho internacional, a la regulación de los espacios globales comunes o a la cooperación internacional y a las que hacen a la resolución de conflictos internacionales.

Puede afirmarse que la combinación de países que lo integran es correcta y representativa en función de los criterios señalados, aun cuando el G20 no se arroga representación alguna de quienes no lo integran.

La práctica por la que cada Presidencia incorpora durante su mandato a otros países a participar de las actividades del Grupo como invitados, sea a título individual o en representación de foros regionales y mantiene además contactos de acercamiento con otros países o grupos de países, es con el objeto de informarlos de los temas que componen la agenda del G20 y sus objetivos. Estas invitaciones y contactos complementan el mecanismo para que las visiones de quienes no están sentados a la mesa sean tenidas en cuenta y constituyan aportes sustantivos al debate y las acciones que se adopten. La Presidencia argentina ha invitado a participar de las labores del G20 este año a Chile y a los Países Bajos, así como a Jamaica en representación de CARICOM, Singapur por ASEAN, Rwanda por la Unión Africana y Senegal por NEPAD.

¹ Embajador, Sherpa argentino del G20

Al producirse la crisis global financiera en 2008, se decidió elevar el G20 a nivel de líderes porque se consideró necesario adoptar decisiones políticas para dar respuesta a una de las mayores crisis que haya tenido lugar nunca. Se consideró que, sin la acción cooperativa concertada de los principales actores de la comunidad internacional, la crisis podía llevarla al colapso del sistema económico global en su conjunto, con las tremendas consecuencias que ello podría haber acarreado tanto desde el punto de vista económico como político. Esa cooperación prevaleció y ello permitió que, aunque las consecuencias de la crisis hayan sido muy serias, el sistema en su conjunto resistió y se evitó un colapso de imprevisibles consecuencias.

El G20 se ha convertido en el foro pre-eminentemente de coordinación de políticas económicas. No es un organismo internacional, sino un mecanismo informal de líderes que provee un ámbito para que, sin cortapisas, éstos puedan discutir y acordar sobre temas de interés global, con un enfoque cooperativo y con el propósito de encontrar soluciones.

La elevación del G20 a nivel de Cumbres de Líderes, tuvo también el efecto de ampliar los temas que considera, yendo más allá de los temas financieros y macroeconómicos que constituyeron su agenda original, incorporando temas sociales, políticos o vinculados a la gestión de los espacios comunes del planeta, que se vinculan también con las finanzas y la macroeconomía por los efectos que tienen sobre ellas que, además, son de interés directo de las agendas políticas de la humanidad.

La composición del G20, hace que sea una suerte de mesa principal para abordar y acordar políticas y acciones de impacto global. Estar sentado en esa mesa tiene gran importancia y constituye un privilegio que la Argentina valora. Desde ella participamos como miembro de pleno derecho, en la elaboración y el resultado las decisiones que se adoptan, cuyo objetivo es producir efectos globales y sistémicos que, de un modo u otro, afectan a todos los países, participen o no del sistema.

La decisión del Presidente Mauricio Macri, al inicio de su mandato, de postular a la Argentina para la Presidencia del G20 en 2018, envió una clara señal de la intención de volver a jugar un papel relevante, no sólo en este foro, sino en la comunidad internacional en su conjunto. Demostró que estábamos dispuestos a asumir los desafíos y responsabilidades que ello comporta y poner nuestras mejores aptitudes en acción. El haber sido seleccionados para ejercer esta Presidencia del G20 que culminará en breve, constituyó una muestra de confianza de todos los miembros de este foro principal sobre nuestro compromiso y capacidades. Las casi 80 reuniones ya celebradas de Grupos de Trabajo, Ministeriales y de los denominados Grupos de Afinidad, que representan a distintos sectores de la sociedad civil, y sus resultados, indican que hemos sabido honrar esa confianza.

El lema de la Presidencia argentina del G20 fue: “Construyendo consensos para un desarrollo equitativo y sostenible”, enfatizando en la necesidad de reconstruir el consenso a pesar de las diferencias. El objeto de nuestros esfuerzos es lograr un desarrollo equitativo y sostenible, tanto desde el punto de vista social y económico como ambiental. Esto subraya también que buscamos un G20 centrado en la gente real, en nuestros pueblos, y que realmente sean ellos los beneficiarios de nuestras acciones.

La Presidencia comporta no sólo participar en las decisiones sino coordinar la agenda de todo el mecanismo, la selección de las prioridades y la elaboración de los documentos, incluyendo la declaración de los Líderes, para su consideración en la Cum-

bre. Para ello es esencial trabajar estrechamente con todos los miembros, actuando como amigable componedor y teniendo en cuenta sus intereses y preocupaciones.

El G20 opera por consenso y ello comporta el diálogo, voluntad política y vocación de explorar y alcanzar soluciones que puedan beneficiar a todos, incluyendo a aquellos que no son miembros del G20. La estabilidad y gobernabilidad financiera y macroeconómica puede contribuir significativamente a la paz, el crecimiento inclusivo, el desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida de la gente en todo el globo.

Su eficacia para responder ante crisis se puso de manifiesto cuando en 2008, al elevarse a nivel de Cumbre, fue posible acordar financiamiento de emergencia rápido para reactivar la economía global a través de los llamados “paquetes de estímulo”, se propiciaron reformas a las instituciones financieras internacionales y para mejorar el monitoreo de las nacionales; se adoptaron medidas concertadas para reforzar la calidad de los órganos regulatorios del sistema financiero en los mercados cuyas políticas fiscales y monetarias habían llevado a la crisis; y se creó una red de seguridad global para prevenir la expansión de las consecuencias de estas crisis en el futuro. Estas medidas cruciales produjeron buenos resultados. La agenda del Canal de Finanzas del G20, cuyos temas fueron la razón de su creación y constituyen todavía hoy el meollo de los que aborda el Grupo, incluyen: alcanzar un crecimiento sólido, sostenido, equilibrado, inclusive y equitativo; políticas fiscales que asistan a ese crecimiento; el fortalecimiento de la red de seguridad financiera global y el papel central que en ello debe jugar el FMI; atender los riesgos de la economía global; los flujos transfronterizos de capital; el desarrollo de sistema impositivo internacional que sea globalmente justo, sostenible y moderno; añadir transparencia y capacidad de reacción al sistema financiero global; promover las inversiones para infraestructura para el desarrollo facilitando que los proyectos con este fin se constituyan en una clase de activos; la arquitectura financiera internacional; la inclusión financiera y las finanzas inclusivas; el combate al financiamiento del terrorismo, del crimen organizado o la corrupción; etc. Todos estos temas contribuyen de manera sustantiva a dar solidez, transparencia y estabilidad al sistema financiero internacional y a la macroeconomía.

Desde la elevación a nivel de Cumbres, el G20 se ha ocupado también de temas políticos y sociales en el Canal de Sherpas. En algunos casos dando continuidad a agendas que vienen de cumbres anteriores y constituyen el legado del G20 y en otros instalando nuevos temas o dándoles una perspectiva diferente de la que tuvieron en el pasado.

Así, durante la Presidencia argentina hubo Grupos de Trabajo sobre Economía Digital, Empleo, Educación (por primera vez y por iniciativa argentina), Salud, Anticorrupción, Agricultura, Comercio e Inversiones, Sustentabilidad Climática, Transiciones Energéticas y Desarrollo, con nutridas agendas concretas de cada uno de esos grandes temas que también están muy vinculados entre sí, por lo que la coordinación fue indispensable para lograr coherencia en las propuestas y acciones, evitando también duplicaciones de esfuerzos.

La sociedad civil, por su parte, participó con los denominados Grupos de Afinidad, que no son parte del G20, pero que trabajan analizando temas de su agenda y ofreciendo reflexiones y recomendaciones para los Líderes. Durante la Presidencia argentina tuvimos grupos de: Negocios (B20), Sociedad civil (C20); Trabajo (L20); Ciencia (S20); Centros de Pensamiento (T20); Mujer (W20); y Juventud (Y20). Todos realizaron una intensa labor

con sus pares de todos los demás países miembros y elaboraron propuestas y recomendaciones muy útiles que han sido elevadas a los Líderes por vía de los Sherpas.

La Argentina puso como prioridad el futuro del trabajo, vinculado a la educación y la digitalización, procurando asegurar que las nuevas tecnologías que están cambiando el mundo y los modos de producción y de vida a pasos agigantados, traigan beneficios para la gente, mejores empleos, bienestar, paz y prosperidad. Para ello será menester que tanto las futuras generaciones como las actuales se capaciten en las nuevas tecnologías que irán surgiendo para acceder a los nuevos empleos, profesiones y modos de trabajo que están e irán surgiendo, produciendo una transición no traumática de profesiones que irán reduciéndose o desapareciendo, a las nuevas. De allí que el futuro del empleo esté íntimamente ligado a la educación y a la economía digital y por eso, La Argentina puso este tema y sus distintas facetas en el centro de la agenda del G20, celebrándose incluso una reunión ministerial conjunta de Empleo y Educación. En un mundo donde la ubicación de las fuentes de trabajo añade los espacios virtuales localizados en cualquier lugar del planeta, los desafíos y sus respuestas serán transfronterizos y por ello es menester actuar concertadamente para proveer oportunidades y preservar la calidad de vida de nuestros pueblos.

Otra prioridad de la presidencia argentina del G20, son las inversiones para proyectos de infraestructura para el desarrollo y de allí la ya mencionada procura de reglas y estándares que permitan que aquellos puedan convertirse en una clase de activos para recibir financiamiento también desde el sector privado que faciliten su concreción.

La otra gran prioridad argentina es asegurar el acceso a una alimentación de calidad para toda la humanidad y mejorar la participación de la producción de alimentos en las cadenas globales de valor, aumentando la productividad y promoviendo prácticas sostenibles con la preservación del planeta. Nuestro país es un gran productor de alimentos sanos y de calidad, cuenta con recursos y tecnologías de avanzada para incrementar ese papel en el futuro y puedo contribuir notablemente en avanzar este objetivo.

La igualdad de género también fue destacada entre los objetivos de la Presidencia argentina, yendo más allá del empoderamiento de la mujer y en la procura alcanzar las metas de reducir la brecha entre empleos entre hombres y mujeres, e incluyendo la perspectiva de género en todos los temas de la agenda del G20, incluyendo en aquellos de naturaleza financiera. Ello con el convencimiento de que la plena inclusión de la mujer en todos los órdenes de la vida productiva sólo constituye un acto de justicia, sino que tiene también un eminente sentido económico porque es mucha la riqueza que se pierde por no alcanzar esa plena participación.

La lucha contra la corrupción es también un elemento central de la agenda de la Presidencia argentina del G20, como lo es la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo, que resulta crucial para cerrar la creciente brecha de desigualdad que se profundiza en todo el mundo.

Los temas que muy posiblemente generen mayores discrepancias y donde, por lo tanto, la búsqueda de consensos podrá ser más elusiva pero por ello mismo mucho más necesaria, serán el cambio climático con especial referencia al Acuerdo de París que casi todos los países del mundo, incluso la Argentina, apoyan, pero del que los EEUU ha anunciado que se retirará; y el libre comercio, la lucha contra el proteccionismo y la defensa de un sistema multilateral basado en reglas y centrado en la Organización Mundial del Comercio, que algunos países consideran que debe ser objeto de una revisión para adap-

tar esta organización a los cambios del paradigma productivo producido en las últimas décadas. Aun cuando el G20 no es un foro adecuado para dirimir o replicar los debates puntuales de la OMC, si puede serlo para tener una discusión conceptual entre sus Líderes sobre cuáles podrían ser las pautas de ese aggiornamento, sobre los modos de fortalecer el sistema multilateral de comercio, corregir sus deficiencias e identificar las causas de los desequilibrios comerciales existentes.

El multilateralismo y un sistema universal basado en reglas aplicables a todos, pequeños y poderosos por igual, de modo de garantizar a los primeros la equidad y protección basada en el derecho y no en el poder, está siendo cuestionado en beneficio de arreglos bilaterales. Estos pueden sin duda ser también de gran utilidad, pero si sólo ellos fijan las pautas, los débiles se verán en desventaja al negociar contra los poderosos y eso disminuirá la percepción de justicia del sistema global internacional vigente, conspirando contra la percepción de que todos se benefician de que éste exista y que sus reglas se apliquen a todos, proveyendo a los más vulnerables la fuerza del derecho.

Ese es el mundo que el G20 debe contribuir a crear, donde todos los habitantes del planeta puedan gozar de bienestar en libertad en un ambiente sano y sostenible. No tiene porqué ser un objetivo utópico ya que, de alcanzarse, todos vivirán mejor y en armonía en todos los confines de globo.

La Argentina ha venido reflejando en su Presidencia del G20, nuestras tradiciones, historia y pertenencia, y así hemos procurado aportar una visión desde el Sur, desde nuestra región, desde la perspectiva del mundo en desarrollo que busca una mayor integración.

Es una gran oportunidad para que mostremos que los argentinos podemos estar a la altura de grandes desafíos y que tenemos un papel significativo que jugar en la comunidad internacional. Lograr los consensos que quisiéramos no será fácil porque existen diferencias importantes entre los principales actores sobre temas cruciales. No obstante, procuraremos actuar de buena fe acercando posiciones, teniendo presente nuestros propios intereses y los que apunten un mundo donde prevalezca la cooperación. Si conseguimos alcanzarlo, el éxito de este proceso será bueno para la Argentina en su conjunto y todos podremos hacer nuestros aportes positivos, como ya se han venido haciendo en diversos puntos del país donde han tenido lugar las múltiples reuniones de esta Presidencia.

La Cumbre del G20, debe ser un símbolo de nuestra vocación por abrazar al mundo y recuperar la Argentina abierta que nos hizo un país multicultural, un crisol de razas y culturas, conscientes de que nuestra mayor riqueza y grandeza está en nuestra gente. Nuestro ADN reclama volver a recibir lo mejor que el mundo tiene para ofrecernos y dar al mundo lo mejor de nosotros. Esta es una buena oportunidad en ese camino.

FORO INTERNACIONAL

VOL. LVIII

ABRIL-JUNIO, 2018

NÚM. 2

232

Lena Partzsch

Es hora de actuar. La legitimidad del poder de las celebridades
en el ámbito de las Relaciones Internacionales

Julián Durazo Herrmann

Tan lejos y tan cerca. Las relaciones México-Canadá en
perspectiva histórica

Mariana Chudnovsky y María Laura Cafarelli

Los cambios en las estructuras organizacionales del Estado
y su vínculo con la composición del empleo público.
Argentina, 2003-2016

Gabriel Fernandes Caetano y Alexandre César Cunha Leite

La política exterior de Dilma Rousseff y Enrique Peña Nieto
(2011-2015). La equidistancia protocolaria del eje
"Mariachi-Bossa Nova"

Carlos Pulleiro Méndez

La estatalidad del deporte internacional.
Pasado, presente, ¿futuro?

EL COLEGIO DE MÉXICO

Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano

Autores: Laura Caruso, Andrés Stagnaro (coordinadores)

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

ISBN-13: 978-950-34-1540-5

La Plata, 2017

Desde su fundación en 1919 la Organización Internacional del Trabajo (OIT) tuvo gran llegada en América Latina pese a que su surgimiento se debe a los tratados de paz europeos posteriores a la Gran Guerra.¹ Organizada por su constitución para funcionar en forma tripartita² buscó construir un sistema internacional de normas del trabajo del que pudieran participar activamente no sólo países considerados “centrales”, sino también países no europeos.³

El crecimiento que se ha dado en los últimos años en los estudios sobre esta organización, una de las más antiguas y con más impacto regional de las organizaciones internacionales creadas en los Tratados de Versalles, se evidencia en el libro *Una historia regional de la OIT: Aportes sobre regulación y legislación del trabajo latinoamericano*, editado por Laura Caruso y Andrés Stagnaro en 2017. La vacancia académica sobre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha sido materia de debate en los últimos años (van Daele 2010) y fue siempre mayor en español y sobre América Latina, dado que los estudios existentes fueron siempre pocos y en general se encuentran desactualizados (ver por ejemplo Belloni Ravest 1969 para el caso argentino; una excepción son los trabajos de Alexander, publicados en inglés. Ver Alexander 2009).

¹ La OIT se estable como agencia especializada e independiente de la Liga de las Naciones pero tiene antecedentes en el siglo XIX, como la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores (IALL – International Association for Labour Legislation) que rivalizó con los principios propuestos por la Primera y Segunda Internacional orientadas por el pensamiento marxista.

² La Constitución de la OIT aprobada en 1919 y sus modificaciones posteriores establecieron como método de gobierno del organismo el tripartismo, (2:1:1) -otorgando el derecho de voto tanto para gobiernos como para los representantes obreros y empresarios de los países miembro- y como forma de promoción de sus principios la adopción de *Convenios* y *Recomendaciones* internacionales a ser sometidas a las autoridades nacionales para su ratificación. Junto con esto la OIT creó un sistema de inspección en la búsqueda de garantizar el cumplimiento de las normas adoptadas y recomendadas globalmente.

³ Argentina fue uno de los países latinoamericanos en sumarse al organismo desde su fundación. También lo hicieron Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

En la última década, la cercanía con el centenario de la institución, la existencia de más financiamiento y la renovación de las preguntas de investigación sobre su funcionamiento, impacto y trascendencia han llevado -por fortuna- a que esa tendencia comience a ser revertida.⁴ En muchos de estos trabajos se deja en evidencia la variedad de asuntos a explorar cuando se indaga en el impacto que ha tenido en la región la OIT y que ha tenido América Latina en el organismo, tanto como la necesidad de crear una agenda de investigación colectiva y regional, algo que el libro editado por Stagnaro y Caruso viene a fortalecer.

De hecho, si se atiende a la organización que se le ha dado al volumen se verá que el mismo busca dar tratamiento a un tema vasto (tanto en términos temporales como temáticos y nacionales) organizando los aportes entre aquellos que debaten aspectos vinculados a distintos colectivos laborales presentes en la región -desde el trabajo esclavo hasta el empleo 'moderno'- y aquellos que hacen a la construcción de una relación de influencia e impacto de la OIT, atendiendo a influencias, redes e interconexiones de variado tipo.

La amplitud de temas, por ende, es considerable, pero vale la pena hacer un recorrido por los temas principales planteados, algo que haremos a continuación junto con algunas consideraciones generales y bibliográficas.

APORTES

Si realizamos el recorrido propuesto por los editores, nos encontramos en la primera parte del libro con el capítulo "La geografía diferencial de los derechos: Entre la regulación del trabajo forzado en los países coloniales y la disociación entre trabajadores e indígenas en los Andes (1920-1954)" de Rossana Barragán Romano. Este capítulo contiene una indagación original sobre las tensiones que genera el tratamiento de la cuestión "india" en América, cuando en forma simultánea la OIT comienza a lidiar con el status de las y los trabajadores en los países coloniales de África y Asia (al respecto puede verse también Rodríguez-Piñero 2005).

El trabajo de archivo realizado por la autora permite captar la tensión entre la misión de la OIT de instituir una legislación internacional de valor universal y estandarizada y la aparición de zonas y poblaciones "de excepción", asociadas en algunos casos a las relaciones de dominación imperialista y otras -como en América- a la invisibilización de determinados aspectos constitutivos de la propia formación social -como la cuestión racial- que se filtran como rasgos de atraso económico.

Aquí Barragán Romano sostiene que estas tensiones produjeron, en los hechos, que la OIT construyera una "geografía diferencial de trabajadores y derechos" asociando la idea de progreso a la extensión de las relaciones laborales "modelo" de las sociedades industriales europeas, algo que desde ya no tenía fácil traducción en otros espacios laborales y sociales. La propuesta que realiza es de sumo interés pues permite analizar a partir de un aspecto de la política del organismo hasta qué punto, y con qué límites, hubo una relación de la OIT con lo local, lo nacional - regional. Además permite pensar hasta

⁴ En inglés existen importantes estudios al respecto y otros están en curso en el marco del festejo del centenario en 2019. Entre otros puede verse Valticós et al. (2004); van Daele et al. (2010); Maul (2012) y McPherson y Wehrli (2015). Sobre América Latina ver también Herrera González et al. (2013).

donde esas realidades no europeas permearon a la propia OIT en su intento de arraigarse por ejemplo, en las Américas.

El segundo capítulo “Trabajo esclavo contemporáneo y trabajo forzado. Las políticas de la OIT y el Brasil en diálogo y conflicto, 1930-1990” de Norberto O. Ferreras presenta puntos de contacto con el trabajo anterior, explorando en este caso como fueron utilizadas, desde una perspectiva histórica, las categorías de trabajo esclavo y trabajo forzado tanto en el organismo como en sus recepciones locales (abordajes generales sobre el tema pueden encontrarse en Brass y Linden 1997 y; Maul 2012).

Con este capítulo Ferreras ayuda a comprender simultáneamente la existencia de resistencias a reconocer formas de trabajo esclavo en la región y las singularidades regionales que adquirió el truck system, como mecanismo de trabajo forzado por deuda. Centrado en el caso de Brasil, habilita a el o la lectora a conocer las tensiones que provocó al interior de ese país y en la relación de éste con la región y la propia OIT la discusión sobre la existencia o no de trabajo esclavo y su tratamiento (Costa y Wilson 2013), un debate que se dio además en forma paralela al tratamiento de la cuestión del trabajo indígena para las Américas.

A continuación se presenta el trabajo de Graciela Queirolo que analiza la forma en que fue abordado el trabajo femenino, tanto desde la OIT5 como por el Estado Argentino en los primeros sesenta años del siglo XX titulado “Igual salario por igual trabajo”: La Organización Internacional del Trabajo y el Estado argentino frente al trabajo femenino (1919-1960) Destacando el peso que tuvo el discurso “protector” del Estado y la conceptualización de la mujer-trabajadora como un subordinado de la identidad mujer-madre, se revisa la legislación laboral Argentina de los años veinte hasta la llegada del Peronismo en forma simultánea a la construcción que realizaba la OIT sobre el tema y que dio por resultado el Convenio nro. 100, relativo a la igualdad de remuneración entre varones y mujeres ante igual trabajo, adoptado en el año 1951.

El trabajo demuestra que la remuneración del trabajo femenino estuvo atravesada por la consideración de ese salario como “salario complementario” al del varón, consideración que el Estado suscribió, siendo productor a su vez de un discurso que buscó compatibilizar el trabajo femenino con el rol social asignado a las mujeres en torno a la reproducción y las tareas domésticas no pagas. Esa concepción del trabajo femenino y de los deberes de protección del Estado frente a la mujer-trabajadora como mujer-madre fueron parte formativa de las desigualdades del mercado de trabajo, algo que el trabajo destacada adecuadamente.

La segunda parte del libro comienza con el artículo de Andrés Stagnaro “La delegación argentina en Washington (1919): entre el prestigio internacional y la acción local”. Se trata de un trabajo de sumo interés tanto para los estudios sobre la OIT y su influencia en el sistema de relaciones laborales de la región como para la historia del Derecho Laboral argentino y del Departamento Nacional del Trabajo. Por un lado el capítulo permite captar adecuadamente cómo la expansión internacional de una lectura sobre el trabajo – y sus tratamientos en miras a la ‘paz social’ y la conciliación de clases- impacta en campos locales. Esto al calor del desarrollo de la propia OIT como impulsora de un ordenamiento

⁵ Otro tratamiento sobre el tema mujeres y la OIT puede encontrarse en el libro *Women’s ILO: Transnational networks, global labour standards and gender equity, 1919 to Present*, de reciente publicación (Boris, Hoehtker, y Zimmermann 2018).

social que, como bien señala el autor, tendía a divorciar el orden político-jurídico de los fundamentos económicos de la dominación social capitalista sirviendo a la vez como inspiración de modelos a aplicar, como vías de vinculación académicas e institucionales y finalmente, como formas de legitimación de determinadas agendas y actores en los países integrantes.

Para demostrar esos vínculos y sus impactos, el recorrido del trabajo reconstruye la participación argentina en la Conferencia de Washington en 1919, algunos de sus antecedentes y la actuación de Alejandro Unsain, que se demostrará clave para develar la circulación de ciertas ideas que sustentaron políticas e instituciones sobre el trabajo en Argentina. Se señala la importancia de esa participación específicamente para el desarrollo del Derecho Laboral local utilizando los informes y saberes adquiridos como dadores de coherencia y legitimidad interna. A la vez se demuestra como las intervenciones realizadas por la delegación argentina son informativas de la tensión que vivían los especialistas en torno a la imagen que quería darse del país y su desarrollo en términos de jurisprudencia, sosteniendo a la vez la idea de un país avanzado y ejemplar, e intercambiando y legitimando prácticas para su propio desarrollo.⁶

El segundo capítulo de esta segunda parte -titulada Funcionarios, redes, proyectos e ideas- aborda las formas en que fue tratado el trabajo marítimo por la OIT y el desarrollo que tuvo también la legislación al respecto en la Argentina. “Legislando en aguas profundas. La OIT, nuevas reglas para el trabajo marítimo y su desarrollo en la Argentina de la primera posguerra” de Laura Caruso es un muy interesante trabajo que aporta el estudio de un aspecto particular, pero permite considerar como operaron los actores locales en la red internacional que estaba fundando la OIT para promover una determinada regulación de las relaciones capital – trabajo, en este caso centrándose en las Conferencias marítimas y la regulación del trabajo a bordo. El capítulo se interconecta además con la investigación sobre el desarrollo local de la sindicalización, demandas y aspiraciones de los trabajadores navales en Argentina (Caruso 2016), permitiendo captar las tensiones entre esa conflictividad laboral, el Estado y las patronales y la construcción de una legislación nacional acorde a la promovida por los países “avanzados” dentro del sistema internacional.

El artículo siguiente es el de Patricio Herrera González, “Colaboraciones trasatlánticas de la OIT. Moisés Poblete y Vicente Lombardo Toledano (1928-1946)” en el que se explora la transferencia de experiencias y conocimientos en materia de legislación laboral y agencias sobre trabajo en América Latina. El capítulo incorpora un aspecto en desarrollo en los estudios sobre la OIT y América Latina: las relaciones profesionales y de colaboración entre funcionarios, sindicalistas, asesores técnicos y representantes estatales o sectoriales en la creación de una verdadera red internacional, algo que como mencionamos también aborda Andrés Stagnaro.

Fundado en un sólido trabajo de archivo y con el agregado de interesantes Anexos biográficos, el trabajo evidencia la circulación que tuvieron un rico universo de materiales (como proyectos; legislación; informes técnicos; noticias; análisis políticos y de temas laborales) y los intercambios académicos y profesionales que esa correspondencia permi-

⁶ La importancia que tuvieron esta y otras participaciones argentinas en la OIT a lo largo del siglo XX pueden verse también en Panettieri (2000); Suriano (2012); Suriano y Lobato (2006); Basualdo (2010); Caruso (2014); Zorzoli (2016, 2017).

tió. Además demuestra que esas interacciones estimularon la sistematización local de conocimiento, como es el caso del estudio *La libertad sindical en México* que realizó Lombardo Toledano en 1926, o iniciativas aún más ambiciosas como *Universidad Obrera de México*, fundada en 1936. Destaca que el reconocimiento también se produjo del otro lado del Atlántico, pues la OIT también se benefició de esa red de intercambios, permitiéndole ampliar su significación en la región en forma creciente desde los años treinta.

El anteúltimo capítulo del libro, “El Boletín Informativo de Leyes de Trabajo: Circulación de ideas y actores latinoamericanos sobre políticas sociales (1942-1951)” de Karina Ramacciotti, se suma al interés por comprender las influencias que sufrió el medio local en el abordaje de las “cuestiones sociales” y especialmente de aquellas vinculadas al trabajo analizando una publicación que no tuvo relación directa con el Estado ni con organizaciones políticas o sindicales nacionales. Busca evaluar como las “directivas” internacionales fueron usadas en el ámbito local para simultáneamente validar instituciones, actores y agendas de trabajo y al mismo tiempo enmascarar procesos políticos como el peronismo o minimizar la importancia de las demandas sociales y laborales de colectivos que enfrentaban el tono conciliador y técnico que se imponía como marca de la OIT y que era usado por ciertos sectores empresarios para promover las ideas de conciliación y negociación en las relaciones laborales.

Un aporte interesante es el que refiere a los intercambios cruzados entre esta publicación, el Boletín Informativo de Leyes de Trabajo y otras de la región o provinciales, además de la recepción de publicaciones científicas y las reseñas de libros que buscaban cubrir el desarrollo del área en el plano internacional. Esto reviste mayor importancia si se entiende que el desarrollo de la publicación se da en el marco de una enorme transformación del mundo del trabajo en Argentina asociada al surgimiento y consolidación del peronismo.

Finalmente, el último capítulo del libro, “Educar en derechos laborales: políticas y acciones desplegadas por la OIT en América Latina durante los años 1950-1970”, de Gabriela Scodeller examina las estrategias educativas de la OIT en un trabajo que reúne originalidad y amplitud en el tratamiento de un tema poco explorado. A partir de observar qué contenidos se divulgaron y cuál era la concepción política pedagógica de la OIT y su Programa de “Educación Obrera”, la autora propone entender qué modelos de trabajo, de relaciones laborales y de organizaciones sindicales eran promovidos por el organismo internacional. Para esto se centra en el análisis documental de los materiales producidos por ese programa –cuya riqueza es destacable– especialmente en los Manuales de Educación Obrera y en el Boletín Educación Obrera que se publicó a partir de 1964 y en el desarrollo de los Institutos y Centros Técnicos que buscaron establecer programas de cooperación situando a la OIT como referencia para la región. Pero señala la autora su rol no se detuvo allí ni en las innovaciones propuestas en términos de método o didáctica, sino que cada vez más las propuestas educativas incorporaron la capacitación laboral como orientación buscando incentivar la flexibilidad del trabajador frente a los cambios en los procesos de trabajo. De este modo, demuestra la autora, las iniciativas de la OIT enhebraron una particular forma de transmisión del conocimiento y aprendizaje orientado a los trabajadores sin desatender la promoción de determinado contenido: aquel que priorizaba la educación en los derechos laborales como correlato de un sindicalismo “profesional”, moderno y “responsable” alineado con los ideales de desarrollo y paz social.

CONCLUSIONES

Desde el final de la primera guerra mundial hasta nuestros días la organización del trabajo a escala planetaria ha cambiado enormemente. Los aspectos que esos cambios involucran son innumerables, tanto como lo son los cambios en las relaciones internacionales y en el sistema fundado justamente como producto de la guerra.

El estudio de la OIT y de otros componentes del sistema de las Naciones Unidas, como bien plantea Daniel Maul, permite algo así como el estudio del mundo y sus interconexiones “en miniatura” dándonos una oportunidad única de abordar temas complejos desde una mirada multidisciplinaria que además cuestiona las historias nacional-centradas.

Como puede apreciarse en este breve análisis del libro de Caruso y Stagnaro sobre la OIT y América Latina, estamos frente avances de investigación de gran interés para un amplio campo de especialidades pues aquí se enhebran temas estructurales de jerarquía como la importancia de América Latina para la OIT y visceversa (y la influencia cruzada entre regiones y organismos internacionales) tanto como la necesidad de profundizar abordajes multidisciplinares y regionales, un desafío cada vez más urgente en las Ciencias Sociales de la región.

Luciana Zorzoli

Becaria Postdoctoral de CONICET Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, UNLP – CONICET, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata – Argentina. CONICET - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
Research Associate, SOAS, University of London.. Correo: lzorzoli@fahce.unlp.edu.ar

“Razonamiento geopolítico. Construcción de representaciones geopolíticas de Chile y sus vecinos”

Autor: Juan Eduardo Mendoza Pino.

237pp

ISBN: 978-956-227-418-0

Bello Editorial, Santiago de Chile, 2018

Siempre es grato asistir a la publicación de un trabajo sobre geopolítica, pues el hecho nos viene a recordar que -contra lo que vaticinaban algunos- esa disciplina no sólo se encuentra plenamente vigente, sino que se enfrenta a interesantes desafíos en los próximos tiempos. Por cierto, ese placer es doble cuando el autor es un conocido colega, respetado en el mundo académico. Ambas circunstancias se cumplen con la obra “Razonamiento geopolítico. Construcción de representaciones geopolíticas de Chile y sus vecinos” (Bello Editorial, Santiago de Chile 2018) del chileno Juan Eduardo Mendoza Pino.

El título preanuncia lo que el autor llevará a cabo: la presentación de un razonamiento geopolítico en el cual confluyen instrumentos teóricos, epistemológicos y metodológicos. Ese razonamiento, que incluye conceptos y factores específicos, ayudará al empleo de la geopolítica para discernir la situación y alternativas evolutivas del escenario internacional en sus diferentes planos desde el local al global. En otras palabras, el razo-

namiento geopolítico -sugiere el autor- pone a esta disciplina al alcance de todo aquel que aplique el método adecuado, de manera objetiva y desapasionada, independientemente de toda otra cuestión. He aquí una ruptura de corte social entre la geopolítica de nuestros tiempos y la que se estudiaba en otras épocas, cuando era patrimonio de militares y diplomáticos.

Lo antedicho preanuncia al lector que la obra le proporcionará un adecuado marco teórico, con la consecuente terminología específica. Ambos elementos indisolubles, teoría y vocabulario emergen de un riquísimo proceso de casi dos siglos, que el autor relea de manera precisa sin sobreabundar en datos que no contribuyen a la presente obra. De esta manera, el lector no sólo obtiene un marco teórico, sino también una visión bastante adecuada del Estado del Arte.

En el repaso de autores geopolíticos un interesante aporte que efectúa el autor consiste en ir más allá de los enfoques anglosajones que en el siglo XX evolucionaron desde Mahan y Mackinder hasta Kissinger y Brzezinski en tal sentido es particularmente interesante su análisis del pensamiento del importante geopolítico francés Yves Lacoste y su especial valoración de los conceptos poder y espacio.

En ese marco teórico ya mencionado, la cuestión de los códigos y las representaciones en el imaginario colectivo de los actores. Los primeros refieren a supuestos estratégicos que un actor elabora para la comprensión del mundo y la orientación de su política exterior; incluye la identificación de posibles amenazas y sus respuestas, aliados y enemigos, entre otras cuestiones. El autor también le otorga centralidad a la idea de “modelo geopolítico” en tanto representación de una teoría que describe una realidad simplificada por medio de la reducción de escala.

El capítulo 2 se enfoca en los elementos del análisis geopolítico abordando la cuestión de los actores, el poder, el espacio geográfico y las representaciones geopolíticas, para finalmente retomar la cuestión de los mencionados códigos geopolíticos. Culminando la primera parte del libro el capítulo 3 se enfoca en los factores del método geopolítico, incluyendo tanto los permanentes como los no permanentes.

La segunda parte de la obra está dedicada al estudio de casos arriba anticipado. A través de cuatro capítulos se estudian las representaciones y códigos geopolíticos chileno, argentino, boliviano y peruano. Las conclusiones, finalizando la obra, le permiten al autor confirmar que el propósito general de la geopolítica es comprender los escenarios que un actor debe enfrentar, y que demandan apreciaciones geopolíticas. Éstas incluyen modelos y códigos que permiten la construcción de representaciones geopolíticas que persisten en el imaginario colectivo de los actores.

En definitiva, tanto para quienes conocemos y nunca dudamos de la relevancia de la geopolítica, como para aquellos que no la conocen o mantienen prejuicios respecto a ella, la lectura del libro de Juan Eduardo Mendoza Pino es altamente recomendable.

Mariano Bartolomé

Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor titular de la Universidad del Salvador y de la Universidad Austral. Investigador del proyecto “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” Proyecto J143, Instituto de Relaciones Internacionales (IRI), Universidad Nacional de La Plata (UNLP Email: marianobartolome@yahoo.com.ar)

México y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el siglo XXI: retos y oportunidades.

Obra coordinada por la Dra. María Cristina Rosas

282 páginas

ISBN: 970336211-7

Apoyaron en la edición la Academia FolkeBernadotte de Suecia y el Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A.C. México 2015

El libro se trata de una obra colectiva coordinada por la Doctora Mexicana María Cristina Rosas, en donde participan más de 13 autores de distintos países: México, Canadá, Chile, Israel, Benin, Estados Unidos y Suecia. La misma (tercera dentro de una serie de publicaciones de la autora) surge tras cumplirse 70 años de la creación de Naciones Unidas y analiza en sus 12 artículos el rol de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) desde diferentes perspectivas y enfoques como así también los retos y desafíos que se presentan en el actual escenario internacional.

Con un especial énfasis en lo que representa esta temática para México, por cuanto el Presidente Enrique Peña Nieto ha anunciado en 2014 ante la Asamblea General de Naciones Unidas que participará con efectivos militares y personal civil en las OMPs, la Profesora e Investigadora del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, inicia el primero de los artículos con un análisis del funcionamiento de las OMPs a lo largo del tiempo y su situación actual, haciendo referencia a los desafíos y problemáticas que han debido afrontar y las implicancias de los cambios en ellas para México luego de la decisión de éste país de participar en las mismas. Con un análisis pormenorizado de las OMPs, la autora aborda conceptualizaciones tales como paz positiva y negativa, cuestiones relativas a las distintas tareas de las operaciones, el rol del Consejo de Seguridad en la creación de las mismas, el financiamiento de las OMPs, analiza gráficamente los principales contribuyentes que aportan al presupuesto, tanto económicamente como con aporte de personal militar y policial. En cuanto a éste último punto puntualiza en las diferencias de aportes que realizan los países desarrollados y en vías de desarrollo y la ausencia o escasez de aporte de personal militar y policial por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La distinguida profesora también profundiza en un tema de gran importancia actual como es el surgimiento de organismos regionales, grupos ad hoc y gobiernos que cuentan con OMPs y que coadyuvan al mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Organismos que si bien se encuentran fuera del sistema de las Naciones Unidas, son compatibles con los objetivos de la Carta. Haciendo una reflexión de las problemáticas de los mismos y los vacíos jurídicos que presentan.

La autora finaliza el artículo refiriéndose a la participación de México en las OMPs y el planteamiento de distintos temas que este país debería debatir, entre los cuales se encuentra la equidad de género en las OMPs.

El artículo del profesor canadiense Walter Dorn hace una revisión de las aportaciones canadienses al mantenimiento de la paz desde su creación hasta la actualidad, realizando un balance de los errores y aciertos que ha tenido este país.

En ese análisis se abordan cuestiones relativas al surgimiento de las OMPs, sus motivaciones, los primeros despliegues del país en las OMPs entre 1947-1956, las fallas del sistema de seguridad de posguerra dentro de la ONU en el conflicto de India-Pakistán, el Congo, Chipre, misión UNRF I y UNEF II. También, la evolución del liderazgo de Canadá en las OMPs desde su creación - tanto en el aporte de personal de apoyo, oficiales como también en logística-, pasando por su esplendor como mayor aportante de tropas en la guerra fría hasta su retroceso en el período comprendido entre 1992 y 1996 tras el fracaso en Somalia, el genocidio de Ruanda, la desintegración de la ex Yugoslavia (que incluyó muchas bajas de soldados canadienses que participaban de las operaciones de paz en esos escenarios donde las zonas seguras por la ONU ya no eran tan seguras) y los problemas internos del país.

El académico finaliza el artículo reflexionando sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en el siglo XXI, si bien ha habido un aumento exponencial de conflictos, las misiones se han vuelto más robustas, complejas y multifacéticas.

La embajadora de México ante la República de Turquía, Martha Bárcena Coqui, y José de Jesús Cisneros Chávez funcionario de la misma embajada abordan la posición de Turquía frente a las operaciones de paz y la vinculación de su participación en las OMPs con la política interna del país.

Se abordan cuestiones relativas a los factores que resultaron disuasivos en la participación de estas operaciones, como lo fueron las pérdidas sufridas en la guerra de Corea y los conflictos con sus vecinos que hacían necesario mantener sus tropas dentro del país; y las primeras incursiones de Turquía en las OPMs, especialmente luego de la desaparición de la URSS.

Los autores también analizan algunos determinantes en el posterior crecimiento de la participación de Turquía en las OMPs como lo fue la necesidad de entrar a la OTAN y promover una política exterior más proactiva que le permitiera proyectarse como actor regional clave y luego como potencia emergente, especialmente tras la caída del muro de Berlín. Desde su incursión Turquía ha participado de distintas misiones tales como la misión de observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait, Georgia, Hebrón, entre otras. El activismo turco fue creciendo en las distintas regiones vecinas, aunque para la década de los 90 la participación de este país en operaciones de paz se dio más bien en el marco de organizaciones regionales, principalmente la OTAN por considerarse más eficientes y profesionales.

Puntualizan los autores que las múltiples causas que permitieron la consolidación de la participación de este país en las OMPs hacia fines del siglo XX y principios del XXI, por un lado la utilización de las mismas como una herramienta de política exterior ante las ambiciones de liderazgo global de Turquía y la necesidad de proyectarse internacionalmente y por otro lado, la supremacía que fue ganando el gobierno por sobre el ejército, conjuntamente con una mayor demanda mundial de operaciones de paz.

Finalizan analizando los hechos que llevaron a la reducción del personal desplegado en las OMPs pese a la situación económica estable y el tamaño del ejército que posee el país (el segundo de la OTAN después de Estados Unidos). Entre los motivos se encuentran el deterioro de la situación política en Medio Oriente y la posición turca en la región

tras la primavera árabe que afectó el papel del país en las OMPs, como así también la falta de incentivos institucionales. Pero a pesar de ello Turquía reconoce la importancia de su participación en las OMPs, es por ello que continúa manteniendo personal en la mayoría de las operaciones, aunque su número es simbólico.

La coordinadora de esta edición, María Cristina Rosas aborda en otro de los capítulos la cuestión del poder suave y la diplomacia del mantenimiento de la paz de la República Popular China (RPC).

En este apartado la autora analiza históricamente el desempeño de la RCP (como uno de los cinco miembros permanentes del Consejo de seguridad de las Naciones Unidas) en las OMPs desde 1949 hasta 2015, puntualizando en sus intervenciones, motivaciones y desempeño.

En este sentido, puntualiza que, en un primer momento entre los años 1949 y 1988, China se opuso a apoyar a las OPMs tanto económica como con el aporte de personal por considerar que las mismas intervenían en los asuntos internos de los Estados comprometiendo su soberanía, pero dicha postura fue morigerándose a medida que se desvanecía la guerra fría y especialmente tras su regreso al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en 1971 y la muerte de Mao Tse-Tung en 1976, donde se adoptó una postura más moderada con respecto a las OMPs, hasta llegar a un cambio de postura en 1988, momento en el cual Beijing decide sumarse al comité especial de Naciones Unidas sobre OMPs y enviar sus primeros observadores militares al año siguiente. Si bien su participación en el período 1989-2002 fue limitado, a partir de 2003 comienza a ampliar (no solo en números sino en calidad) la cantidad de personal con la intención de ser reconocido internacionalmente, llegando a 2014 como uno de los países que más personal aporta a las OMPs.

Por otra parte, la distinguida catedrática aborda los motivos del cambio repentino que introdujo a la RPC en una mayor vinculación a las OMPs, entre ellos destaca su mayor interés por los sucesos internacionales y la necesidad de modificar su imagen después de los acontecimientos en la plaza de Tiananmen en 1989. Respondiendo a las repercusiones de estos hechos la RPC recurrió a la utilización del poder suave en diplomacia del mantenimiento de la paz, contribuyendo a la OMPs con un grupo de observadores electorales como forma de decirle al mundo que la democracia era interesante para el país. Otra de las motivaciones estuvo dada por la necesidad de mitigar la imagen de militarización que preocupaba a sus vecinos, por lo que la RPC introdujo cambios en su política enfatizando en una diplomacia de cooperación con diversas naciones, lo cual fue posible gracias a su crecimiento económico y el mayor presupuesto en defensa. Por último la necesidad de ser vista como una potencia responsable y solidaria, interesado en contribuir a la solución de conflictos y obtener beneficios operativos, como así también fortalecer la política de una sola china. En este último punto la profesora destaca la utilización de la posición que realiza la RPC dentro del Consejo de Seguridad para reforzar su poder en detrimento del de Taiwán.

Por último, menciona la importancia de China en las OPMs por cuanto la labor de los cascos azules de este país se caracteriza por la disciplina, entrenamiento, profesionalismo y porque poseen un equipamiento adecuado.

El siguiente artículo lo abordan dos académicos de Nueva York como Richard Gowan y Jake Sherman, quienes analizan el incremento de organismos regionales y la ten-

dencia a recurrir a otras instituciones internacionales distintas de las Naciones Unidas como una forma de coadyuvar en la tarea de las OMPs.

La naturaleza de las crisis, su multiplicación y la limitación presupuestaria y de personal en los últimos años ha llevado a la necesidad de una mayor cooperación por parte de organismos regionales. En este sentido el Director y Subdirector del Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York analizan el trabajo conjunto de distintos organismos para consolidar la estabilidad y colaborar en el mantenimiento de la paz, como son la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN), la Unión Africana (UA), la Liga Árabe (LA), la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA) y la Unión Europea (UE), destacando especialmente la función de la OTAN que ha dominado, conjuntamente con la ONU, en el escenario internacional desde finales de los 90.

Abordan también cuestiones relativas al funcionamiento y coordinación de estos organismos, la autonomía operativa, las distintas formas de cooperación, la sensibilidad de cooperación en ciertas áreas como inteligencia y estrategia política, y fundamentalmente las problemáticas que puede llegar a presentar la actuación de otros organismos por la falta de regulación, como puede ser comprometer la cooperación por tener diferentes estrategias políticas. Finalmente los autores plantean la necesidad de encontrar formas que garanticen la cooperación de forma segura y efectiva cuando las circunstancias lo demanden.

El Doctor en economía para el desarrollo egresado en la Universidad de Clermont-Ferrand I en Francia, Gilles Yabi Olakunlé, analiza el mantenimiento de la paz en escenarios con conflictos electorales y el papel de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS), las Naciones Unidas en Costa de Marfil (UNOCI) y la Comunidad Internacional en Costa de Marfil.

El autor, aborda la contienda poselectoral de 2010 que tuvo como protagonista a una gran potencia económica regional como es Costa de Marfil. En dicha oportunidad Guilles Yabi Olakunlé resalta los desafíos y dificultades internas y externas que se le presentaron a la ECOWAS. Los dos mayores obstáculos para esta comunidad estuvieron vinculados con el desarrollo de una estrategia de unidad de cara al escenario desafiante y por otro lado, el reto de movilizar y organizar los recursos para apoyar la solución a la crisis.

Finalmente el autor remarca el fracaso en el abordaje de este conflicto motivado por la falta de coordinación entre organismos internacionales y regionales, lo cual podría llegar a tornarse evidente en futuros conflictos en África, y establece la necesidad, tras la crisis de Costa de Marfil de 2010-2011, de la comunidad internacional desmarcarse de manera clara de los procedimientos que gobiernan la interacción de las instituciones internacionales, lo cual no solo podría llevar a fortalecer a la ECOWAS en las negociaciones con entidades regionales más amplias sino que también podría disminuir el riesgo de falta de recursos.

El siguiente capítulo vinculado con las operaciones de paz y la delincuencia organizada desde un caso cinematográfico es abordado por los autores Moira Nakousi Salas y Daniel Soto Muñoz ambos investigadores de la Universidad Adolfo Ibáñez de Chile.

En dicho capítulo los autores abordan la película *The Whistleblower* para explicar sobre el diseño y ejecución de las OMPs, especialmente después de la guerra fría, donde hubo mayor aumento y despliegue de estas operaciones, y donde la industria de seguridad privada creció tanto a nivel interno como internacional, prestando distintos

servicios como investigación, desarrollo de armas y nuevas tecnologías, servicios informáticos, apoyo operativo en el ámbito de logística, entrenamiento, desminado, servicios de inteligencia, fuerza militar para la proyección de personas, instalaciones y vehículos en zonas de conflicto, entre otros. En este sentido estas empresas comenzaron a surgir como modo de las Naciones Unidas satisfacer las demandas altamente especializadas, en atención a la carencia de fuerzas propias, la imposibilidad de obtener estos recursos en un corto plazo y la negación de los países desarrollados a hacer mayores aportes o la precariedad de los aportes de países en desarrollo.

Ante este nuevo escenario el autor propone la discusión y análisis sobre los límites del empleo de empresas militares y de seguridad privada en las OMPs. Y analiza el funcionamiento de los servicios profesionales, los cuales muchas veces generan inconvenientes en cuanto al control sobre estos policías privados y dudas con respecto a la responsabilidad por su desempeño.

Aborda asimismo cuestiones problemáticas como la delincuencia organizada dentro de las operaciones de paz o vinculadas con su personal, la corrupción, el tráfico y la trata de personas, los códigos de ética, la falta de supervisión y la proliferación de mercados negros u organizaciones delictivas en las regiones inestables.

El artículo de la profesora e investigadora en temas de Derecho Internacional Público del instituto internacional contra-terrorismo de la universidad de Tel-Aviv y en el centro interdisciplinario de Herzliya, Israel, Daphné Richemond-Barak, aborda la cuestión de las empresas militares privadas y el futuro de las operaciones de mantenimiento de paz.

En su artículo, analiza el surgimiento de las empresas militares privadas (EMPs) como actores centrales en lugares como Irak y Afganistán quienes se han mostrado capaces de sustituir al personal militar de los Estados y analiza si esas compañías podrían convertirse en futuros cascos azules eficientes.

La autora examina los diversos obstáculos para la Integración de las EMPs en misiones humanitarias y de mantenimiento de paz, para lo cual vislumbra distintas problemáticas que responden a las diversas motivaciones en las misiones (económica en los casos de las EMPs y más bien patrióticas en el caso de los cascos azules), las distintas capacidades (las EMPs parecerían no estar tan capacitadas para ciertas operaciones que requieren la construcción de la paz y la reconciliación, tales como el mantenimiento de la paz, y la reconstrucción de la misma, el desarme de tropas y la vigilancia electoral), la rendición de cuentas y la inexistencia de lineamientos claros que gobiernen la conducta o status de las EMPs. También se plantea el interrogante sobre si los privados están facultados por el derecho internacional para ejercer el uso de la fuerza en aquellos casos en donde los actores privados llevan a cabo funciones que involucran el uso de la fuerza en nombre de la ONU o la OTAN o cualquier organismo regional, es decir, si su uso es legítimo o no y los límites de su compromiso contractual.

Finaliza sus conclusiones diciendo que debido a su bajo costo político y financiero y su mayor nivel de eficiencia, las EMPs tienen las condiciones para convertirse en “nuevos” cascos azules.

El investigador William Durch aborda en su análisis la cuestión de la policía en las OMPs de la ONU, los roles y necesidades cambiantes de la misma.

Comienza con un análisis histórico en donde cuenta que el aporte del personal policial (que surge del aporte que realizan los estados miembros de las Naciones Unidas a las OMPs), se inició en los años 60 del siglo pasado pero el rol de la policía de la ONU

(UNPOL) no evolucionó en sus funciones sino hasta después de la Guerra fría donde paso a tener otros roles además de los que venía teniendo de asesoramiento al Estado receptor sobre los servicios policiales y monitoreo, incorporando apoyo a nivel táctico y operativo. Los cambios producidos se fueron ampliando y complejizando con el devenir del tiempo, sin un adecuado entrenamiento y capacitación, lo que generó que UNPOL se interrumpiera a mediados del primer decenio del siglo XXI.

Ante ello el autor plantea como desafío incrementar las capacidades de la ONU y de los Estados que aportan personal policial para que los mismos puedan ejecutar mandatos complejos de manera competente, profesional y adaptativos, que respeten los derechos humanos, en especial de mujeres y niños, que combatan la corrupción, luchen contra la impunidad y restablezcan la confianza y la esperanza en las instituciones.

Otro de los aportes a esta obra colectiva lo realiza la Investigadora del Fato Institute for Applied International Studies de Oslo, Noruega, Kathleen M. Jennings, quien analiza la participación de las mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

La autora estructura su análisis sobre la pregunta ¿agentes del cambio o símbolo del estancamiento?, en su desarrollo aborda el impacto de las mujeres uniformadas que participan de las OMPs, y brinda una serie de argumentos y contraargumentos de la participación de las mujeres en este organismo. Entre ellos encontramos, el de efectividad operativa de las mujeres en las OMPs, el de evidencia actual y las cuestiones vinculadas con los esencialismos afirmativos de género.

En cuanto a la efectividad operativa que presentan las mujeres, los argumentos recurrentes en la literatura académica se vinculan con las afirmaciones que dicen que la mujer está mejor facultada para proteger a los ciudadanos, en especial mujeres y niños (as) por cuanto aportan mayor conciencia y sensibilidad sobre sus necesidades y desafíos particulares y porque son menos intimidatorias, también con que las mujeres cascos azules aseguran mejor empatía ante las mujeres y niños víctimas de abusos sexuales, en cuanto a las ventajas prácticas son capaces de revisar a las mujeres locales en los puestos de vigilancia y pueden establecer mejores relaciones con los grupos locales de mujeres.

Otros argumentos sobre la participación de la mujer en las OMPs se vinculan con los efectos (endógenos y exógenos) que generan. Endógenos porque contribuyen a una misión más compasiva, con mayor empatía, y con mejor conducta. Exógenos ocurren a nivel de la comunidad anfitriona e incluyen a mujeres cascos azules actuando como modelos de referencia, mejorando las relaciones locales de género y la capacidad de respuesta y protección de la misión.

La autora da cuenta de la poca evidencia existente para corroborar los efectos de la participación de las mujeres en las OMPs, y de lo complejo que resulta probar algunas afirmaciones o impactos que establece la literatura, lo cual requiere de un análisis más sistemático.

Finalmente, concluye su artículo fundando la necesidad de una investigación sistemática que analice la incidencia de las mujeres cascos azules en la efectividad de las OMPs, y los aportes distintivos con respecto al hombre. Como también recalca la importancia de recordar que el género no es el único eje importante que es necesario identificar, factores tales como la clase social, raza, religión, educación, lenguaje, nacionalidad, entre otros, son también importantes e influyen en el acercamiento entre los cascos

azules y la población local, volviéndose el género, en algunos casos, un factor secundario frente a las barreras resultantes del idioma por ejemplo.

El libro culmina con la colaboración del profesor e investigador Peter Wallensteen donde aborda cuestiones más generales a 70 años del nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

El profesor que ocupa la cátedra Dag Hammarskjöld de Investigación de Paz y Conflictos de la Universidad de Uppsala, Suecia, hace un análisis del funcionamiento de la institución, avances y retrocesos de la misma, haciendo foco tanto en las señales alentadoras como las preocupantes.

Entre las señales preocupantes el autor menciona los fracasos de mediaciones y gestión en torno a las distintas crisis, la falta de aplicación consistentes de los instrumentos que dispone la comunidad internacional para apoyar soluciones negociadas como el uso de sanciones, el incumplimiento de principios que han servido como reglas básicas de conducta internacional tales como la integridad territorial, la interferencia, la protección de los civiles y el tratamiento de los prisioneros de guerra. El uso irresponsable del veto y la paralización del Consejo de Seguridad en algunas situaciones.

En cuanto a las señales alentadoras cabe destacarse que, tras 70 años de su nacimiento la Organización de las Naciones Unidas se mantiene como el único organismo capaz de lidiar con la paz y la seguridad internacionales. Se han producido avances en las negociaciones entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno colombiano. La Unidad de Apoyo a la mediación se ha tornado relevante en un montón de situaciones conflictivas difíciles. Otro de los logros tiene que ver con un impulso por parte de la Secretaría General, en la entrada en vigor del Tratado sobre Comercio de Armas (ATT) que regula el comercio internacional de armas convencionales. Asimismo es destacable la inclusión de los objetivos de paz en la meta 16 de los objetivos de desarrollo sustentable (ODES) que dan continuidad a los objetivos de desarrollo del milenio (ODM).

El autor finaliza su análisis con una serie de ideas que permitan dotar de energía al organismo, como la importancia de la equidad de género para la paz lo cual ha sido incorporado por Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en el año 2000, considerar nuevas iniciativas vinculadas a la construcción de la paz y abordar de manera integral la cuestión de la guerra, entre otras.

María Julieta Duedra

integrante del Departamento de América Latina y el Caribe (IRI):

“¿Quién gobierna el mundo? El rol del G20 en el nuevo orden mundial”

Jorge Argüello

Capital intelectual, 2018, 239 pp.

ISBN 978-987-614-555-8

En el año en el cual Argentina ostenta la presidencia *pro tempore* del Grupo de los 20 (G20), el libro de Jorge Argüello resulta de vital importancia para la comprensión y el análisis de uno de los principales foros de gobernanza global.

Al momento del estallido de la crisis en 2008 y de la realización de la primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del G20, en noviembre de ese año, Argüello se encontraba trabajando en Washington como embajador y Representante Permanente de Argentina ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), lo cual le permitió contar con testimonios de primera mano sobre las consecuencias de la crisis en el centro financiero del mundo, que sería la sede donde tendría lugar la conversión del G20 ministerial a uno de líderes.

El eje central del libro pasa por las tensiones dadas por el choque entre el viejo orden que no ha terminado de perecer, centrado en el sistema creado a partir de los Acuerdos de Bretton Woods de 1944 y la constitución de la ONU al año siguiente, y un nuevo orden que no ha terminado de nacer, vinculado al surgimiento de nuevos espacios como el G20, que incorporan a emergentes que demandan reformas por un orden más equitativo. Los principales espacios analizados en donde se vislumbra esta puja son las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La obra cuenta con una introducción, cuatro capítulos, las conclusiones y un anexo. En la introducción, el autor analiza la constitución del G20 de líderes y el surgimiento de una discusión en el seno de la Asamblea General de la ONU, en donde se cuestionaba: “¿Por qué hablar de un G20 si aquí está reunido el G192?” –en referencia a los entonces 192 países miembro de la ONU–. También se indaga brevemente sobre el desenvolvimiento y las oportunidades que se les presentan a los miembros latinoamericanos del foro.

Asimismo, se examinan los principales cambios acontecidos en las últimas décadas, vinculados a cuestiones demográficas, socioeconómicas y políticas, en el marco de la pérdida de la vigencia indiscutida del orden estipulado en los Acuerdos de Bretton Woods. Se destaca el hecho de que, si bien la crisis de 2008 y las respuestas dadas desde el G20 han evitado un desastre mayor, las mismas han aumentado las desigualdades internas en las principales economías del Norte, lo cual ha sido terreno fértil para el desarrollo de procesos que culminaron en el *brexit* y la presidencia de Donald J. Trump.

En el primer capítulo, se examina minuciosamente todo el proceso previo al surgimiento del G20 de Jefes de Estado y de Gobierno en 2008: desde el sistema creado en Bretton Woods y San Francisco, a través de la constitución de lo que podría llamarse como el G4 en marzo 1973, pasando por el G7, G8, G22 y el G33 hasta la conformación definitiva del G20 en 1999 y la realización de sus primeras cumbres ministeriales.

Cabe resaltar las afirmaciones esgrimidas por el entonces ministro de Finanzas de Canadá, Paul E. P. Martin, en relación a quiénes debían ser los Estados que participaran en un nuevo Grupo más amplio que el G8 para dar solución a las crisis económicas que se produjeron en la periferia en los 90, del cual se conformaría el G20 en 1999: “Estaba convencido de que tenían que ser potencias regionales. Podría decir que hicimos la lista tomando los PIB, pero no fue así”. Es decir, la principal fundamentación para la membresía en el G20 estaba dada por la “importancia sistémica” de los países, en palabras de Argüello.

Al finalizar el primer capítulo, se describen brevemente las principales crisis económicas que tuvieron lugar en la década del 90, cuyo ciclo culminaría en la crisis de Argentina en el 2001.

En el segundo capítulo, el análisis parte de la identificación de logros y lecciones del G20 ministerial, y se centra en la crisis *subprime* estadounidense de 2008, su rápida expansión global y las respuestas brindadas por los países del Norte, en primer lugar, y luego desde el G20 de líderes.

Más adelante, se analizan los principales resultados de las cumbres de líderes, desde reunión realizada en Washington en 2008 hasta la de Hamburgo en 2017. Se examinan las intenciones iniciales de reformar de fondo el sistema financiero sin dejar de estimular las economías ni caer en el proteccionismo comercial, el surgimiento de un consenso sobre la necesidad de reformar las IFI, pasando por la dicotomía sobre ajuste o expansión fiscal y la incorporación de nuevos temas en la agenda del foro –como seguridad alimentaria, cambio climático y terrorismo, entre otros–, para culminar con las implicancias del ascenso de China y la conformación de una especie de G19+1 con la llegada de Trump, que rompió muchos de los consensos multilaterales vigentes.

A lo largo del segundo capítulo también se describen brevemente los espacios de afinidad del G20: *Business 20* (B20), *Labour 20* (L20), *Think 20* (T20), *Civil 20* (C20), *Women 20* (W20), *Science 20* (S20) y *Youth 20* (Y20). Al finalizar el apartado, se vislumbra una reseña de las declaraciones finales de cada una de las 12 cumbres del G20 de líderes que se realizaron entre 2008 y 2017.

En el tercer capítulo, se retoma el análisis planteado en la introducción. Se analizan las diferencias y la competencia de funciones entre el G20 y la ONU, en un escenario caracterizado por un doble vacío –relativo– de gobernanza económica global y de gobernanza política multilateral. En este marco, el sistema multilateral evidenciaba en 2008 una triple crisis: de representatividad, de legitimidad y de efectividad, y la crisis de ese año desnudó la limitada capacidad de reacción de las propias instituciones de la ONU, sobre todo el Consejo Económico y Social (Ecosoc).

Si bien desde sus inicios el G20 de líderes y la ONU mantuvieron relaciones que oscilaron entre el reconocimiento mutuo y una fría distancia, esta última vinculación se profundizó luego de que el G20 se instalara como centro real de la gobernanza económica mundial.

En el último capítulo, el análisis parte del contexto de bonanza económica en la periferia en los primeros años del 2000 y se centra en las implicancias que tuvo la crisis del 2008 para los países latinoamericanos del G20 –Argentina, Brasil y México–, y cómo la constitución de un G20 de líderes inauguró un espacio de desafíos y oportunidades para los miembros de la región para elaborar consensos entre sí, los cuales, finalmente, quedó más en aspiraciones que en la concreción.

Si bien México ha abogado por el multilateralismo, ha acrecentado su dependencia con Estados Unidos una década después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Nafta, en inglés), por lo que su agenda se encuentra irremediablemente influenciada por la estadounidense mientras se profundiza la brecha de consenso con sus socios sudamericanos, en virtud de la diferencia de intereses y modelos de desarrollo entre estos y México. Por su parte, Argentina y Brasil, en un contexto de mayor autonomía regional a comienzos del siglo XXI, lograron la incorporación institucional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al G20 y dejaron sentado un precedente político sobre la reestructuración de deudas soberanas. Sin embargo, América Latina hoy carece de una organización que abarque exclusivamente a sus países, lo que, sumado a otros factores, ha significado la inexistencia de una agenda regional en el G20.

Como conclusión, se arguye que la creación del G20 simbolizó el inicio de una transición de aquel viejo orden establecido en la posguerra a otro nuevo que todavía está por definirse. Ello ha suscitado una división en la academia entre posturas optimistas y otras más críticas en virtud de la dicotomía existente entre la legitimidad institucional que representa la ONU y los consensos efectivos que logra el G20. Por su parte, Argüello destaca la división dentro del G20 entre los hacedores de las reglas, los *rule makers* – compuesto por el G7 y otras potencias medias coadyuvadoras–, que se las imponen casi sin alternativas a la mayoría, los *rule takers*.

Finalmente, en el anexo se examinan los principales datos de cada uno de los miembros del G20 y se analiza brevemente el perfil país de cada uno y su desenvolvimiento histórico en el foro.

Francisco Castaño

Licenciado en Relaciones Internacionales (UNCPBA). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del Departamento de América Latina y el Caribe y del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI-UNLP).

América Latina y Chile en el mundo global. Algunas tendencias del Siglo XXI.

Raul Allard Neuman – Manfred Wilhelmy Von Wolf (Editores)

“El acercamiento de las economías internacionales y la mundialización de sus mercados encuentra su fundamento en un proceso de globalización abierto” (ALLARD, 2017).

Es a raíz de esta reflexión que considero oportuno centrar el eje del debate del libro.

La presente obra colectiva ha logrado unificar trabajos de prestigiosos académicos de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile. Su desarrollo ha sido estudiado a partir de tres concepciones bien definidas: Una dimensión Política; una dimensión Económica Política Internacional y; una tercera dimensión, cuyo objeto de estudio es el aspecto diplomático, cultural y comunicacional. Cada uno de los trabajos adoptados por la editorial, define un punto de vista teórico, y encuentra en Chile un modelo ejemplificador.

Tal como hemos mencionado en el primer párrafo, el autor hace especial hincapié en el concepto de globalización. La misma se mide en relación a la creciente intensidad, extensión y velocidad de las interacciones e interconexiones económicas a nivel mundial, desde el comercio; pasando por la producción y el financiamiento, hasta las migraciones. En coincidencia con Ottone Fernandez, “la fase actual de la globalización es considerada una fase triste. Pocas noticias son buenas en el campo económico, social y político”. La acumulación civilizatoria como base de un consenso en torno a prácticas compartidas, universalizadas a través de la experiencia histórica que incluye las prácticas democráticas y el respeto a las libertades individuales, no figura entre las principales prioridades del desarrollo mundial actual. A contrario sensu, se han producido impulsos autoritarios, donde el pluralismo parece una mala palabra.

En América Latina la problemática comienza a desarrollarse ante una falta de apoyo al sistema político democrático, a las instituciones clásicas de la democracia, en niveles

altos de desconfianza a las instituciones en general, a los políticos y a la política. El crecimiento económico moderado posterga la necesaria transformación productiva de la región que le permita una inserción en la economía global, no tan dependiente de los vaivenes en los precios de productos primarios y posea un dinamismo económico diversificado capaz de incorporar conocimiento, saber y productividad que asegure autonomía, y sustento en la economía mundial. Ya no es solo la búsqueda de una globalización más justa y equilibrada, sino el retorno a un nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional. Un claro ejemplo de esto último ha sido –según el autor– la reciente campaña presidencial estadounidense, cargada por reacciones populistas a la globalización donde el orden internacional fue visto como un proyecto de elites cosmopolitas. Es de destacar que las políticas latinoamericanas han sido de corte regionalistas, con el objetivo de profundizar la cooperación económica de los estados miembros de un bloque, impulsando el comercio y la inversión dentro de un espacio geográfico.

En este contexto, Chile ha optado por impulsar su apertura económica limitando su ingreso a uniones aduaneras. Dado el tamaño de su economía y la condición geográfica alejada de grandes centros mundiales, a partir de los años 90' ha llevado a cabo una política de apertura económica-comercial. Logró su inserción al sistema internacional por medio de acuerdos transaccionales y alianzas en las distintas regiones del mundo, no solo con América Latina sino también con Estados Unidos-Canadá, Europa y con Asia-Pacífico. Acuerdos cada vez más evolucionados de libre comercio y sustentando una economía fundada en las exportaciones e importaciones con sustantiva inversión extranjera.

Entre sus principales acuerdos Chile es miembro de la APEC, conocido como la conferencia de cooperación económica Asia-Pacífico, el cual no es técnicamente un esquema obligatorio sino voluntario de libre comercio entre economías y líderes económicos. El rol protagónico de China en el comercio mundial, su peso como productor y consumidor de productos primarios, requiere de una necesaria alianza estratégica con la región latinoamericana, y en ese contexto pareciera ser Chile quien ha marcado gran ventaja.

La política exterior chilena, se caracteriza principalmente por su coherencia no solo en su concepción sino también en su implementación. Pese a los excelentes resultados obtenidos, el ciclo pareciera estar cumplido. La política de seguir sumando acuerdos obtiene beneficios cada vez más marginales, y ello se debe a que los principales mercados ya se encuentran abiertos. Por su parte, GLASINOVIC VERNON en su capítulo “Política exterior de Chile” resalta la clara necesidad de priorizar el entorno regional en todas sus dimensiones. Sin una integración real con los países vecinos, entiende a Chile como un actor de poca relevancia en la red mundial de comercio e inversiones.

El mencionado autor entiende oportuno potenciar la participación chilena en la Alianza del Pacífico (AP). Los cuatro Estados miembros (Colombia, Perú, México y Chile), poseen modelos democráticos de distinto signo político; gran proyección internacional; importante desarrollo económico y juntos buscan avanzar en profundizar estrategias con el Asia-Pacífico. Los países miembros presentan diversas estructuras productivas en materia económica, que han experimentado importantes tasas de crecimiento económico y comercial. Desde una perspectiva política se destaca precisamente el Art. 2 del Acuerdo Marco, donde las partes establecen la democracia y el Estado de Derecho como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico.

Inmersos en la segunda etapa del libro, destacamos la política económica chilena en lo relativo a Ingresos de Inversión Extranjera. La naturaleza de la globalización nos

lleva a ampliar el número de actores y es así como contamos además de Estados y Organismos Internacionales, con empresas multinacionales. El Consejo Económico y Social de Naciones Unidas define a las mismas como entidades que incluyen sus funciones en dos o más países, sea cual fuere su fórmula jurídica y las esferas de sus actividades. Son los principales conductos de la inversión extranjera, actores protagonistas en la creciente producción de bienes y servicios.

En este marco teórico, Sudamérica deberá ser analizado a partir del Producto Bruto Interno (PBI). Llama la atención el declive que han sufrido las cifras en lo relativo a PBI en la región. Las expectativas de crecimiento para el “subcontinente” hacia el 2020 no logran superar los niveles de 2014. Su afectación reside en la caída de los precios de las materias primas. No obstante, los mayores cambios en los equilibrios económicos de la región tienen que ver con el dinamismo de la Alianza del Pacífico y la abrupta caída de Venezuela.

En el marco de APEC, sus procesos ofrecen proyecciones relevantes desde el punto de vista bilateral. En el año 2005, Chile ha sentado las bases para establecer una línea de trabajo conjunto con Australia, tomando un enfoque conocido en política exterior bajo el concepto de “LIKE-MINDED COUNTRIES” –países afines-. Un dato demostrativo son las exportaciones, con un aumento de 654 millones del 2009 a más de 800 millones en el año 2013.

A modo de conclusión en la presente obra se destaca el valor de Chile como actor relativamente pequeño de las Relaciones Internacionales, resaltando su interés en la estabilidad y la preservación de la paz, la no intervención, la observancia de los tratados válidamente concluidos y la solución pacífica de las controversias. Como fundamento mencionamos la participación del Senado en la actividad internacional y su interacción con otras instancias similares, y concretamente a la “Diplomacia Parlamentaria” en la Alianza del Pacífico y su procedimiento de aprobación.

Celebramos en este sentido, el accionar del país andino, en un contexto internacional donde los conflictos intra e interestatales están en aumento, y lamentablemente el inminente uso de la fuerza como solución de controversias pareciera ser el camino adoptado por las principales potencias internacionales.

Felipe PIÑEIRO

Abogado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP, integrante del Departamento de América Latina y el Caribe del IRI y responsable de la Cátedra Chile del mencionado Departamento.

A cien años de la firma del Armisticio de Compiègne. La finalización de la Gran Guerra y el nacimiento de los Estudios Internacionales.

Patricia Kreibohm¹

1. Introducción.

Con la firma del Armisticio de Compiègne, el 11 de noviembre de 1918 a las 5.20 de la mañana, se frenaron las acciones militares de la Gran Guerra y se preparó el camino para la firma de los Tratados de Paz, que se rubricarían al año siguiente, en París. Así se iniciaba la post-guerra; una etapa marcada por las heridas de la contienda y atravesada por una serie de cambios que afectaría a todos los planos de la vida de los hombres y mujeres que habían sufrido ese conflicto.

Los representantes de la Triple Entente en este acto fueron: el mariscal francés Ferdinand Foch, comandante supremo de los Aliados; el general Maxime Weygand, jefe de Estado Mayor de Foch; Rosslyn Wemyss, representante británico; el contralmirante George Hope, oficial de la marina británica y el capitán Jack Marriott, oficial de la marina británica. Por el Imperio alemán participaron: Matthias Erzberger, representante político; el conde Alfred von Oberndorff, representante del Ministerio de Relaciones Exteriores; el mayor general Detlof von Winterfeldt y el capitán Ernst Vanselow, de la armada.

Los términos más importantes de este acuerdo fueron los siguientes:

- **La finalización de las hostilidades militares en las seis horas siguientes a la firma del documento.**
- **La retirada inmediata de todas las tropas alemanas desplegadas en Francia, Bélgica, Luxemburgo y Alsacia-Lorena.**
- **La posterior desmilitarización alemana de los territorios al oeste del Rin y de los treinta kilómetros al este de la orilla izquierda del río, además de las ciudades de Maguncia, Coblenza y Colonia, que debían quedar ocupadas por tropas aliadas y estadounidenses.**
- **La retirada de todas las tropas alemanas del Frente Oriental a territorio alemán, según las fronteras vigentes el 1 de agosto de 1914.**
- **La renuncia del Tratado de Brest-Litovsk con Rusia y del Tratado de Bucarest con Rumania.**

¹ Coordinadora del Departamento de Historia de las Relaciones Internacionales.

- **La entrega del siguiente material: 5000 cañones, 25 000 ametralladoras, 3000 morteros, 1700 aviones, 5000 locomotoras y 150 000 vagones de ferrocarril.**

Como sabemos, los primeros años de esa post-guerra fueron testigos de grandes tensiones. Se calcula que la contienda produjo aproximadamente nueve millones de muertos y seis millones de inválidos; una gran cantidad de pérdidas humanas que ocasionó un desequilibrio en la población, sobre todo respecto al sexo y las edades. En efecto, estos *años negros* estuvieron marcados por el hambre, la pobreza y los conflictos sociales dentro de los Estados, lo que terminó conduciendo al debilitamiento de los sistemas democráticos. Desde el punto de vista territorial, Europa cambió su fisonomía: cayeron los cuatro grandes imperios del continente y se crearon nuevos países, lo cual generó el desarraigo de amplios sectores de la población que, como refugiados, buscaron establecerse en otros Estados donde se convertirían en minorías. Más adelante, las complicaciones financieras se incrementaron debido a la cadena de endeudamiento entre los actores, lo cual dio origen al estallido de crisis económicas y políticas muy fuertes. Con el paso del tiempo, la debilidad de las democracias y la penuria económica contribuyeron a exacerbar los nacionalismos; una situación que terminó conduciendo al mundo a una segunda hecatombe.

En general, este período fue de gran inestabilidad social y política y Europa experimentó un gran declive que la condujo a perder su liderazgo mundial. Desde entonces fue Estados Unidos – el gran vencedor – quien heredaría la hegemonía de Occidente.

En definitiva, el Armisticio del 11 de Noviembre, fue el punto de inflexión que marcó el inicio de una nueva era y lo que nos ha interesado analizar aquí, son algunas de las transformaciones que se gestaron a partir de ese momento. Específicamente, las referidas al plano cultural e intelectual y que fueron, indudablemente, un resultado directo de esta conflagración.

2. La Gran Guerra y sus legados.

Esta contienda, que se había iniciado entre las potencias europeas en julio de 1914, había demostrado que, tanto el espíritu como el desarrollo de las guerras, habían mutado de manera drástica. En efecto, este enfrentamiento había durado mucho más tiempo de lo que los líderes habían pensado; había generado un verdadero desastre humanitario y había puesto en tela de juicio su legitimidad como instrumento para solucionar las controversias entre los Estados. De hecho, la guerra misma se había convertido en una *maquinaria de destrucción impensada*, que hacía tambalear, no sólo a los regímenes políticos, sino también la preeminencia de esa civilización europea que, pocos años antes, estaba orgullosa de sus logros, su cultura y su modo de vida. En una palabra y como nunca, esta guerra había probado ser lo que afirmaba uno de sus teóricos más relevantes.

*“La guerra es un duelo a escala más amplia...Un acto de fuerza para imponer nuestra voluntad al enemigo...un acto de fuerza, en el que no hay límite para la aplicación de la violencia. En la guerra, cada contendiente fuerza la mano del otro y esto redundo en acciones recíprocas teóricamente ilimitadas”.*²

² Karl von Clausewitz. *De la Guerra*. Agebe, Buenos Aires, 2005. P.31

Este *duelo* había conducido a Europa y a una parte del mundo, a un nuevo tiempo político, social, económico y cultural en el que los valores, las convicciones y las ideas ya no serían nunca las mismas; un tiempo en el que los hombres y las mujeres tendrían que redescubrir caminos, opciones y posibilidades. Y en ese marco tormentoso y desequilibrado, los desafíos que acechaban al hombre común eran casi tan difíciles como los que tenían que afrontar sus grupos dirigentes.

Desde el punto de vista cultural, los artistas, los músicos y los intelectuales habían sido arrollados por un torbellino que había trastocado su mundo y había arrasado con sus certezas. Cuando los cañones se silenciaron, todos ellos sabían que ya nada sería como era. Así nacieron las Vanguardias; nuevas líneas de creación y de renovación para las que los esquemas estrictos ya no servían. De hecho, las matanzas en masa, los gases, los muertos y las decenas de miles de personas destrozadas física y emocionalmente, obligaron a los artistas y a los pensadores a replantearse la idea de civilización. Para ellos, casi todo fue puesto en tela de juicio y empezaron a reinar en el ánimo colectivo, la crítica, el pesimismo y la congoja, que se extendieron como un reguero de pólvora, dando lugar a una explosión de sentimientos y de emociones. El Dadaísmo, el Surrealismo, el Cubismo, el Ultraísmo y el Creacionismo, fueron algunas de las corrientes que buscaron nuevos temas, nuevos contenidos y nuevas vías de expresión. Como sostiene algunos especialistas: paradójicamente, la guerra había actuado como un horroroso unificador europeo; un ariete que prácticamente exterminó el optimismo y obligó a los artistas y a los intelectuales a abandonar los bagajes ideológicos con los que habían vivido hasta entonces.

En principio, estas Vanguardias supusieron una reacción contra la realidad y se manifestaron como un intento de lucha o de respuesta ante un paradigma que, evidentemente, había fracasado. Por ello, sentían la necesidad de crear un nuevo cosmos artístico-literario y filosófico que rompiera de lleno con lo anterior y que ofreciera si no esperanzas, al menos alguna alternativa. Antes de la guerra existía la ilusión de que las nuevas tecnologías iban a conducir a los hombres al progreso y al bienestar; sin embargo - como sostiene Alvarez Esteban - ese había sido un sueño que los cañones y los fusiles habían destrozado sin compasión.

En este contexto, los artistas cambiaron la euforia del progreso por la depresión; maldecían la guerra y odiaban a la política, renegaban del presente y del pasado y aseguraban que había llegado la hora de que los hombres se enfrentaran definitivamente a su pequeñez; que reconocieran el fracaso, la mentira y el error de ese mundo caótico en el que vivían. Así, las letras, las artes plásticas, la filosofía y la música, experimentaron una verdadera revolución conducida por artistas, pensadores y compositores que buscaron afanosamente, nuevos lenguajes, nuevas respuestas y, tal vez, nuevas ilusiones.

El ese marco de turbulencias e incertidumbres, nacieron los Estudios Internacionales; una línea de análisis cuyos primeros protagonistas - historiadores y juristas - preocupados y azorados por la contienda y sus efectos, buscaron explicaciones para comprender las razones por las cuales los *países más civilizados del mundo* habían podido llegar a ese clímax de destrucción.³ De hecho, aspiraban a ir más allá de lo descriptivo para crear

³ Esto no significa que antes de 1914, no hayan existido estudios sobre las relaciones de los Estados entre sí, o de los caracteres y las alternativas de los conflictos, pero lo que aparece aquí es la búsqueda de respuestas desde una nueva perspectiva.

un conjunto sistemático de conocimientos; es decir, se proponían trascender el hecho fáctico, para avanzar hacia un análisis profundo y riguroso.

Nacida de la Historia Diplomática y del Derecho Internacional, la nueva disciplina tenía tres objetivos básicos muy concretos: *Explicar* los sucesos que precipitaron la guerra y el colapso europeo; *prevenir* otros hechos catastróficos y *orientar* a los gobernantes para que desarrollaran políticas y estrategias que pudieran modificar, de manera positiva, el curso de los acontecimientos.

La primera cátedra Relaciones Internacionales se creó en Gran Bretaña, en 1919, más específicamente en Gales en la Universidad de Aberystwyth como Cátedra Woodrow Wilson y fue confiada a Alfred Eckhard Zimmern. A comienzos de los años veinte, nació una segunda cátedra en la London School of Economics a petición del premio Nobel Noël-Baker. Pero el primer centro consagrado plenamente a los Estudios Internacionales fue el Institut des Hautes Études Internationales, fundado en 1927 en Ginebra, por William Rappard. Dicho centro tenía por objetivo formar a los diplomáticos asociados a la Sociedad de Naciones y fue uno de los primeros en expedir doctorados en esta área del conocimiento.

Durante los primeros años, estos estudios se centraron en la necesidad de interpretar los fenómenos de la vida internacional y de analizar los vínculos entre los actores internacionales. Los cambios estructurales motivados por el desarrollo tecnológico e industrial, la influencia creciente de los movimientos sociales y políticos y la heterogeneidad de los procesos que se dieron a partir de la Guerra y de la Revolución Bolchevique, el deseo de instaurar un orden de paz y seguridad, la responsabilidad que deberían asumir las grandes potencias sobre este nuevo mundo complejo y cambiante, fueron poderosos impulsores que contribuyeron a su rápido desarrollo. De hecho, y desde sus orígenes, estos Estudios mostraron una *doble dimensión: la de la realidad y la de las explicaciones e interpretaciones teóricas de esa realidad*.

En esta etapa, el peso de la perspectiva histórica fue determinante y a pesar de los intentos realizados, no se pudo elaborar una teoría específica; como sostiene Esther Barbé, lo que en realidad hubo fueron *esfuerzos de teorización* cuyos alcances fueron bastante limitados. Sin embargo, los principios, los cauces y los enfoques de la materia habían sido establecidos y esto representaba una verdadera conquista intelectual.

Nutrida por la Escuela de los Annales de Francia, los Estudios Internacionales avanzaron velozmente al compás de las iniciativas de la reorganización de la Paz. Durante la etapa conocida como el idealismo Wilsoniano, los conceptos que más se arraigaron fueron los que señalaban a la guerra como *un mal moral* al que había que eliminar definitivamente. Estimulada por la creación de la Sociedad de las Naciones, la paz y la seguridad colectiva se instalaron en el ideario colectivo como pilares fundamentales. Esta idea, inspirada por la obra de Immanuel Kant - ***El Tratado de la Paz Perpetua*** – fue uno de los puntos clave de la nueva corriente.

Otra característica fundamental de este Idealismo fue su inquebrantable *fe en el progreso*. De hecho, estos autores y políticos suponían que la acción humana tenía la capacidad para cambiar el mundo y, por lo tanto, a la Humanidad. Para ello, sólo se necesitaba un entorno que favoreciera esta capacidad superadora de la conducta humana. Estaban convencidos de que el contexto no sólo podía transformarse, sino que era imperativo que se hiciera mediante la creación de nuevas instituciones que regularan las relaciones entre los pueblos. Consideraban que era posible establecer en el sistema interna-

cional *un orden político racional y moral* ya que, si los individuos podían ser buenos y racionales, los Estados también eran capaces de serlo. Finalmente: sostenían que existía una *armonía natural de intereses entre los Estados*, lo cual los llevaba a suponer que las relaciones interestatales tendían más bien a la complementariedad que al antagonismo. En este clima, los autores lograron alguna influencia en sus dirigentes. Un ejemplo de esto es la firma del **Pacto Briand-Kellogg**; un acuerdo firmado en 1928 por Alemania, Estados Unidos, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón, Polonia y Checoslovaquia. En ese documento, se lee claramente:

“Compenetrados del solemne deber que tienen por fomentar el bienestar de la Humanidad; persuadidos de que ha llegado la hora de formular una franca renuncia a la guerra como instrumento de política nacional, con el fin de que las relaciones de amistad y de paz, que actualmente existen entre sus pueblos puedan perpetrarse; convencidos de que todo cambio en sus relaciones recíprocas deberá procurarse que se efectúe sólo por medios pacíficos y que sea el resultado de un proceso pacífico y ordenado, y que a cualquier Potencia signataria que en lo sucesivo trate de mejorar sus intereses nacionales recurriendo a la guerra, deberán negársele los beneficios que proporciona este Tratado; en la esperanza de que, alentados por su ejemplo, todas las demás naciones del mundo se les unirán en este esfuerzo humanitario, y adhiriéndose al presente Tratado tan pronto como entre en vigor, colocarán a sus pueblos dentro del radio de acción de sus benéficas disposiciones, uniendo con ello a las naciones civilizadas del orbe en una renuncia común a la guerra como instrumento de su política nacional; han resuelto celebrar un Tratado y con la tal fin, han nombrado a sus respectivos plenipotenciarios.

Artículo 1° Las Altas Partes Contratantes declaran solemnemente en nombre de sus respectivos pueblos que condenan el que se recurra a la guerra para solucionar controversias internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones entre sí.

Artículo 2°. Las Altas Partes Contratantes convienen en que el arreglo o solución de toda diferencia o conflicto, cualquiera que fuere su naturaleza o su origen... jamás procurarán buscarlos por otros medios que no sean los pacíficos.

Artículo 3° El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes... de acuerdo con sus respectivos preceptos constitucionales y entrará en vigor entre ellas tan pronto como los diversos instrumentos de ratificación que hayan quedado depositados en Washington.

En fe de lo cual, los Plenipotenciarios respectivos firmaron este tratado, redactado en los idiomas francés e inglés, y estampado con los respectivos sellos.

París, 27 de agosto de 1928. Gustav Stresseman, Frank B. Kellog, Paul Hymans, Aristide Briand, L. Cushendun, W. L. Mackenzie King, CJ Parr, J.S. Smith, T.W. Cosgrave, G. M, August Zalesky, Dr. Eduard Benes.

Al año siguiente, en 1929, el pacto contaba con la firma de más de 60 países. Lamentablemente, la crisis económica del mes de Octubre desató, una vez más, los temo-

res y las desconfianzas y muy pocos años después, las sombras de la guerra volvieron a cernirse sobre Europa.

RELACIONES INTERNACIONALES

Política editorial

La Revista Relaciones Internacionales es una publicación semestral del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. La misma publica artículos académicos previamente sometidos a arbitraje externo y ciego con la finalidad de alcanzar un nivel de excelencia. El Comité de Redacción recibe las propuestas de artículos y corrobora que sus formatos se ajusten a los requeridos, luego el texto es remitido a dos especialistas que proceden a su evaluación, en lo concerniente a los contenidos y su exposición. El informe presentado por los evaluadores puede resultar en la publicación del artículo sin cambios, en su publicación a condición de efectuarle ciertas modificaciones o bien en su no publicación.

Los artículos refieren a un amplio abanico de cuestiones ligadas a la política, al derecho y a la economía internacional y son evaluados de acuerdo a su originalidad, al aporte que supongan para el campo de las Relaciones Internacionales y a su consistencia teórica y empírica. Son consideradas las contribuciones que puedan hacerse desde perspectivas disciplinares distintas a las Relaciones Internacionales, pues se comprende que el proceso de transformación por el que atraviesa actualmente el mundo requiere de una mirada transdisciplinaria y creativa. Se publican, asimismo, *Reflexiones* que el Comité Editorial considere relevantes y *Lecturas* de libros relacionados con la temática.

Los puntos de vista expresados en los *Estudios* y en las *Reflexiones*, así como en las *Lecturas* son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a institución alguna. Asimismo, no pueden ser reproducidos sin autorización.

Los trabajos presentados deberán adaptarse a las normas de publicación de la Revista. Toda correspondencia que quiera establecerse con la Revista debe hacerse a través de revista@iri.edu.ar.

Ética y buenas prácticas

La Revista Relaciones Internacionales suscribe a estándares de ética y buenas prácticas de publicaciones académicas. En función de ello, garantiza el anonimato y la confidencialidad durante el proceso de evaluación por pares (para ambas partes) y la imparcialidad en el tratamiento de los trabajos enviados, valorando únicamente el contenido según criterios de calidad e interés para la comunidad científica, con independencia de otro tipo de intereses y sin discriminación de ningún tipo.

La Revista garantiza la revisión de los trabajos por parte de dos especialistas del tipo "doble ciego", en caso de discrepancia solicitará una tercera revisión. El Comité Editorial aceptará, solicitará cambios o rechazará un escrito según las consideraciones de los revisores. El mismo se reserva el derecho de rechazar un escrito cuando éste no se adecúe a la temática de la Revista o cuando se comprueben plagios, reiteración excesiva de contenidos o duplicación de publicaciones. Asimismo, podrá rechazar envíos por incumplimiento de las normas de publicación.

Es responsabilidad de los autores proponer para su evaluación trabajos inéditos, originales, de autoría propia, que no hayan sido parcial o totalmente publicados en ningún soporte, y adecuados a las normas de ética de publicaciones académicas.

Además, el autor se compromete a no someter paralelamente el trabajo a evaluación en otras publicaciones. Los autores deberán, asimismo, explicitar en su manuscrito la fuente de financiamiento, si existiere, que haya sido utilizada para la elaboración de la investigación.

Normas de Publicación

1. Los trabajos propuestos para su evaluación deberán ser originales, no admitiéndose la presentación de trabajos que hayan sido parcial o íntegramente publicados en cualquier soporte. El autor se compromete a no someter paralelamente el artículo a evaluación de otras publicaciones.
2. Los escritos inéditos deben estar relacionados con las áreas disciplinarias que integran la revista.
3. Sólo se aceptarán trabajos en Word.
4. Podrán estar redactados en español, inglés o francés.
5. Los textos deben ser remitidos a la revista a través del sistema Open Journal System en el Portal de Revistas de la UNLP, en la siguiente dirección <http://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/index>. La redacción de la revista acusará recibo de los originales en un plazo de quince días hábiles desde su recepción.
6. La extensión de los trabajos no podrá ser menor de 10 páginas ni mayor de 25, a espacio y medio, Times New Roman, cuerpo 12; en papel tamaño A4, con numeración consecutiva de todas las páginas incluyendo la bibliografía. Márgenes: 1,5 derecha; 2,5 izquierda; 2,5 superior; 2 inferior. En esa cantidad de páginas deberán incluirse un resumen en inglés y español (que no exceda las 120 palabras), 4-7 palabras clave en ambos idiomas, acotaciones (sólo las necesarias), tablas y/o gráficos y bibliografía.
7. Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Segundo texto: (Autor/es, año b: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; el link completo de la página web y la fecha de consulta.
8. La bibliografía correspondiente a las citas bibliográficas deberá incluirse al final del texto, respetando el siguiente formato:
 - Libros: Autor/es (año de publicación), *Título*, lugar de edición: editorial.
 - Capítulos en obras colectivas: Autor/es (año de publicación), "Título", en, compilador/es o editor/es, *Título de la obra colectiva*, lugar de edición: editorial, páginas del capítulo (ej.: pp. 15-33).
 - Artículos en revistas: Autor/es (año de edición), "Título", *nombre de la revista*, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo (ej.: pp. 8-36). Volumen se escribirá: v.; tomo: t.; número: n°; página/as: p./pp. Cuando se refiere a información de periódicos que no tenga autor, se debe realizar de la siguiente manera: *Nombre del periódico*, fecha abreviada, Ciudad, País. Cuando se trata de un autor institucional colocar: Nombre completo de la Institución en mayúscula (siglas), (Año), "Título".

9. Las citas textuales situadas en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.
10. El título que encabeza la colaboración se escribirá en negritas en el idioma original del artículo y en inglés, si ésta no fuera la lengua del trabajo.
11. En un archivo distinto deberá incluir la información siguiente: Nombre y currículum breve del autor (5 renglones máximo), además de correo electrónico.
12. Las imágenes, cuadros, tablas y diagramas deberán enviarse en archivo separado, estar generados en blanco y negro o escala de grises y tener una resolución de, al menos, 200 dpi.
13. Las *Lecturas* de libros y número especiales de revistas de Relaciones Internacionales deberán respetar el mismo formato que los artículos.