

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Categorizada en B por Publindex - Colciencias



Indexada en/Index:



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

rev. relac.int. estrateg. segur.	Bogotá (Colombia)	Vol. 13	N.º 1	pp. 21-268	Enero-junio	2018	ISSN 1909-3063	ISSN electrónico 1909-7743
---	----------------------	---------	-------	------------	-------------	------	-------------------	----------------------------------

DIRECTIVOS:

Rector

BG. Hugo Rodríguez Durán

Vicerrector general

MG. Jairo Alfonso Aponte Prieto

Vicerrector administrativo

CN. Rafael Antonio Tovar Mondragón

Vicerrectora académica

Ing. Yanneth Méndez Marín

Vicerrectora de investigaciones

Ing. Marcela Iregui Guerrero, Ph.D.

Decano de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Coronel r. Jorge Isaza, Ph.D.

Vicedecana de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Martha Lucía Oviedo, Ph.D.

CUERPO EDITORIAL:

Director: Coronel r. Jorge Isaza

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

Editora: Diana Patricia Arias Henao

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

Coeditor: Jaime López de Mesa

Ph.D en Historia por la Universidad Nacional de Colombia.

Coordinador de editores: Juan María Cuevas

Magíster en Educación, Universidad Pedagógica Nacional.

Correctora de estilo: Nathalie De la Cuadra

Profesional en Estudios Literarios de la Pontificia Universidad Javeriana.

Plataformas electrónicas: Ingeniero Alejandro Rincón

Ingeniero Industrial, Magíster (c) en Logística, Universidad Militar Nueva Granada.

COMITÉ CIENTÍFICO / EDITORIAL:

Carlos Escudé (Argentina/España)

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

Mariano Bartolomé (Argentina)

PhD en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador - Argentina. Profesor de la Universidad de Lanus y del Salvador en Argentina.

Wolf Grabnedorff (Alemania)

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

Gladys Lechini (Argentina)

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

Hector Luis Saint-Pierre (Brasil)

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

Alejo Vargas Velásquez (Colombia)

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

Carolina Sampó (Argentina)

PhD en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la UBA e investigadora del Conicet.

Cristián Eduardo Garay Vera (Chile)

PhD en Estudios Americanos por la USACH y Doctor en Historia por la UNED. Profesor de la Universidad de Santiago, IDEA.

REVISTA DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y SEGURIDAD

Vol. 13 N.º 1

Enero-junio

TABLA DE CONTENIDO

Cooperación e integración internacional asimétrica en asuntos de seguridad, estrategia y comercio

<i>How to strengthen EU-China cooperation based on Belt and Road</i> Weidong Wang y Simona Picciau	21
<i>Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional</i> Sonia Alda Mejías	35
<i>Nociones de seguridad y control en el Plan Frontera Norte: una expresión de teichopolítica</i> Gilberto Aranda y Cristian Ovando	67
<i>Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach</i> Pablo Garcés Velástegui	93
<i>Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos</i> Daniel Blinder	119
<i>Insecurity and its impact on tourism in Guerrero: a spatial approach, 1999-2014</i> Roldán Andrés-Rosales, Luis Alberto Sánchez-Mitre y José Nabor Cruz Marcelo	147

rev. relac.int. estrateg. segur.	Bogotá (Colombia)	Vol. 13	N.º 1	pp. 21-268	Enero-junio	2018	ISSN 1909-3063	ISSN electrónico 1909-7743
---	----------------------	---------	-------	------------	-------------	------	-------------------	----------------------------------

<i>El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013)</i> Rita Giacalone	163
--	-----

Cultura global en relaciones internacionales

<i>Governança desportiva: uma inflexão da governança global?</i> Juliano Oliveira Pizarro	195
<i>Organización del espacio global en la geopolítica "clásica": una mirada desde la geopolítica crítica</i> Luis González Tule	221
<i>La emergencia y aumento del antisemitismo en los gobiernos de Hugo Chávez y su relación con la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán (2005-2013)</i> Margarita Figueroa Sepúlveda	239

Editorial

En esta edición el lector encontrará diez artículos distribuidos en dos secciones temáticas: *Cooperación e integración internacional asimétrica en asuntos de seguridad, estrategia y comercio* y *Cultura global en relaciones internacionales*.

Cooperación e integración internacional asimétrica en asuntos de seguridad, estrategia y comercio

Abrimos la edición 2018-I con el artículo denominado “Cómo fortalecer la cooperación EE. UU. - China basada en el cinturón y la carretera”, de los autores Weidong Wang y Simona Picciau, en el cual la iniciativa *belt and road*, presentada por el presidente chino Xi Jinping en 2013, promueve la cooperación y el reforzamiento de las conexiones persona-a-persona entre Asia, África y Europa. China ya ha firmado acuerdos de cooperación con más de cuarenta Estados y capacitó a otros treinta. Esto impactó el establecimiento de relaciones entre China y la Unión Europea, basadas en la cooperación *win-win* y direccionadas al favorecimiento del respeto mutuo.

Sonia Alda Mejías publica su artículo “Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional”, en el que contempla la posibilidad de América Latina de proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional desde una metodología cualitativa. Asimismo, referencia como necesarios los procesos de integración subregional o regional y el desarrollo de la cooperación multilateral intra e internacional en el ámbito de la seguridad y la defensa, y la participación de los países latinoamericanos en las misiones internacionales de paz, desde una perspectiva soberanista muy marcada.

El artículo “Las nociones de seguridad y control en el plan frontera norte: una expresión de teichopolítica”, de los autores Gilberto Aranda y Cristian Ovando, considera la teichopolítica como una expresión actual de la globalización segmentada, la cual no solo plantea la erección de muros. Chile manifestó dicha política en los años 70, minando zonas fronterizas como mecanismos preventivos a

una invasión extranjera y hoy, a través del plan Frontera Norte. Este mecanismo securitario pretende garantizar la continuidad de los flujos comerciales y las consecuencias culturales que conlleva, desde el enfoque constructivista.

Pablo Garcés Velástegui presenta su artículo “Integración latinoamericana como un problema perverso: el caso para un abordaje plural”. En este la planificación social no es un problema cualquiera, sino uno “perverso”, nada dócil, un problema de ciencias exactas que conlleva un tema de política pública; un problema difícil de definir, único, inherentemente paradójico, importante, sujeto a muchas interpretaciones y, así, sin una solución correcta. La integración latinoamericana tiene estas características y las implicaciones son relevantes para académicos y tomadores de decisión. Si la integración regional continúa siendo abordada como un problema dócil, los resultados probablemente seguirán discordando con las expectativas.

“El Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos”, de Daniel Blinder, muestra cómo el Reino Unido controla la exportación de tecnología militar o de uso dual a la República Argentina a través de sus instituciones de defensa y comercio, así como con otras de índole internacional. Una política pública estratégica a nivel local y global representada en la lógica espacio/poder, relativa a la posibilidad de que la Argentina adquiera *tecnologías sensibles*.

Los coautores Roldán Andrés-Rosales, Luis Alberto Sánchez-Mitre y José Nabor Cruz Marcelo presentan el artículo titulado “La inseguridad y su impacto en el turismo en Guerrero: un enfoque espacial, 1999-2014”, que le brinda al lector la posibilidad de conocer cómo la inseguridad mexicana ha afectado el crecimiento económico del Estado y la región a nivel turístico. Esto lo hacen a través de un estudio de caso en Guerrero, pues obedece a una de las zonas más inseguras, clasificada a nivel mundial, lo que constituye un índice de violencia que muestra la concentración del peligro a través del análisis de las cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

“El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013)”, de Rita Giacalone, supone que el regionalismo en sí mismo crea tensiones asimétricas. El regionalismo brasileño posee rasgos realistas, constructivistas e institucionalistas, que enfatizan tales asimetrías siguiendo el paradigma región-céntrico. Las organizaciones construidas para apoyar la proyección regional y global de Brasil generaron resistencia en Gobiernos sudamericanos entre 2000 y 2013. Este artículo analiza la resistencia de Chile, Argentina y Venezuela, mediante una multipolaridad descentralizada.

Cultura global en relaciones internacionales

Abrimos esta sección temática con el artículo de Juliano Oliveira Pizarro titulado “Gobernanza del deporte: ¿una inflexión de la gobernanza global?”. En este se considera que lo global es un espacio de nacimiento de diversos actores que ejercen gobiernos específicos, como lo representa el fútbol. Un deporte hecho mecanismo social y cultural que sufre impactos directos desde los procesos globalizadores. La FIFA es una organización no gubernamental sin fines lucrativos, aunque no lo parezca, pues sus actividades expresan condiciones híbridas y contradictorias, bien sea desde la óptica de la gobernanza global, o bien como una empresa multinacional.

Por su parte, Luis González Tule, en su artículo “Organización del espacio global en la geopolítica “clásica”: una mirada desde la geopolítica crítica”, inicia en las raíces de la geopolítica y su desarrollo, en medio de rivalidades imperiales europeas, guerras mundiales, mutaciones fronterizas, cambios políticos, grandes desarrollos tecnológicos y transformación en las dinámicas de poder (1870 y 1945). Los doctrinantes clásicos provenientes de las principales potencias establecieron los discursos geopolíticos a su acomodo.

Así, pues, la presente edición se cierra con el artículo “La emergencia y aumento del antisemitismo en los Gobiernos de Hugo Chávez y su relación con la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán (2005-2013)”, de Margarita Figueroa Sepúlveda, que establece el crecimiento de los incidentes antisemitas mediáticos y chavistas en 2004, así como su relación directamente proporcional con el acercamiento y creación de nuevos lazos con la República Islámica de Irán. Se analiza la convergencia ideológica –sustentada en el antiimperialismo–, a través de la evidencia empírica proporcionada por fuentes primarias y secundarias. La autora considera que el antiimperialismo hizo que Israel fuera concebido como enemigo de ambos países.

Agradeciendo nuevamente la confianza de las autoridades institucionales para editar la *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, los invito a conocer, usar y divulgar el contenido de la presente edición.

Atentamente,

Diana Patricia Arias Henao

Editora

Doctora en Relaciones Internacionales

Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Universidad Militar Nueva Granada

revistafaries@unimilitar.edu.co

EDITORIAL

In this edition, the reader will find ten articles distributed in two thematic sections: *Cooperation and asymmetric international integration in matters of security, strategy and commerce* and *Global culture in international relations*.

Cooperation and asymmetric international integration in matters of security, strategy and commerce

We opened the 2018-I edition of the article entitled “How to strengthen EU-China cooperation based on Belt and Road”, by the authors Weidong Wang and Simona Picciau; in which the *Belt and Road* initiative, presented by the Chinese president Xi Jinping in 2013, promotes cooperation and the strengthening of person-to-person connections between Asia, Africa, and Europe. China has already signed cooperation agreements with more than forty States and trained thirty others. This initiative impacted the establishment of relations between China and the European Union, based on *win-win* cooperation and aimed at fostering mutual respect.

Sonia Alda Mejías publishes her article “The challenges of Latin America to project as a regional actor in the field of international security”, in which she considers the possibility of Latin America to project itself as a regional actor in the field of global security from a qualitative methodology. Also, reference as necessary the processes of subregional or regional integration and the development of national and international multilateral cooperation in the field of security and defense, and the participation of Latin American countries in international peace missions, from a sovereignty perspective very marked.

The article “Notions of safety and control in the Northern Border Plan: an expression of teichopolitics”, by the authors Gilberto Aranda and Cristian Ovando, considers the teichopolitics as a current expression of segmented globalization, which not only raises the erection of walls. Chile manifested this policy in the 70s, undermining border areas as preventive mechanisms to a foreign invasion and today, through the Northern Border Plan. This securitization mechanism

aims to guarantee the continuity of trade flows and the cultural consequences that it entails, from the constructivist approach.

Pablo Garcés Velástegui presents his article "Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach". In this paper, social planning is not any problem, but a "wicked", not docile, a problem of exact sciences that involves a public policy issue; a problem hard to define, unique, inherently paradoxical, important, subject to many interpretations and, thus, without a correct solution. Latin American integration has these characteristics, and the implications are relevant for academics and decision makers. If regional integration continues to be approached as an easy problem, the results will probably continue to disagree with expectations.

"The United Kingdom and Argentina: geopolitics of technological constraint and strategic-export controls", by Daniel Blinder, shows how the United Kingdom controls the export of military or dual-use technology to the Argentine Republic through its defense institutions and trade, as well as with others of an international nature. A strategic public policy at a local and global level represented in the logical space/power, relative to the possibility of Argentina acquiring sensitive technologies.

The co-authors Roldán Andrés-Rosales, Luis Alberto Sánchez-Miter and José Nabor Cruz Marcelo, present the article entitled "Insecurity and its impact on tourism in Guerrero: a spatial approach, 1999-2014". This paper gives the reader the possibility to know how Mexican insecurity has affected the economic growth of the State and the region at the tourist level. This is done through a case study in Guerrero because it obeys one of the most insecure areas, classified worldwide, which is an index of violence that shows the concentration of the danger through the analysis of the figures of the Institute. National Statistics and Geography.

"Asymmetric regionalism as the axis of the South American resistance to Brazil (2000-2013)", by Rita Giacalone, assumes that regionalism in itself creates asymmetric tensions. Brazilian regionalism has realistic, constructivist and institutionalist features, which emphasize such asymmetries following the region-centric paradigm. The organizations built to support the regional and global projection of Brazil generated resistance in South American governments between 2000 and 2013. This article analyzes the opposition of Chile, Argentina, and Venezuela, through a decentralized multipolarity.

Global culture in international relations

We open this thematic section with the article by Juliano Oliveira Pizarro titled "Governance of sport: an inflection of global governance?" In this, it is conside-

red that the global is a birthplace of diverse actors that exercise specific governments, as represented by football. A sport made a social and cultural mechanism that suffers direct impacts from the globalizing processes. FIFA is a non-profit, non-governmental organization, although it may not seem so, because its activities express hybrid and contradictory conditions, either from the perspective of global governance or as a multinational company.

Luis González Tule, in his article “Organization of global space in ‘classic’ geopolitics: a view from critical geopolitics”, starts at the roots of the geopolitics and its development, in between of European imperial rivalries, global wars, border mutations, political changes, significant technological developments and transformation in the dynamics of power (1870 and 1945). The classic indoctrinators coming from the main powers established the geopolitical discourses to their accommodation.

Thus, this edition closes with the article “The emergence and increase of Anti-Semitism in the Governments of Hugo Chávez and its relationship with the deepening of the relations between Venezuela and Iran (2005-2013)”, by Margarita Figueroa Sepúlveda, which establishes the growth of media and Chavez anti-Semitic incidents in 2004, as well as their direct proportional relationship with the rapprochement and creation of new ties with the Islamic Republic of Iran. The ideological convergence –based on anti-imperialism– is analyzed through the empirical evidence provided by primary and secondary sources. The author considers that anti-imperialism made Israel be conceived as an enemy of both countries.

Thanking the confidence of the institutional authorities again to edit the *Journal of International Relations, Strategy and Security*, I invite you to know, use and disseminate the content of this edition.

Sincerely,

Diana Patricia Arias Henao

Editor

PhD in International Relations

Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad

Universidad Militar Nueva Granada

revistafaries@unimilitar.edu.co

Editorial

Nesta edição o leitor encontrará dez artigos distribuídos em duas seções temáticas: *Cooperação é integração internacional assimétrica em assuntos de segurança, estratégia, comércio e Cultura global em relações internacionais*.

Cooperação e integração internacional assimétrica em assuntos de segurança, estratégia e comércio

Abrimos a edição 2018-I com o artigo denominado “Como fortalecer a cooperação EE. UU - China baseada no cinturão e a estrada”, dos autores Weidong Wang e Simona Picciau, no qual a iniciativa *belt and road* apresentada pelo presidente chinês, Xi Jinping em 2013, promove a cooperação e o fortalecimento das conexões pessoa-a-pessoa entre a Ásia, África e a Europa. China já assinou acordos de cooperação com mais de quarenta Estados e treinou a outros trinta. Isto impactou o estabelecimento das relações entre a China e a União Europeia, baseadas na cooperação *win-win* e direcionadas ao favorecimento do respeito mútuo.

Sonia Alda Mejías publica no seu artigo “Os desafios da América Latina para projetar-se como ator regional no **âmbito** da segurança internacional”, no qual contempla a possibilidade da América Latina de projetar-se como ator regional no âmbito da segurança internacional desde uma metodologia qualitativa. Assim mesmo, referência como necessários, os processos de integração sub-regional ou regional e o desenvolvimento da cooperação multilateral “intra” e internacional no âmbito da segurança e a defesa, e a participação dos países latino-americanos nas missões internacionais de paz, desde uma perspectiva “soberanista” muito marcada.

O artigo “As noções de segurança e controle no plano fronteira norte: uma expressão de “teichopolítica”, dos autores Gilberto Aranda e Cristian Ovando, considera a “teichopolítica” como uma expressão atual da globalização segmentada, na qual não fala somente na construção de muros. Chile manifestou tal política nos anos 70, minando zonas de fronteiras como mecanismos preventivos a uma invasão estrangeira, através do plano Fronteira Norte. Este mecanismo de segurança pretende garantir a continuidade dos fluxos comerciais e as consequências culturais que leva, desde o foco construtivista.

Pablo Garcés Velástegui apresenta seu artigo “Integração latino-americana como um problema perverso: o caso para uma abordagem plural”. Neste a planificação social não é um problema qualquer, si não um problema “perverso”, nada suave, um problema de ciências exatas que encaminha a um tema de política pública; um problema difícil de definir, único, inerentemente paradójico, importante, sujeito a muitas interpretações e assim sem uma solução correta. A integração latino-americana tem estas características e as implicações são relevantes para acadêmicos e tomadores de decisão. Sem a integração regional continua sendo abordada como um problema suave, os resultados provavelmente continuarão discordando com as expectativas.

“O Reino Unido e Argentina: geopolítica da limitação tecnológica e controles de exportação estratégicas”, de Daniel Blinder, mostra como o Reino Unido controla a exportação tecnologia militar ou de uso dual para a República Argentina através de suas instituições de defesa e comércio, assim também como com outras de caráter internacional. Uma política pública estratégica a nível local e global representada na lógica espaço/poder, relativa a possibilidade de que Argentina adquira *tecnologias sensíveis*.

Os co-autores Roldán Andrés-Rosales, Luis Alberto Sánchez-Mitre e José Nabor Cruz Marcelo apresentam o artigo titulado “A insegurança e o seu impacto no turismo em Guerrero: um enfoque espacial, 1999-2014”, que lhe oferece ao leitor a possibilidade de conhecer como a insegurança mexicana tem afetado o crescimento econômico do Estado e da região a nível turístico. Isto o faz através de um estudo de caso em Guerrero, pois abrange a uma das zonas mais inseguras, classificada a nível mundial, o que constitui um índice de violência que mostra a concentração do perigo através das análises das cifras do Instituto Nacional de Estatística e Geografia.

“O regionalismo assimétrico como eixo da resistência sul-americana ao Brasil (2000-2013)”, de Rita Giacalone, supõem que o regionalismo em si mesmo cria tensões assimétricas. O regionalismo brasileiro possui rasgos realistas, construtivistas e institucionalistas, que enfatizam tais assimetrias seguindo o paradigma “região-centrico”. As organizações construídas para apoiar a projeção regional e global do Brasil geram resistência nos Governos sul-americanos entre 2000 e 2013. Este artigo analisa a resistência do Chile, Argentina e Venezuela, mediante uma multipolaridade descentralizada.

Cultura global em relações internacionais

Abrimos esta seção temática com o artigo de Juliano Oliveira Pizarro titulado “Governança do esporte: uma inflexão da governança global?”. Neste se consi-

dera que o global é um espaço de nascimento de diversos atores que exercem governos específicos, como representa o futebol. Um esporte feito para mecanismo social e cultural que sofre impactos diretos desde os processos globalizadores. A FIFA é uma organização não governamental sem fins lucrativos, ainda que não pareça, pois, as suas atividades expressam condições híbridas e contraditórias, seja ela, desde a ótica da governança global ou bem como uma empresa multinacional.

Luis González Tule, por sua parte, no seu artigo “Organização do espaço global na geopolítica “clássica”: um olhar desde a geopolítica crítica”, inicia nas raízes da geopolítica e seu desenvolvimento, em meio das rivalidades imperiais europeias, guerras mundiais, mutações de fronteiras, mudanças políticas, grandes desenvolvimentos tecnológicos e transformações nas dinâmicas do poder (1870 e 1945). Os doutrinantes clássicos provenientes das principais potências estabeleceram os discursos geopolíticos de acordo a sua conveniência.

Assim, a presente edição se fecha com o artigo “A emergência e aumento do antissemitismo nos Governos de Hugo Chávez e sua relação com a aprofundamento das relações entre Venezuela e o Iram (2005-2013)”, de Margarita Figueroa Sepúlveda, que estabelece o crescimento dos incidentes antissemitas mediáticos e chavistas em 2004, assim como a sua relação diretamente proporcional com a aproximação e criação de novos laços com a República Islâmica do Iram. Se analisa a convergência ideológica –sustentada no anti-imperialismo–, através da evidencia empírica proporcionada por fontes primárias e secundárias. A autora considera que o anti-imperialismo fez que Israel fosse concebido como inimigo de ambos países.

Agradecendo novamente a confiança das autoridades institucionais para editar a *Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança*, os convido a conhecer, usar e divulgar o conteúdo da presente edição.

Atentamente,

Diana Patricia Arias Henao

Editora

Doutora em Relações Internacionais

Revista de Relações Internacionais, Estratégia e Segurança

Universidade Militar Nueva Granada

revistafaries@unimilitar.edu.co



**Cooperación e integración internacional asimétrica
en asuntos de seguridad, estrategia y comercio**

rev.relac.int.estrateg.segur.13(1):21-33,2018

How to strengthen EU-China cooperation based on Belt and Road*

Weidong Wang**
Simona Picciau***

Abstract

The Belt and Road initiative presented by the Chinese president Xi Jinping in 2013 is a development plan aiming at promoting, cooperating and strengthening person-to-person connections between Asia, Africa, and Europe. China has already signed cooperation agreements with more than 40 countries belonging to the Belt and Road region and has been training international cooperation with more than 30 countries. The implementation of the initiative has already had a deep impact on Sino-European relations, is a topic that deserves further analysis. The Belt and Road ini-

Recibido: 25 de junio de 2017
Evaluado: 6 de julio de 2017
Aceptado: 7 de octubre de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Weidong, W. y Picciau, S. (2018). How to strengthen EU-China cooperation based on Belt and Road. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 21-33. **DOI:** <https://doi.org/10.18359/ries.2915>

* This paper is sponsored by the Zhejiang Provincial Natural Science Foundation of China (No. LY16G030021), and the National Social Science Foundation of China (No.11BGL096).

** Ph.D. in public administration. Faculty of Humanities and Social Sciences, China Jiliang University, Hangzhou, China; Post Doctor at College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou, China; Visiting Scholar at the University of Liege, Belgium, and Saint-Louis University, Brussels. E-mail: wwdn2002@aliyun.com

*** Ph.D. in History and Civilization of Asia at the University Paris Diderot Sorbonne Cité (France), Researcher and Project Coordinator at the Center for European Strategic Research (Italy). E-mail: sim.picca@gmail.com; simona.picciau@cesr-eu.com

tiative can represent an excellent opportunity to promote China-EU relations based on win-win cooperation and aimed at fostering mutual respect, understand and humane interchange. The main objective of this paper is to study the influence of the Belt and Road plan on China-EU cooperation; through an analysis of some measures already taken and the challenges posed by the EU and China to strengthen their relations.

Keywords: Belt and Road; China; cooperation; European Union; international development.

Cómo fortalecer la cooperación EE.UU.-China basada en el Cinturón y la Carretera

Resumen

La iniciativa Belt and Road presentada por el Presidente Chino Xi Jinping en 2013 consiste en un plan de desarrollo que objetiva la promoción, la cooperación y el reforzamiento de las conexiones persona-a-persona entre Asia, África y Europa. China ya ha firmado acuerdos de cooperación con más de 40 países pertenecientes a la región de la Belt and Road y realizó la capacitación de la cooperación internacional con más de 30 países. La implementación de la iniciativa tiene un profundo impacto en las relaciones Sino-europeas, tratándose de un tópico que necesita de un mayor análisis. La iniciativa Belt and Road puede representar una gran oportunidad para promover las relaciones China-UE basadas en la cooperación win-win y direccionadas al favorecimiento del respeto mutuo, la comprensión y el intercambio humano. El objetivo principal del presente artículo es el estudio de la influencia del plan Belt and Road en la cooperación China-UE, a través de la investigación de algunas medidas ya tomadas y los desafíos colocados a la China y a la UE para fortalecer sus relaciones.

Palabras clave: Belt and Road; China; cooperación; Unión Europea; desarrollo internacional.

Como fortalecer a cooperação UE-China com base em Belt and Road

Resumo

A iniciativa Belt and Road, apresentada pelo Presidente chinês Xi Jinping em 2013, consiste em um plano de desenvolvimento que objetiva a promoção, cooperação e o aprofundamento das conexões pessoa-a-pessoa entre Ásia, África e

Europa. China já assinou acordos de cooperação com mais de 40 países pertencentes à região da Belt and Road e realizou a capacitação da cooperação internacional com mais de 30 países. A implementação da iniciativa tem um profundo impacto nas relações sino-europeias, tratando-se de um tópico que necessita de uma maior pesquisa. A iniciativa Belt and Road pode representar uma grande oportunidade para promover as relações China-UE baseadas na cooperação win-win e direcionadas ao favorecimento do respeito mútuo, a compreensão e a interação humana. O objetivo principal do presente artigo corresponde ao estudo da influência do plano Belt and Road na cooperação China-UE, através da investigação de algumas medidas já tomadas e os desafios colocados à China e à UE para fortalecer suas relações.

Palavras-chave: Belt and Road; China, cooperação; União Europeia; desenvolvimento internacional.

Introduction

China is the largest developing country, and the EU is the largest regional organization of the world, both share broad common interests. China and the EU have advocated multilateralism, and they call for peaceful settlement of international disputes through diplomatic negotiations. China's 1 billion 300 million population and Europe's population of 500 million form the world's two biggest markets. The total economic output of the two sides together account for 1/3 of the global economy, the relation between the two parties is characterized by a high complementarity and integration. China is an important representative of Eastern civilization, and Europe is the birthplace of Western civilization. China advocates "harmony but not Sameness," which is compatible with the concept of "diversity and unity" in Europe (Mei Zhang, Guangyao

Dong, 2015). Therefore, China-EU cooperation in political, economic, cultural and other aspects have tremendous potential.

Currently, China and EU are promoting structural reforms to stimulate the vitality of economic and social development. Chinese Belt and Road plan is an important link connecting the Asia Pacific Economic Circle and the European economic circle, representing great opportunities and benefits to promote China-EU relations based on win-win cooperation. Europe is the geographical end and an indispensable part of the Belt and Road initiative, for this reason, European countries can combine the national and regional development strategy trying to produce new cooperation opportunities and solutions.

It is important for Europe and China to learn to take advantage of the achieve-

ments obtained over those years to face the challenges necessary to improve their relationship. The Belt and Road initiative can be interpreted not only as a China's tentative of broadening its influence in the world, but also an opportunity to enhance mutual benefits and cooperation among other nations if built on shared principles. Particularly, it has the potential to influence the future EU-China relationship profoundly, for this reason, it is a topic worthy of analysis.

The main achievements of the Belt and Road initiative

China has already signed cooperation agreements with more than 40 countries along the Belt and Road routes and carried out international cooperation in capacity with more than 30 countries. Just a few examples: the construction of the China Pakistan Economic Corridor, the signature of the China, Mongolia, and Russia economic corridor planning, or the advancement of the new Eurasian Continental Bridge Economic Corridor.

Chinese companies have already invested about \$50 billion in the countries along the routes of the Belt and Road. Several industrial projects have already been launched, we can mention for example the creation of the China-Belarus Industrial Park located about 25 km east of the capital of Minsk and considered one of the largest initiatives and most symbolic project since the implementation of the initiative. Key

areas of activity developed in the park are mechanical engineering, medical equipment and materials, biotechnologies, pharmaceuticals, fine chemistry, electronics and electrical technology, new materials, optics, etc. Starting from 8 companies, the industrial park plans to increase the number of resident companies up to 20 by late 2017.

From a financial point of view, the Belt and Road plan has realized very significant initiatives. The Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), is a multilateral development bank initiated by China with the purpose of providing financial support for infrastructure construction in the countries along the Belt and Road routes and promote economic cooperation. The members of AIIB have reached 70 up to now, including 18 EU members state, of which Germany is the biggest contributor, the fourth largest stakeholder after China, India and Russia and the biggest non-regional shareholder (Stanzel, 2017). On April 23, 2017, the AIIB signed a memorandum of understanding with the World Bank to deepen bilateral cooperation in the future in common areas of interest including staff exchange, development financing, etc. Another important initiative is the Silk Road Fund, a medium to long-term development and investment fund created with investments from the State Administration of Foreign Exchange, China Investment Corporation, Export-Import Bank of China and China Development Bank that provides investment and financing support for trade and economic cooperation and connectivity in countries

along the Belt and Road initiative. Different projects have already been started, the actual amount of investment amounted to \$5 billion.

The effect of the Belt and Road in EU-China cooperation

As two pillars of the world's geopolitical structure, EU and China are geographically distant and not have any significant conflicts of interest. The economic ties between the two regions are very complementary, recently the bilateral relationship has registered remarkable results, but they still need to progress both in breadth and depth. All the three pillars of the bilateral relations (the political pillar, the economic pillar and the cultural pillar) need a strong effort by the two parties to achieve positive results and mutual benefits.

The Belt and Road aims at improving the exchanges between both sides by linking the vast territories and numerous countries inside the Eurasian continent. The exchanges of people and goods between the continents are usually realized through air transportation, even though the traffic volume and cost of air transportation restrict the scale of human and trade flows. The construction of land and maritime silk roads proposed in the Belt and Road has the objective of shortening the distance between China and Europe and thus reduce the costs. At present, the freight trains in China and Europe have gradually entered a period of

rapid development and normalization (Hui Qi, 2015).

In December 2014, China Prime Minister Li Keqiang proposed the creation of the "China-Europe land-sea express route" while attending the third meeting of the heads of governments of China and Central and Eastern Europe (CEE) in Belgrade. By constructing the railway line from Piraeus Port in Greece to Budapest in Hungary and designing the route to pass through Macedonia and Serbia, transportation between China and Europe can be shortened by 7 to 11 days compared with sea travel. The CEE countries represent for China a strategic area for the realization of the One Belt One Road (OBOR), in 2011; two years before the announcement of the OBOR strategy, the former Prime Minister Wen Jiabao stated that the Central Europe would play the role of "bridgehead" in the expansion of the Chinese companies in Europe. Three years later, in 2014, Li Keqiang, highlighted the important role that the region can play in the realization of the OBOR project (Casarini, 2015). The establishment of the so-called 16+1 format in Warsaw in 2012, a dialogue between China and the CEE countries represents the tentative to strengthen this relation to facilitate the implementation of the OBOR.

At present, the trade volume between China and Europe gives an annual growth speed of 20%. 90% of EU-China trades are realized through sea transportation, and for this reason, the Maritime Silk Road appears par-

ticularly strategic to facilitates the trade exchange between China and Europe, integrating the economies of South-east Asia and Northeast Asia. Overall, the Belt and Road initiative integrates the Eurasian continent, and this could enhance China's strategic relationship with the EU by establishing a free trade area from Lisbon to Vladivostok (Weiping Huang, 2015).

Regarding peace and security, many problems could benefit from a cooperation between China and Europe, such as the so-called Three Evil Forces in Central Asia: the smuggling of drugs and arms in Afghanistan, the Somali pirates, and the Ukraine crisis. All the issues mentioned above concern areas located along the Belt and the Road, therefore, its implementation could facilitate a partnership in which China and Europe can strengthen political negotiations concerning these issues, coordinate their standpoints, and collaborate.

Another important sector of cooperation in the EU-China relations that can benefit from the implementation of the Chinese initiative is the energy. Due to the effective economic development started at the end of the 1970s by Deng Xiaoping and the size of the population, energy consumption in China is the highest in the world, and it continues to increase gradually. Meanwhile, it suffers difficulty caused by factors such as its single energy structure, low utilization ratio, and severe environmental pollution. Europe is facing another energy-related dilemma: ore reserves are nearly exhausted, and

the energy supply depends greatly on imports. For example, 30% and 25% of the consumed energy sources in Germany and Italy come from Russia (Wen Rui, 2015). Similarly, there is a considerable dispute concerning the price of the oil and gas resources and the laying of pipelines between China and Russia. By constructing the Silk Road Economic Belt, China hopes to change the situation in which oil and gas resources are mainly imported from Russia and pipelines are distributed in a South-North orientation. If China and Europe can achieve energy cooperation through the construction of the Silk Road, both regions would benefit greatly.

The construction of new infrastructures linking Europe and China poses numerous challenges especially due to a low population density, a limited industry density in the Northwest China and Central Asia and ineffective infrastructures already present in these areas. Inefficient infrastructure in Central Asia directly restricts trade and communication between China and Europe. Europe has implemented many assistance programs in Central Asia, and China has contributed more than 10 billion dollars in loans and non-reimbursable aid through the Shanghai Cooperation Organization (SCO). Also, the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), will join its forces with more than 40 billion dollars of the Silk Road Fund toward Central Asia infrastructure.

From a financial cooperation point of view, there are favorable foundations

of financial cooperation between China and Europe. On October 9, 2013, the People's Bank of China and the European Central Bank signed the EU-China bilateral currency swap agreement. With its value being 350 billion yuan (approximately 45 billion euro), the agreement aims to provide support for bilateral trade and maintain financial stability. It is also an indication that the territories have achieved new progress in cooperation in the currency and financial fields. Yuan Renminbi (RMB) offshore business in London has witnessed flourishing development in recent years, and besides payments in the Chinese inland and Hong Kong, 62% of RMB-based payments are conducted in London (Wen Rui, 2015). The establishment of the AIIB and the enthusiastic participation of many member states of the EU demonstrate that European investors have begun to explore ways to widen the dimensions of financial cooperation with China. Member states of the EU have contributed to the AIIB to construct bi-directional investment channels, which is beneficial for promoting the development of RMB offshore businesses in their financial markets. Such cooperation is conducive to improving market infrastructure, and it provides convenience for China's enterprises to invest, be listed in the stock market, and issue bonds in Europe.

The necessity of a stronger European cohesiveness

Since the launch of the Belt and Road, China has been active in promoting the

initiative in Europe to convince the old continent to be engaged in its realization. If in a first moment the European reaction left China leaders frustrated since 2015 things appear to change. Inside the European Union, the debates concerning the Belt and Road are proliferating, especially those concerning the way of elaborating a long-term strategy to reinforce and build new infrastructures in the southern, eastern and Central Europe. The two parties are discussing the benefits that could arise from a synergy between the European Commission President Juncker's Investment Plan (IPE) that aims to re-launch the economy of the EU, and the Belt and Road.

Considered the growing importance of China, European countries seem to prefer a national strategy according to their interest trying to take advantage from the Belt and Road singularly, instead of establishing a strong regional coordination and agenda. The lack of coordination of the European countries over the decision to be a member of the China-led AIIB is one example. Following the UK, 18 European members' countries have joined the Bank with the expectation to have economic benefits, especially considering the prolonged financial crisis that continues to persist in Europe. The intra-European competition for the relation with China and a lack of a strong coordination is damaging the EU's image in China that is acting with regions (as is the case of the 16+1) and directly with the single members.

The difficulties and challenges of the implementation of the Belt and Road in the EU-China cooperation posed by some members of the international community

In the current rapid promotion of China's comprehensive national power and international status, some Western countries have expressed their concerns about its development trend because of differences in political system and ideology. Some argued that the Belt and Road is the Chinese version of the Marshall Plan put in place by the United States 60 years ago (Eichengreen, Uzan, 1992)¹. According to the Chinese leadership, the Belt and Road can't be compared to the Marshall Plan in form, content, and implementation methods and can't be interpreted with a Cold War mentality. Zhang Yesui (China's Executive Vice-Minister of Foreign Affairs) affirmed that the Belt and Road initiative could be considered a useful complement to the existing international and regional institutions and it is not directed against any specific nation (Zhang, 2015). Considering the divergences that still characterize the relations between China and the Western countries, the implementation of the initiative can bring benefits only if based on a permanent dialogue between all the parties involved. As affirmed by Wei Feng

and Guoqiang Cheng, China should enhance its communication with the international community, in particular with Western nations such as European countries and the United States, to eliminate misunderstandings and increase mutual trust (Wei Feng and Guoqiang Cheng, 2014).

The realization of the Belt and Road can meet some difficulties especially posed by great international powers. For example, the purpose of the "Pivot to Asia" strategy proposed by the United States under the Barack Obama leadership is to seek a long-term presence in Central Asia and have easy access to the abundant oil, gas and mineral resources there. Furthermore, it aims at strengthening US influence in Central Asia and South Asia, which would, in turn, weaken China's influence of the area, bringing severe challenges to the political, economic, military and non-traditional securities in China. The Trans-Pacific Partnership (TPP), signed between 12 countries that border the Pacific Ocean that aimed to deepen economic ties between these nations, before the Trump's decision to retire the US's adhesion, was considered an important vehicle for strengthening US presence in Asia, representing a challenge for the Chinese influence in the region. Peter Drahos has, for example, sustained that in the

¹ The Marshall Plan is hailed as one of the great foreign economic policy achievements of the 20th century. Between 1948 and 1951 the US transferred \$13 billion to the war-torn economies of Europe. This timely and generous program of aid is said to have solidified our leadership of the western alliance, buttressed moderate elements in Western European politics, smoothed Europe's labor-management relations, and checked the westward march of communism.

short term, the TPP poses restrictions on China's economic integration in the Asia-Pacific Region and negatively impacts China's influence and discourse in Asia Pacific affairs (Peter Drahos, 2016)². For a long time, it has been considered that the continuous advancement of the TPP could probably complicate the relationships between China and its major neighboring countries, thus increasing geopolitical and safety pressures and even endanger the long-term peaceful developmental environment that China has been striving. The Chinese strategy in the Asiatic region will, of course, be influenced by the way in which Trump will develop the United States "Pivot to Asia".

The Russia's Eurasian Economic Union presents many similarities to the Belt and Road initiative. Russia has traditionally regarded Central Asia as a region under its sphere of influence, not appearing favorably on the intentions of other countries to expand their influence in this area. Even if some measures have been already taken, such as the signature of a Memorandum of Understanding between the Russian State Development Bank (the Vnesh economy bank) and the Russian Direct Investment Fund with the Silk

Road Fund with the objective to plan joint investments in some key sectors such as the infrastructure, electricity and energy (Chen, 2015), it is vital for both China and Russia to develop a comprehensive partnership and seek a feasible conjunction between the Eurasian Economic Union and the construction of the Silk Road Economic Belt.

The Silk Road Diplomacy strategy proposed by the former Japanese Prime Minister Ryutaro Hashimoto in 1997, can also represent a challenge for the Chinese initiative. The plan regards eight countries in Central Asia and Caucasus, called the Silk Road Area. In 2004, a Central Asia and Japan dialogue mechanism was established in Japan, marking the development of normalized communication between Japan and Central Asian countries. Japan's purpose in implementing the Silk Road Diplomacy strategy is to cultivate the pro-Japanese countries around China and maintain its strategic position in Central Asia and Caucasus to have access to the oil and gas resources. These Japanese and Chinese could probably reinforce the tensions that already exist between them if they don't recognize their respective sphere of interest in the region.

² A text of the TPP was signed by twelve parties (Australia, Brunei, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, Peru, New Zealand, Singapore, the United States and Vietnam) at February 4, 2016, but each of these parties has to shepherd this text through its respective domestic treaty-making processes. The TPP does not need the approval of all its signatories to come into force. Six or more signatories making up at least 85 % of the combined gross domestic product (GDP) of the original signatories would be enough to give the TPP legal force. The US with its 18 trillion dollar GDP does have to be part of the six.

Policy suggestions for strengthening EU-China cooperation under the Belt and Road

Exploring new growth points in regional trade and establishing the tourism belts of the Silk Road

China and Europe should encourage their efforts in customs, quality control, e-commerce, and transport to facilitate the trade for the countries along the Belt and the Road. They should actively implement trade promotion activities that target the areas of the Belt and the Road, optimize the layout of the exhibitions, and continue to build new trade promotion platforms. The territories should also insist on a coordinated development of goods and service trade and expand traditional service markets such as transportation and architecture. They should also actively promote exclusive and modern services trade by developing internationally competitive tourism products that are endowed with the characteristics of the Silk Road (Hucheng Gao, 2014), incrementing in this way the job creation, infrastructures and interpersonal relations between the citizens of the two regions.

Increasing bilateral investment cooperation based on the AIIB

It is necessary to promote economic and trade cooperation among the countries along the Belt and the Road. This would achieve positive interactions and advancement in both trade and investments. As founding members,

the member states of the EU will obtain more discourse power in the AIIB. The cooperation among two of the world's greatest economies is expected to make the AIIB a powerful organization, challenging the traditional international financial institutions system put in place after the World War II.

It is vital to promote further the interconnection of the Belt and Road's regional infrastructures, which is the primary objective of the AIIB. Key channels, nodes, and projects should be harnessed to accelerate the construction of a network that is tightly connected, unblocked, convenient, safe and efficient. Additionally, the interconnection among land, sea and air infrastructures should be planned comprehensively.

Positively promoting urbanization and energy cooperation between Europe and China

At present, the urban population in China is more than 0.7 billion, with the urbanization rate reaching 52.6%. In contrast, more than 75% of the people in the EU are living in urban areas. What's more, the EU is equipped with advanced technologies and abundant experience in city planning, the construction of infrastructure, and city services provision and management. China could inspire its cities developing plans by the European innovations in urban development, such as smart, green, and low carbon, and learn from these urbanization factors to apply toward its future.

Europe leads the world in new energy, energy conservation, and environmental protection, and is attentive to the innovation of energy technology and structural adjustment.

China and Europe, taking the protection of the environment a priority for the present and future generations, should cooperate in technological innovations and promote the development of emerging industries such as new energy, new materials, next-generation information technology, biology, and aerospace.

Correctly understanding each other, enhancing mutual trust and humane interchange between Europe and China

China should strengthen its communication with the political, academic and business circles of the international community and show the inclusive characteristics of its initiative concretely. The Belt and Road is an important occasion for China to realize economic opening and human cooperation and reinforce economic relations and political trust between China and other Eurasian countries.

China presents itself as the initiator rather than the leader of the Belt and Road and presents the initiative as based on the principles of equality and reciprocity. To get its partners engaged in the plan, China needs to demonstrate concretely that the implementation of the initiative represents an opportunity to reinforce the connectivity along the Road and promote fair and win-win

relations between all the countries engaged, encouraging the people-to-people exchanges. The human interchange between China and Europe involves looking beyond differences in ideology, social system, and development stage to participate in a mutual appreciation between the two civilizations. As stated by Ducan·Freeman (2012), a researcher at the Contemporary China Institute of Liberty University in Belgium, the Belt and Road is an Omni bearing proposal that involves the interconnection of various aspects. China and Europe should focus on communications in science, technology, education and human factors, to enhance the easy interchange and dialogue.

Conclusions

The Belt and Road initiative provides a golden opportunity for the development of China and the economic recovery of Europe. China and Europe complement each other and can mutually benefit from this cooperation, which infuses new power into the EU-China relationship. As proposed in this research, the two parties should give full play to the Belt and Road and jointly confront their challenges. They should accelerate improvements in the cooperation mechanism and strengthen communication to coordinate their policies. It would be beneficial to positively parallel Chinese and European standpoints and conflicts of interest with third parties to swiftly harness the full development potential afforded by the initiative.

To be an effective strategy and face all the challenges of the XXI Century, the Belt and Road should be a broadly plan for the reinforcement of the connectivity between the people involved in the Road. It is necessary the inclusion of the non-state actors such as ONGs, young generations, cultural, educational institutions, the business community, etc. Historically the Silk Road represented not only a trade passage between China and Europe but had a deep cultural meaning. It served as a passage of dialogue between civilizations enhancing the reciprocal knowledge, contributing, through the cultural exchanges, to the development of both societies. Today the world is changing at a very fast path bringing development but at the same time wars, social inequalities and environmental disasters caused by the human behavior. China and Europe, together, can bring solutions and implement concrete policies to face these urgent problems. The Belt and Road, if managed with the principles of equality, social inclusion, and cooperation, represents an opportunity to reestablish a modern Silk Road able to foster the economic development and the connections between civilizations.

References

- Brown, K. and Crossick, S. (2009). *The EU and China: Time for a change?* London: Chatham House.
- Casarini, N. (2015). China's inroads into the west. *The World Today*, 71(5), 14-16.
- Chen, J. (September, 2015). China's \$40b Silk Road Fund signs MoU with Russian firms. *China Daily*, 3.
- Eichengreen, B. and Uzan M. (1992). The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR. *Economic Policy*, 7(14),13-75.
- Freeman, D. (2012). Europe, China, and Expectations for Human Rights. *Chinese Journal of European Studies*, 4(2), 179-203.
- Godement, F. and Fox, F. (2009). *A power audit of EU-China relations*. London: European Council on Foreign Relations.
- Hucheng, G. (2014). Deepening economic and trade cooperation to create new glory. *International Finance and Account*, (6), 5-7.
- Hui, Q. (January 12, 2015). The trains of China-Europe set up a freight corridor. *Economic Daily of China*, (010).
- Jing, M. (2015). China and the EU: Partners for growth? In S. Islam, S. Kabir, S. (Eds.), *EU-China Shaping a shared future*. Brussels: Friends of Europe.
- Peter, D. (2016). China, the TPP and Intellectual Property. *IIC*, 47(1), 1-4. Recovered from <http://link.springer.com/article/10.1007/s40319-015-0432-y>
- Prodi, R. and Gosset, D. (2015). *The European Union and China on the New Silk Roads*. Recovered from http://www.romanoprodi.it/articoli/the-european-union-and-china-on-the-new-silk-roads_12159.html

- Shambaugh, D. (2010). *Europe-China relations: a delicate dance*. En R. Tiersky (Ed.), *European foreign policies: does Europe still matter?* (pp. 96-105). Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Stanzel, A. A. (n.d.). A German view of the Asia Infrastructure Investment Bank. *European Council on Foreign Relations*. Recovered from http://www.ecfr.eu/article/commentary_a_german_view_of_the_aiib_7275
- The Team of Analysis about Industry of China (2015). Report of Analysis about China's Export in 2014. Recovered from <http://cn.made-in-china.com/>
- Wei, F. and Guoqiang, Ch. (2014). *The comment about 'the Belt and Road' by international community*. *China Economic times*, (005).
- Weiping, H. (2015). Economic Belt of New Silk Road and new development of China-EU economic and trade relations. *Trade Economy of China*, (1), 84-90.
- Wen, R. (2015). The EU-China economic and trade cooperation under the background of 'the Belt and Road'. *World Economy and Trade*, (5), 58-62.
- Xintao, Y. (2014). Analysis on the construction of national strategy of 'the Belt and Road'. *Monthly Journal of Theory*, (11), 5-9.
- Zhang, Y. (21th. March 2015). *The "Belt and Road" initiative is not a geopolitical tool*. *Speech at China Development Forum*. Recovered from <http://www.xinhuanet.com/>.
- Mei, Z. and Guangyao, D. (2015). *"The Belt and Road" builds the China-EU cooperation bridge*. *China Investment*, (8), 72-75.

rev.relac.int.estrateg.segur.13(1):35-66,2018

Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional*

Sonia Alda Mejías**

Resumen

En este trabajo se contempla la posibilidad de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional. Para alcanzar este objetivo, desde una metodología cualitativa, se han contemplado diferentes referencias que se entienden como requisitos necesarios: el proceso de integración subregional o regional y el desarrollo de la cooperación multilateral intra e internacional en el ámbito de la seguridad y la defensa, y la participación de los países latinoamericanos en las misiones internacionales de paz. En la evaluación de cada uno de estos aspectos es evidente la concepción de una perspectiva soberanista, por parte de los países de la región, muy marcada. De ahí que, pese a los avances evidentes logrados,

Recibido: 23 de julio de 2017
 Evaluado: 4 de agosto de 2017
 Aceptado: 29 de septiembre de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Alda, S. (2018). Los desafíos de América Latina para proyectarse como actor regional en el ámbito de la seguridad internacional. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 35-66. DOI: <https://doi.org/10.18359/rres.2961>

* Este artículo surge del Centro de Estudios del Real Instituto Elcano, Madrid, España, dentro del Observatorio de Tráficos Ilegales y Redes Criminales.

** Doctora, Universidad Autónoma de Madrid y experta en seguridad y defensa. Investigadora asociada y directora del Observatorio de Tráficos Ilegales y Redes Criminales del Real Instituto Elcano. Es profesora en el Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad de Comillas, Madrid, España; miembro del equipo docente del Máster de Paz, Seguridad y Defensa, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), España, y del Máster de Políticas Públicas de Seguridad y Defensa de la Universidad Camilo Jose Cela. Correo electrónico: salda@rielcano.org

este factor sea un importante obstáculo para los procesos de integración y de cooperación multilateral y, en consecuencia, para la proyección de la región como actor regional, en el ámbito de la seguridad y de la defensa. Sin embargo, considerando la importancia de combatir eficazmente el crimen organizado transnacional, para América Latina sería trascendental convertirse en un actor regional, a través de los elementos señalados, ya que es la manera más efectiva de combatir esta amenaza.

Palabras clave: cooperación, crimen organizado, integración, seguridad internacional.

The challenges of Latin America to project as a regional actor in the field of international security

Abstract

This paper contemplates the possibility of Latin America to project itself as a regional actor in the field of international security. To achieve this objective, we have used a qualitative methodology to refer the following requirements: the subregional or regional integration process and the developing international multilateral cooperation in the field of security and defense, the participation of the Latin American countries in the international peace missions. In the evaluation of each of the products, the conception of a sovereigntist perspective, by the nations of the region, is evident. Hence, in spite of the obvious progress achieved, this factor is a major obstacle to integration and multilateral cooperation processes and, consequently, to the projection of the region as a regional actor in the field of security and defense. However, considering the importance of effectively combating transnational organized crime, it would be crucial for Latin America to become a regional actor, through the elements mentioned, since it is the most effective way to combat this threat.

Keywords: Cooperation, organized crime, integration, international security.

Os desafios da América Latina para projetar como ator regional no domínio da segurança internacional

Resumo

Este artigo contempla a possibilidade da América Latina se projetar como ator regional no campo da segurança internacional. Para atingir esse objetivo, utilizou-se uma metodologia qualitativa para se referir aos seguintes requisitos: o

proceso de integração sub-regional ou regional e o desenvolvimento da cooperação multilateral e intra-internacional no campo da segurança e defesa e Participação de países latino-americanos em missões internacionais de paz. Na avaliação de cada um desses aspectos, a concepção de uma visão soberanista, pelos países da região, torna-se muito evidente. Assim, apesar do progresso obvio alcançado, este fator é um obstáculo importante para a integração e os processos de cooperação multilateral e, conseqüentemente, para a projeção da região como jogador regional na área da segurança e defesa. No entanto, considerando a importância de combater efetivamente a criminalidade organizada transnacional, seria crucial para a América Latina se tornar um ator regional, através dos elementos mencionados, uma vez que é a maneira mais eficaz de combater essa ameaça.

Palavras-chave: cooperação, o crime organizado, integração, segurança internacional.

Introducción

En un mundo globalizado, como el actual, la proyección internacional parece más trascendental a efectos no solo de influencia, sino también de seguridad, tanto internacional, como regional y nacional. Para hacer real esta posibilidad, en el caso de América Latina es imprescindible configurarse como un actor integrado, lo que a su vez exige la existencia de una cohesión interna y de una acción concertada basada, cuanto menos, en acuerdos mínimos, ante determinadas situaciones o coyunturas dadas o posibles.

En este trabajo, de tipo reflexivo, se ha aplicado una metodología cualitativa con el fin de contemplar las posibilidades de América Latina de proyectarse como un actor regional, en el ámbito de la seguridad y la defensa. Para ello

la estructura del análisis se configura de acuerdo con los siguientes requisitos necesarios para alcanzar esta meta:

- Los avances de integración subregional o regional.
- El grado de desarrollo de la cooperación multilateral intra e internacional.
- El nivel de participación de los países latinoamericanos en las misiones internacionales de paz.

De la consideración de estos tres factores es posible comprobar que, por lo que respecta a la integración, en el ámbito de la seguridad y la defensa los avances han sido limitados, como también en los acuerdos de cooperación multilateral, en los cuales predominan los acuerdos de carácter binacional. En relación con las misiones de paz, aunque la región participa en estas

misiones desde hace años, no ha sido muy destacada, a excepción del Cono Sur, cuyas fuerzas armadas han tenido mayor participación. En términos generales, las fuerzas de seguridad han estado históricamente volcadas en las necesidades internas de sus respectivos países; una tendencia que se ha acusado ante el escenario actual de inseguridad dominante, en mayor o menor medida, en toda la región.

Las razones fundamentales de este "ensimismamiento" hacia el interior son fundamentalmente dos, aunque no las únicas: un exacerbado nacionalismo y la debilidad estructural de los Estados latinoamericanos.

Esta debilidad estatal es una causa determinante del actual escenario de inseguridad, así como consecuencia de las medidas adoptadas. Si, por un lado, este factor ha favorecido la implantación del crimen organizado y la proliferación de la delincuencia común, por el otro, debido a la misma debilidad, la mayoría de los Gobiernos se ha estado desbordada por los altos niveles de violencia y la mayoría de ellos se ha visto obligada a recurrir a las Fuerzas Armadas (FAS, en adelante), además de la policía, para combatir estos altos niveles de criminalidad. Estas circunstancias han terminado por consolidar unas fuerzas de seguridad volcadas hacia el ámbito interno.

Asimismo, conviene tener presente que buena parte del problema de seguridad existente viene dada por el desarrollo de un crimen organizado

transnacional que, sin embargo, no ha generado como respuesta gubernamental el desarrollo de una cooperación multilateral para combatirlo. Estos tratados podrían alimentar una dinámica muy beneficiosa para la región, no solo en términos de eficacia para combatir esta amenaza, sino también para recrear una conciencia e identidad subregional y regional, muy precaria aún, sin la cual no es posible la configuración de la región como un actor global. No obstante, la estrategia dominante, para combatir las amenazas transnacionales, continúa sometida a una visión nacional, una visión estratégica abocada al fracaso cuando se trata de este tipo de amenazas.

Valga mencionar, de acuerdo con los criterios de análisis adoptados, la existencia de factores de carácter estructural que obstaculizan la proyección de la región como actor global, en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Contexto de inseguridad: amenazas principales en América Latina

En términos generales, desde el surgimiento de los Estado-nación latinoamericanos, la característica dominante en el ámbito de las relaciones intrarregionales ha sido la desconfianza y el aislamiento en relación con los vecinos (Gómez de la Torre, 2016 y Ramalho, 2016). Con respecto a las relaciones extraregionales, si últimamente se han diversificado más (Tokatitlan, 2011), Estados Unidos ha sido el principal socio internacional para todos los países de la región. Esta es una relación sosteni-

da y extraordinariamente complicada, donde la región, de manera simultánea o alterna, ha solicitado la atención de la gran potencia y criticado y desconfiado de sus pretensiones imperialistas.

En cualquier caso, es interesante señalar que las relaciones con Estados Unidos no han tenido lugar de manera conjunta, ni subregional. Cada país ha negociado de manera particular sus relaciones con los norteamericanos, al margen de sus vecinos. Este esquema se modifica con la caída del muro de Berlín y partir de los años 90, pues los proyectos de integración intensifican las relaciones interamericanas e internacionales. En la década de 2000, tiene lugar otro importante impulso con las propuestas del regionalismo posneoliberal; en esta etapa se enmarcaría la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac). Sin embargo, el peso de una visión soberanista, entre otros factores, continúa limitando el desarrollo de estos proyectos (Alda, 2015a).

No obstante, pese a la inexistencia de una presencia internacional destacada, la región ha vivido con extraordinaria intensidad las amenazas internacionales existentes, tanto en la Guerra Fría, como en el actual mundo global. Durante aquel periodo, América Latina se convirtió en un espacio trascendental para el combate al comunismo. Aunque con muy diferentes intensidades, todos los Gobiernos de la región, mayoritariamente militares, se enfrentaron, en una guerra interna,

a los movimientos revolucionarios que surgieron en cada país, con mayor o menor intensidad (Alda, 2013).

El fin del comunismo inaugura otro periodo que, en términos de seguridad, es también muy complejo, y en el cual las llamadas *nuevas amenazas* tienen una particular incidencia en la región, tanto que en la década de 2000 se ha ido convirtiendo en la región más violenta del mundo. Aunque el terrorismo internacional apenas tiene arraigo y presencia, sin duda el crimen organizado, ya sea local o internacional, se ha convertido en la principal amenaza.

Cabe destacar que en los dos periodos mencionados los conflictos interestatales han sido mínimos, mientras que los intraestatales han sido los dominantes. Sin embargo, se presentan características muy diferentes entre un periodo y otro, tanto por sus actores, como por sus motivaciones o por la forma como tienen lugar la conflictividad y la violencia.

Una región de paz

Frente a la historia bélica padecida en otras partes del mundo, por ejemplo, en Europa en el siglo XX, en el caso latinoamericano ha de señalarse la pacífica, si bien no idílica, convivencia vecinal. América Latina apenas ha sufrido conflictos bélicos a lo largo del siglo XX; los más recientes y más destacables serían la Guerra del fútbol entre Honduras y el Salvador, en 1969, que duró 6 días o la Guerra del Cenepa, entre Ecuador y Perú, en 1995, que se

prolongó durante cinco semanas. Desde entonces no han tenido lugar más conflictos y, en este momento, las posibilidades de una guerra interestatal son aún menores que cuando tuvieron lugar las guerras mencionadas.

Esto no significa que la región no se encuentre exenta de tensiones, por motivos fronterizos o ideológicos; sin embargo, incluso en los momentos de mayor tensión ha sido posible recomponer las relaciones bilaterales, pese a los altibajos. De ahí que, pese a la división, lo trascendente sea resaltar la capacidad para resolver tensiones cíclicas u ocasionales, aunque ciertamente no llegan a resolver ni a limar el marcado nacionalismo que, en la mayoría de los casos, ocasionan dichas divisiones (Malamud, 2015).

Conflictos intraestatales

Mientras las posibilidades del ataque de un enemigo externo son remotas, los conflictos intraestatales han desbordado en buena parte de los Estados latinoamericanos. La región se enfrenta a una grave situación relacionada con los niveles de violencia e inseguridad generados por el crimen organizado y la delincuencia común, ambos asociados en muchas ocasiones.

El crimen organizado contempla un conjunto de actividades y tráfico ilegales, de los cuales el narcotráfico es el más importante y rentable de todos ellos. Este es un sustancioso negocio al que están asociados otros, como el trá-

fico de personas, inmigrantes, prostitución, el tráfico de órganos, de armas, entre otras. De este mundo también procede, y en numerosas ocasiones relacionada directamente con el tráfico de drogas, una delincuencia pandillera que es capaz de tomar el control de importantes áreas, en el corazón mismo de las principales ciudades latinoamericanas. Si todas estas actividades se desarrollan al amparo del narcotráfico, no puede olvidarse el conjunto de delitos particularmente asociado a esta actividad, como el negocio de armas, el lavado de dinero y el comercio ilegal de precursores químicos.

El crimen organizado no siempre actúa con violencia, de hecho, no parece recomendable, pues llama la atención de las autoridades; no obstante, en América Latina, según los países, se ha manifestado con extrema violencia. En este sentido, son paradigmáticos los casos como el mexicano, el centroamericano, el brasileño o el colombiano. Por el contrario, en Bolivia, uno de los países que, pese al establecimiento de diferentes redes latinoamericanas y europeas, no se destaca por sus índices de violencia (Campero, 2012), aunque podría estar convirtiéndose en el epicentro de la droga de la región (McDermott, 2012).

La región concentra casi el 9% de la población mundial, pero padece más del 30% de los homicidios. La referencia con otras realidades, como los países nórdicos, ayuda a dimensionar la gravedad del problema de la delincuencia, como ilustra la figura 1.



Figura 1. Índice de homicidios en América Latina y países nórdicos

Fuente: Resdal (2016a).

Como se aprecia en la figura 1, pese a los altos índices de violencia, en general, esta no afecta por igual a todos los países. Si seguimos tomando como referencia los homicidios por cada

100.000 habitantes, por subregiones, Centroamérica sufre índices de inseguridad mayores que Sudamérica; por países, las diferencias se acrecientan aún más (figura 2).

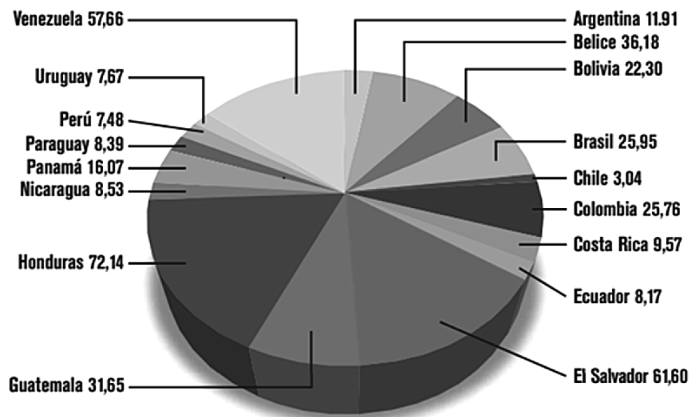


Figura 2. Número de homicidios por cada 100.000 habitantes

Fuente: Resdal (2016a).

Una buena referencia para considerar la dimensión del problema es contemplar el número de países que superan los 20 homicidios por cada 100.000 habitantes, ya que Naciones Unidas considera que este número de homicidios indica un grave problema de violencia criminal. Tomando esta refe-

rencia, es posible comprobar que hay varios países que superan esa cifra y aquellos que no la alcanzan, en cualquier caso, mantienen tasas muy altas. No obstante, los actos de delincuencia más comunes son los robos, o al menos en Sudamérica, si se comparan con los homicidios, como se ve en la figura 3.

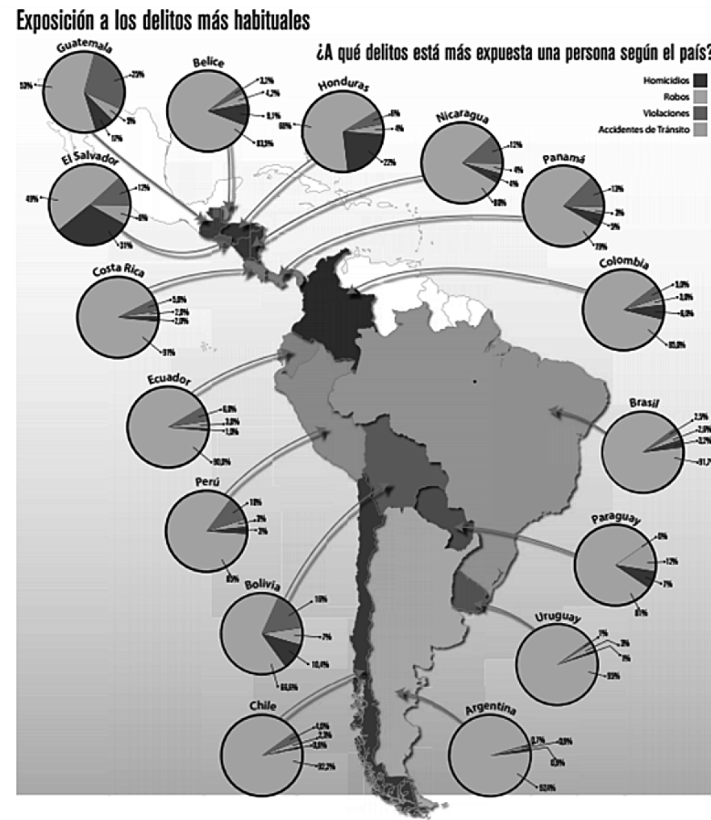


Figura 3. Delitos más comunes en América Latina

Fuente: Resdal (2016a).

La expansión internacional de las redes criminales latinoamericanas

Toda esta violencia delictiva se ha visto incrementada en la región por el

proceso de expansión de redes criminales. Las redes colombianas y mexicanas son las que han protagonizado un mayor proceso expansivo, orientado hacia los mercados sudamericanos

y europeos, y con esto han adoptado una naturaleza transnacional. Este proceso se ha visto favorecido por varios factores como el crecimiento de la demanda sudamericana, la presión ejercida por las políticas de mano dura y la debilidad estatal.

En relación con la producción, además de Colombia, la cocaína producida en Perú y Bolivia cada vez más se orienta hacia los mercados de consumo sudamericanos y europeos, como el brasileño, el uruguayo o el argentino, y también los europeos, como el español. Venezuela, Brasil, Uruguay o Argentina son plataformas fundamentales de distribución para llegar a Europa. En el Caribe, que al parecer está tomando de nuevo cierta relevancia, Jamaica y República Dominicana también son puntos de salida (Alda, en prensa).

La articulación de estas rutas ha sido posible mediante la configuración de redes criminales como auténticas multinacionales con presencia en todo mundo. A través de múltiples alianzas, con grupos o individuos, el cartel de Sinaloa no solo tiene presencia en toda América Latina y Europa, sino también en China (Logan, 2013, Pachico, 2012). La misma expansión internacional también ha sido llevada a cabo por organizaciones criminales colombianas, como Los Urabeños o las Bacrim colombianas, presentes en toda América Latina y en Europa (Gagne, 2016).

La cooperación no solo se da entre redes latinoamericanas (Semana, 2016),

sino además entre estas y otras estructuras como la mafia italiana (Council on Hemispheric Affairs, 2013) o con estructuras criminales de Los Balcanes (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction [EMCDDA], 2016) (Yagoub, 2016), por ejemplo. Tampoco dicha colaboración tiene lugar en el ámbito del mercado de la cocaína; no hay que olvidar que estas estructuras realizan diferentes actividades criminales. La descripción hecha por Eduardo Buscaglia (2014) respecto a lo que ocurre en Argentina ilustra muy bien la estructura y *modus operandi* de estas organizaciones transnacionales:

No es solo el narcotráfico. Se trata de franquicias de grupos criminales que se han asentado en Argentina, tanto grupos asiáticos, con base en Guandong, China, como grupos latinoamericanos con base patrimonial en México, así como otros de El Líbano, que operan con impunidad en Argentina y se dedican al narcotráfico y a la trata de personas, al tráfico de armas, al tráfico ilegal de explotación minera, al contrabando de flora y fauna y al establecimiento de bases patrimoniales comprando tierras [...].”

El alcance y la proyección de estas redes ponen de manifiesto que el escenario de inseguridad latinoamericano está determinado en buena parte por redes criminales transnacionales, lo que exige que su combate se realice en los mismos términos. La cooperación intrarregional e internacional es absolutamente imprescindible. Esta-

dos Unidos con México, Centroamérica y Colombia ha desarrollado formas de cooperación. Con la Unión Europea la situación es más precaria y la cooperación es solo incipiente. Si este plano de cooperación es muy limitado, el regional no es muy diferente.

El principal problema es que las amenazas transnacionales se continúan enfrentando en términos nacionales, al margen del vecino o países vecinos, aunque todos se encuentren atrapados en una malla de redes criminales que constriñe a toda la región y que alcanza a Estados Unidos y Europa.

Causas que no favorecen la proyección internacional de la región en el ámbito de la seguridad

De acuerdo con este escenario de inseguridad descrito, conviene contemplar factores que expliquen las causas que favorecen el nivel de implantación del crimen organizado y su expansión, ya que este análisis proporciona muchas claves para explicar la escasa proyección internacional en el ámbito de la seguridad de la región y de buena parte de sus países integrantes.

La debilidad estatal es un elemento trascendental que atraviesa todo el problema, tanto en su origen, como en la forma de enfrentarlo. Si por un lado la debilidad estatal favorece la particular implantación del crimen organizado, por el otro, la misma debilidad induce a los Gobiernos a implicar a las

fuerzas armadas en el enfrentamiento esta amenaza, puesto que los cuerpos policiales se encuentran desbordados. Las “tareas policiales” desempeñadas por las fuerzas militares se suman a otros roles que ya llevan realizando en territorio nacional, como las relacionadas con el desarrollo nacional que han acabado por sobrecargar de misiones a estas instituciones y que necesariamente limitan las posibilidades de participar en misiones de paz.

A la debilidad estatal es preciso sumar el tipo de políticas de seguridad empleadas para intentar controlar esta criminalidad. El carácter fundamentalmente represivo de estas no ha logrado resolver el problema de seguridad, pero en muchos casos incluso ha generado el efecto contrario.

La debilidad de los Estados en América Latina: espacios idóneos para la implantación del crimen organizado

La existencia de Estados incapaces de imponer el imperio de la ley, en todo el territorio y para todos sus ciudadanos, hace de sus respectivos espacios nacionales un campo abonado para la implantación de redes criminales (Alda, 2015b). La posibilidad de que determinadas personas o territorios queden eximidos del cumplimiento de la ley tiene lugar cuando la corrupción es sistémica (Lupsha, 2002; Geffray, 2011). En estos casos, cabe la posibilidad de sobornar a un representante del Estado, con el fin de contar con su com-

plicidad e incluso participación para llevar a cabo actividades ilegales. Esta realidad es la que explica la particular implantación del crimen organizado y se cumple en buena parte de los Estados latinoamericanos (Alda, 2016).

La coexistencia de un orden formal e informal es el mejor escenario posible para el crimen organizado, ya que, por un lado, disfruta de autonomía al margen del Estado y, por otro, puede obtener su apoyo, y ganarse así el favor de sus representantes. Sin embargo, aunque llegue a sustituir al Estado en determinados territorios, no puede prescindir de él. En realidad, lo que necesita es contar con su apoyo y esta posibilidad está garantizada mediante el orden informal, a través de la corrupción. Por último, la capacidad de regulación y orden del que es capaz este Estado, puesto que no es fallido, es imprescindible para garantizar la estabilidad política, económica y financiera, así como la infraestructura necesaria para el desarrollo de sus actividades ilícitas (Alda, 2016a).

De ello se desprende que un Estado débil puede ser mucho más atractivo para el crimen organizado que uno fallido (Rice y Stewart, 2008). En el primero, tiene la suficiente capacidad para garantizar su protección, aunque esta protección al crimen hace imposible la del ciudadano, mientras que en el segundo, en la medida que la anomia es mayor, ante el menor cumplimiento de la legalidad y mayor ineficacia del orden formal, no siempre está asegurada la protección ni para el

crimen organizado, ni para la ciudadana (Alda, 2015b).

Esta complicidad con agentes privados y públicos es la que alimenta la fortaleza de estas redes criminales y las que hacen posible su proyección internacional. Colombia, Perú y Bolivia no solo son países exportadores por las óptimas condiciones climáticas y geográficas que reúnen para el cultivo de hoja de coca, también lo son porque, además, la debilidad estatal proporciona esta posibilidad. Pero no solo eso, dicha debilidad favorece la proliferación de laboratorios artesanales para el procesamiento de pasta base de cocaína, en diferentes países de la región, y facilita el movimiento de cocaína, por toda la región, tanto para abastecer los nuevos mercados intrarregionales, como para trasladar la cocaína a los puertos o aeropuertos que transportaran la mercancía hasta Europa. Las posibilidades de organizar todo este tráfico, su producción, procesamiento y distribución, se ve favorecida por la falta de representantes estatales o por la complicidad de estos.

Fuerzas de seguridad sobrecargadas y volcadas en el ámbito interno

La debilidad estatal también influye en el tipo de fuerzas de seguridad que caracteriza, en términos generales, a la región, a excepción del Cono Sur. Estas fuerzas de seguridad tanto de policía, como FAS, están configuradas fundamentalmente para la seguridad interior.

La mayoría de los Estados latinoamericanos, en mayor o menor medida, no tienen presencia en todo el territorio nacional y las FAS son la única institución capaz de llegar a regiones de difícil acceso y atender necesidades básicas de la población; en la mayoría de los países de la región son los únicos que garantizan, cuando no la hay, la presencia del Estado.

Con las transiciones democráticas, países como Argentina, Chile y Uruguay expresaron en sus respectivas constituciones que las FAS tendrían como principal misión la defensa ante un enemigo externo. No por casualidad estos países, donde se establece una clara separación entre seguridad interior y exterior, son los que han tenido una mayor participación en misiones de paz.

Sin embargo, en el resto de la región, las FAS continuaron desempeñando misiones que ya realizaban en el pasado, en territorio nacional, y además se han ido agregando otras nuevas, de acuerdo con las necesidades de unos Estados que carecen de la solidez institucional necesaria para ir resolviéndolas, a través de las instituciones correspondientes. Esto explica la acumulación de misiones que no siempre corresponden a las fuerzas de seguridad y muy particularmente a las FAS que, ante una mayor institucionalidad, son capaces de llevar a cabo multitud de misiones.

La mayoría de las FAS latinoamericanas, en términos generales, en los

textos constitucionales, se mantienen como garantes del orden constitucional, fuerza de protección ante un enemigo externo y agentes del desarrollo nacional (Sepúlveda y Alda, 2008). Esta misión abarca innumerables tareas relacionadas con las obras públicas, campañas de sanidad o de alfabetización. Con respecto a esta misión, cabe hacer especial mención al caso venezolano y boliviano, ya que la asignación de innumerables tareas, en este ámbito, incluso de carácter productivo y administrativo, las han proporcionado espacios de gestión que superen el ámbito militar, lo que favorece la militarización de políticas sociales y económicas (Alda, 2008a).

A estas misiones tradicionales se ha agregado el apoyo ante desastres naturales que, como puede apreciarse en la figura 4, se ha asignado a las FAS de manera generalizada en toda la región.

Dada la riqueza de la región en recursos naturales, y de acuerdo con el valor estratégico otorgado a estos, también las FAS se han incorporado al cuidado del medio ambiente y a la protección de los recursos naturales, en los últimos años (ver figura 5).

A estas misiones es preciso agregar la participación de las FAS en la seguridad pública, combatiendo, junto a la policía, la lucha contra el contrabando y el crimen organizado, mediante la persecución de sus diferentes tráfico, como el de la cocaína, la tala o la minería ilegal. También han de agregarse

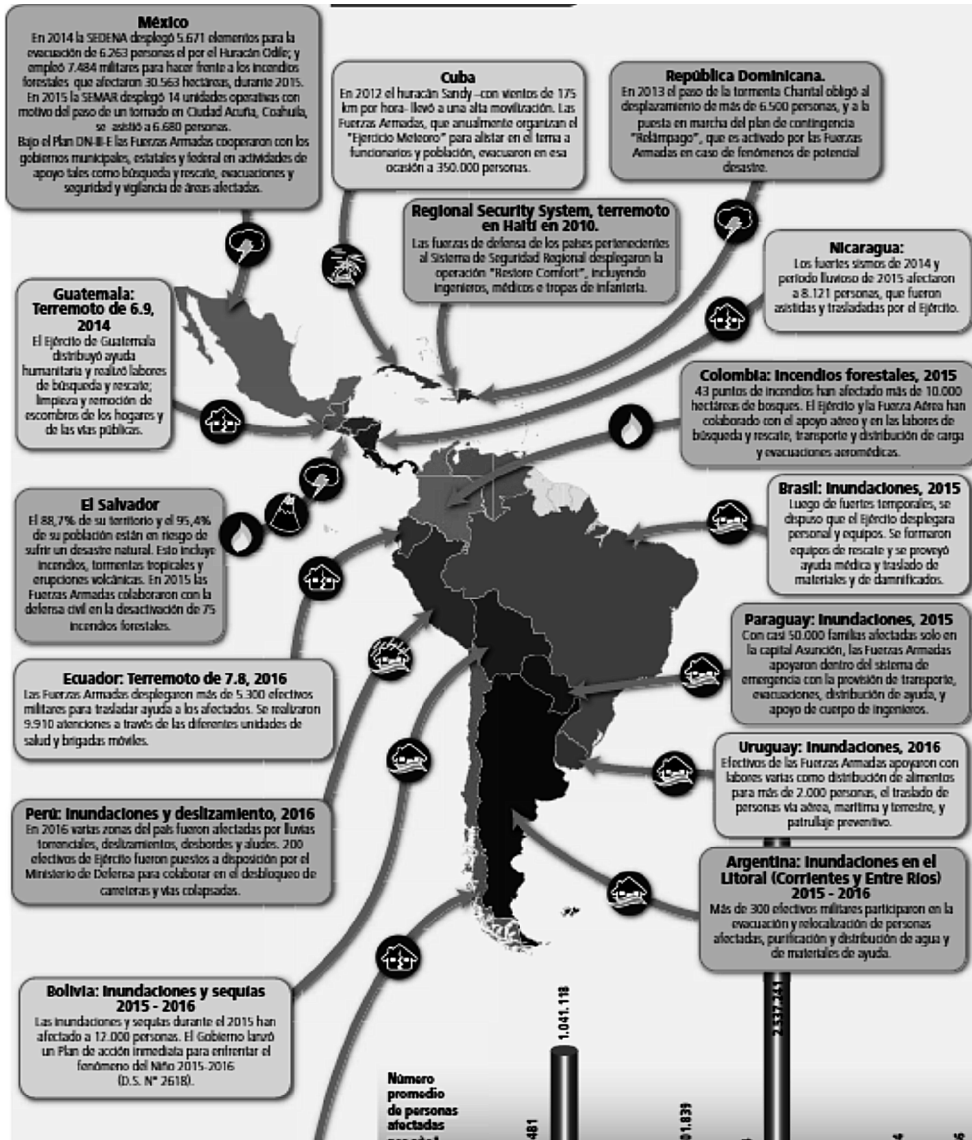


Figura 4. Apoyo de las fuerzas armadas ante desastres naturales

Fuente: Resdal (2016b, p. 73).


















Protección de recursos naturales		Referencias
Principales recursos / País		Programas / actividades principales
	Argentina	<ul style="list-style-type: none"> "Servicio de Seguridad Ambiental" de la Armada, para contribuir con la política ambiental nacional. Conservación de reservas naturales militares, lugares históricamente asignados a las Fuerzas Armadas para uso militar, con espacios de interés para la conservación, que son manejados en forma conjunta por el Ministerio de Defensa y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a fin de garantizar su conservación a perpetuidad.
	Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> Estación "Escuela de Protección del Tipirí" para la protección del medio ambiente y recursos naturales del Parque Nacional Isiboro Secure. Las Fuerzas Armadas participan en programas de reforestación a través de sus batallones ecológicos del Ejército y la Armada. Ejecución de programas de capacitación a promotores ecológicos (soldados y marinos) que desarrollan acciones para la preservación del medio ambiente.
	Brasil	<ul style="list-style-type: none"> El proyecto de submarino de propulsión nuclear tiene también el objetivo de contribuir a la defensa y preservación de intereses nacionales en el ámbito marítimo y la protección de los recursos naturales en la plataforma continental. Sistema de Gestión Amazonia Azul: vigilancia, control y protección de la costa brasileña. Prevé la gestión de las actividades relacionadas con el mar, tales como vigilancia, monitoreo, prevención de la contaminación, los recursos naturales, entre otros.
	Chile	<ul style="list-style-type: none"> Campaña antártica diciembre 2015. Apoyo a los operadores antárticos y a la actividad científica del Instituto Antártico Chileno. Plan Nacional de Cambio Climático 2016-2021: la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas representa al ministerio en el equipo técnico de Cambio Climático, y es la encargada de dar seguimiento al Plan de Adaptación al Cambio Climático en Biodiversidad. Política medioambiental de la Armada. Desarrolla acciones que contribuyen a los objetivos medioambientales en conformidad con las atribuciones que la ley le otorga a la Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante Nacional (DIRETUMAR).
	Colombia	<ul style="list-style-type: none"> El Ministerio de Defensa, junto con otras entidades, trabaja en la elaboración de una política para enfrentar el fenómeno de la minería ilícita o ilegal. Acciones para recuperar en control de campos mineros por parte del Ejército, como parte de la acción del Plan Espada de Honor, desarticulando una fuente de recursos para el crimen organizado y garantizando el uso de estos recursos.
	Cuba	<ul style="list-style-type: none"> Defensa civil: la observación y el control de la contaminación, química, radioactiva y biológica.
	Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> El Comando Operacional N° 2 Marítimo ejecuta operaciones de protección de la frontera marítima, en coordinación con la Policía Nacional y con la participación de los órganos de apoyo, protegiendo los recursos estratégicos del Estado. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene por función la seguridad hidrocarbúrica para el control de los poliductos del SOIT (Sistema de Oleoducto Trans Ecuatoriano). Plan de Seguridad Hidrocarbúrica y Soberanía Energética, que prevé acciones para dar soporte a la manutención y también a la seguridad de las instalaciones de recursos necesarios al país.
	El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> Actividades orientadas al manejo adecuado de los desechos sólidos; protección, restauración y conservación de ecosistemas. Acciones de reforestación y limpieza de lagos desarrolladas por la Fuerza Armada.
	Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> Acciones de protección al medio ambiente en la Biosfera Maya en trabajo. Conformación de Batallones Verdes para la protección ambiental en el Petén.
	Honduras	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo de las Fuerzas Armadas en Plan Nacional para la conservación del laguar. Patrullaje aéreo y terrestre en las Reservas del Hombre y Biosfera del Rio Platano, tahuaca y Patuca. Comando de apoyo al manejo de ecosistema y ambiente: bajo del cual se desarrollan distintas acciones para impedir la explotación ilegal de los recursos naturales y del mantenimiento, una de ellas es la protección de bosques, programas de conservación del ecosistema y las campañas de reforestación. La Fuerzas Armadas, por medio de decreto se determina que pueden sembrar tierras de vocación forestal que están bajo su manejo para tareas de reforestación y usufructuar de las mismas.
	México	<ul style="list-style-type: none"> La Secretaría de la Defensa Nacional, participa en la producción de árboles en viveros forestales militares, actividades de reforestación en parques nacionales, áreas naturales protegidas y en el interior de campos militares. Programa de Atención Integral al Alfo Golfo de California: Inspección y vigilancia para el combate a la pesca ilegal. En coordinación con entidades federales, productores pesqueros, gobiernos municipales se realizan recorridos maritimos, terrestres, para los que se desplazan unidades de marina. Seguridad en instalaciones estratégicas de Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad a través de patrullajes marítimos, aéreos y terrestres. La Secretaría de Marina mantiene un programa permanente de cooperación con industrias responsables por la producción de los recursos considerados estratégicos, como combustibles e hidrocarburos.
	Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> Plan de protección de los recursos naturales: Batallón Ecológico, contribuye a la protección y control de los recursos naturales, protección de las reservas "Bioswasas" y "de Biosfera Indo Mar" y para garantizar las actividades productivas en las zonas naturales del país. Plan de reforestación y operación "Oro Verde" en distintos puntos del territorio, como parte de su misión de proteger y preservar las principales reservas naturales del país. Plan de Protección a Recursos Naturales y Áreas Protegidas: actividades de protección, preservación y conservación de los recursos para garantizar el ambiente.
	Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> Plan de arborización de las Fuerzas Armadas. El Consejo Militar del Ambiente coordina las acciones de las Fuerzas Armadas en la defensa del ambiente, mediante el Batallón de defensa del ambiente (Casco Verde) dependiente del Comando de las Fuerzas Militares.
	Perú	<ul style="list-style-type: none"> Uno de los objetivos para la seguridad nacional es preservar el ambiente en general y la biodiversidad en particular, en función de los intereses nacionales. Política hacia la Antártida. Ejecutar programas de investigación científica, desde una plataforma marítima y desde la Estación Científica Machu Picchu. Promover el cumplimiento de los tratados y protocolos para la conservación del medio ambiente, el equilibrio ecológico y la protección de los recursos antárticos.
	República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> Coordina acciones con el Ministerio de Medio Ambiente y la Marina de Guerra para el manejo y gestión de los bienes de dominio público marítimo terrestres o costas, a fin de fortalecer los controles y evitar afectación a los recursos acuáticos, geológicos y biológicos, así como la flora y la fauna contenidos en estos ecosistemas. Acciones de protección de los bosques y reforestación. Plan de Operaciones Restringido, acciones de apoyo que las Fuerzas Armadas ofrece a la población civil durante la ocurrencia de desastres; por ejemplo al paso de la tormenta Chantal, causante de inundaciones y desbordos de ríos, provocado por fuertes aguaceros.
	Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> El Ejército tiene como uno de sus objetivos estratégicos la protección del medio ambiente en su jurisdicción. Admisión conservación, operación y mejoramiento de los parques nacionales y áreas protegidas mediante el Servicio de Parques del Ejército en Santa Teresa, departamento de Rocha. Actividades de limpieza y reforestación, además de campañas de fomento para la preservación del medio ambiente. Minimización de las acciones contaminantes provenientes de buques, embarcaciones e instalaciones marítimas en las aguas, así como neutralizar los efectos adersivos de incidentes de contaminación marina que puedan producirse.
	Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> Realización de ejercicios combinado para la defensa del Sur y del Orinoco con el propósito de verificar la capacidad operativa, el funcionamiento y el nivel de respuesta de los equipos de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana. Acciones de sembradío y apoyo de la Guardia Nacional Bolivariana a la Misión Arbol impulsada por el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente.

Figura 5. Participación de las fuerzas armadas en la protección al medio ambiente

Fuente: Resdal (2016b, pp. 79 y 80).

las tareas relacionadas directamente con la seguridad ciudadana, basado en el patrullaje y presencia en las calles, junto a la policía, o la custodia de cárceles (Alda, 2012a).

En México y Centroamérica, las FAS se encuentran inmersas en todas las misiones citadas; la región andina tampoco es ninguna excepción. Las instituciones militares en Ecuador, Venezuela y Bolivia desempeñan igualmente estas misiones, a excepción de Perú y Colombia. En este caso, las FAS no intervienen en seguridad ciudadana, pero en ambos países ambos ejércitos continúan combatiendo movimientos guerrilleros; por ejemplo, en Perú a una guerrilla debilitada que se mantiene en el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), heredera del movimiento de Sendero Luminoso. En Colombia, después de un conflicto interno de más de cincuenta años, tras la firma de la paz en 2016, las FAS se encuentran inmersas en el proceso de desmovilización de la guerrilla.

Respecto al Cono Sur y a Brasil, habría que señalar diferencias, ya que en este último caso las FAS habrían participado en el ámbito de la seguridad interior. No obstante, lo cierto es que podría afirmarse una tendencia dominante basada en la dedicación de estas a misiones de defensa exterior, sin implicación en la seguridad interior. De hecho, esto en buen parte explica que las FAS de estos países tengan una muy particular dedicación a las misiones internacionales, con bastante distancia respecto al resto de la región.

Brasil es un caso un tanto particular, sus FAS se han implicado en el combate al crimen en favelas de las ciudades más importantes del país, desde mediados de los noventa. Bajo las presidencias de Luis Ignacio Lula Da Silva y Dilma Rouseff se intentó restringir la participación militar en seguridad interior (Kalil, s. f.) potenciando a la policía, pero esto no ha significado seguir utilizando, excepcionalmente, a las FAS en este ámbito, por razones de seguridad nacional.

El caso más representativo es el argentino: todas las disposiciones legales separan tajantemente las tareas de seguridad interior de la defensa externa y esta última se circunscribe a las FAS. No obstante, podría iniciarse una reorientación bajo la presidencia de Mauricio Macri, desde la cual se ha planteado una mayor implicación de las FAS para combatir el crimen organizado. Sin embargo, está por concretarse cuál sería la participación militar, y todo indica que quedaría limitado a apoyo logístico (Dinatale, 2016).

Chile y Uruguay se encontrarían enmarcados dentro de esta tendencia. Sus FAS no desempeñan misiones de carácter interior, pero se contempla la posibilidad de realizar tareas de apoyo en situaciones de desastres naturales, como sucedió en el terremoto de 2010, en Chile (Bartolomé, 2009).

En el mapa de la figura 6 puede apreciarse esta implicación militar en el desempeño de tareas vinculadas con la seguridad pública, en la región, que

irían, según los países, desde la seguridad ciudadana hasta el combate del

crimen organizado, custodia de centros penitenciarios o fronteras.

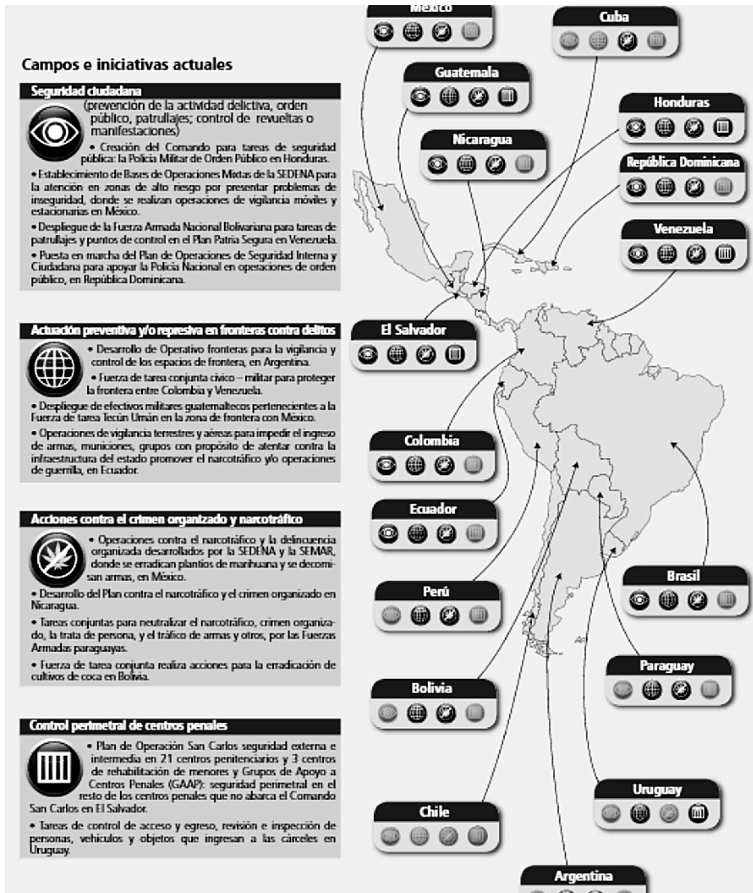


Figura 6. Misiones de las fuerzas armadas en seguridad interior y ciudadana

Fuente: Resdal (2016b, p. 74).

Esta acumulación de misiones, sin duda, tiene multitud de implicaciones que afectan a muy diferentes ámbitos que van desde las relaciones civiles militares, hasta la eficiencia de la corporación militar al tener que atender tantas misiones y tan dispares. Esto sin contar con la desprofesionalización que lleva consigo el desempeño de

todas ellas para una institución creada y estructurada para la defensa exterior (Alda, 2012a). Pero más allá de estas cuestiones, y en relación con las misiones internacionales, este nivel de dedicación en el ámbito de la seguridad interna hace, cuanto menos, difícil la plena dedicación militar a las misiones de paz.

Políticas de seguridad nacionales y el “efecto cucaracha”

La dedicación de todas las fuerzas de seguridad, policía y fuerzas armadas, al combate de las amenazas que afectan al espacio intraestatal no ha mejorado la situación. Estas fuerzas de seguridad han sido enmarcadas dentro de políticas públicas de seguridad, de carácter fundamentalmente represivo, políticas que han sido consideradas como un fracaso, como muestra la Comisión Global de Política de Drogas (2011), desde su primer informe.

La persecución reactiva ejercida mediante estas políticas a las estructuras criminales en países como México o Colombia generó su dispersión por el resto de la región, en un momento cuando la demanda de cocaína comenzó a crecer en los países vecinos, lo que no ha hecho más que complicar el escenario de inseguridad regional. En otras palabras, la fragmentación del mundo criminal y la búsqueda de espacios de refugio y de mercados, para evitar la presión ejercida por las autoridades, son los efectos principales generados por estas políticas (Garzón, 2013). Bagley (2012) lo ha calificado como “efecto cucaracha”: las organizaciones criminales, para evitar la detección después de que la luz ha sido encendida sobre ellas, se han desplazado de un municipio a otro, de un país a otro, en búsqueda de lugares más seguros y autoridades estatales más débiles.

El “efecto cucaracha” se genera por la presión represora de las autorida-

des y es posible por la visión estratégica aplicada de manera particular por cada país. En la medida en que no hay estrategias transnacionales coordinadas entre Estados, estas políticas “nacionales” desplazan las redes, pero no logran controlarlas. Lo más preocupante es que, por el momento, no hay perspectivas de mayor concreción en cooperación intrarregional, ni internacional para el combate de amenazas transnacionales, tampoco se atisba un cambio de políticas. De manera que todo indica que continuarán predominando las políticas de “mano dura” con la participación de las fuerzas armadas.

La participación de América Latina en la seguridad internacional

El desempeño de todas las misiones descritas no deja de recrear la idea de unas FAS cuya justificación está basada no en su proyección internacional, sino en su dedicación a los problemas y a las necesidades internas, de muy diferente naturaleza. Se reproduce de manera permanente, por parte de toda la sociedad, la asociación de FAS y de las fuerzas de seguridad a la resolución de multitud de problemas “nacionales”; imagen que no deja de poner de manifiesto la dedicación a cuestiones nacionales y no internacionales de las fuerzas de seguridad latinoamericanas.

La tabla 1 expone el número de efectivos que componen las FAS de cada uno de los países latinoamericanos y el número de efectivos que son enviados a misiones de paz.

Tabla 1. Efectivos en misiones de paz en 2016

País	Total FAS	Efectivos misiones de paz
Argentina	79.845	380
Bolivia	34.078	47
Brasil	366.614	1.288
Chile	67.683	451
Colombia	265.050	1
Ecuador	41.403	6
El Salvador	24.023	231
Guatemala	180.181	238
Honduras	15.216	72
México	267.656	30
Paraguay	16.087	158
Perú	78.296	371
República Dominicana	58.281	12
Uruguay	22.316	1.423

Fuente: Resdal (2016b, p. 44) y Naciones Unidas (s. f.)

Si la comparación entre ambos datos revela el escaso número de efectivos dedicados a las misiones de paz, el porcentaje entre ambas cifras todavía es más significativo (tabla 4).

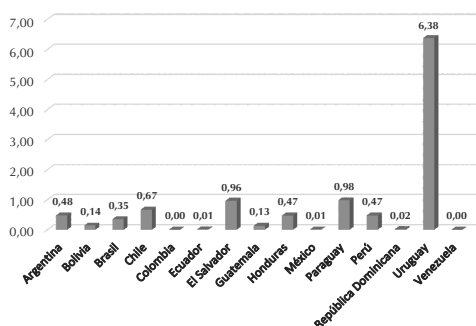


Figura 7. Porcentaje de efectivos militares que aporta cada país a misiones de paz de las Naciones Unidas

Fuente: elaboración propia, a partir de Resdal (2016b, p. 44) y Naciones Unidas (s. f.).

Ningún país, incluso aquellos que aportan más efectivos a las misiones de paz, a excepción de Uruguay, alcanza el 1% del total de sus fuerzas armadas. En la tabla 1, los datos solo hacen referencia a 2016, pero no dejan de ser significativos. Uruguay, a gran distancia del resto, es el país que más efectivos aporta a las misiones de paz de la ONU (González, 2014); le siguen Chile y Argentina, que de manera pionera y sostenida, en la región, han participado en misiones internacionales. En el caso de Argentina, desde principios de los años 90 y en Chile desde finales de esa misma década (Lafferriere y Soprano, 2016; Le Dantec, 2006; Perry, 2009). Paraguay, cuyo marco legal limita la participación en determinadas misiones de las FAS, en suelo nacional, desde principios de la década de 2000 participa en este tipo de misiones.

Es particularmente significativo el caso brasileño. Pese a ser un aspirante como líder internacional, no deja de llamar la atención el hecho de que su participación en misiones de paz no sea particularmente importante, de acuerdo con los datos de 2016. No obstante, esta afirmación exige ser matizada, ya que Brasil ciertamente ha procurado dar importancia a su aportación a la seguridad internacional, como forma de confirmar su liderazgo como potencia; así lo demuestra la iniciativa que dirigió en relación con la Misión de Estabilización de Naciones Unidas, en Haití (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití [Minustah]) (Suárez, 2005). Sin embargo, en términos generales, nuevamente habría que

remitir a un modelo de fuerzas armadas, en el caso brasileño, más volcadas en el ámbito interno que sus vecinos del Cono Sur, pese a sus aspiraciones internacionales, lo que no deja de ser contradictorio.

En el caso centroamericano, en particular El Salvador y Honduras, realizan un extraordinario esfuerzo, ya que el índice de inseguridad de estos países es muy alto y sus FAS también están volcadas en el desempeño de numerosas misiones en el ámbito interno. Sin duda, su participación en la fuerza

multinacional que lideró España, en Irak, marca un hito en su participación posterior en misiones de paz.

Teniendo en cuenta esta visión predominantemente “nacionalista” de la seguridad, se explica que la seguridad internacional no se contemple como una cuestión prioritaria, aunque ese problema, en última instancia, afecte directamente a la región. En consecuencia, puede entenderse que la aportación, en el prorrateo de cuotas, a Naciones Unidas como región sea del 8%.



Fuente: Resolución adoptada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2015, A/RES/70/245; estadísticas de diciembre de los “Archivos de países que aportan contingentes de soldados y policías”, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Figura 8. Escala de cuotas para el prorrateo de los gastos de Naciones Unidas

Fuente: Resdal (2016b, p. 65).

Esta limitada aportación podría explicarse por los gastos que acarrearía a los Estados el hecho de contribuir con efectivos a las misiones de paz; sin embargo, solo es posible en parte. América Latina está ya integrada mayoritariamente por países de renta media, no pobres; pero más allá de la disponibilidad de los recursos, parece que la prioridad de una visión nacionalista necesariamente relativiza la importancia de la seguridad internacional, pese a vivir en un mundo globalizado.

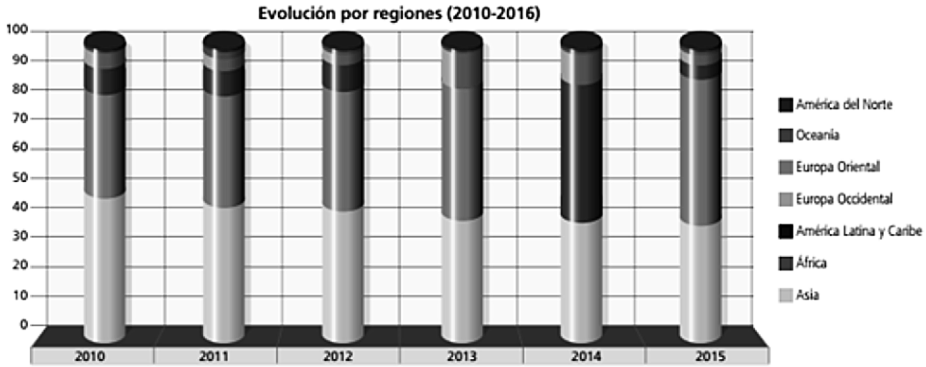
De hecho, la participación en misiones de paz, cuando es voluntaria, es remunerada por Naciones Unidas y este factor, a excepción del caso de Uruguay, no ha sido suficiente aliciente para que la aportación de efectivos a las misiones de paz, por parte de los países de la región, haya sido mayor.

La figura 9 proporciona una visión comparada, con respecto a otras regiones, sobre la participación de América Latina en misiones de paz:

Evolución porcentual comparada de la participación de América Latina en operaciones de paz (2001-2016)

	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005	2005 2006	2006 2007	2007 2008	2008 2009	2009 2010	2010 2011	2011 2012	2012 2013	2013 2014	2014 2015	2015 2016	Total Evolución 2001 - 2016
América Latina	131,4%	43,6%	7,5%	127,1%	-0,6%	5%	0,9%	1%	-0,2%	16,9%	0,8%	-5,3%	-8,9%	-7,2%	-29,1%	477,6%
Resto del Mundo	29%	-6,2%	8,9%	34,8%	9%	15,5%	2,3%	10,3%	7,1%	-2,7%	0,4%	-3,4%	5,4%	8,8%	3,9%	203,9%

El porcentaje representa el crecimiento con respecto al periodo anterior. Dato de inicio: 31 de diciembre de 2000 (742 efectivos latinoamericanos). Cierre: 31 de diciembre de 2015 (4.286 efectivos latinoamericanos).



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por la página web del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas, estadísticas de diciembre de los "Archivo de países que aportan contingentes de soldados y policías", para los años correspondientes. Para el caso de 2016 se consideran las estadísticas de junio.

Figura 9. Evolución porcentual comparada de la participación de América Latina en operaciones de paz (2001-2016)

Fuente: Resdal (2016b, p. 64).

Los datos de la figura 10 aportan otra información de utilidad y ponen de manifiesto que a pesar de las limitaciones en la participación en las misiones de paz, no puede negarse que esta ha ido en aumento en los últimos años. El mapa de la figura 7 permite comprobar que además la región no se ha limitado a participar en misiones del entorno regional, como en Haití, sino que también hay militares latinoamericanos en muy diferentes partes del mundo.

Ambos datos demuestran el intento sostenido de la región, o al menos de algunos de sus países, para asegurarse una presencia internacional a través de las misiones de paz. Sin duda, Minustah marca un hito trascendental en este cambio de posición en relación

con la seguridad internacional. Dicha misión ha sido dirigida por la región y con una participación mayoritaria de países latinoamericanos; además, la experiencia ha animado a estos países a estar en otras partes del mundo y estar presentes en África o en Líbano (Radio ONU, 2015). En definitiva, cabe decir que a pesar de que la participación es limitada, no significa que no haya aumentado, ni que se haya diversificado (Benítez, 2008).

En este sentido, cabe enfatizar en el planteamiento expuesto, como tendencia general. Los países que han dedicado sus FAS a misiones internas, a diferencia de los países del Cono Sur, no han tenido una particular proyección internacional en misiones de paz.

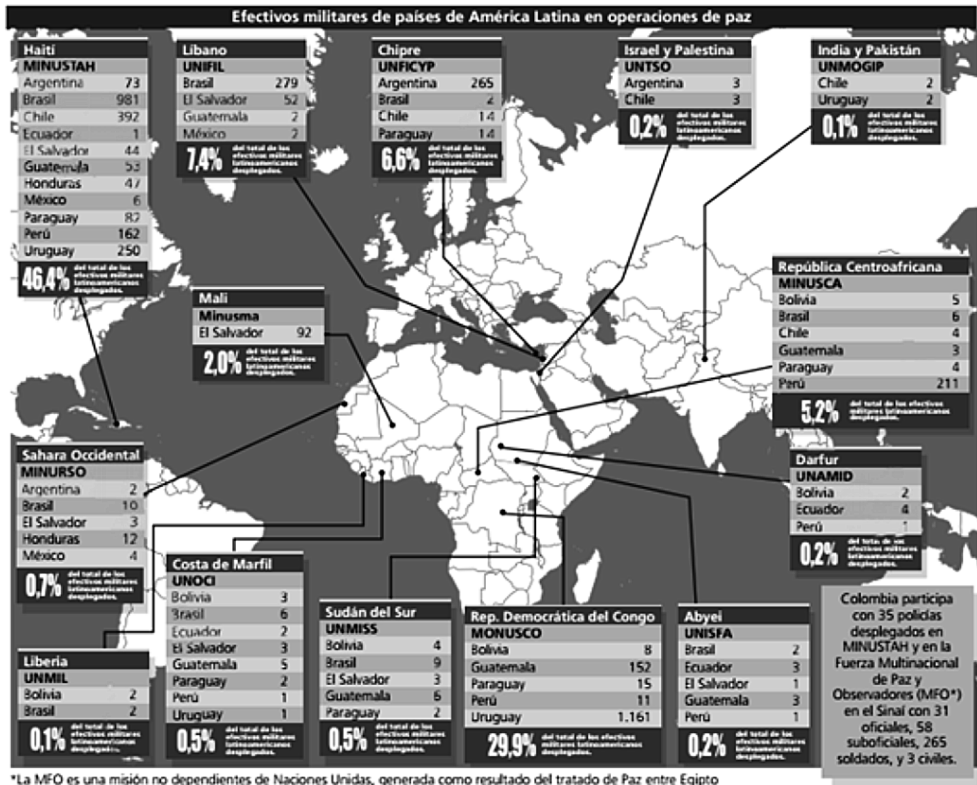


Figura 10. Efectivos militares de países de América Latina en misiones de paz

Fuente: Resdal (2016b, p. 64).

Al respecto, el caso colombiano es muy significativo. La ocupación plena de sus FAS en un conflicto interno de larga duración ha impedido su participación plena en misiones de paz. Sin embargo, con la firma de la paz, las FAS diseñadas para el siglo XXI contemplan su participación en dichas misiones. Sin embargo, y pese a esta aspiración, el diseño de este nuevo ejército no está volcado hacia el exterior; por el contrario, se trata de una fuerza multimisión que tiene asignadas numerosas tareas en el ámbito interno. De este modo, ante la previsible

reducción del tamaño del ejército, no parece probable que Colombia pueda hacer una gran aportación a la seguridad internacional en los años venideros, si ha de volcar buena parte de sus esfuerzos en el ámbito interno (Alda, 2016b).

La cooperación y la integración regional como medio de proyección internacional

La otra referencia adoptada para comprobar las limitaciones de la proyección

internacional de la región, en materia de seguridad y defensa, es la cooperación intrarregional e internacional. En este ámbito, el principal problema es la falta de confianza, mediante la cual se puedan construir vínculos de cooperación. Esta desconfianza, generada por el peso permanente de una visión soberanista, ha limitado los objetivos y el desarrollo de las iniciativas relacionadas con la integración, en el ámbito de la seguridad y de la defensa. Ciertamente, hay un discurso retórico sobre la necesidad de dicha integración, repetida de manera mecánica por todos los representantes gubernamentales, pero los resultados no terminan de concretarse.

En el ámbito de la defensa, ningún organismo hemisférico¹ ni latinoamericano tiene una estructura militar común, ni en las organizaciones hemisféricas. En efecto, cualquier tentativa formulada en este sentido ha fracasado siempre, tanto en la Organización de Estados Americanos (OEA), como en la Unasur (Alda y Gómez, 2012) y pese a las propuestas de Hugo Chávez tampoco prosperó en el seno de la Alternativa Bolivariana para los pueblos de nuestra América (ALBA) (Alda, 2012b). Tam-

co hay un sistema regional de defensa ni un pacto de seguridad regional. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)² representaría este pacto; sin embargo, pese a tener vigencia, no tiene viabilidad desde hace tiempo y ha quedado obsoleto.

En cuanto a los organismos o iniciativas relacionadas con la seguridad y la defensa más sólidas, desarrolladas en el seno de los organismos mencionados, se han llevado a cabo en la OEA, creada en 1948. Sin embargo, no parece que la antigüedad explique mayor nivel de institucionalización alcanzado en este organismo, sino que hay un diseño premeditado para alcanzar el nivel de institucionalización adquirido. Pese a todas sus debilidades y críticas, procedentes fundamentalmente desde la región latinoamericana, la OEA es el organismo de coordinación más sólido y activo de la región (Alda, 2008b), también en materia de seguridad y defensa³.

Claro está, hay proyectos subregionales, como la Unasur, y regionales, por ejemplo, la Celac, que proporcionan el marco idóneo para la proyección in-

¹ Se entiende por espacio hemisférico a Canadá, Estados Unidos y América Latina y el Caribe.

² <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>

³ Algunas de las iniciativas de la OEA en materia de seguridad y defensa son: la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA, que actualmente es la Secretaría Técnica de los Ministros de Seguridad Pública de las Américas, de la Conferencia de Ministros de Defensa; coordina la Junta Interamericana de Defensa; la Comisión Interamericana para el Control y Abuso de Drogas. También ha organizado el Comité Interamericano contra el terrorismo; la Convención Interamericana contra la Fabricación Ilícita del Tráfico de Armas de Fuego, municiones, explosivos. El Plan Hemisférico contra la Delincuencia Organizada Transnacional; la Convención Interamericana sobre Transparencia y adquisición de armas convencionales; el programa de asistencia integral en las minas antipersonales y el Observatorio de las Tendencias del Crimen y la Violencia.

ternacional como actor global a América Latina. En este sentido, la existencia de estas iniciativas no deja de mostrar la importancia de los pasos dados por la región, desde principios de 2000. No solo eso, tan importante o más que el desarrollo de estas iniciativas es la propuesta que justifica su creación. La razón de ser tanto de la Celac, como de la Unasur es lograr la autonomía regional de cualquier potencia internacional y tener una voz propia. En consecuencia, este argumento existencial es idóneo para favorecer la presencia internacional de América Latina como un actor global autónomo. En coherencia con ese planteamiento

genérico, se crearon el Consejo de Defensa y el Consejo de Seguridad de la Unasur, mediante los cuales es posible construir ese espacio estratégico autónomo, desde los ámbitos de la seguridad y la defensa. Las anteriores iniciativas son inéditas en la región, aunque lo cierto es que los resultados y los avances de estos consejos no han estado a la altura de las expectativas forjadas cuando se crearon en 2008 y 2012, respectivamente (Malamud, 2007, 2010 y 2015).

Además de estas iniciativas, deben ser mencionadas otras con diferente alcance y objetivos (figura 11).

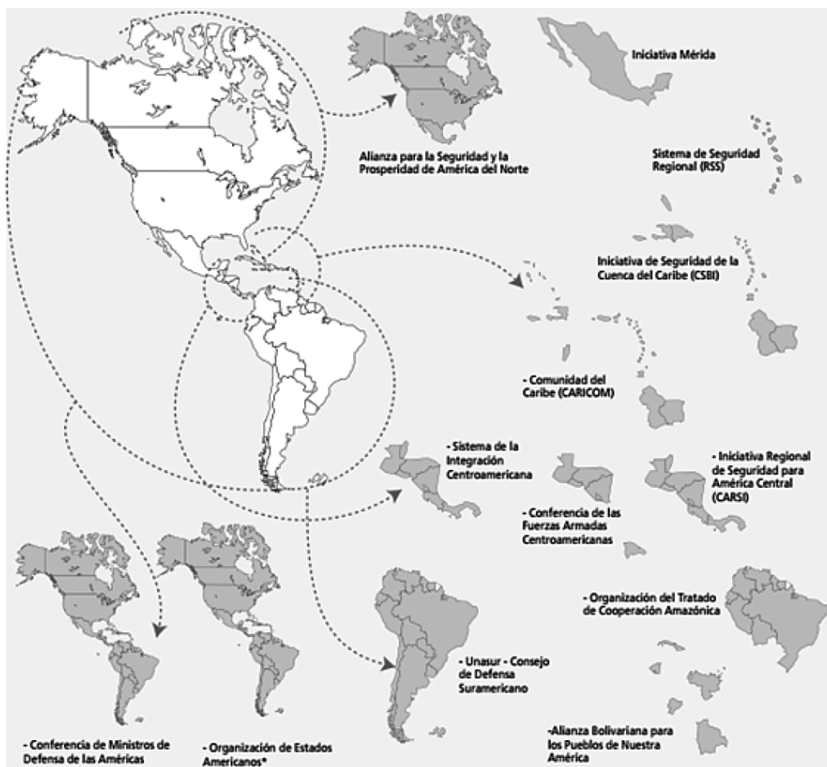


Figura 11. Organismos e iniciativas en el ámbito de la seguridad y la defensa

Fuente: Resdal (2016b, p. 50).

Respecto a los acuerdos de cooperación que puedan darse entre los países de la región, hay dos constantes que ponen de manifiesto sus limitaciones. Por un lado, la falta de desarrollo y cumplimiento en lo acordado y, por el otro, el carácter bilateral y no multilateral de estos. Esto indicaría de nuevo una considerable desconfianza, que impide dar respuesta a conflictos que ya no son ni entre Estados ni bilaterales. El combate de las nuevas amenazas, bajo una visión local o nacional, está abocado al fracaso y, a lo sumo, a desplazar el problema a los países vecinos, pero no a resolverlo, como se ha contemplado en páginas anteriores.

Si esto es en lo que respecta a la cooperación intrarregional, no es muy diferente en la extarregional. Como ya se ha dicho, esta cooperación se desarrolla particularmente con Estados Unidos, pero igualmente de manera bilateral. Valga como ejemplo el Plan Mérida, inicialmente firmado con México, o el Plan Colombia, otro acuerdo de cooperación bilateral.

Con Europa los retos en cooperación en materia de seguridad y defensa siguen siendo muchos y se han iniciado más tarde que en otras áreas. En este punto no pueden olvidarse otros actores internacionales, presentes en la región más recientemente, como Rusia, China e Irán, con quienes se han firmado también acuerdos, igualmente bilaterales, a los que no cabe restar importancia, pero ninguno de ellos trascendental para resolver los problemas de seguridad de la región. El siguiente

mapa de la figura 12 da una idea del nivel de relaciones con otras regiones.

Conclusiones

Las referencias de análisis adoptadas, en esta reflexión, han permitido poner de manifiesto la afirmación que se adelantaba a su inicio. Los procesos de integración en marcha y la cooperación intra y extrarregional no tienen suficiente desarrollo para favorecer la suficiente conciencia de unidad necesaria para hacer posible que la región sea un actor internacional, en el ámbito de la seguridad y la defensa. Lo anterior es un aspecto que contribuiría de manera fundamental a resolver los propios problemas de seguridad que comparte la región, en relación con las amenazas transnacionales que padece.

El exceso de nacionalismo es el principal obstáculo para esta meta, pues genera el efecto contrario. Así, pese al discurso oficial de todos los Gobiernos latinoamericanos que, de manera mecánica y retórica, reiteran la necesidad de integración y cooperación, en la práctica, la toma de decisiones esta mediatizada por una concepción nacionalista, cuyo particularismo da lugar a la división y a la fragmentación. Estos son factores que de manera permanente limitan el avance de la integración y de la cooperación, y en consecuencia de la configuración de la región como actor.

Ciertamente, la integración en el ámbito de la seguridad y defensa no es fácil. Hay otros ejemplos que ponen de ma-

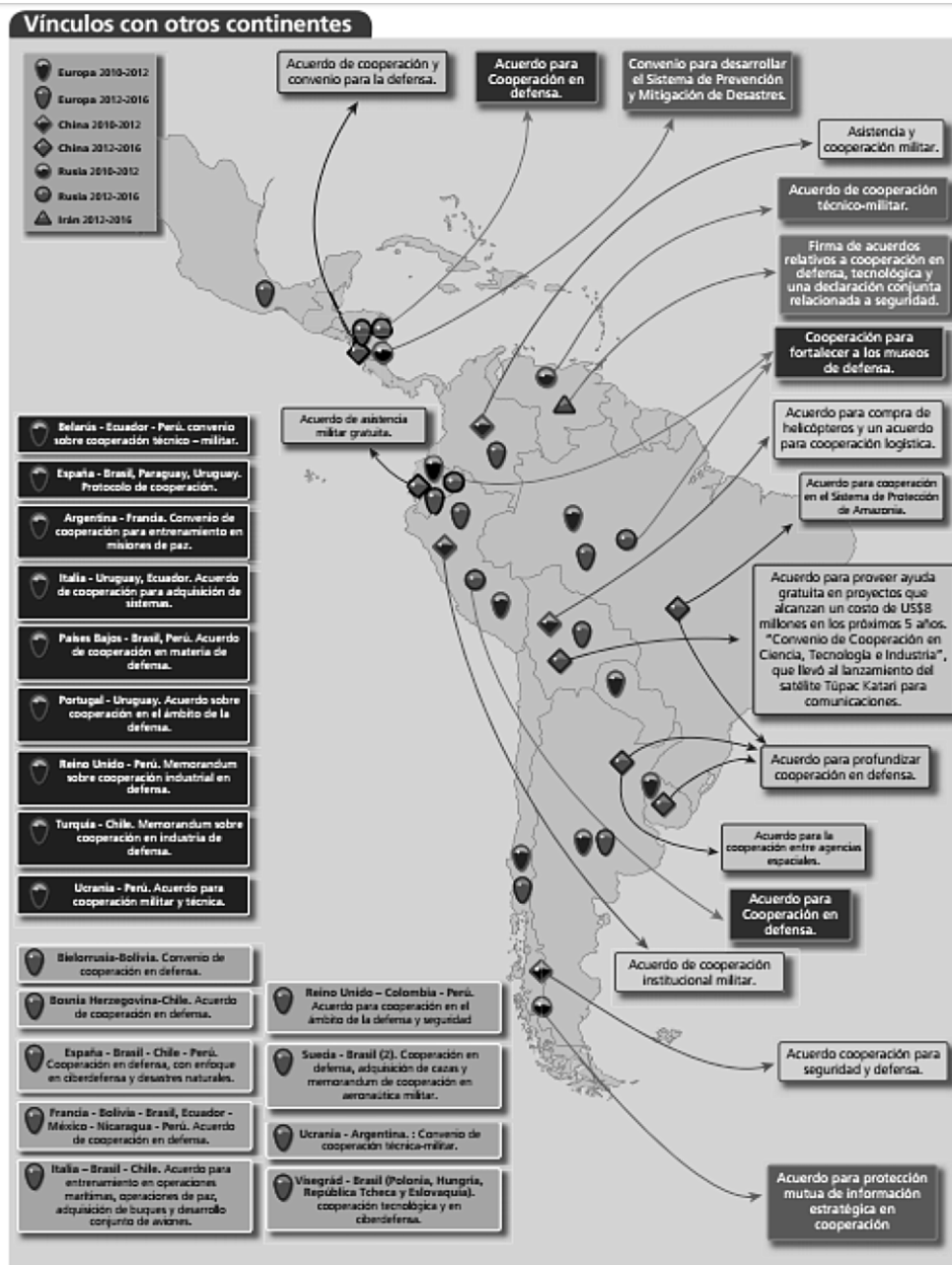


Figura 12. Acuerdos con otros países extraregionales

Fuente: Resdal (2016b, p. 50).

nifiesto las resistencias de los Estados. Para estos, la seguridad y la defensa se contemplan como manifestaciones intrínsecas a su poder soberano, de ahí las resistencias a hacer “concesiones” en estos espacios; la Unión Europea es un buen ejemplo de ello. Mientras que los avances en integración en materia económica y comercial han sido muy destacables, no se han dado ni a la misma velocidad, ni con la misma intensidad en el espacio de la seguridad y la defensa.

En relación con América Latina, la existencia de obstáculos no significa que no haya tenido lugar ningún avance. Desde una concepción de integración autónoma y propia, en relación con otras potencias, se ha desarrollado el mejor marco posible para configurarse como un actor regional.

En este nuevo regionalismo estarían enmarcados la Unasur o la Celac, organismos que ponen de manifiesto los avances de las relaciones intrarregionales y muy particularmente en el ámbito de la seguridad y la defensa. De hecho, este nuevo regionalismo contempla de manera particular este espacio, a diferencia de propuestas de integración anteriores. Sin embargo, las posibilidades de desarrollar estas iniciativas siempre se verán limitadas, si se tiene en cuenta que, en última instancia, el objetivo de estos organismos es “fortalecer” la soberanía de los países miembros, como consta en el Acta Constitutiva de la Unasur y en el Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano (Unasur, 2011, 2008).

Estas limitaciones impiden profundizar en la cooperación intrarregional, lo que pone de manifiesto nuevamente la persistencia de una visión particularista que desconfía de la cooperación vecinal y que impide tomar auténtica conciencia de la necesidad de la cooperación intra estatal. Más allá de la retórica, en la práctica predomina la búsqueda de soluciones restringidas al marco nacional, en un escenario de inseguridad que exige la cooperación intraestatal.

El desarrollo extraordinario del crimen organizado transnacional, en la región, no ha contribuido a dar una respuesta con la misma dimensión y alcance, a través de la integración y de la cooperación interestatal. Pese a todo, el enfoque de las políticas de seguridad continúa siendo de dimensión nacional, lo que en última instancia limita necesariamente los resultados de dichas políticas o incluso provoca efectos contraproducentes. Sin la cooperación intraestatal, por muchos que sean los esfuerzos humanos y materiales realizados siempre serán limitados, ya que no se corresponden con la dimensión de la amenaza.

Desde esas políticas de dimensión nacional, el nivel de inseguridad existente ha dado lugar a que los trabajos de todas las fuerzas de seguridad se vuelquen en la seguridad interior. Policías y fuerzas armadas intentan controlar los altos índices de criminalidad, lo que redundará en el espacio tradicional de actuación de dichas fuerzas; esa dedicación de todos los recursos

y fuerzas al ámbito nacional limita necesariamente la participación de estas en misiones de paz. Este “ensimismamiento” hacia el interior es un factor que, a excepción de países del Cono Sur, vuelve a reincidir en la idea de unas fuerzas de seguridad “ocupadas” plenamente en el espacio nacional, y se vuelve a caer en la reproducción del nacionalismo señalado.

Esto no significa que no sea posible llegar a acuerdos y posiciones comunes, a partir de los cuales se puedan sentar las bases para una actuación conjunta como actor internacional. La reivindicación latinoamericana, sin fisuras, liderada por Brasil, en relación con el regreso de Cuba a la comunidad hemisférica, pone en evidencia esta posibilidad; factor que ha contribuido al restablecimiento de las relaciones entre la isla caribeña y Estados Unidos (Alda, 2015a). No obstante, por el momento, predominan los obstáculos y la voluntad, y las iniciativas adoptadas no son suficientes.

La reproducción permanente de un enfoque estratégico determinado por una visión marcadamente nacionalista y unas FAS volcadas en el territorio nacional dificulta la posibilidad de esta proyección conjunta internacional. Esa misma visión es la que limita el desarrollo de una cooperación, tanto intraregional, como internacional, que no solo proyectaría la región hacia el exterior, sino que además contribuiría a resolver las principales amenazas transnacionales que afectan, de forma grave, a la mayoría de sus países.

Referencias

- Alda, S. (2008a). La participación de las Fuerzas Armadas en los proyectos del populismo-nacionalista en América Latina. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/DT36-2008
- Alda, S. (2008b). LA OEA: un actor regional en la gestión de crisis. Logros y limitaciones. En E. Vega (Comp.), *Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis* (pp. 69-98). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado [IUGM].
- Alda, S. (2012a). La participación militar en el combate de la violencia criminal. En E. Iglesias (Coord.), *Los desafíos de la seguridad en Iberoamérica* (198-232) Madrid: IIEE, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado [IUGM]. Recuperado de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE_158_DesafiosSeguridadIberoamerica.pdf
- Alda, S. (2012b). El ALBA y su propuesta de integración militar. En S. Alda y H. Saint-Pierre (Coords.), *Gobernabilidad y democracia. Defensa y transiciones de Brasil y España* (pp. 243-279). Santiago de Chile: RIL.
- Alda, S. (2013). La guerra contrarrevolucionaria: un factor de predisposición al hecho. Análisis comparado Argentina, Chile y Guatemala. En A. Gil (Dir.), *Intervención delictiva y derecho penal internacional. Reglas de atribución de la responsabilidad*

- en crímenes internacionales (pp. 25-54). Madrid: Dykinson.
- Alda, S. (2014). Estado y crimen organizado en América Latina. Posibles relaciones y complicidades. *Revista Política y Estrategia*, (124), 73-107.
- Alda, S. (2015a). América Latina un territorio de paz, ¿con aspiraciones a llegar a ser un actor global? En S. Alda y S. Ferreira (Coords.), *La multidimensionalidad de la seguridad nacional: retos y desafíos de la región para su implementación* (pp. 103-127). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado [IUGM], Secretaria de Seguridad y Defensa (Sedena, Perú). Recuperado de http://iugm.es/wp-content/uploads/2016/06/2015-1325_Interiores_SIN_MARCAS.pdf
- Alda, S. (2015b). La debilidad del imperio de la ley en América Latina: un factor para entender la implantación del crimen organizado. *Revista Española de Ciencia Política*, (37). Recuperado de <http://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37649>
- Alda, S. (2016a). *El combate a la corrupción para combatir el crimen organizado*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt6-2016-aldamejias-combate-corrupcion-crimen-organizado
- Alda, S. (2016b). Las posibilidades de transformación de las fuerzas de seguridad en Colombia, tras el postconflicto. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, (7). Recuperado de <http://revista.ieee.es/index.php/ieeee/article/view/214>
- Alda, S. (s. f.). *Tráficos ilícitos y redes criminales entre América Latina y Europa*. Real Instituto Elcano (en prensa).
- Alda, S. y Gómez, V. (Eds.). (2012). *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado [IUGM]. Recuperado de http://iugm.es/uploads/tx_iugm/UNASUR.pdf
- Bagley, B. (2012). *Drug trafficking and organized crime in the Americas: Major Trends in the Twenty-First Century*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center.
- Bartolomé, M. (2009). Las fuerzas armadas sudamericanas y las perspectivas de cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. *Estudios Internacionales*, (164), 7-30. Recuperado de <http://www.revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/12595/12900>
- Benítez, R. (2008), "América Latina y la seguridad internacional. El caso de Haití y las misiones de paz". *Revista Enfoques*. Año 6, nº 8, Primer-Semestre. [file:///C:/Users/Sonia/Downloads/Dialnet-AmericaLatinaYLaSeguridadInternacional-2722945%20\(4\).pdf](file:///C:/Users/Sonia/Downloads/Dialnet-AmericaLatinaYLaSeguridadInternacional-2722945%20(4).pdf).
- Buscaglia, E. (2014). "¿Argentina es el nuevo paraíso para el narcotráfico?". *Semana.com*, <http://www>.

- semana.com/mundo/articulo/argentina-un-nuevo-paraiso-para-el-narcotrafico/393282-3.
- Campero, Jose Carlos, "El crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia", en Niño, Catalina (ed.), *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*, Friederich Ebert-ILDIS, Quito, 2012.
- Comisión Global de Política de Drogas. (2011). [http://www.edrogas.es/c/document_library/get_file?uuid=4f0a2cb6-3c01-446c-9be6-3804e8a35b38 &groupId=10156](http://www.edrogas.es/c/document_library/get_file?uuid=4f0a2cb6-3c01-446c-9be6-3804e8a35b38&groupId=10156)
- Council on Hemispheric Affairs (2 de diciembre de 2013). *The Relationship Between Italian Mafias and Mexican Drug Cartels – Part 1: A Comparison*. Recuperado de <http://www.coha.org/the-relationship-between-italian-mafias-and-mexican-drug-cartels-part-1-a-comparison/>
- Dinatale, M. (8 de agosto de 2016). Macri busca apoyo externo y de las FF.AA. para combatir el narcotráfico. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1925857-macri-busca-apoyo-externo-y-de-las-ffaa-para-combatir-el-narcotrafico>
- Gagne, D. (2016). "Cartografía de la diáspora del narcotráfico colombiano, InsightCrime, <http://es.insightcrime.org/analisis/cartografia-diaspora-narcotrafico-colombiano>.
- European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction [EMCDDA] (2016). *EU Drug Markets Report: In Dept Analisis*. Recuperado de <http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/2373/TD0216072ENN.PDF>
- Garzón, J. C. y Eric, O. (Eds.) (2013). *La diáspora criminal: la difusión transnacional del Crimen Organizado y cómo contener su expansión*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center. Recuperado de www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LA_DIASPORA_CRIMINAL.pdf
- Geffray, Ch. (2001). Drug Trafficking and the State. *International Social Science Journal*, 53(169), 421-426.
- Gómez de la Torre, A. (2016). Hacia una comunidad de seguridad entre el Perú y sus vecinos. ¿Es viable y realista? En VV.AA. *El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 11-34). Lima: Universidad Católica del Perú, Konrad Adenauer.
- González, J. (2014). La contribución de Uruguay para operaciones de paz de Naciones Unidas: acerca de las motivaciones y la interpretación de su record. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 23(1). Recuperado de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2014000100002.
- Kalil, S. (s. f). *Forças Armadas e Governabilidade no Governo Lula*. Recuperado de www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias.pdf.

- Lafferriere, G. H. y Soprano, 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*, (50), 273-297.
- Le Dantec, P. (2006). *Chile y las operaciones de paz. Estudio comparado de la política exterior de los tres gobiernos concertacionistas. De la inserción internacional a la participación en Haití*. Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos [Anepe]. Recuperado de <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/LIBRO-AN-EPE-N%C2%BA-15.pdf>
- Lupsha, P. (2002). Organized Crime: Rational Choice not Ethnic Group Behavior: a Macro Perspective. *Law Enforcement Intelligence Analysis Digest*, 1-8.
- Malamud, C. (2007). Los acuerdos regionales latinoamericanos en el ámbito de la seguridad y la defensa: los retos y desafíos de la cooperación. En Ministerio de Defensa (Ed.), *Seguridad y defensa en Iberoamérica. Posibilidades actuales para la cooperación* (pp. 11-26). Madrid: Ministerio de Defensa. Recuperado de http://www.defensa.gob.es/ceseden/Galerias/destacados/publicaciones/docSegyDef/ficheros/015_SEGURIDAD_Y_DEFENSA_EN_IBEROAMERICA_POSSIBILIDADES_ACTUALES_PARA_LA_COOPERACION.pdf
- Malamud, C. (2010). El consejo suramericano de defensa: entre grandes expectativas y una realidad compleja y fraccionada. En Ministerio de Defensa (Ed.), *La creación de en el marco de la seguridad y la defensa* (pp. 65-73). Madrid: Ministerio de Defensa.
- Malamud, C. (26 de octubre de 2015). Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas. *Real Instituto Elcano*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt15-2015-malamud-integracion-cooperacion-regional-america-latina-diagnostico-propuestas
- McDermott, J. (16 de octubre de 2014). Bolivia: el nuevo epicentro del narcotráfico en Suramérica. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/investigaciones/bolivia-nuevo-epicentro-narcotrafico-suramerica>
- Naciones Unidas (s. f.). *Países que aportan contingentes de soldados y policías*. Recuperado de <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>
- Palma, H. (2010). La cooperación fronteriza en el área Andina. En S. Alda y V. Ricaurte (Eds.), *El concepto y las relaciones multilaterales de seguridad y defensa en el contexto de la Unasur* (pp. 295-320). Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado [IUGM].

- Perry, M. (2009). Las Fuerzas Armadas de Chile y su proceso de integración a las operaciones de paz. *UNISCI Discussion Papers*, (21). Recuperado de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72507/UNISCI%20DP%2021%20-%20PE-RRY.pdf>
- Radio ONU. (23 de marzo de 2015). *La contribución de América Latina a las misiones de paz de la ONU es cada vez mayor*. Recuperado de <http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2015/03/la-contribucion-de-america-latina-a-las-misiones-de-paz-de-la-onu-es-cada-vez-mayor/#.WJtheDvhDIU>
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (2016a). Índice de Inseguridad Pública, http://www.resdal.org/assets/indice_2016_dossier_a-corr.pdf.
- Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). (2016b). *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de http://www.resdal.org/wordpress_a/wp-content/plugins/pdfjs-viewer-shortcode/pdfjs/web/viewer.php?file=http%3A%2F%2Fwww.resdal.org%2Fwordpress_a%2Fwp-content%2Fuploads%2F2016%2F11%2Fatlas-2016-esp-completo.pdf&download=true&print=true&openfile=false
- Rial, J. (s. f.). La participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desde el advenimiento de la Democracia hasta la 2011. *Universidad de la Plata*. Recuperado de http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/maestria/tesis/tesis_rial.pdf
- Rice, S. y Patrick, S. (2008). Index of States weakness in the developing world. *The Brookings Institution*. Recuperado de https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/02_weak_states_index.pdf
- Semana (16 de enero de 2016). La macabra alianza de los carteles de Colombia y México. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-macabra-alianza-de-los-carteles-de-colombia-mexico/456871-3>.
- Sepúlveda, I. y Alda, S. (Coords.) (2008). *La defensa como una política pública en América Latina*. Madrid: Instituto Universitario Gutiérrez Mellado [IUGM].
- Logan, S. (2013). Rastreado la presencia internacional del cartel de Sinaloa. *InsightCrime*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/rastreado-la-presencia-internacional-de-la-federacion-de-sinaloa#ft18>
- Pachico, E. (2012). Mexico cartels operate in 16 countries: Report. *InsightCrime*. Recuperado de <http://www.insightcrime.org/news-analysis/mexico-cartels-connections-abroad>
- Ramalho, A. (2016). Tres pasos para avanzar en la construcción de una comunidad en seguridad en Sur-

- américa. En VV.AA. *El proceso de construcción de una comunidad en seguridad entre Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú* (pp. 101-130). Lima: Universidad Católica del Perú, Konrad Adenauer.
- Suárez, G. (Coord.) (2005). Crisis locales y seguridad internacional. *Cuadernos de Estrategia*, (131). Recuperado de <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/CE-131.pdf>
- Tokatitlan, J. G. (2011). Latinoamérica y sus "alianzas" extrarregionales: entre el espejismo, la ilusión y la evidencia. En D. Wollrad, G. Maihold y M. Mols (Eds.), *La agenda internacional de América Latina: entre nuevas y viejas alianzas* (pp. 139-162). Buenos Aires: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) (11 de marzo de 2011). *Tratado Constitutivo de la Unasur*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>
- Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) (11 de diciembre de 2008). *Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano*. Recuperado de <http://www.unasursg.org/images/descargas/ESTATUTOS%20CONSEJOS%20MINISTERIALES%20SECTORIALES/ESTATUTO%20CONSEJO%20DE%20DEFENSA.pdf>
- Yagoub, M. (16 de septiembre de 2016). Arresto de ciudadano serbio señala conexiones entre Suramérica y los Balcanes. *InsightCrime*. Recuperado de <http://es.insightcrime.org/analisis/arresto-ciudadano-serbio-senala-conexiones-suramerica-balcanes>.

rev.relac.int.estateg.segur.13(1):67-92,2018

Nociones de seguridad y control en el *Plan Frontera Norte*: una expresión de *teichopolítica**

Gilberto Aranda**
Cristian Ovando***

Resumen

La *teichopolítica* es una expresión actual de la globalización segmentada, la cual no solo plantea la erección de muros. En el caso de Chile, se manifestó dicha política en los años 70 por medio del minado de zonas fronterizas como mecanismos preventivos a una invasión extranjera y hoy, a través del Plan Frontera Norte. Mediante este mecanismo securitario el Estado garantiza la continuidad de los flujos comerciales consonantes con la política económica de apertura de mercado, aunque bajo una mayor supervisión que a la vez permita controlar el flujo de personas y, con

Recibido: 14 de julio de 2017
Evaluado: 5 de agosto de 2017
Aceptado: 7 de octubre de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Aranda, G. y Ovando, C. (2018). Nociones de seguridad y control en el plan frontera norte: una expresión de *teichopolítica*. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 67-92. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.2995>

* Resultado del proyecto: *El conflicto armado en Colombia. Territorialización y conflictos en espacios fronterizos*, financiado por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa de Chile.

** Doctor en Estudios Latinoamericanos, Universidad de Chile. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile y del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Correo electrónico: garanda@uchile.cl

*** Doctor en Estudios Internacionales, Universidad del País Vasco, España. Investigador del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Arturo Prat, Iquique, Chile. Correo electrónico: covando@unap.cl

especial atención, contener el tráfico ilegal de mercancías y narcóticos. El Estado también expresa consecuencias culturales hacia la otredad que deben ser tenidas en cuenta. Este artículo tiene por objetivo revisar la implementación de dicho plan como expresión de teichopolítica; para ello se hace una revisión de conceptos y términos desde una perspectiva constructivista. Asimismo, indaga en algunos aspectos del contenido de política pública que involucra. Se concluye que la evaluación del programa da cuenta más de la inversión concretada que del impacto que ha tenido en las estadísticas de decomisos de drogas y procedimientos policiales asociados al tráfico de drogas ilícitas. Lo anterior también se refleja en los informes y el análisis del Ministerio del Interior que solo consigna el nivel de inversión en equipamiento y dotación policial.

Palabras clave: Tarapacá; Arica; Parinacota; securitización; Plan Frontera Norte; teichopolítica.

Notions of safety and control to Northern Border Plan: an expression of teichopolitics

Abstract

Teichopolitics is a current expression of the segmented globalization, which not only raises the erection of walls. In Chile's case, this policy was manifested in the 1970's through the mining of limiting areas as defensive mechanisms for a foreign invasion and today, by the Northern Border plan. Employing this security mechanism, the State guarantees the continuity of financial flows consonant with the economic policy of market opening, although under a greater supervision that at the same time allows for the control the flow of people and, with particular attention, to contain the illegal traffic of goods and narcotics. The State also express cultural consequences for the otherness that must be taken into account. This article aims to review the implementation of this plan as an expression of Teichopolitics, for this end, a revision of concepts and terms is made from a constructivist perspective. Also, it investigates in some aspects of the content of the public policy that it involves. It is concluded that the evaluation of the program gives more account of the actual investment than of the impact that these investments have had on statistics of drug seizures and police procedures associated with illicit drug trafficking. This is also reflected in the reports and analyses from the Ministry of the Interior that only declares the level of investment in equipment and police resources.

Keywords: Tarapaca; Arica; Parinacota; securitization; Northern Border Plan; teichopolitics.

Noções de segurança e controle no *Plano Fronteira Norte*: uma expressão da *teichopolítica*

Resumo

A teichopolítica é uma expressão conhecida na globalização segmentada. Nesse sentido, ela não propõe somente a construção de muros. No caso do Chile, manifestou-se tal política nos anos 70 por meio de minado de zonas de fronteiras como mecanismos preventivos a uma invasão estrangeira e hoje, através do Plano Fronteira Norte. Através deste mecanismo de segurança, o Estado garante a continuidade do comércio consequente com a política de abertura do mercado, embora sob uma supervisão que permita controlar o fluxo de pessoas com especial atenção na contenção do tráfico ilegal de bens e narcóticos. O Estado expressa também consequências culturais consideráveis no outro. Este trabalho tem por objetivo revisar a implantação do plano como uma expressão da Teichopolítica. Para isso será feita uma revisão de conceitos e termos desde uma perspectiva construtivista. O trabalho também pesquisa alguns aspectos do conteúdo das políticas públicas envolvidas. Conclui-se da avaliação do programa, que este mostra mais o investimento feito do que o impacto nas estatísticas de apreensões de drogas e procedimentos policiais referentes ao tráfico de drogas ilegais. Isto, também se reflete nos relatórios e análises do Ministério do Interior quem só salienta o nível de investimento em equipamento e polícia.

Palavras-chave: Tarapacá; Arica; Parinacota; securitización; Plano Fronteira Norte; teichopolítica.

Introducción

El Norte Grande Chile, y particularmente las regiones de Arica y Parinacota, más Tarapacá, han estado sujetas a reclamos y demandas por parte de estados vecinos, por lo que las temáticas de defensa y seguridad tradicionalmente miraron dichas zonas como áreas sensibles y de especial atención. Desde fines del siglo XX, la inmigración y el tráfico de estupefacientes –fenómenos distintos, desde luego– han resemantizado la noción de seguridad transfronteriza. Este artículo tiene por

objetivo específico revisar la implementación del Plan Frontera Norte como expresión de *teichopolítica*, es decir, un dispositivo securitario destinado a filtrar/seleccionar el tipo de intercambio que se espera en Chile con sus vecinos, aunque como proceso dentro de los términos que define la securitización.

Para ello se hace una revisión de conceptos y términos, y algunos aspectos del contenido de política pública que involucra, desde una perspectiva constructivista, cifras expresadas en gráficos

de diversos tipos de estupefacientes. Los resultados apuntan a explicar cómo la instalación del paradigma de la securitización hace posible la expansión de potenciales nuevos amenazas y desafíos no convencionales sobre las fronteras, que a su vez justifican que políticas públicas de control sean re-alojadas en determinadas agencias de seguridad nacional.

Para reflexionar acerca de este tema, nos aproximamos desde una perspectiva crítica de las relaciones internacionales con los autores de la Escuela de Copenhague, quienes han argumentado que las nociones de seguridad, inseguridad y amenaza, como todo concepto, implican un uso político a través de la enunciación de discursos, contruidos por los Estados y que responden a sus intereses concretos, y responder así a la identificación de ciertos temas objeto de seguridad (Wæver, 1995). Los discursos emanados de la autoridad, por tanto, implican ideas de seguridad acotados a grupos que tienen una posición predominante en las relaciones de poder. Estos discursos “[...] no son el producto de evaluaciones objetivas ni de constructos analíticos sobre las amenazas a la seguridad sino que son consecuencia de estructuras y procesos históricos, de la lucha por el poder y del conflicto social” (Tickner, 2008, p. 5).

Así, diferentes actores se comportan de acuerdo con diversos discursos o marcos de significado de seguridad (McDonald, 2008, p. 62). Por tanto, el problema de seguridad es definido por

las élites políticas que tienen la posibilidad de hegemonizar el sentido que se le atribuye a la seguridad en un momento dado. Barry Buzan (1991) plantea que es necesario tener en cuenta la multiplicidad de objetos referentes de la seguridad; esto es, la seguridad se puede referir unas veces al Estado, otras al sistema internacional y en algunos casos al individuo concreto, y es por ello mismo que la seguridad tiene varios sectores donde se despliega de manera paralela y simultánea.

Por ejemplo, referido al Cono Sur, se encuentran las rivalidades fronterizas históricas (Fernandois, 2004), normalmente ya zanjadas o reeditadas por litigios jurídicos emprendidos por países de esta zona geográfica, muchas veces asociadas a otros fenómenos como el contrabando y el narcotráfico que acontece en las franjas fronterizas de países productores y consumidores de estas sustancias, y que a su vez coincide en el hecho de que en estos mismos países existan zonas francas que se constituyen como polos de atracción del contrabando allende la frontera. Con ello, lo que buscan las élites de turno es construir una amenaza vecinal que en muchas ocasiones –en el caso del Cono Sur–, producto de la distensión y el cambio de la agenda regional desde los años 90, ya no la constituyen de manera verificable (Ovando, 2009 pp. 236-238). En efecto, Fuentes (2008) señala que estas amenazas pueden surgir por dos vías: la persistencia de la geopolítica tradicional en las percepciones de las élites o, deliberadamente, por su ins-

trumentalización. Una tercera posibilidad, se asocia al vínculo entre litigios fronterizos pendientes y el aumento del contrabando en las fronteras y a la militarización de la agenda (narcotráfico y contrabando)¹. Esta se refiere a que una comunidad política para tratar algo como una amenaza existencial a la seguridad habilita la adopción de medidas urgentes y excepcionales (Wæver, 1995). Dicho de otra manera, seguritización implica que una comunidad política otorga tratamiento especial a un asunto determinado, dando pie a la adopción de medidas urgentes y excepcionales para abordarlo (Arratia, 2016).

Chile es uno de los países más abiertos del mundo comercialmente (Aranda y Riquelme, 2011) y ha favorecido la reducción de documentos para el tránsito de personas en periodos inferiores de tres meses². Simultáneamente, existen mayores controles sobre la migración y el movimiento humano que, si bien no intentan detener, sí pretenden regular y seleccionar el tipo de desplazamiento consentido.

Así, pues, en este artículo, en primer lugar, se ahonda en aspectos teóricos

relacionados con el proyecto global liberal y la emergencia de la teichopolítica. Dentro de este apartado se profundiza en la noción de frontera y seguridad: el control del acceso que conlleva. Luego, se cotejan dichos argumentos a partir de la interpretación del Plan Frontera Norte, desde el supuesto “la cuestión del otro”. Finalmente, se adentra en lo referido a tecnología y seccionalización del territorio.

El proyecto global liberal y la emergencia de la teichopolítica

La globalización occidental ha modificado sustancialmente las pautas políticas, económicas y sociales con las que la humanidad se ha regido en los últimos 30 años. La integración de economías, el ritmo acelerado de cambio y la revolución de las tecnologías hablan de un epifenómeno de “larga duración”, aunque cualitativamente distinto. Fundamentalmente, debido a que el proceso de intensificación de las interconexiones globales ha producido sentidos opuestos, integración-fragmentación, homogeneización-diversificación, mundialización-localización.

¹ Otra se refiere a la complejidad de abordar el problema del narcotráfico y contrabando de manera conjunta entre los países afectados, los mismos que mantienen litigios fronterizos: “por un lado, la nueva agenda de seguridad genera incentivos para el acercamiento y la cooperación, a pesar de las disputas territoriales latentes, mientras que, por otra parte, debido a la visión negativa y de desconfianza frente al ‘otro’ que caracteriza la relación de Perú y Bolivia con Chile [...] ha traído consigo nuevos espacios de desencuentro entre los tres países” (García, 2015, p.)

² Argentina y Chile han realizado avances a este respecto. Por el Tratado de Maipú de 2009 las presidentas de Argentina y Chile, Michelle Bachelet y Cristina Fernández, se comprometieron a adoptar medidas para favorecer la circulación y residencia de nacionales en los territorios de ambas partes y adoptar medidas para armonizar las legislaciones en materia de migraciones y previsional.

Es decir, el concepto de globalización implica “no solo la ampliación del alcance de nuestras relaciones sociales a límites planetarios, sino también a la forma en que apunta a la integración espacial del mundo a través de una mayor comunicación y el comercio” (Featherstone, 2002, p. 1).

Desde esta perspectiva, hay que recordar que ya desde los años 70, Keohane y Nye (1971) precisaron que las interacciones globales se referían a la acelerada transferencia de tecnología y transporte, intensificación de todo tipo de comunicaciones y finalmente la libre circulación financiera. O, como plantea Stiglitz (2002), este proceso apunta:

[...] a la integración más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costes de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras. (p. 37)

Saskia Sassen, por su parte, sostiene que la globalización debe entenderse también como un proceso que reside en el interior del Estado nación, esto es, procesos de cambio que situados en un territorio nacional:

[...] forman parte de la globalización porque incorporan redes o entidades transfronterizas que conectan múltiples procesos y a actores locales o ‘nacionales’, o bien

porque se trata de cuestiones o dinámicas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades. (Sassen, 2007, p. 4)

Hobsbawm (2008) afirma que:

[...] un planeta neoliberal exige la libertad transnacional de movimientos para todos los factores de la producción, pero no existe total libertad de movimientos para la mano de obra, pese a que, dado el abismo que separa el nivel salarial de los países ricos y pobres, incontables millones de pobres del mundo quieran migrar a economías desarrolladas. (p. 39)

Como se señaló, la *teichopolítica* apunta a la política de aparente cierre de las fronteras a través del levantamiento de barreras físicas, ya sean alambradas o murallas. Rosière y Jones (2012) señalan que los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 constituyeron un punto de inflexión político que provocó un giro de la globalización desde un proceso de apertura de las fronteras a otro de ciertas restricciones.

Así, se puede evidenciar la paradoja del universo en apariencia “globalizado”, es decir, sin fronteras –la ficción globalizadora, como refiere Ferrer (1998, p. 167)– donde se construye todo tipo de clausura de fronteras para prevenir la permeabilidad de los límites físicos a la movilidad humana. Lo anterior supone que el movimiento masivo de personas o la universalización de la justicia han sido consecuen-

cias no deseadas del desdibujamiento de las fronteras nacionales que conlleva el globalismo económico. Las *teichopolíticas* contribuyen entonces a la construcción de una globalización segmentada. Desde esta perspectiva, parafraseando a Hobsbawm (2008), incluso los países más pequeños son rocas que quiebran las oleadas de la globalización³. No es que estos sistemas corten el flujo, más bien posibilitan la circulación constante bajo un estricto control que permite filtrar el movimiento mediante la identificación de qué y quiénes se desplazan a través de las fronteras.

Históricamente, la razón principal, los fundamentos de la *teichopolíticas* se asentaron en una política de seguridad:

Es decir, como una forma para protegerse de dos grandes amenazas: la militar y la migratoria. La preocupación militar era antigua, como la gran muralla china o el *limes* romano. La preocupación migratoria es mucho más contemporánea, aunque existía en el momento del Imperio Romano. (Rosière, 2011, p. 153)⁴.

Un caso histórico corresponde al Imperio romano que desde la segunda centuria fortificó sus fronteras, en lo que Edward Luttwak (1976, p. 4) ha

calificado como *segundo sistema defensivo de fronteras científicas*; es decir, una política ordenada y sistemática respecto a las fronteras y las relaciones exteriores capaz de integrar la diplomacia, las fuerzas militares, las redes de caminos y las fortificaciones para servir a un único objetivo: preservar la seguridad territorial romana. Una primera afirmación apunta a que Roma había rebasado el apogeo de su poder y se estaba encerrando detrás de sus fronteras, renunciando implícitamente a la expansión hegemónica. Se trataba entonces una separación entre la Roma civilizada y la alteridad bárbara. La estrategia de perímetro de defensa requirió inversiones colosales en cada segmento del *limes*, o límites fronterizos romanos, con barreras continuas o discontinuas—según fuera la naturaleza de la amenaza— combinando redes de caminos, grandes y pequeños fuertes, torres de vigilancia y medios de alerta temprana, y operando mediante señales de humo. Los elementos materiales eran solo el esqueleto del sistema defensivo que contemplaba patrullaje permanente, intercambio y sobre todo una intensa labor diplomática.

El grado de variabilidad de la naturaleza del desafío a la seguridad fue medida de acuerdo con la efectividad de las barreras en escenarios de baja

³ El historiador británico complementa “Ha habido algunos intentos ocasionales de contrarrestar la fragmentación política del globo por medio de zonas de libre comercio, sólo la Unión Europea fue más allá de sus primitivos objetivos económicos. Y ni siquiera ella muestra signos de convertirse en el Estado europeo federal o confederal que imaginaban sus fundadores” (p. 38).

⁴ La traducción es nuestra.

intensidad (infiltraciones o incursiones rápidas) o de alta intensidad que suponen invasiones de mayor escala (Luttwak, 1976, p. 61).

En áreas que no estaban limitadas por accidentes naturales, grandes cursos hídricos o inmensos desiertos, un cordón de fronteras inelástico permitía prevenir ataques aislados y masivos, resolvía la contradicción entre concentración o dispersión de fuerzas, puesto que:

Era capaz de ofrecer seguridad preclusiva contra amenazas de baja intensidad utilizando una pequeña fracción del total de su fuerza, mientras que preservaba la capacidad bélica del ejército por entablar combate de frente amplio con el total de su fuerza. (Luttwak, 1976, p. 75)

Lo nuevo para Rosière es que muchas de las actuales barreras no tienen propósitos exclusivamente defensivos, sino que buscan controlar el movimiento humano percibido como marea de emigrantes que desde países pauperizados intentan asentarse en países civilizados, en un fenómeno típico de la sociedad de riesgo de la nueva modernidad, si se sigue a Beck (2006). Por “endurecimiento” de las fronteras Rosière y Jones (2012) se refieren a la construcción de diversas tipologías de sistema de cierre, incluyendo toda clase de muros o vallas, para prevenir la entrada no deseada o los flujos de inmigración ilegales o indocumentados. Endurecimiento no significa el cierre absoluto, sino más bien el intento de

controlar el flujo humano de los movimientos transfronterizos para dirigirlos a los puntos de vigilancia y seguridad que filtran la circulación. Este proceso de endurecimiento generaría un espacio asimétrico debido a que el poder de decidir sobre dichas distinciones es monopolizado por el país con mayores recursos, mientras que el otro se convierte de facto en el separado.

Pero tampoco dicha dimensión es completamente nueva, si se atiende a construcciones históricas como la Gran Muralla China o el Limes Romano de Alto Rin.

Frontera y seguridad: el control del acceso

El concepto tradicional de *Estado-nación* asume que la frontera es la delimitación de un territorio que supone una serie de rasgos comunes a las comunidades insertas en él, espacio donde además el Estado tiene el pleno ejercicio de su soberanía. El aspecto central de dicha definición es que la frontera expresa una dimensión geopolítica de esta. La noción de frontera como contenedor y delimitador de un Estado nacional que ejerce su soberanía en un determinado territorio ha ido sumando fuertes críticas, entre otras, por la emergencia de procesos de orden global con impacto en lo local, que hace que los fenómenos que antes tenían un carácter nacional lleguen a transformarse en problemáticas que desbordan las fronteras estatales (Guillén, 2001; Medina, 2006). Asimismo,

la frontera se ha ido transformado en los últimos veinte años desde un espacio delimitador a una membrana porosa que hace surgir identidades que ya no están vinculadas con las nacionales (Grimson, 2004; Sassen, 2007).

Estas transformaciones sobre la noción de frontera han repercutido en la forma como los Gobiernos nacionales y locales dan cuenta de su presencia en estos espacios fronterizos, a fin de controlar/restringir la circulación de los flujos comerciales y de personas que demandan, como señala Bigo (2011), la puesta en marcha de distintas redes de información y cooperación entre instituciones, con el fin de filtrar, limitar o facilitar dichos flujos, pero también para estimular la cooperación en un espacio fronterizo caracterizado por una importante población autóctona que ha ido haciéndose una con el espacio que habita, para construir iniciativas tendientes a mejorar sus posibilidades de desarrollo con una lógica transfronteriza (Bigo, 2011).

De esta manera, la frontera se ha ido transformando, por una parte, en un foco de atención de agencias estatales y no gubernamentales para emprender iniciativas de desarrollo, las que trascienden la frontera como límite nacional que hay que resguardar, para transformarse en iniciativas que buscan la cooperación y la integración en una escala multinivel, orientadas a alcanzar un desarrollo más integral de las comunidades que la habitan y que además se esfuerzan por posicionarse de manera competitiva en los procesos

de orden mundial, desde cuestiones de orden económicos, culturales, ambientales y políticos, entre otros.

Pero, así como la frontera adquiere una dinámica de integración y cooperación, paralelamente demanda mayores dispositivos de control de la supervisión del transporte de mercancías legales e ilegales, siendo estas últimas la mayor preocupación en lo que se refiere al espacio fronterizo del cual es objeto este artículo: el Norte Grande de Chile y sus regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta. Esta preocupación especial por la frontera en cuanto delimitación y espacio fronterizo tiene su origen y justificación en la dinámica que ha adquirido el tráfico de drogas proveniente de dos de los mayores países productores de clorhidrato de cocaína y sus derivados: Perú y Bolivia. Esta situación particular que ha ido adquiriendo el tráfico de drogas a nivel mundial y el fenómeno más global que es el crimen transnacional (Lee, 2011; Santana, 2004) ha colaborado con una creciente percepción de desconfianza hacia el "otro", nuestros países vecinos, que hace más compleja las relaciones transfronterizas.

De igual manera, otros fenómenos de orden internacional acrecientan estas percepciones basadas en la incerteza respecto de la alteridad. En tiempos de crisis o incertidumbre, la percepción de riesgo contra los modos de vida establecidos aumenta. El tipo de fórmulas para prevenir las amenazas descritas contra la seguridad física o el bienestar moral de una población es la clausura

de los espacios vecinos o fronterizos: las *teichopolíticas*. En la actualidad, en las áreas fronterizas siempre se dan dos lógicas: la cooperación y el control. De existir una sensación de amenaza se puede llegar a provocar la denegación de acceso fronterizo cuya mayor expresión son precisamente las *teichopolíticas*. Y aunque esta tiene manifestaciones evidentes en la construcción de barreras físicas, existen otras expresiones menos visibles de clausuras en los espacios fronterizos para asegurar la autoridad del Estado o de una alianza de Estado: el minado de los territorios que comprenden zonas limítrofes que hayan tenido conflictos militares en ciernes, ya sea a través de escaramuzas o intentonas fallidas, como es el caso de Chile, y Perú y Chile y Bolivia durante la segunda mitad del siglo XX (Ovando Santana, 2012; Aranda y Salinas, 2015).

Después de los ataques en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001, pero aún más a partir de la colisión de intereses que supuso la nueva intervención militar iraquí⁵, fue reforzada una política de seguridad por parte de Estados Unidos denominada “doctrina de ataques preventivos”, complementada por la erección de muros en diversas partes del mundo, en un estilo de hacer política, la segmentación, que ha sido seguida por otros Estados.

Los fenómenos que se describieron en este apartado tienen un correlato directo con las transformaciones que han ido ocurriendo en el concepto y la práctica de la seguridad, discusión que ha girado desde mediados de los años 50 en torno a las teorías clásicas de la disciplina de las relaciones internacionales, como realismo, liberalismo, constructivismo, entre otras. En esta línea la noción neorealista de seguridad asume que todas las unidades de la política global tienen solo una identidad relevante, la de Estados autointeresados, Estados que abordan la seguridad como un dilema individual que requiere políticas militares (Ovando Santana, 2012, p. 202), mientras que en los últimos diez años la reflexión ha ido girando en torno a distintas dimensiones que definen o intervienen en la seguridad (humana, medioambiental, económica, etc.). Así, por ejemplo, la seguridad humana, en cuanto el ser humano como referencia central del análisis, ya no se entiende “exclusivamente en términos de amenazas externas a las naciones bajo la forma de ataques militares [...] [pues estas son] solo un tipo de amenaza a eliminar, neutralizar o evitar” (Shearing y Wood, 2011, p. 16), aportando entonces dimensiones que anteriormente se consideraban parte de otros marcos analíticos como la economía, la salud o el medioambiente. En este sentido, se produce un proceso de securitización.

⁵ La idea de choque entre la potencia hegemónica y potencias regionales de otras áreas por la cuestión iraquí en el seno de Naciones Unidas es trabajada en Thakur y Sighu (2006).

Sin embargo, a la vez que la seguridad amplía sus componentes y dimensiones de análisis, incorpora una nueva lógica de administración de la seguridad que no reside solo en el Estado como administrador de la fuerza de manera monopólica, sino también en los hechos ya mencionados sobre los atentados terroristas en 2001, lo que se ha traducido en que los Gobiernos han “reclamado formas extraordinarias de autoridad y capacidad coercitiva a través de nuevas leyes, y la inyección de nuevos recursos humanos y materias, especialmente tecnológicos” (Shearing y Wood, 2011, p. 16).

Asimismo, la complejidad de la administración de la seguridad se ha visto desafiada a enfrentar la criminalidad con un carácter transnacional. Así, por ejemplo, Mónica Serrano (2005) reflexiona acerca de las dificultades de definir académicamente el crimen transnacional, cuestión que está ligada en parte a lo que el Estado establece como crimen o delito, por tanto, lo que se declara como la esfera de lo criminal. En este marco general, el narcotráfico resulta ser solo una expresión de dicho fenómeno de alcance mundial, que además tiene la particularidad de ser una práctica de orden delictual, pero con una lógica de economía capitalista, como lo señala Santana (2004):

[...] el narcotráfico o el tráfico de drogas responde sobre todo a la lógica y al interés de la economía

capitalista hoy globalizada que se concibe esencialmente como el sistema de producción de bienes y servicios que tiene como fin [el enriquecimiento y no las necesidades humanas]. (p. 25)

Esta instrumentalización en ocasiones responde a las respuestas a la ampliación de las amenazas propias de la noción de seguridad humana extendida y a la incapacidad de los Estados de la región para hacerle frente de manera adecuada y sin recurrir a la coacción. Es el caso de la erradicación del tráfico de drogas y la violencia urbana, el control de la migración compulsiva, la degradación del medio ambiente, la crisis económica, entre otras nuevas amenazas que hacen hincapié en la seguridad del individuo o la seguridad humana (García y Rodrigo, 2008). Por tanto, el problema en torno a la instrumentalización de las amenazas radica en “decidir que todo problema de seguridad conlleva el riesgo de ‘seguritizar’ su respuesta a través del uso de la fuerza pública o fuerza militar, sin considerar la esencia o naturaleza del problema a enfrentar” (Griffiths, 2008, p. 20).

Simultáneamente, el Estado de Chile ha adoptado un enfoque abstencionista –o prohibicionista– respecto del uso de sicotrópicos que tiene por premisa la consideración del consumo de drogas como razón principal de los daños asociados a esta, por lo que aspira a una sociedad libre de drogas (Hurtado

y Sáez, 2004, p. 9)⁶. De esta manera, la prevención de dicha “amenaza” pasa a ser una política pública central que es respondida evitando la internación en territorio nacional chileno de ciertas sustancias mediante, en este caso, la implementación de una teichopolítica que eleve los niveles de control. Es el caso del plan Frontera Norte.

Plan Frontera Norte

Supuestos del plan: la cuestión del otro

Se entiende que la globalización significa la competencia por los mercados globales, donde las ventajas comparativas siempre son locales. Como sostiene Ahmad (2004, p. 184), existen visiones que muestran que pueden coexistir sistemas económicos y sociales diferentes dentro de la economía global, todos con su propio conjunto de valores compartidos, prioridades, objetivos comunes y zonas de la cooperación. Sin embargo, cada uno puede poseer su característica única y su capacidad para aplicar diferentes caminos y explorar nuevas vías para hacer frente a los desafíos cada vez más emergentes. En el área fronteriza siempre se dan dos lógicas: la cooperación y el control, que intentan mantener un flujo constante.

En la eventualidad de que las amenazas aumenten de nivel, el control se hace más relevante. De volverse una amenaza máxima, en cuanto a intensidad y envergadura, puede llegar a provocar una denegación parcial de acceso fronterizo bajo formas de teichopolítica, que permita un flujo en escrutinio para seleccionar movimiento e intercambio.

Para Robertson (2007) la globalización, junto con el hecho de propiciar la sensación que se está viviendo un mundo abierto y en red, también incrementa las percepciones de amenazas provocadas por extraños o extranjeros. Es la llamada *extranjeridad* (*strangeness*). “El aumento de securización de nuestras vidas exacerba nuestro sentido de la alteridad (la amenaza planteada por el otro): el mundo se vuelve familiar pero está lleno de extraños” (Rumford, 2013, p. 11).

Bernhard Waldenfels (2009, p. 30) identifica tres sentidos de las expresiones *Fremd* (extranjero) y *Fremheit* (extranjeridad):

En primer lugar, Fremd refiere a lo que se encuentra fuera del dominio propio (ver *externum*, *extraneum*, *peregrinum*, *étranger*, *foreign*); también lo que pertenece a otro y finalmente lo que es de un género extraño. De este modo, lo

⁶ En el modelo de Hurtado y Sáez (2004) el otro enfoque es de reducción de daños, que distingue entre drogas duras y blandas, entre uso esporádico y abusivo, colocando los énfasis en ciertos comportamientos riesgosos como el uso común de jeringas o el consumo indiscriminado de altas dosis.

extranjero se distingue de lo propio a partir de tres aspectos de “lugar”, “posesión” y “género” (Mena, 2012, p. 8).

En la actualidad las economías globalizadas requieren una relevante cantidad de mano de obra disponible. Sin embargo, las barreras físicas que impiden su libre circulación imprimen una alta dosis de restricciones del tipo de la aludida teichopolítica (de los países desarrollados y sus aliados), constituyendo una contradicción con la proclamada economía global y la declinación de los Estados nacionales.

Dado el abismo que separa el nivel salarial de los países ricos y pobres, incontables millones de pobres del mundo quieren migrar a economías desarrolladas [...] Ningún gobierno democrático de los países desarrollados puede hacer a un lado la resistencia masiva de su pueblo contra la inmigración irrestricta, resistencia basada en razones tanto económicas como culturales. (Hobsbawm, 2008, p. 39)

Abordado el sentido económico de esta política de separación, se sugiere ir más allá de las consideraciones estrictamente económicas. Culturalmente, las teichopolíticas son también una expresión de miedo o rechazo a la alteridad. El inmigrante puede res-

ponder al estereotipo de trabajador no calificado, pasando por un mendigo que profita de los sistemas de seguridad social del país receptor hasta un potencial terrorista.

Como explica Robin (Robin y Cuevas Meza, 2009),

[...] si el miedo es de tipo comunidad-extranjero, las elites siguen tomando las iniciativas y cosechan los mejores beneficios. Designados protectores de la seguridad de una comunidad, determinan qué amenazas son las más importantes y dan mayor relevancia a Irak, por ejemplo, que a Corea del Norte, al terrorismo islámico que al terrorismo local. (p. 342)⁷

El miedo al otro explica que dos décadas después de la caída del Muro de Berlín, el mundo sigue erigiendo barreras que controlan/separan a diversos colectivos humanos. Chile no es la excepción, aunque el minado fronterizo esté siendo removido en aquella zona que experimentó una guerra decimonónica⁸. Al 31 de marzo de 2011 el Ministerio de Defensa de Chile afirmaba a través de su ministro, Andrés Allamand, que:

[...] de los 183 campos minados que existen en Chile, 50 ya han

⁷ Robin cita a Salim Muwakkil.

⁸ Las áreas minadas fueron reconocidas en el Informe de Transparencia referente a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción.

sido intervenidos y de las 16 áreas de peligro se ha trabajado en 6 de ellas. Hasta la fecha se han detectado y destruido 40.845 minas –anti-personales y antitanques– logrando un avance del 22,47%. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011)

Mediante dicha declaración, Chile asumió el compromiso de pasar a ser un país libre de minas para 2020, y cerró así una etapa de *teichopolítica* que prevenía potenciales ataques militares desde los estados vecinos. Sin embargo, en este cuadro se erigieron otras potenciales amenazas provenientes del tráfico de drogas y contrabando de mercancías.

El presidente Sebastián Piñera enunció los nuevos ejes de seguridad pública en su cuenta presidencial anual del 21 de mayo de 2012, en la que refería las partidas presupuestarias fiscales 2013, especificando que una de ellas era el Plan Frontera Norte, programa orientado a detener amenazas no convencionales provenientes del crimen organizado, el tráfico de drogas y las migraciones ilegales con un origen potencial en el límite con Perú y Bolivia, lo que equivalía a reforzar las medidas de seguridad en la I y XV Región⁹.

De esta manera, al tradicional control de fronteras derivado del ejercicio

ordinario de la soberanía estatal se adicionó un nuevo criterio que puede ser descrito como enfoque de seguridad ampliada. El giro en la naturaleza tradicional de la disuasión desplegada por las Fuerzas Armadas expandió el esquema de seguridad restringido, basado en las tradicionales amenazas provenientes de los Estados vecinos. Fue prefigurado en el borrador de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa de Chile 2012-2025, que presentó el actual Gobierno del presidente Piñera. Puede rastrearse el origen de este dispositivo securitario en los planes brasileños y argentinos de seguridad, control de fronteras y espacios en zonas permeables al crimen internacional, y en el tráfico de estupefacientes del presidente Lula (Sistema de Vigilancia en la Amazonía [SIVAM], 2004) y la presidenta Cristina Fernández (Plan Escudo Norte, julio de 2011). Estas posiciones habrían sido fortalecidas en junio de 2011 por la implementación por parte de Brasil del Plan Estratégico de Fronteras (PEF), que significó el despliegue de recursos militares y tecnológicos militares en la lucha contra el narcotráfico en la frontera con Bolivia, Paraguay y Perú, que incluía radares y vehículos aéreos no tripulados. El referido programa argentino con idénticos objetivos a su símil brasileño dio inicio al mes siguiente con la instalación de

⁹ “El contexto global de la seguridad de todos los países del mundo ha cambiado. Hoy trasciende el ámbito tradicional de la Defensa, que es el resguardo de la soberanía, el territorio y el mar de nuestro país; conforme al surgimiento de nuevas amenazas se amplía y se extiende hacia temas que no eran parte tradicional de lo que se entendía por el concepto de Defensa. Entre estas nuevas amenazas cabe destacar el tráfico de armas, el tráfico de drogas, el crimen organizado, la piratería y muchas más”.

26 radares en la frontera con Brasil, Bolivia y Paraguay. Dichas acciones complementaban la legislación que aprobaba el derribo de aviones del origen referido y que se dedican al transporte de narcóticos.

Dicho cambio recibió un cuestionamiento inicial por involucrar a las Fuerzas Armadas en temas atinentes a la seguridad doméstica, como producto de una visión sobredimensionada de los riesgos inherentes a la globalización. Sin embargo, mucho más contundente fue una segunda crítica que apunta precisamente a una visión amenazante de la alteridad. En este caso, hay una extrapolación de las prevenciones respecto de las medidas frente a actores no estatales bajo lógicas estatales. Es decir, la amenaza sigue teniendo su origen en Bolivia y Perú, lo que Garay describe como un desenfoque entre la naturaleza convencional de la disuasión que se suma, pero no es reemplazada con este enfoque de seguridad ampliada, incrementando por ende las fricciones vecinales.

Esta perspectiva tiene su origen fuera de la región, en las administraciones de Ronald Reagan y George Bush, quienes adoptaron una estrategia de baja intensidad para enfrentar el tema del narcotráfico (Salazar Ortuzo, 2008, p. 194), el corolario a la caída de la Unión Soviética, que dejó sin rival a Estados Unidos, que llenó

dicho espacio con la emergencia de las amenazas asimétricas¹⁰. La primera propuesta llegó desde el Pentágono dirigido por el secretario Richard Cheney, que cuestionó la negativa para utilizar equipo y soldados en la lucha antinarcóticos. Ante el recorte presupuestario producto de la disminución de desafíos globales, Cheney apostó por autorizar la participación de las Fuerzas Armadas mejor equipadas del mundo en la Guerra contra las drogas (Chernick, 1999, p. 39). En consecuencia, fue anunciado el "Plan Bennet" o "Estrategia Presidencial de Estados Unidos contra el Narcotráfico" de 1989, que sugería intervenir militarmente en y con los países productores de droga (Chepesiuk, 1999, p. 18). Conforme a lo anterior, Bush anunció la entrega de 439 millones de dólares en programas militares de colaboración con Bolivia, Colombia y Perú, una campaña andina dirigida por el Comando Sur con asiento en Panamá. En el caso que observamos, esta iniciativa significó la asistencia a las Fuerzas Armadas de Bolivia para acometer su involucramiento en la erradicación de la sustancia, lo que se tradujo en la militarización del Trópico de Cochabamba liderado por las operaciones de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés). Esta estrategia se mantuvo hasta que la citada agencia fue expulsada de Bolivia en 2008 por el presidente Morales, que la acusó de

¹⁰ Entre otras la inmigración ilegal, el crimen internacional y el narcotráfico.

actividades clandestinas orientadas al derrocamiento de su gobierno¹¹.

El plan Frontera Norte fue elaborado en diciembre de 2011 sobre la base de datos aportados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el delito (ONUDD), que apunta al progresivo incremento de oferta de sustancias ilícitas producidas en los países vecinos a Chile, particularmente cocaína y pasta base de cocaína proveniente de Perú y Bolivia; este último sindicado como el tercer productor de cocaína en el mundo. De manera complementaria, se apoya en la evidencia cuantitativa de decomisos de drogas, que demuestran la elevada participación que tienen del total de PBC y CLC del total nacional, las regiones Antofagasta (27% PBC), Tarapacá¹² (24%) y Arica y Parinacota (8%), sumado a la relevancia que adquiere la región Metropolitana que reúne el 27% del total nacional (ver figuras 1 y 2).

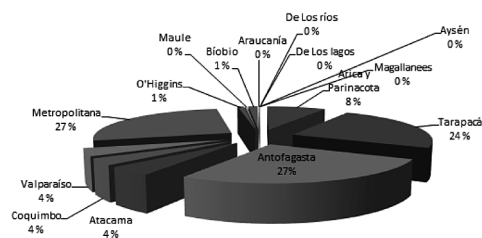


Figura 1. Distribución nacional de los decomisos de PBC y CLC por regiones, periodo 2003-2012

Fuente: elaboración propia.

Según cálculos de la policía civil realizada en 2012, el país altioplánico “ha asumido un papel gravitante en los flujos de droga enviados al país”, con cerca del 60% de pasta base y 75% de cocaína incautada (Saavedra, 2012). Desde el enfoque prohibicionista vigente en Chile respecto del consumo de drogas –que aspira a una sociedad libre de las mismas–, la parte principal de la lucha contra dichos ilícitos es disminuir su mercado potencial a través de un incremento del control sobre producción, tránsito y comercialización. Sin embargo, dicho enfoque no considera el punto de vista del otro, el productor, en este caso un cultor con usos y costumbres ancestrales respecto de la hoja de coca. La planta altoandina tiene una historia reciente de cultivo tolerado dentro de ciertos márgenes y siempre y cuando no sea destinado a uso como sicotrópico. Durante el Gobierno de Morales ha sido declarada “uno de los símbolos de la nueva nacionalidad” y “hoja sagrada injustamente criminalizada”, y ha sido incluida en la Estrategia de Lucha contra el Narcotráfico y revalorización de la hoja de Coca, preparada por el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Droga (República de Bolivia, 2007). De acuerdo con lo anterior, la agencia boliviana estableció para el periodo 2008 y 2010 como límite a la producción excedentaria cer-

¹¹ A pesar de lo anterior y de la negativa del Gobierno de Morales a reconocer la presencia de carteles de droga en Bolivia, el general de policía René Sanabria, encargado de respaldar actividades de contrainteligencia en la lucha contra los estupefacientes, confirma la complejidad del problema.

¹² Para las regiones de Tarapacá y Arica-Parinacota, se debe tener presente que a partir de 2006 se separan ambos territorios y conforman luego dos regiones distintas con sus respectivas estadísticas de decomisos.

ca de 8 mil hectáreas que se suman a las 12 mil permitidas por cada familia. La cifra contrasta con los cálculos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) respecto de 31 mil hectáreas para 2012¹³.

Tecnología y seccionalización del territorio

En el mundo contemporáneo la carrera entre el acceso y el antiacceso fronterizo comienza a despuntar en la política internacional:

Si los “accesos a” son la clave en el presente siglo, la contracara de ello es el anti-acceso, y su “socio” la negación del área, estableciendo así una relación diádica entre los que quieren mantener los accesos abiertos para ellos y eventualmente negárselos a un competidor en ascenso y quienes –en un proceso de ascenso– quieren cerrarlo a quienes proyectan poder ya que por poseer la capacidad de truncar dicho acceso se perfilan como competidores en el orden internacional de las próximas décadas. (Battaleme, s. f.)

El Plan Frontera Norte se basa en una plataforma que asegura resultados de mayores rangos de control de acceso

a fronteras terrestres y marítimas de un Estado sobre la base de implementación de tecnología más el concurso de diversas agencias estatales que se coordinan para compartir información (Bigo, 2011). El referido programa supone mayor dotación de recursos humanos y físicos a las dos policías y a las Fuerzas Armadas, con el objetivo de vigilar y seleccionar el tránsito de mercancías desde y hacia Chile¹⁴, y así eliminar el ingreso de productos ilícitos (contrabando y drogas), aunque sin detener los flujos comerciales legales. Este último punto se traduce en el uso de tecnología no invasiva y portales de inspección de cargas de vehículos en pasos fronterizos y dispositivos fijos, así como móviles de control para caminos, carreteras y sectores no habilitados para el tránsito vehicular, aunque de hecho utilizados como zonas de paso. Así, restringiendo el ingreso y la circulación de drogas se pretende reducir la disponibilidad de sicoactivos.

Los Ministerios de Interior y Seguridad Pública, agencias estatales (aduanas y Servicio Agrícola Ganadero), carabineros, Policía de Investigaciones y la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (Directemar) diseñaron un plan para enfrentar las difíciles condiciones topográficas

¹³ El incremento de la producción boliviana se origina en la creciente dificultad de condiciones de producción y comercialización de la cocaína en Colombia, y a su vez en la dimensión multifronteriza de Bolivia enclavada en el corazón de Sudamérica.

¹⁴ Cabe señalar que la información oficial de Carabineros de Chile indica que la dotación policial en las comunas de Putre, Pozo Almonte y Calama han sido de en 2011 de 4, 2 y 2 efectivos, respectivamente, y para 2012 de 4, 4 y 2 efectivos por las respectivas comunas. Lo anterior da cuenta de que en términos de dotación de recursos humanos el incremento ha sido menor.

de áreas desérticas y semidesérticas del Norte de Chile, que han dificultado históricamente la presencia del Estado (Pinto Vallejos, 1985) y han dividido las regiones septentrionales de Chile en seis secciones. Cada una presentaría rasgos específicos que suponen medidas diferenciadas respecto a la inversión en seguridad y dotación de recursos humanos. Adicionalmente, se identificaron 192 pasos no habilitados que han facilitado la circulación de ilícitos sin medidas de control. Tanto este tipo de distinción como la organización de la inversión en control de frontera apuntan a una instrumentación política de la línea fronteriza como medio para proteger y potenciar los intereses del Estado chileno; en este caso prevenir el ingreso de drogas y evitar el contrabando de mercancías, pero sin afectar los flujos mercantiles legales. Por tanto, también se observan potenciales debilidades en la inspección ejercida en los complejos fronterizos con altos flujos de personas.

El Plan Frontera Norte estableció tres líneas de incremento de control. La primera que va desde el límite nacional hasta 10 kilómetros al interior; la segunda que corre desde el punto anterior hasta la ruta 5 norte, y la tercera orientada a la producción de información evaluada, lo que supone coordinación estatal y colaboración de organizaciones locales. En la primera línea de acción se reforzó el control y la inspección de productos y sustancias para prevenir la entrada a Chile de ilícitos. Para ello se dotó a Carabineros de Chile con cámaras termales de alta resolución capaces

de detectar drogas en un perímetro de 5 kilómetros, que pueden ser estacionarias en movimiento y en forma estacionaria. Adicionalmente, se provisionó a los vehículos policiales con fibroscopios de detección de trazas de drogas y densímetros que pueden descubrir sustancias ilícitas ocultas. Los complejos fronterizos también son equipados con tecnología similar capaz de detectar desvío de precursores químicos. También se requirieron hornos e incineradores móviles para Arica y Parinacota, y Antofagasta para la rápida destrucción de droga en *stock*. La segunda línea implica movimiento y reacción de unidades operativas, por lo que supone vehículos todo terreno, especialmente equipados para largas estancias en zonas con condiciones geográficas y climáticamente adversas. Finalmente, la tercera línea implica que la información evaluada al interior de todo el territorio nacional chileno sea oportunamente suministrada a los equipos operativos. En este punto se previó la adquisición de tres aviones para vigilancia aérea de apoyo a las unidades terrestres. En suma, este tipo de dinámicas levantadas por las agencias estatales apunta a la construcción procesal de una frontera que distingue entre línea y zona.

Los tramos son: 1) de 55 kilómetros de vecindad con el Perú de topografía plana con alturas que van de 20 a 2100 metros. Se define por su alta complejidad, dada la facilidad de acceso entre el hito 1 y el 6, y la presencia de senderos transitables que permiten la evasión del control en los 18 kilóme-

tros restantes; 2) enseguida 111,4 kilómetros de tramo fronterizo con Perú, cuyos primeros 48,3 kilómetros son de alta complejidad ante la existencia del paso Ancomarca, usado en contrabando y transporte de drogas, además de pueblos cuyos lugareños colaboran en la evasión del complejo de control de Visviri; 3) a continuación, 186,4 kilómetros fronterizos con Bolivia, con un sector de 44,6 kilómetros altamente complejo donde se ubican salares y pasos no habilitados, aunque con tránsito comprobado de vehículos robados, contrabando y sustancias ilícitas; 4) el cuarto tramo presenta zonas de difícil control entre los hitos 45 y 56 de una extensión de 68,1 kilómetros alejados a lugares de acopio de drogas en Bolivia. Se constata la existencia de caminos secundarios que permiten el paso de drogas y autos robados evadiendo los controles fronterizos apostados de Colchane; 5) el siguiente tramo es visto como muy difícil, dada la presencia de varios accesos a territorio chileno que eluden los controles de Ascotan e Inacalín mediante el paso por Chiu Chiu, camino a Calama. En el tramo existe el Complejo de Ollagüe, frente al cual hay lugares de acopio de droga en Casca y Aminda. Adicionalmente, se realiza una feria en Bolivia que facilita el comercio ilegal. Por último, el Complejo Fronterizo de San Pedro había sido eludido por vehículos procedente de Jama, en el lado argentino, utilizando el cruce de Peine con acceso a la región de Atacama. Finalmente, el tramo 6) con los pasos habilitados de Jama y Sico, desde el cual se ha reconocido la internación de marihuana de ori-

gen paraguayo que evita el control del complejo de San Pedro de Atacama.

Evaluación de impacto

Si se analizan las estadísticas de decomisos de clorhidrato de cocaína (CLC) y pasta base de cocaína (PBC) se puede apreciar que todas aumentan en un porcentaje significativo, salvo la región de Arica y Parinacota, que disminuye en 37% en relación con 2011 (año cuando se implementa el Plan Frontera Norte) y un 82% de disminución en relación con el período 2010-2011. Las variaciones porcentuales en las tres regiones nortinas y la Metropolitana se presentan en la tabla 1.

Tabla 1. Decomisos de PBC y CLC, variación porcentual anual

Regiones	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Arica y Parinacota	5,9%	18,6%	-82,5%	-37,9%
Tarapacá	-12,3%	-2,0%	3,9%	26,4%
Antofagasta	-46,3%	-9,9%	-8,1%	56,9%
Metropolitana	-35,2%	1,4%	26,9%	35,1%

Fuente: elaboración propia.

Si se pone atención a un periodo más amplio de comparación (desde 2008, ver figura 2), es posible apreciar que durante 2009-2011 la cantidad de droga requisada se mantiene relativamente estable, y se destacan en las estadísticas la región de Arica y Parinacota, ya señaladas, y la región Metropolitana que se mantiene estable en 2010, pero aumenta progresivamente en los años posteriores.

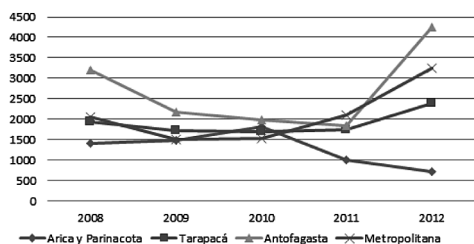


Figura 2. Decomisos de PBC y CLC, regiones del Norte grande y región Metropolitana, periodo 2008-2012

Fuente: elaboración propia.

Siguiendo el análisis de la droga requisada en procedimientos policiales, se hace necesario diferenciar el tipo de drogas, pues tanto la PBC, como el CLC tienen dinámicas distintas de incautación, lo cual puede responder a una fuente distinta de procedencia y, por tanto, también de región de ingreso a Chile. Así, se puede apreciar que al crearse la región de Arica y Parinacota el decomiso de CLC constituye uno de los más altos de las regiones nortinas, superando incluso a la región Metropolitana y destacando la fuerte caída que se produce en 2010 y 2011 (ver figura 3). Por el contrario, en las incautaciones de PBC destacan las regiones de Antofagasta, Metropolitana y Tarapacá,

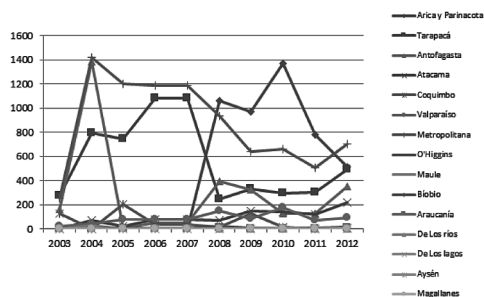


Figura 3. Decomisos de Clorhidrato de cocaína por regiones, 2003-2012

Fuente: elaboración propia.

siendo también relevantes los aumentos producidos en estas mismas regiones en el periodo 2011-2012 (ver figura 4).

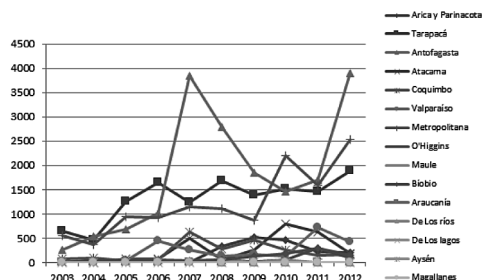


Figura 4. Decomisos de pasta base de cocaína por regiones, 2003-2012

Fuente: elaboración propia.

En resumen, las variaciones porcentuales en el decomiso de pasta base de cocaína y clorhidrato de cocaína se presentan en la tabla 2.

Tabla 2. Decomisos de CLC, variación porcentual anual

Regiones	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Arica y Parinacota	-8,2%	40,5%	-43,0%	-34,1%
Tarapacá	35,3%	-10,1%	1,2%	64,2%
Antofagasta	-18,5%	-60,8%	1,1%	176,0%
Metropolitana	-32,1%	3,5%	-22,9%	38,8%

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Corder y Ruiz Tagle (2013).

Tabla 3. Decomisos de PBC, variación porcentual anual

Regiones	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
Arica y Parinacota	34,1%	-11,9%	-107,5%	-4,4%
Tarapacá	-21,5%	9,0%	-5,0%	23,1%
Antofagasta	-50,4%	-27,5%	14,7%	56,3%
Metropolitana	-26,5%	60,0%	-37,7%	37,1%

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de Corder y Ruiz Tagle (2013).

Como se aprecia en los cuadros anteriores, es riesgoso atribuir a la implementación del plan el aumento en los decomisos de drogas, toda vez que el patrón de incautaciones en los años anteriores ha sido irregular. Esto puede explicarse por variadas razones de orden local, nacional e internacional respecto al tráfico de drogas y su dinámica criminal.

Al remitirse exclusivamente al decomiso de drogas en el periodo de implementación del plan, se puede aventurar un impacto positivo en la cantidad de narcóticos incautados. Sin embargo, también resulta aventurado asociar directamente ambos hechos en una relación causal.

En virtud de lo anterior, se considera tener en cuenta el impacto que pueda tener este plan en lo que se refiere a la inversión pública en el ámbito de la seguridad pública en las regiones fronterizas con Perú y Bolivia. En esta línea, se revisan a continuación las cuentas públicas de los Gobiernos regionales de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta.

En la región de Arica y Parinacota, en la cuenta pública de 2012 entregada por el intendente regional, José Durana Semir, se informa que desde el año indicado están operando en la región “3 vehículos para la PDI por un monto de \$55 millones para el fortalecimiento del entorno de los complejos fronterizos Chacalluta, Chungará y Visviri” (Intendencia Regional de Arica y Parinacota, 2013, s. p.). En este mismo sentido, “Carabineros recibió 12 vehículos

especiales para zonas agrestes y de bajas temperaturas por \$221 millones para mejorar sus capacidades de fiscalización y control en los destacamentos fronterizos”. (Intendencia Regional de Arica y Parinacota, 2013, s. p.).

Sumado a lo anterior, se da cuenta de la adquisición de un horno incinerador de drogas móvil para el Servicio de Salud Arica, por un monto de \$100 millones de pesos, así como la entrada en operación de un equipo móvil de rayos X para la Policía de Investigaciones (PDI) para el control de todo tipo de vehículos y contenedores, por un monto de \$799 millones. En total, la inversión asociada al plan alcanzó 1175 millones de pesos.

En la cuenta pública de la Intendencia Regional de Tarapacá se hace referencia a la aprobación de \$1328 millones para la adquisición de equipos de alta tecnología destinados a cuidar las fronteras chilenas, inversión que comprende la adquisición de un vehículo scanner y nueve camionetas todo terreno para Carabineros y la PDI, una cámara de tecnología termal e infrarroja con capacidad de 20 km de alcance, destinada a la Brigada Antinarcóticos de Iquique.

La cuenta pública de la Intendencia de Antofagasta no hace referencia explícita al Plan Frontera Norte; sin embargo, se consigna el aumento en la dotación de efectivos de Carabineros en la región, además de 67 nuevos vehículos policiales, entre motos, camionetas 4x4, cuarteles móviles y camionetas con calabozo.

En la actualidad, una derivación del plan frontera norte es el programa macro zona norte, que supone la coordinación de distintos niveles de la administración local y regional con las agencias de orden y seguridad centrales aplicados al control de tráfico de estupefaciente en la frontera.

Conclusiones

La teichopolítica es una expresión de la globalización segmentada que se asoma con mayor nitidez en el siglo XXI, y que no solo se refiere a la erección de muros, aunque dicho expediente sea su símbolo más visible. En Chile se manifestó entre los años 70 y 80 por medio del minado de zonas fronterizas como mecanismos preventivos a una invasión extranjera, en un contexto de creciente tensión fronteriza, debido a las aprensiones hacia aquellas por parte de dictaduras militares nacionalistas. En cambio, en los inicios del siglo XXI, tomó fuerza por la necesidad de crear estrategias de seguridad funcionales a la política comercial imperante en el país. Para ello se erige el Plan Frontera Norte. Mediante este mecanismo, el Estado garantiza la continuidad de los flujos comerciales consonantes con la política económica de apertura de mercado, aunque bajo una mayor supervisión que a la vez permita filtrar y controlar el flujo de personas y con especial atención contener el tráfico ilegal de mercancías y narcóticos.

La teichopolítica no es solo una estrategia de contención en la frontera a

través de la selección de flujos; es también, culturalmente, una expresión de miedo o rechazo a la alteridad. Desde esta perspectiva, el caso chileno estuvo marcado por décadas por el temor hacia los países vecinos por rivalidades históricas fronterizas, señaladas más arriba. Si bien hoy en día, desde la incipiente ejecución del Plan Frontera Norte, es falaz argumentar que promueve la amenaza del inmigrante estereotipado como trabajador no calificado, que profita de los sistemas de seguridad social del país receptor, sí se puede argumentar que este plan *per se* sugiere una visión amenazante de la alteridad. Esta se explica desde la aplicación de medidas estatales frente a actores no estatales bajo la lógica de la seguridad ampliada y de que la amenaza —ahora por el narcotráfico— sigue teniendo su origen en Bolivia y Perú.

En efecto, esta ampliación desde las amenazas convencionales a las no convencionales en el concepto de *seguridad* ha impactado notablemente en la política pública orientada a mejorar la seguridad de Chile. Así, las amenazas no convencionales se han traducido en los argumentos prioritarios para generar estrategias de control de la frontera, que van más allá de las propias amenazas, lo que da cuenta de un temor a los potenciales riesgos de nuestros vecinos. Resulta fundamental, en esta misma línea, comprender que las respuestas que Chile está dando a la problemática de la seguridad interna son reflejo de procesos de orden regional que ya han tenido sus propias expresiones en países como Brasil (SI-

VAM), modelo que sirve como antecedente para la construcción del Plan Escudo Norte en Argentina y el plan chileno objeto de este artículo.

En este sentido, se les atribuye a las fuerzas armadas la capacidad para afrontar las nuevas amenazas en contextos de estados desbordados, puesto que en el continente los militares han jugado un papel histórico en la imposición del orden interno.

Una de las prioridades de esta estrategia, habida cuenta de la compleja geografía del Norte Grande, marcada por su vasta extensión y por cientos de pasos fronterizos no habilitados además de la difícil presencia del Estado, fue la seccionalización del territorio, según ciertas prioridades y demandas de seguridad y control de flujos. Para ello recurrió al uso de tecnología no invasiva y portales de inspección de cargas de vehículos en pasos fronterizos y dispositivos fijos, así como móviles de control para caminos, carreteras y sectores no habilitados para el tránsito vehicular. No obstante su aplicación, se observan potenciales debilidades en la inspección ejercida en los complejos fronterizos con altos flujos de personas.

Finalmente, en el marco de las cuentas públicas analizadas, es posible apreciar que la evaluación hecha por los Gobiernos regionales da cuenta más bien de la inversión concretada, que del impacto que dicha inversión ha tenido en las estadísticas de decomisos de drogas y procedimientos policiales asociados al tráfico de drogas ilícitas. Lo anterior

también se refleja en los informes y en el análisis que se desprenden de información perteneciente al Ministerio del Interior; antecedentes que consignan el nivel de inversión en equipamiento y dotación policial. Se reconoce, sin embargo, que una evaluación más profunda del plan requiere un tiempo más amplio de ejecución.

Referencias

- Ahmad, K. (2004). The challenge of global capitalism: An islamic perspective. En J. H. Dunning (Ed.), *Making globalization good: the moral challenges of global capita* Oxford, New York: Oxford University Press.
- Aranda, G. y J. Riquelme (2011). La política exterior de Chile desde 1990: inserción internacional y prioridad regional. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), 11-41.
- Aranda Bustamante, G. C. y Salinas Cañas, S. F. (2015). Minefields and Humanitarian Demining at the Chile-Bolivia Border: A Step-by-Step Approach. *Frontera Norte*, 27(54), 123-142
- Arratia, E. (2016). ¿Estrategia de seguridad pública o de guerra? guerra contra el narcotráfico (2006-2012) como proceso de securitización *Debates Latinoamericanos*, 15(29). Recuperado de <http://revista.rlcu.org.ar/numeros/14-29-Octubre-2016/documentos/ArratiaSandoval.pdf>

- Battaleme, J. (s. f.). *Cambiando el statu quo de la geopolítica internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y antiacceso*. Copia mimeo.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo global: hacia una nueva modernidad*. Madrid: Paidós.
- Bigo, D. (2011). *Frontières, territoire, sécurité, souveraineté*. Recuperado de <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part1/frontieres-territoire-securite-souverainete>
- Buzan, B. (1991). *People, States and Fear, An agenda for International Security Studies in the Post-Cold war era*. Worcester: Harvester Wheatsheaf.
- McDonald, M. (2008). Constructivism and security. En P. D. Williams (Ed.), *Security studies: An introduction* (pp. 59-67). London: Routledge.
- Chepesiuk, R. (1999). *The war on drugs : an international encyclopedia*. Santa Barbara: ABC-CLIO.
- Chernick, M. (1999). Las dimensiones internacionales de los conflictos internos en América Latina: de la Guerra Fría (a la paz negociada en Centroamérica) a la Guerra Antinarcótica. *Colombia Internacional*, (41), 5-43.
- Corder, A. y Ruiz Tagle, V. (2013). Infracciones penales en espacios transfronterizos. El narcotráfico en la provincia del Tamarugal, Chile. *Estudios Fronterizos*, 1(27), 31-63.
- Featherstone, M. (2002). An introduction. En A. Mohammadi (Ed.), *Islam encountering globalization* (pp. 3-24). London, New York: RoutledgeCurzon.
- Fernandois J. (2004). *Mundo y fin de mundo: Chile en la política mundial 1900-2004*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Ferrer, A. (1998). *Hechos y ficciones de la globalización globalización y relaciones externas de América Latina y el Caribe*. Caracas: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe [SELA]53).
- Fuentes, C. (2008). Fronteras calientes. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 8(3), 12-21.
- García Pinzón, V. (2015). Territorios fronterizos. Agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte. *Estudios Internacionales*, 47(181), 69-93.
- García, C. y Ángel, R. (2008), La necesidad de redefinir la seguridad: seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional. En García, C. y A. Rodrigo (Eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados* (pp. 205-228). Madrid: Tecnos.
- García, C. y A. Rodrigo (Eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*. Madrid: Tecnos.
- Griffiths, J. (2008). Seguridad hemisférica en América Latina. Alcances y proposiciones. *Escenarios Actuales*, (13), 13-26.

- Grimson, A. (2004). *Fronteras, naciones y región*. Recuperado de http://www.mujeresdelsur-afm.org.uy/agenda_pos/pdf/4a_edicao/alejandro_grimson_esp.pdf
- Guillén, M. F. (2001). Is Globalization Civilizing, Destructive or Feeble? A Critique of Five Key Debates in the Social Science Literature. *Annual Review of Sociology*, 27, 235-260.
- Herrera Cajas, H. (1998). *Dimensiones de la cultura bizantina: arte, poder y legado histórico*. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Universidad Gabriela Mistral.
- Hobsbawm, E. (2008). Después del siglo XX: un mundo en transición. En R. A. Lagos y R. L. Escobar (Eds.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?* (pp. 29-50). Guadalajara: Fundación Grupo Mayan.
- Hurtado E., P. y Sáez R., X. (2004). *Políticas y programas de prevención y control de drogas en Chile*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Intendencia Regional de Arica y Parinacota. (2013). *Cuenta pública*. Recuperado de <https://www.gorearicayparinacota.cl/index.php/cuentas-publicas/48-cuenta-publica-intendente-2013>
- Lee, M. (2011). *Trafficking and global crime control*. Los Angeles: Sistema de Apoyo a la Gestión Educacional [SAGE].
- Luttwak, E. N. (1976). *The grand Strategy of the Roman Empire. From the first century A. D. to the third*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Medina, E. (2006). Aportaciones para una epistemología de los estudios sobre fronteras internacionales. *Estudios Fronterizos*, 7(13), 9-27.
- Mena, P. (2012). *Presentación, hospitalidad y extranjería*. Santiago: LOM Ediciones.
- Ministerio de Defensa Nacional, (2011). *Chile, país libre de minas para el año 2018*. Recuperado de <http://desminado.defensa.cl/?p=54>
- Nye, J. S. y Keohane, R. O. (1971). *Transnational relations and world politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ovando Santana, C. (2012). La seguridad internacional en la proyección de Chile hacia el cono sur: ¿desde la doctrina de la seguridad nacional hacia la construcción de comunidades de seguridad o la emergencia de la securitización? *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7(2), 193-219.
- Ovando, C. (2009). Hacia la complementariedad Realismo-Liberalismo: aproximación a las relaciones chileno bolivianas desde debate ideas claves y factores materiales. *Revista Enfoques*, 10, 235-271.
- Pinto Vallejos, J. (1985). La sociedad tarapaqueña durante los primeros años de la ocupación chilena, 1879-1884. *Nueva Historia*, 4(15-16), 107-127.
- República de Bolivia. (2007). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y revalorización de la hoja de coca*

- 2007-2010. Recuperado de http://www.embajadadebolivia.com.ar/m_documentos/img-documentos/05coca.pdf.
- Robertson, R. (2007). *Open societies, closed minds?: Exploring the Ubiquity of Suspicion and Voyeurism*. London: Routledge.
- Robin, C. y Cuevas Meza, G. (2009). *El miedo: historia de una idea política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rosière, S. (2009). *Penser l'espace politique*. Paris: Ellipses Édition.
- Rosière, S. (2011). Teichopolitics: the Politics of Border Closure. *Si Somos Americanos*, XI(1), 151-163.
- Rosière, S. y Jones, R. (2012). Teichopolitics: Re-considering Globalisation Through the Role of Walls and Fences. *Geopolitics*, 17(1), 217-234. doi: 10.1080/14650045.2011.574653
- Rumford, C. (2013). *The Globalization of Strangeness*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Saavedra, O. (2012). Fuerte alza en internación de droga: casi se quintuplica la cocaína base. *El Mercurio*, C11.
- Salazar Ortuño, F. B. (2008). *De la coca al poder. Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y la pobreza en Bolivia 1975-2004*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de ciencias Sociales [Clacso].
- Santana, A. (2004). *El narcotráfico en América Latina*. México, D. F.: Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM].
- Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. *Análisis Político*, 20(61), 3-27.
- Serrano, M. (2005). *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional: cambio y continuidad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Shearing, C. D. y Wood, J. (2011). *Pen-sar la seguridad*. Barcelona: Gedisa.
- Thakur, R. y Sidhu, W. P. S. (2006). *The Iraq crisis and world order structural, institutional and normative challenges*. Recuperado de <http://0-site.ebrary.com.medina.uco.es/lib/bibliocordoba/Doc?id=10156077>
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Madrid: Taurus.
- Tickner, A. (2008). Los estados y la securitización: dinámicas de seguridad andina. En *Primer Congreso de Ciencia Política*. Bogotá, Colombia.
- Waldenfels, B. (2009). *Topographie de l'étranger: bêtudes pour une phénoménologie de l'étranger 1*. París: Van Dieren.
- Wæver, O. (1995). Securitization and Desecuritization. En R. Lipschutz (Ed.), *On Security* (pp. 46-48). Nueva York: Columbia University Press.

rev.relac.int.estrateg.segur.13(1):93-117,2018

Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach*

Pablo Garcés Velástegui**

Abstract

Latin American integration has usually been considered as means to some ends, a solution to some problem. However, the discrepancy between what it is and what it has aspired to be, suggests that it is a problem in and of itself. This paper applies an increasingly influential conceptual approach from social planning literature to argue that it is not just any problem but a 'wicked' problem. Contrary to 'tame' problems, which are exact science problems, wicked ones are social or societal and, thus, a matter of public policy. Wicked problems are inter alia elusive to define, unique, inherently paradoxical, consequential, subject to many interpretations and, as such, have no right solution. Latin American integration, it is argued here, meets

Recibido: 6 de junio de 2017
Evaluado: 14 de junio de 2017
Aceptado: 29 de septiembre de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Garcés, P. (2018). Latin American integration as a wicked problem: the case for a plural approach. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 93-117. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.2890>

* Article elaborated in work carried out at the Center for International Relations of the Institute of Higher National Studies of Ecuador and in the School of Business and International Relations of the Pontifical Catholic University of Ecuador (Quito).

** Ph.D. (c) in Development Studies del International Institute of Social Studies (La Haya); Master of Public Administración del London School of Economics and Political Science, England; Master of Public Policy del Hertie School of Governance, Berlín, Germany; Master of Arts in International Relations, Universität Bremen, Germany. E-mail: pablo.garces@iaen.edu.ec, pfgarcesv@puce.edu.ec

these criteria, and the implications are important for both academics and decision makers. Should regional integration continue to be approached as a tame problem, results are likely to continue to disagree with expectations.

Keywords: Latin America; regional integration; wicked problems; regionalism.

Integración latinoamericana como un problema perverso: el caso para un abordaje plural

Resumen

La integración latinoamericana ha sido considerada usualmente como un medio para un fin, una solución para algún problema. Sin embargo, la discrepancia entre lo que es y lo que ha aspirado a ser sugiere que es un problema en sí misma. Este papel aplica un enfoque conceptual de la literatura en planificación social con influencia creciente para argüir que no es uno cualquiera sino un problema “perverso”. Contrario a los problemas ‘dóciles’, que son los problemas de las ciencias exactas, los perversos son sociales o de la sociedad y, por tanto, un tema de política pública. Los problemas perversos son *inter alia* difíciles de definir, únicos, inherentemente paradójicos, importantes, sujetos a muchas interpretaciones y, así, sin una solución correcta. La integración latinoamericana, se arguye aquí, tiene estas características y las implicaciones son relevantes para académicos y tomadores de decisión. Si la integración regional continúa siendo abordada como un problema dócil, los resultados probablemente seguirán discordando con las expectativas.

Palabras clave: América Latina; integración regional; problemas perversos; regionalismo.

A integração latino-americana como um problema perverso: o caso para um abordagem plural

Resumo

A integração latino-americana tem sido considerada como um meio para um fim, uma solução para algum problema. No entanto, a discrepância entre o que é e o que aspirava a ser sugere que é um problema em si. Este artigo aplica uma abordagem conceitual cada vez mais influente da literatura de planejamento social para argumentar que não é apenas qualquer problema, mas um problema “perverso”. Em contraste com os problemas “dóceis”, que são os problemas das

ciências exatas, os perversos são sociais ou da sociedade, portanto, uma questão de política pública. Os problemas perversos são inter alia difíceis de definir, únicos, inerentemente paradoxais, importantes, sujeitas a muitas interpretações e, assim, sem solução. A integração latino-americana, argumenta-se aqui, tem estas características e as implicações são relevantes para acadêmicos e tomadores de decisões. Si a integração regional continua sendo abordada como um problema doce, os resultados continuarão discordando com as expectativas.

Palavras-chave: América Latina; integração regional; problemas perversos; regionalismo.

JEL codes: Economic Integration F15; International Relations, National Security, and International Political Economy: General F50; Trade: Other F19.

Introduction¹

Latin American regional integration, throughout history, has been pursued as an answer to various questions. Different concerns and ideas about how to address these questions have dominated different moments, and the shape the integration of the region has taken illustrates the extent of their influence. Before and during the struggle for independence, early XIX century, the idea of a united Latin America, an idea of continentalism rather than nationalism (Vieira, 2005), was virtually synonymous with independence, at least for figures such as Álvarez, Monteagudo (Iño, 2013) and Bolívar (Tussie, 2009; Gil and Paikin, 2013). In the context of decolonization and the threat of recolonization by Spain, uni-

ty was conceived as a promising strategy to guarantee territorial integrity and political independence (Briceño, 2012). As such, unification was the answer to security concerns. A number of efforts in South and Central America illustrate this intention (Dabène, 2009; Iño, 2013).

At the end of the century, the United States sought to advance an integration initiative in the whole continent, with a clear economic focus. The intention was to create a large customs union. By so doing Pan-Americanism would replace Hispano-Americanism (Dabène, 2009). This proposal, nonetheless, was received with skepticism, as a threat against economic independence in this case, and fueled Latin American solidarity anew. Regional integration

¹ This paper has benefitted from the contributions of many colleagues. I am particularly indebted to Valeria Paredes for helpful discussions. I would also like to acknowledge the Instituto de Altos Estudios Nacionales of Ecuador as well as the Pontifical Catholic University of Ecuador for their support of this research. Any errors therein are my own. All the usual disclaimers apply.

was considered, again, as an answer to this problem (Briceño, 2012), adding one component: anti-imperialism (Dabène, 2009).

During most of the XX century, integration was conceived as an answer to better deal with the Latin American's condition of the periphery in an increasingly globalized economy in which the terms of trade were not beneficial to its exports (Prebisch, 1986). The aim was to establish a common market, and it was furthered under the framework of import substitution industrialization, a protectionist approach (The Economic Commission for Latin America and the Caribbean [CEPAL, for its acronym in Spanish], 1959).

At the end of the century, once again, integration in the region gained momentum. Against the backdrop of the increasingly dominant orthodoxy of neoliberalism, integration was conceived as the answer to fix the region's economic performance by dint of (trade) liberalization. Consequently, efforts during this period came to be known as 'open' regionalism (Malamud and Gardini, 2012; Tussie, 2009). The results, however, were not as expected and, in fact; some mechanisms like The Andean Community (CAN, for its acronym in Spanish) and the Common Market of the South (Mercosur, for its acronym in Spanish) were considered to have fallen into a prolonged crisis due to this approach (Sanahuja, 2007).

Finally, in light of the poor results of neoliberalism, and in direct opposition to it, in the XXI century, regional integration gains impetus once more, this time under the banner of 'post-liberal integration'². The latest effort is advanced as an alternative to the failures of previous attempts, especially the neoliberal one (Malamud and Gardini, 2012). In this sense, it is arguably the answer to the past and its almost exclusive focus on economic issues. In other words, while integration has been traditionally regarded as a means to economic ends, post-liberal integration seems to pursue multidimensional ends (inter alia political, social, environmental). The result of this process has been a plethora of co-existing and competing mechanisms with fuzzy delimitations (Tussie, 2009)

In this context, one question is bound to arise, namely, why has it proven to be so difficult for Latin American countries to integrate? The argument put forward here is that one plausible reason can be found in how the problem of integration itself has been understood. It seems that, thus far, the approach to this issue has been quite unidimensional (and hence unidisciplinary), virtually dominated by economic concerns. As great as the insights gained from this focus have been, this particular approach entails constraints as well, as other dimensions (and disciplines that study them) are arguably as important as the economic one. Thus,

² This type of integration falls within what the literature has termed "new regionalism" (Dabène, 2009)

public and foreign policy inspired by this tradition carries its virtues but also its limitations.

Against this backdrop, an alternative approach seems warranted. Instead of considering it as a natural or exact science problem, the case is here made for Latin American regional integration to be conceived of as a 'wicked' problem. To do so, based on the seminal paper by Rittel and Webber (1973), originated in the social planning literature, the framework of wicked problems applied to Latin American integration, which consists of a decalogue that differentiates those problems from conventional or 'tame' problems. As is argued below, this means conceiving it as a societal problem, a matter of public policy. This entails recognizing the complexity and uniqueness of the problem, the plurality of legitimate ways to tackle it, and, the fallibility of knowledge regarding its definition and solutions. In so doing, the purpose of this paper is not to identify specific causes for the challenges that regional integration has faced and faces currently. Instead, it is to provide an alternative interpretation of the problem lest we persist with the same definitions of it and the same solutions, which can be part of the problem themselves.

In that endeavor, I first set the stage with a brief review of Latin America's efforts to integrate as a region (or sub-region) and argue why it is useful to regard its integration as a problem in and of itself, not only has a solution to a

problem, as is a convention. Then, the case is made to regard Latin American integration as a specific kind of problem, a *wicked* problem by applying Rittel and Weber's (1973) approach. The final section concludes.

Latin American Integration as a problem

Latin America has experienced a number of efforts of regional integration. The intention has been to unite the countries making up the region. Much of the literature dates such experiences to mid-twentieth century. Some authors (Dabène, 2009; Iño, 2013) assert, however, that the very idea of Latin America as one political unit preceded the notion of independent states in the region. For them, the idea of Latin America as a whole was concomitant to the idea of independence in late XVIII and early XIX centuries. This suggests that after independence Latin America was in fact fragmented or balkanized and efforts ever since to form a larger political unit (above and beyond the member nations) could be conceived as a re-integration of sorts. Such approach can help explain the constant interest of the region on this undertaking, especially in light of its unsuccessful attempts.

Be that as it may, what is much clearer is that the history of Latin American integration shows many attempts to unite with significant variation in scope, motive, and depth. This is particularly true for the second half of the

XX century, the period in which I shall focus. In this sense, there are at least three moments of (sub-) regional integration in Latin America. These are characterized by quantity (meaning an unusual number of integration initiatives at any given time), by quality (meaning a distinct approach to integration initiatives) or both.

In the first wave, Central America seems to have taken the initiative with an educational and eventually mainly economic focus. As early as 1948 the Central American Council for Higher Education was created (Csuca, for its acronym in Spanish). In 1951 the countries of this sub-region formed the Organization of Central American States (Odeca, for its acronym in Spanish), and by 1960 they signed a multilateral treaty the objective of which was to pursue economic integration via the creation of the Common Market of Central America (MCCA, for its acronym in Spanish). Efforts in this direction were also carried out later on throughout the region. In 1960 the Latin American Free Trade Association (Alalc, for its acronym in Spanish) was established, in 1965 so was the Caribbean Free Trade Association (Carifta, for its acronym in Spanish) and by 1969 the Andean Pact followed suit. In 1973 Carifta became the Caribbean Community (Caricom), in 1975 the Latin American and Caribbean Economic System (SELA, for its acronym in Spanish) was established, and in 1980 the Alalc became the Latin American Integration Association (Aladi, for its acronym in Spanish).

The second moment can be placed at the end of last century. It was characterized by the dominance of a particular brand of economics: neoliberalism. In 1991 Mercosur was established and so was the Central American Integration System (SICA, for its acronym in Spanish). In 1994 the North American Free Trade Agreement (Nafta came into force, and the Free Trade Area of the Americas (FTAA) initiative was born (although it never took off). In the same year, the Association of Caribbean States (ACS) was established. Additionally, the Andean sub-region received new impetus in 1996 when it the Andean Pact became the CAN. This scenario paints a picture of a segmented and overlapping regionalism, described as a "messy outcome" (Malamud and Gardini, 2012, p. 116).

The third moment of integration in Latin America takes place at the start of the XXI century. The Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA, for its acronym in Spanish) is founded in 2004, and so is the Community of South American Nations (CSN). The latter became the Union of South American Nations (Unasur, for its acronym in Spanish) in 2007. Four years later, in 2011, the Community of Latin American and Caribbean States (Celac, for its acronym in Spanish) was created. Finally, and during this same year another integration project with mainly an economic focus was born, the Pacific Alliance. For the first and second, at least, the interest has moved from economic issues to physical integration, political identities and secu-

rity concerns (Malamud and Gardini, 2012). The latter, although includes other aspects (such as education), is dominated by a free market economic focus and, as such, appears rather as a response to the first ones.

The diversity of coexisting Latin American integration projects suggests a situation of sub-regionalism rather than regionalism *per se*. This has been described as a segmented and overlapping regionalism and has been argued that “[it] is not a manifestation of successful integration but, on the contrary, signals the exhaustion of its potential” (Malamud and Gardini, 2012, p. 117). This can be further exemplified when looking into some of the most successful projects. Given that success can be quite difficult to assess, perhaps it is best to conceive of it as survival³, as it much less debatable to regard an extinct integration initiative as a failed one. This is particularly important in the case of Latin America. If the surviving projects show problems, it becomes clear that their success, measured with a higher bar (i.e. beyond mere survival) is rather doubtful. In order to illustrate this scenario, I shall review one existing mechanism in each sub-region, so as to cover the whole region:

Regarding the case of Central America: the MCCA. The Managua Treaty is the

legal instrument that with which the Common Market of Central America is created. This document, signed in 1960, commits the parties to establish the common market no later than five years after the instrument has come into force (MCCA, 1960). However, this goal was not met in the time allocated for it, leading to reconsiderations about the process, its objectives and the strategies to achieve them.

About the case of the Caribbean: the Caricom. This mechanism was established with the goal of constituting a common market by 2008 (Sanahuja, 2007). This objective has not been met, and its future looks rather uncertain. Hence, it has also failed to fulfill its original aspirations (Malamud and Gardini, 2012)

Apropos the case of South America: the Mercosur. The constitutive document of the Mercosur, the Asunción Treaty, states that a common market should be constituted by December 31, 1994 (Mercosur, 1991). This goal was not met. In fact, according to Malamud (2011) this integration mechanism rather than a common market, it is an imperfect customs union (Sanahuja, 2007). Moreover, given recent events, he asserts that in the near future it is more likely to go back to a free trade zone than to move towards a common market.

³ As Axline (1981, p.176) pointed out more than three decades ago “[...] one of the most remarkable features of Latin American regional integration has been its capacity to survive and remain active and dynamic in the face of numerous obstacles, shortcomings, and failures.”

Concerning the case of the Andean sub-region: the CAN. This case is one of the oldest surviving integration mechanisms in the region. However, its original design had to undergo profound changes in the 1990s. Similarly, and perhaps most importantly, it has witnessed the exit of one-third of its members⁴. In 1976 Chile decided to leave and in 2006 Venezuela denounced the Cartagena Treaty. Moreover, the customs union project failed after Peru and Colombia signed FTAs with the US.

Thus, it seems that Rosenthal's (1991) assessment a quarter of a century ago appears to be valid today as it was then. According to him, regardless of the objective, whether political, developmental or simply trade promotion, the initial aspirations of these mechanisms seemed overly ambitious, since many of them have failed to meet their objectives in the timetables established in their treaties. That is, they have not only not addressed the problems they sought to solve, but they have proven to be problematic themselves.

Hence, the discussion thus far has shown that although Latin American integration has been conceived as a solution to certain problems (e.g., security, economic growth, inequality, education, international insertion), it has proven to be a problem in itself.

This gains greater meaning when the concept *problem* is defined, as it is here, as the discordance between normativity and reality (Rittel and Webber, 1973). The evidence presented above points in that direction given the evident mismatch between "what ought to be" (what integration initiatives have been expected to be) and "what is" (what integration initiatives in fact are), i.e., the discrepancy between expectations and actuality. But problems can be of different sorts, and to contribute to addressing that of Latin American integration, it is warranted to ask what kind of problem it is? This question is the issue to which I now turn.

A caveat is necessary. In what follows, despite the notorious differences among the various mechanisms, the discussion refers to Latin American integration broadly conceived. It focuses on a characteristic shared by many, perhaps most, of them: the elusiveness of the consolidation of the processes (i.e., their problematic nature). This does not deny the uniqueness of each project (in fact it is a highlight in the argument below) but as a point of departure for present purposes, the difficulty that Latin American Integration has had to meet their original goals and aspirations (within the timetable as originally stated) as a common denominator is warranted.

⁴ Further, recently, the President of Ecuador has questioned the economic benefits that this integration project offers to this country and has stated the possibility of leaving it.

Latin American integration as a wicked problem

To make sense of the problem of Latin American integration, I follow Rittel and Webber (1973) and apply their framework of “wicked problems” to the case at hand. The discussion can usefully begin with a differentiation between “social” and “natural” or “exact” problems. As I argue below, the former encompasses the issues concerning government and policy; the latter is mostly related to those with which natural and exact sciences are preoccupied.

Latin American integration is a “social” problem. Social in the scientific sense that it is a problem that involves people and the plurality of wills, motives, desires, and notions of “the good” they entail. That being so, it can also be considered a “societal” problem. In short, social or societal problems involve the different worldviews of stakeholders. As such, “[...] societal problems are matters of public policy” (Incropera, 2016, p. 14).

The importance of this distinction can be better grasped by contrasting it with “natural” or “exact” science problems. The latter, especially in disciplines like

math or engineering, except for rare exceptions, can be solved in an agreed upon manner, if specialists in the field are given the relevant information (Rittel and Webber, 1973). That is, 1) the problem can be accurately defined; 2) the right solution can be found; and, as a corollary of the above, 3) both are mostly non-controversial. This character makes social problems inherently different from exact ones; it makes them ‘wicked’⁵.

Hence, the problems with which the natural or exact sciences are concerned can be considered “tame.” This means that these problems, based on the right information and expertise, can be defined and are problems for which the right or correct solution is, in principle, findable. In other words, tame problems can be clearly identified as can be whether or not they are solved (Rittel and Webber, 1973). Conversely, wicked problems lack these characteristics and are prevalent in public policy issues (Head, 2008). As Rittel and Webber (1973, p. 160) assert, “[social, governmental and policy problems] are ill-defined; and they rely on an elusive political judgment for resolution (Not “solution”. Social problems are never solved. At best they are only re-solved-over and over again”).

⁵ Following Rittel and Webber (1973, p. 160), these problems are called “[...] ‘wicked’ not because these properties are themselves ethically deplorable. We use the term ‘wicked’ in a meaning akin to that of ‘malignant’ (in contrast to ‘benign’) or ‘vicious’ (like a circle) or ‘tricky’ (like a leprechaun) or ‘aggressive’ (like a lion, in contrast to the docility of a lamb).” This ought to be complemented with Brown’s (2010, p. 62) contribution when she states: “‘Wicked’ here refers to issues that prove to be highly resistant to resolution through any of the currently existing modes of problem-solving.”

Beyond their social character, there are certain characteristics that wicked problems have that allow their identification. It is a decalogue proposed by Rittel and Webber (1973). To attest whether Latin American integration is, in fact, a wicked problem, it is necessary to analyze it against that framework. In light of the discussion above, the importance of this exercise is twofold: 1) defining the problem is a challenge in itself and therefore a valuable contribution; and, by so doing, 2) it can contribute to the generation of plausible solutions, since it can prove very detrimental to treat a wicked problem as a tame one, or viceversa.

1) There is no definitive formulation of a wicked problem

In the case of tame problems, an exhaustive and complete formulation can be provided. Such definition contains all the relevant information required for the problem-solver to find a solution for it (assuming, of course, they are expert in the field).

Wicked problems, on the other hand, are notoriously difficult to define and in fact, they elude conclusive definitions. This is because the information required to understand them depends upon the problem-solver's idea to solve them. According to Brown (2010), this is an underlying paradox (the source of the problem being the basis for its resolution), and wicked problems rest on such paradoxes. Moreover, she illustrates this by showing that the public service can be characterized by

the coexistence of judgments of right and wrong, continuity and change, etc. Further, given that wicked problems are inherently societal problems, it is rather unlikely that consensus can be reached in pluralistic societies with competing (and conflicting) interests on the definition of a problem, let alone its solution (Incropera, 2016)

In the case of regional integration, a basic illustration shall suffice to make this point. Regional integration can be regarded as a multidimensional (i.e., multidisciplinary) issue, even if conventionally it has been mostly commercial (as in the case of the free trade zones and customs unions). This is because it involves political decisions that can have inter alia political (e.g., lost of sovereignty), social (e.g., labor conditions), environmental (e.g., regulations) motives as well as impacts. Therefore, the information required by a stakeholder to make sense of the problem is likely to differ depending on their background (professional or otherwise). A political scientist, a lawyer, and an economist will look at the problem differently given their distinct expertise for problem-solving. In other words, people's backgrounds provide them with specific tools for problem-solving; the upshot is that as useful as they can be in certain situations, they also run the risk of being considered all-purpose instruments, materializing the saying 'if all you have is a hammer, everything looks like a nail'.

What is the problem of Latin American integration? Quite a few plau-

sible answers are depending on the approach. According to economic theory, perhaps the problem is the lack of sufficient scope and depth in transborder trade (Balassa, 1961b). After all, regional trade, between 2000 and 2004, moved from 16% to 20% of the region's trade, and although this shows an upward trend, it is still relatively low (Sanahuja, 2007). If this is to be considered the problem, the solution will be to facilitate regional trade further. From a neofunctionalist perspective, it might be argued that it is the lack of supranational institutions (Haas, 1970). The literature has characterized Latin American integration projects as being intergovernmental in nature⁶ (Sanahuja, 2007), relying on inter-presidential dynamics (Malamud and Gardini, 2012). Should this be regarded as the problem, the solution would be to incentivize the transfer of sovereignty. A transactional analysis, in turn, may find it is the absence of a community with an identity (Deutsch, 1957) that curtails furthering the projects. In fact, it has been argued that it is an 'elitist' regionalism since it does not have the support of a wide part of the population and there is no common identity (Sanahuja, 2007). As can be gathered from the above, the solution, in this case, would be to strengthen the quantity and quality of communication channels directed towards the generation of a regional

identity. Consequently, depending on the ideas (theories) favored by policy and decision makers as well as all other stakeholders, the problem will be defined in different ways according to what may be regarded as the solution.

Moreover, each of these interpretations may entail further causes. In the first case, how can trade be facilitated? If signing FTAs is the alternative, how can countries be motivated to engage in this process? Concerning the second, how can sovereignty be transferred? If creating institutions leading to the establishment of autonomous organisms is the solution, how can this be accomplished? Finally, in the third case, how can identity be generated? Improving regional communication can be an option to address this, but how can this be done? Hence, should the problem-solver formulate the problem regarding the causes for the discrepancy between what-is and what-ought-to-be, then they have also formulated the solution.

As such, articulating the problem of Latin American integration is itself the problem. And it can only be defined when a solution to it is also defined. This is because the process for the former is the same as the process for the latter. Rittel and Webber (1973, p. 161, emphasis in the original) argue that "[p]roblem understanding and

⁶ In fact, for one of Cepal's past general secretary, "The problem of Latin America is that the proper strategy to melt the different nationalisms into a single Latin American nationalism has not been found." (Dabène, 2009, p. 41)

problem resolution are concomitant to each other" and that, in fact, "[t]he formulation of a wicked problem is the problem".

2) Wicked problems have no stopping rule

Because tame problems can be solved, the problem-solver knows when to stop. Clear criteria have been established to recognize when the solution for these problems has been found. Therefore, once the solution is found, the work is done.

That is not the case when it comes to wicked problems. Following from the previous point, since the processes for understanding a problem and (re)solving it are the same (because there are no criteria to determine sufficient understanding of a problem), and since the causal chains for a wicked problem have no end, then the problem-solver can always dig deeper, go further, do better. Thus, additional resources, (time, effort, etc.) can always improve the probabilities that a better understanding of the problem, and thereby a better solution, can be found. Consequently, the problem-solving exercise does not stop due to the intrinsic logic of the problem. It must stop for reasons like the scope of a project, resource limitation, etc.

The problem of Latin American integration has been tackled in different ways at different times, for reasons certainly beyond the nature of the problem. The examples described

above showing the failure of many projects to meet their original objectives suggests deficiencies that can be due to a number of factors, such as: an underestimation of the scope of the goals, overestimation of the capacity of all parties to achieve them, rushed establishment of goals for whatever reason (where political ones often trump all others). In this sense, it could be argued that such failures are attributable to problems related to the design of the projects and, therefore, to their nature and their inherent logic. However, that position actually supports the argument elaborated here since it entails that should there have been more time or resources for a better design, the problem could have been solved. To be sure, the actual reasons are an empirical question. However, for this purpose of this essay suffice it to note that the evidence shows that one after the other, integration mechanisms has been unable to meet the aspirations set out by their members and in each case, those in charge could have been done better.

This brief review shows how the approaches have been singular in focus or one-dimensional and superficial along the causal chain. Perhaps the more telling evidence of this is the fact that, despite the modifications that some of the mechanisms have suffered, some integration projects face considerable difficulties, to the extent of being "in crisis," as in the case of CAN and Mercosur (Sanahuja, 2007). Therefore, analysis of the problem of Latin American integration does not

stop due to reasons inherent in the logic of the problem but due to reasons external to it.

3) Solutions to wicked problems are not true-or-false, but good or bad

Once again, building on the last point above, given that there are criteria to determine when a tame problem has been solved, there are criteria to objectively determine when a proposed solution is correct or false. This is, of course, one of the virtues of the exact sciences, to which tame problems are associated.

The case of wicked problems is different. Various analysts, parties, stakeholders can all be equally prepared and entitled to assess the definition of a problem and therefore also its proposed solution. Although all can judge those proposals, none has the authority to establish formal norms to determine correctness. Thus, the evaluation can only be carried out in terms of good or bad instead of true or false.

Going back to the first point above, regional integration can be usefully considered as a multidimensional problem. As such, different experts (or stakeholders more broadly) from various disciplines may understand the problem differently and thus provide different legitimate solutions. However, no one set of criteria applies to all of them to assess truth or falsity. Moreover, this applies even if this multidimensionality is not conceded. Certain integration projects that are economic

in nature, for instance seeking only to create only free trade zones, it may be argued that they are singular or one-dimensional. Granting, for the sake of argument, the pertinence of such approaches, it still does not mean that consensus is likely to be found regarding problem definition and solution. Stakeholders with a background in the same field, with analogous expertise and the same information, may reach different conclusions. This is because even within the same discipline there can always be contending schools, theories, methods that can be used.

The goals of Latin American integration have evolved along with socio-economic changes in the member countries, changes in the nature of the world economic situation, and changes in thinking about economic development. This evolution, considered in the context of different approaches to the study of integration, has created a situation in which some of the principal effects of integration (increases in trade, investment) may be interpreted as successes or as failures depending on the perspectives of the analysis (Axline, 1981).

Furthermore, regional integration in general and Latin American integration, in particular, is a political decision, not a technocratic one. This means that the interests, preferences, and expectations of all stakeholders, which in turn answer to such aspects as their beliefs, culture, and ideology, need to be factored in when defining the problem/finding the solution. This

does not apply only to the diversity of member States of a given integration project, and the issue of intergovernmentalism (Sanahuja, 2007), but also to the many different interest group within States and their worldviews. Therefore, any solution that comes to the fore is best understood in terms of “good” or “bad,” or perhaps even in terms of “better” or “worse”.

4) *There is neither an immediate nor ultimate test of a solution to a wicked problem*

With tame problems, attempts towards their solution can be accurately evaluated within relatively short periods of time. Ideally, how good or bad an attempt to solve a problem can be determined on the spot. That is because 1) the solutions proposed have limited or constraint effects, which facilitate complete evaluation; and, 2) the tests to assess a proposed solution are entirely under the control of the people with the expertise and information.

Not so with wicked problems. When it comes to these problems, solutions have effects over a virtually limitless time and space. Any solution for a wicked problem can generate waves of consequences over an unbounded period, which may outweigh the benefits or advantages of the solution. Further, these consequences may affect a multiplicity of dimensions or spaces, many

of which can turn out to be unexpected and undesired. Therefore, there can be no ultimate test to assess the solution.

This situation can be attested at the first rung of the economic integration ladder: the free trade agreement. FTAs have been considered as a means to an end, the latter being regional integration (Balassa, 1961a, 1961b). Thus, they can be regarded as a solution to the problem of integration. The logic of FTAs, in brief, consists on enlarging markets to have access to greater demand, which incentivizes competition among producers and eventually improves productivity and competitiveness in supply via the possibility of reaching economies of scale. This eventually has benefits for consumers (lower prices and higher quality) and producers (higher revenues/salaries and better quantity and quality of employment). Nevertheless, as the case of Nafta shows, this is a promise difficult to keep. Particularly in the case of employment, real wages and agriculture, this treaty has had unwanted impacts for Mexico (Polaski, 2006; Stiglitz, 2004). Moreover, not only can free trade agreements have undesirable economic repercussions but their effects can reach a wide array of issues. In the case of Nafta, such consequences have been identified in areas such as the environment (Davis and Kahn, 2010) and even human rights⁷ (Martínez, 1994).

⁷ For a wider discussion on the relationship between international trade and human rights see Abbott, Breining-Kaufmann and Cottier (2006).

The illustrations above, indeed, present rather early assessments. The full effects of Nafta and all dimensions affected will remain to be a black box. Not even long-term analyzes can aspire to be exhaustive. Because of their nature, as has been argued, integration projects defy conclusive evaluations. "The full consequences cannot be appraised until the waves of repercussions have completely run out, and we have no way of tracing all the waves through all the affected lives ahead of time or within a limited time span" (Rittel and Webber, 1973, p. 163).

5) Every solution to a wicked problem is a "one-shot-operation"; because there is no opportunity to learn by trial-and-error, every attempt counts significantly

Exact science problems usually allow for various runs or attempts at solving a tame problem. That is, failed attempts rarely are prohibitive. In fact, those sciences are built on the experimental design (Moses and Knutsen, 2012), which means that trial and error is an essential part of their inner workings. Moreover, it is not evident that the outcome of such attempts, whether successful or not, has a fundamental impact on the course of societal affairs.

Conversely, every solution for wicked problems is always consequential. Their implementation leaves prints that cannot be undone. Solutions cannot be rehearsed (since they involve people and their lives, even applica-

tions on samples instead of populations have effects on the lives of the people making up the sample) and once implemented they cannot be reversed. This is particularly evident in the case of public policy. Large public works (e.g., dams, canals), for all intents and purposes, are irreversible as well as long-lived, and so are public programs (e.g., school curricula, health services, cash transfers). In both cases, many people's lives would irreversibly be influenced by the solution adopted, not to mention the amounts or investment such projects would require, which is also irreversible.

On that account, any attempt to solve the problem of Latin American integration can prove irreversible in many senses. First, the costs required for this effort are irreversible. In the case of Unasur, countries contribute more than 50 million USD in total per annum (Noboa, 2016). The reason is twofold. On the one hand, there are the more evident direct costs in monetary terms. On the other, there is the opportunity cost, which, in the case of public policy, is the public policy that cannot be funded (Le Grand 2007).

Second, as already argued, FTAs can be considered as a popular solution and, as such, a useful illustration in this discussion. In basic terms, they seek to eliminate discriminatory barriers for products originated in the signing countries (Malamud, 2011), i.e., to liberalize the transborder circulation of goods and services. As such, they affect the terms of exchange in trade

between countries. Depending on the terms agreed upon, this can be beneficial or detrimental to national production and people's lives. Should an unsatisfactory deal be struck, products from country A may be pushed out of its own market due to more competitive products from country B being imported. The consumption of some is the wage of others (Chang, 2014) and without a demand eventually, there is no supply. In time, *ceteris paribus*, this means unemployment for local industries. The Nafta, again, provides a case in point (Polaski, 2006).

Additionally, the same applies to more advanced forms of integration. For example, in the case of common markets, defined by the free mobility of factors of production, the circulation of labor can be consequential. Although none of the integration initiatives in the region has reached the common market phase, there has been increasing interest in facilitating the mobility of people across borders of member States in different mechanisms (Malamud, 2011). This, of course, has irreversible effects for migrants and their families.

These examples show that solutions for the Latin American integration problem can have irreversible effects and be longlived. Those characteristics mean that failed attempts become prohibitive and every trial counts lest countries have to incur in trying to reverse decisions and correcting for undesired effects, which can pose a different set of wicked problems.

6) *Wicked problems do not have an enumerable (or an exhaustively describable) set of potential solutions, nor is there a well-described set of permissible operations that may be incorporated into the plan*

The set of tools or resources that can be used to solve problems in the exact sciences is well defined. Mathematics is the prime example here since the set of operations available to solve its problems is explicit. Therefore, in the case of tame problems, it can be determined when all possible options to solve the problem have been identified and considered.

Wicked problems or policy problems present a different scenario. Possible solutions for them are, in principle, infinite. There is no exhaustive or comprehensive enumeration of all the alternatives that can be used to tackle them. There is always room for creativity and novelty in the generation of solutions.

In such fields of ill-defined problems and hence ill-definable solutions, the set of feasible plans of action relies on realistic judgment, the capability to appraise 'exotic' ideas and on the amount of trust and credibility between planner and clientele that will lead to the conclusion, 'OK let's try that'. (Rittel and Webber, 1973, p. 164)

The history of Latin American integration illustrates this quite well. There have been many attempts of different

kinds and degree-seeking to answer the question how can Latin American countries integrate? Should it focus on trade (in a neoliberal manner) as in the case of the Pacific Alliance? Perhaps can it be a social aspect such as higher education, exemplified by Central American's experience with Csuca? Or should it be political as in ALBA? Or multidimensional as in Unasur? Is it possible to integrate the whole region under one project like Celac? Or are sub-regional arrangements like CAN, Mercosur, SICA more pertinent? Given the precedent of the region in this matter, it is not too far-fetched to assume that, should these initiatives fail; new alternatives will emerge.

7) Every wicked problem is essentially unique

As argued above, tame problems can be accurately defined. This entails that they can also be characterized. Despite the great variety of shapes and forms they can take, they can still be adequately known. Their features, similarities, and differences can be stated precisely. This facilitates classification within groups or families in such a way that they can be matched with the set of tools that is applicable for each of them.

The opposite is true for wicked problems since every one of them is essentially unique. By "essentially unique" it is meant that despite the number of properties that two or more problems may share, there always may be at least one distinguishing property that is of overriding importance. The

problem-solver can never be certain that, between two cases, the differences do not outweigh the commonalities between them. This is so because of each problem belongs to its context, i.e., it is grounded in a particular time and place (Brown, 2010). Hence, classes, groups of families cannot be established for these problems. They cannot be pigeonholed. "For wicked problems, one solution does not fit all" (Incropera, 2016, p. 14).

It is not difficult to see how Latin American integration meets this criterion. By much the region's experience has been unsuccessful because it has failed to follow the European Union (EU) model (Dabène, 2009), purportedly the most advanced and successful regional integration project to date (Dieter, 2009; Kassim, 2007). Mechanisms aiming to constitute a common market such as the MCCA and the Mercosur exemplify this. However, as argued above, these very projects illustrate the difficulty in fulfilling the requirements of that model, since they are yet to do justice to their names.

Moreover, given the context dependence of wicked problems, calling Latin American integration unique can be misleading. In fact, each integration mechanism is unique. As such, this can be illustrated by moving from emulating practice (doing as the EU has done) to adopting theory (following a prescription). A close look at the foundational treaties of the cases studied here shows an effort to follow the EU but, by so doing, arguably also adopt the

influence of Bela Balassa's (1961a, 1961b) phases to regional integration, namely, 1) free trade zone, 2) customs union, 3) common market, 4) economic union, 5) political union. However, each mechanism has experienced idiosyncratic difficulties at different levels, which makes their problems unique. For example, the CAN has lost a few members and faces the challenge of the bilateral trade agreements its members signed with external parties. The Alalc, in turn, had to undergo important changes in order to survive, such as renounce its commitment to FTAs and provide a more flexible scheme (challenging thereby Balassa), establish explicit support for relatively less developed states and go beyond trade to incorporate development goals. And other integration projects have their particular problems. What this suggests is that integration à la Balassa is not a one size fits all solution and believe it is akin to treating Latin American integration as a tame problem. That is, it has been diagnosed as a case belonging to the family of "integration" and given the treatment that apparently has worked in those cases. From this point of view, post-liberal integration efforts such as Celac or Unasur, with their multidimensional approach, can provide useful information in this discussion in the upcoming years.

8) Every wicked problem can be considered to be a symptom of another problem

Problems have been conceived of here as the discrepancies between what-is and what-ought-to-be. Once the pro-

blem has been adequately defined, the process of finding a solution entails the scrutiny of the causal explanation for that discrepancy. Tame problems are relatively straightforward in this regard. In the exact sciences, addressing the cause of the problem is the solution.

In the case of wicked problems, it should be recalled; the problem is defined in terms of the solution. Thus, the very definition or formulation of the problem depends on what are considered to be its causes. Moreover, the causal chain can be, in principle, infinite. Therefore, addressing the solution poses a new wicked problem. In this sense, the original or first problem becomes a symptom of the new or second problem. To solve the second problem, once again, its causes have to be addressed, and this will become another wicked, "higher level," problem still, of which the second one was a symptom. Thus, the farther the causal analysis goes, the higher the level it reaches. To complicate matters further, there is no predetermined correct level at which wicked problems should be addressed. There is no such thing as a natural level nor can it be determined on logical grounds. This presents a conflict for the problem-solver. On the one hand, they should not address symptoms but problems. On the other, they should seek to reach the highest level possible but the higher the level in which the problem is formulated, the more general it becomes and the more difficult it is to take action.

As was argued above, Latin American integration can be studied from different perspectives and depending on the framework adopted; different conclusions can be reached. For illustration, I shall only make a theoretical comparison using neofunctionalist theory (see Haas, 1970), arguably one of the most relevant for regional integration. From this point of view, one of the causes for the lack of consolidation of Latin American integration could be the absence of a transfer of sovereignty to the supranational level, since projects have established intergovernmental schemes solely. The cause of this, in turn, can be found in the insufficient cooperation (in kind and amount) on matters of mutual interest that can generate spill-over effects on others leading to the creation of institutions to address them. The causes of nationalism have further been discussed by different disciplines and depending on the preference of the problem-solver, the causal chain will reach ever higher levels along that path.

9) The existence of a discrepancy representing a wicked problem can be explained in numerous ways. The choice of explanation determines the nature of the problem's resolution

What I have thus far referred to as solving problems in the exact sciences, i.e., solving tame problems, is akin to the generation of knowledge under the positivist framework. The natural sciences are dominated by the pursuit of certainty to find the 'truth.' When the

truth is found (i.e., the only correct answer), the tame problem is solved. The only accepted methodology that the problem-solver ought to follow in such ambitious undertaking is well established: positivism. I cannot dwell on the implications of this approach here I have done so elsewhere (see Garcés, 2016) and the literature offers insightful accounts (Caldwell, 1994). For this section suffice it to illustrate this methodology by its guiding compass, the hypothesis. To solve a problem, a hypothesis is tested. In basic terms, a hypothesis predicts a state of affairs, usually a relationship between a couple of variables under certain conditions. If the relationship holds, i.e., the state of affairs is confirmed, the hypothesis is accepted, if not, it is rejected.

Hypotheses stated to solve a wicked problem have more than one way to be rejected or accepted. Depending on the theory, ideology or worldview used to approach the problem; the problem-solver will pay attention to different aspects of the problem. This becomes evident in the case of the professional practice: economists, sociologists, lawyers, anthropologists are likely to tackle the same wicked problem in quite different ways. One may argue that at least these disciplines have a minimum of scientific standards, established by their academic communities. Even this can be questioned, given the plurality of views existing within disciplines (Russell, 2010). But, for better or worse, wicked problems are not to be solved by technocrats (only). They are societal problems, which require political solutions.

Accordingly, several non-scientific explanations may be used to accept or reject a hypothesis. As Rittel and Webber (1973) state:

That is to say, the choice of explanation is arbitrary in the logical sense. In actuality, attitudinal criteria guide the choice. People choose those explanations which are most plausible to them. Somewhat but not much exaggerated, you might say that everybody picks that explanation of a discrepancy which fits his intentions best and which conforms to the action-prospects that are available to him. The analyst's 'world-view' is the strongest determining factor in explaining a discrepancy and, therefore, in resolving a wicked problem. (p. 166)

Motives guiding integration processes can be found in the documents by which these initiatives are generated. In this sense, it can be seen that the justification for integration in Latin America has been made in terms of "[...] to improve the living conditions of [member states'] peoples" (MCCA, 1960). "[...] to fulfill the hopes and aspirations of their peoples for full employment and improved standards of work and living" (Caricom, 1973). "[...] to achieve [certain ends] through the generation of integration and cooperation system seeking development that is economic, equilibrated, harmonic

and shared among its members" (CAN, 1969, own translation). "[...] to accelerate [the member states'] processes of economic development with social justice" (Mercosur, 1991). Different projects have different motivations, but one that is present in most of them, one way or another, goes beyond measurable goals, namely, solidarity, fraternity, commonality (of history, culture, etc.). It is an empirical question to evaluate the importance of the latter. However, the constant presence of this element, and its emphasis on recent developments such as the ALBA and Unasur, certainly make it an extraordinarily (political and) relevant one.

10) The problem solver has no right to be wrong

Closely related to the above, solving tame problems is a matter of hypothesis testing. In the exact sciences, it is understood that hypothesis (alternative solutions to a problem) are there to be refuted. The more tests or refutations that the hypothesis can withstand, the better it's standing⁸. That is how knowledge grows in positivistic terms (Caldwell, 1994) and, this case, it is how problem-solving techniques grow. Therefore, the problem-solver is not blamed for the rejected hypotheses, provided that they have followed the scientific rules. The trial-and-error approach mentioned above finds its corollary in this aspect.

⁸ For a review of positivism's approach to evaluate knowledge claims, as well as a plausible alternative for International Relations inquiry, see Garcés (2016).

Wicked problems do not show this understanding. Due to the fact that they are societal problems, solutions seek to change some part of the world. In fact, wicked problems are generated by the society in which they are set and, thus, their resolution requires changes in that society (Brown, 2010). As such, they can be consequential in people's lives, and no tolerance is given to the problem-solver. They are liable for the solutions they implement and their repercussions, which, as argued above, are nearly infinite and impossible to fully assess. Moreover, this is further complicated by the plurality of world-views that stakeholders may have. It would not be realistic to assume that consensus can be reached among all stakeholders regarding the definition of a wicked problem and its solution. What can be deemed acceptable for some may not be for others. Hence, it is likely that the problem-solver will always be at fault for their decision from some perspective. "We are thus led to conclude that the problems that [societal] planners must deal with are wicked and incorrigible ones, for they defy efforts to delineate their boundaries and to identify their causes, and thus to expose their problematic nature" (Rittel and Webber, 1973, p. 167).

Regional integration is a political decision with significant effects on people's lives that can extend over an undetermined period of time and can spread over a multiplicity of areas and dimensions. Because of this, the problem-solver (usually the head of state or government) has virtually no room

for mistakes and should not expect to have full support for their decision. The same solution can have very different interpretations depending on the perspective. For example, how economic integration has been carried out has been interpreted quite differently, in opposing ways in fact, from different sectors. While FTAs have been adamantly promoted by right-wing politicians and policymakers in the region, they have been repudiated by those affiliated with the left. The opposite, left of center initiatives opposed by right-wing activists, has also been happened. In the history of Latin America, at different times, different camps have come out on top. In the second half of the XX century the region engaged in an effort to integrate under a protectionist framework: import substitution industrialization. Defenders of the free market condemned this initiative while its detractors supported it. More recently, whereas the Pacific Alliance can be considered as a victory for the free market, the FTAA, the last great effort to liberalize the whole continent, is its greatest lost. In both cases, the divergence between advocates and detractors was remarkable. Regardless of the outcome, the burden of the blame inevitably fell over the problem-solver.

Conclusions

Latin American integration has been conceived as a solution or an answer to address different problems and challenges. The many initiatives and the transformations that they have undergone

show the constant interest in integration but also that this project is a problem in and of itself. What kind of problem? Adopting the definition of a problem as the discrepancy between what-is and what-ought-to-be, and following Rittel and Webber's (1973) seminal contribution to the social planning literature, this paper has argued that Latin American integration is a wicked problem.

Wicked problems are social or societal problems and, as such, a matter of public policy. As opposed to tame or exact science problems, wicked ones are *inter alia* elusive to define, unique, inherently paradoxical, and consequential, subject to many interpretations and, as such, have no right solution. Latin American integration appears to meet these criteria, and the implications are important. Whether for academics or practitioners, for all stakeholders, in fact, treating it as a tame problem, the most conventional and pervasive approach, is likely to (continue to) deliver poor results.

As well as different forms of governance and changes in ways of living, resolution of wicked problems requires a new approach to the conduct of research and to the decision-making based on that research. Rather than following the fixed trajectories of pre-existing research pathways, addressing wicked problems involves the inquirer and decision-maker in exploring the full range of investigative avenues. (Brown et al. 2010, p. 4)

The argument presented here is not in favor of exclusion but favor or inclusion. Singular or unidimensional approaches have provided great insights about the social world in general and Latin American integration in particular. However, in light of the rich diversity of worldviews produced by different perspectives on the same matter, paying attention to only one of them to define and solve a problem can be problematic as each might hold only one piece of the puzzle. Consequently, in light of argument above, this is rather an invitation to welcome, with healthy criticism, different approaches, disciplines, ideologies, and perspectives, to the definition and (re)solution of the problem of Latin American integration. That is, this is a call for plurality.

This has implication for both academia and practice. In academia, the literature shows that integration of the region is mostly studied from a unidisciplinary orientation. This is perhaps to be expected since policy and decision makers are influenced by academic research. Thus, this would entail a call to engage in more inter- multi- and transdisciplinary research. In practice, given that this is a societal problem, it is all the more important to listen attentively to all stakeholders. If all continue to talk past each other, the problem of and the solution to Latin American integration is likely to remain the proverbial elephant and those concerned with it, the proverbial blind men.

References

- Abbott, F., Breining-Kaufmann, C. and Cottier, T. (Eds.) (2006). *International Trade and Human Rights: Foundations and Conceptual Issues*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Andean Community of Nations (CAN). (1969). *Andean Subregional Integration Agreement, Cartagena Agreement*. Retrieved April 25, 2016, from http://www.wipo.int/wipolex/es/regeco_treaties/details.jsp?group_id=24&treaty_id=393
- Axline, A. (1981). Latin American Integration: Alternative Perspectives on a Changing Reality. *Latin American Research Review*, 16(1), 167-186.
- Balassa, B. (1961a). *The Theory of Economic Integration*. Abingdon: Routledge.
- Balassa, B. (1961b). Towards a Theory of Economic Integration. *Kyklos International Review for Social Sciences*, 14(1), 1-17.
- Briceño, J. (2012). Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano. In J. Briceño, A. Rivarola and A. Casa. *Integración Latinoamericana y Caribeña: Política y Economía* (pp. 27-54). Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Brown, V., Deane, P., Harris, J. and Russell, J. (2010). Towards a Just and Sustainable Future. In V. Brown, J. Harris and J. Russell (Eds.), *Tackling Wicked Problems* (pp. 3-15). London: Earthscan.
- Brown, V. (2010). Collective Inquiry and its wicked problems. In V. Brown, J. Harris and J. Russell (Eds.). *Tackling Wicked Problems* (pp. 61-81). London: Earthscan.
- Caldwell, B. (1994). *Beyond Positivism. Economic Methodology in the Twentieth Century*. New York: Routledge.
- Caribbean Community (Caricom). (1973). *Treaty Establishing the Caribbean Community, Treaty of Chaguaramas*. Retrieved April 25, 2016, from http://www.wipo.int/wipolex/es/regeco_treaties/details.jsp?group_id=24&treaty_id=316
- Central American Common Market (MCCA) (1960). *General Treaty 1 On Central American Economic Integration Between Guatemala, El Salvador, Honduras and Nicaragua*. Retrieved April 25, 2016 from http://www.wipo.int/wipolex/es/regeco_treaties/details.jsp?group_id=24&treaty_id=390
- Chang, H-J. (2014). *Economics: The User's Guide*. New York: Bloomsbury Press.
- Dabène, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America: theoretical and comparative exploration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Davis, L. and Kahn, M. (2010). International trade in used vehicles: The Environmental Consequences of Nafta. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(4), 58-82.
- Deutsch, K. (1957). *Political community and the North Atlantic Area*.

- Princeton: Princeton University Press.
- Dieter, H. (2009). Europe's Crisis Management: Missed Opportunities. *The Journal of Australian Political Economy*, (64), 141-156.
- Gil, L. and Paikin, D. (2013). Mapa de la Integración Regional en América Latina: procesos e instituciones, *Nueva Sociedad*, 1-33.
- Garcés, P. (2016). Neither 'mind' nor 'things' but acting: some philosophical implications of Pragmatism for International Relations inquiry. *Analecta Política*, 6(11), 263-284.
- Haas, E. (1970). The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. *International Organization*, 24(4), 607-646.
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101-118.
- Incropera, F. (2016). *Climate Change: a wicked problem*. New York: Cambridge University Press.
- Iño, W. (2013). Ideas y proyectos de integración Americana a finales del siglo XVIII y en el siglo XIX: Miranda, Álvarez, Monteagudo, Bolívar, Martí y Hostos. *Documento de Trabajo*. Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales (Clacso).
- Kassim, H. (2007). The Institutions of the European Union. In C. Hay and A. Menon (Eds.). *European Politics* (pp. 168-199). New York: Oxford University Press.
- Le Grand, J. (2007). *The Other Invisible Hand, delivering public services through choice and competition*. Princeton: Princeton University Press.
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. Norteamericana. *Revista Académica del CISAN-UNAM*, 6(2), 219-249.
- Malamud, A. and Gardini, G. (2012). Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons. *The International Spectator*, 47(1), 116-133
- Martínez, R. (1994). Nafta's Effect on Human Rights at the Border. *University of California Davis Law Review*, (27), 979-985.
- Moses, J. and Knutsen, T. (2012). *Ways of knowing: competing methodologies in social and political research*. Second Edition. London, UK: Palgrave
- Noboa, A. (2016). Ecuador es el principal financista de la Unasur desde su creación. *El Comercio*, August 30. Available at <http://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-financista-unasur-ernestosamper-dinero.html>
- Polaski, S. (2006). *The Employment Consequences of NAFTA*. Testimony Submitted to the Senate Subcommittee on International Trade of the Committee on Finance
- Prebisch, R. (1986). El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Proble-

- mas, *Desarrollo Económico*, 103, 479-502
- Rittel, H. and Weber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rosenthal, G. (1991). Un Informe Crítico a 30 años de Integración en América Latina, *Nueva Sociedad* 113, 60-65.
- Russell, J. (2010). A Philosophical framework for an open and critical transdisciplinary inquiry. In V. Brown, J. Harris and J. Russell (Eds.). *Tackling Wicked Problems* (pp. 31-60). London, UK: Earthscan
- Sanahuja, J. (2013). La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance. *Investigación & Desarrollo*, 21(1), 156-184.
- Sanahuja, J. (2007). Regionalismo and Integración in América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano*, 0, 75-106.
- Southern Common Market (Mercosur) (1991). *Treaty Establishing a Common Market between the Argentine Republic, the Federal Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Eastern Republic of Uruguay, Treaty of Asunción*. Retrieved April 25 2016, from http://www.wipo.int/wipolex/es/regeco_treaties/details.jsp?group_id=24&treaty_id=436
- Stiglitz, J. (2004). The Broken promise of NAFTA. *The New York Times*. Available at http://www.nytimes.com/2004/01/06/opinion/the-broken-promise-of-nafta.html?_r=0
- The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL) (1959). Significación del mercado común en el desarrollo económico de América Latina. In Naciones Unidas (Ed.), *El mercado común latinoamericano* (pp. 3-10). New York: United Nations
- Tussie, D. (2009). Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects. *Review of International Studies*, 35, 169-188
- Vieira, E. (2005). Orígenes de las dificultades de la integración de América Latina. *Agenda Internacional*, 11(22), 185-209.

rev.relac.int.estateg.segur.13(1):119-145,2018

Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos*

Daniel Blinder**

Resumen

El presente artículo se propone estudiar la geopolítica de la limitación tecnológica por parte del Reino Unido a la República Argentina utilizando controles de exportación de tecnología militar o de uso dual. Para ello usa instituciones de defensa y de comercio del Parlamento británico, pero también instituciones internacionales. Además, se analiza la documentación publicada por dicho Gobierno, referida al país suramericano en materia de control de exportaciones, cuya política pública está supeditada a decisiones de índole estratégico, tanto a nivel local como global, representadas en la lógica espacio/poder por las

Recibido: 6 de mayo de 2017
Evaluado: 14 de junio de 2017
Aceptado: 6 de julio de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Blinder, D. (2018). Reino Unido y Argentina: geopolítica de la limitación tecnológica y controles de exportación estratégicos. *Revista de Relaciones Internacionales: Estrategia y Seguridad*, 13(1), 119-145. DOI: <https://doi.org/10.18359/rries.2861>

* El presente artículo es el resultado de una investigación posdoctoral financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), de la República Argentina. Los resultados preliminares de este trabajo han sido presentados en 2017 al IV Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales en Salamanca, España.

** Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (UBA); magíster en Defensa Nacional, Escuela de Defensa Nacional. Investigador del Centro de Estudios de Historia de la Ciencia y la Técnica José Babini, Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), y Profesor de Geopolítica de la UBA y de Tecnología y Relaciones Internacionales, UNSAM. Correo electrónico: dblinder@unsam.edu.ar.

Malvinas. Se verá cómo las instituciones gubernamentales se ocupan de atacar los resortes institucionales por los cuales la Argentina pudiera acceder a tecnologías sensibles; es decir, limitando la adquisición de capacidades que redundarán en poder militar y que amenacen los intereses de las islas. La evidencia de las fuentes consultadas demuestra que dicha política ha sido explícita y abierta, y ha sido exitosa, lo que ha limitado la adquisición de tecnología británica.

Palabras clave: geopolítica; tecnología; Argentina; Reino Unido; Malvinas.

The United Kingdom and Argentina: geopolitics of technological constraint and strategic-export controls

Abstract

The present article aims to study the geopolitics of technological constraining by the United Kingdom to the Argentine Republic using export controls of military technology or dual use. It uses British defense and trade institutions, but also international organizations. Also, it analyzes the documentation published by said Government, referring to the South American country in the matter of export control, whose public policy is subject to strategic decisions, both locally and globally, represented in space / power logic by the Malvinas. It will be seen how governmental institutions are engaged in attacking the institutional springs by which Argentina could access sensitive technologies; that is, by limiting the acquisition of capabilities that will result in military power and threaten the interests of the islands. Evidence from the sources consulted shows that this policy has been explicit and open, and has been successful, which has limited the acquisition of British technology.

Keywords: geopolitics; technology; Argentina; United Kingdom; Malvinas.

Reino Unido e Argentina: geopolítica da limitação tecnológica e de controles estratégicos de exportação

Resumo

Este artigo tem como objetivo estudar a geopolítica da limitação tecnológica do Reino Unido para a Argentina, usando controles de exportação sobre a tecnologia militar ou de utilização dual, mediante instituições Defesa e Comércio do Parlamento britânico, mas também aquelas internacionais. Documentação publicada por esse governo referiu-se ao país sul-americano sobre o controle

de exportação, cuja política pública depende de decisões de natureza estratégica, tanto local como global, representada no espaço lógica/poder sobre as Malvinas. Será visto como instituições governamentais interessadas em atacar as fontes institucionais pelo qual a Argentina poderia acessar tecnologias sensíveis, e limitar a aquisição de capacidades que resultarão em poder militar, e que ameaçam os intereses das ilhas Malvinas. A evidência empírica das fontes mostras que esta política tem sido explícita e aberta, que limita á Argentina a aquisição de tecnologia britânica.

Palavras-chave: geopolítica; tecnologia; Argentina; Reino Unido; Malvinas.

Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la geopolítica de la limitación tecnológica de los países centrales a partir de los controles de exportación de tecnología militar o de uso dual que se ejerce a partir de instituciones específicas del Estado para su control. Para tal fin, se hace un estudio sobre la documentación publicada por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña, como análisis de caso en la limitación de transferencia tecnológica a la Argentina. El Reino Unido mantiene intereses en determinados territorios del globo, pero no mundiales como Estados Unidos. Sin embargo, tiene una alianza estratégica con dicho país y coopera con él en sus relaciones bilaterales e internacionales. Los británicos mantienen intereses territoriales coloniales como en el caso de las Malvinas, denominadas por ellos Falklands. Se analiza, además, cuál ha sido la política del Reino Unido, en relación con las limitaciones impuestas a la Argentina tras la Guerra de Malvinas de 1982, hasta 2016.

Mariana Mazzucato (2013) describió aquellas condiciones por las cuales un Estado alcanza el desarrollo tecnológico, y es justamente desde la activa intervención estatal que se consiguió tecnología de punta, antes de que dichos productos tecnológicos ingresaran en el sistema del mercado. En efecto, la autora señaló que las fallas de mercado no existen y que es un error pensar que pueden corregirse mediante la intervención del Estado, y generar así incentivos y condiciones para que se corrijan y puedan existir inversiones productivas e innovación. Por el contrario, el Estado genera las condiciones para que exista innovación y desarrollo invirtiendo desde el fisco activamente parte del presupuesto para desarrollar sectores estratégicos. El Estado genera condiciones para el desarrollo, los capitales privados son aversos al riesgo. La investigación básica la financia el sector público, y cuando llega el momento de comercializar, interviene la inversión privada.

En el siglo XX en Estados Unidos, algunos desarrollos industriales de tecnología

de punta han sido los impulsores del desarrollo y del poder económico, militar e internacional, y conjuntamente estos desarrollos han estado a la vanguardia de la innovación de la economía mundial. Las tecnologías maduras han sido un grupo de tecnologías comerciales que inicialmente estuvieron fuertemente vinculadas a la investigación y desarrollo militar, y las adquisiciones para la defensa (Ruttan, 2006, p. 5). Vernon Ruttan (2006) estudia tecnologías de propósito general –aquellas que de su desarrollo se integran o desarrollan nuevas tecnologías– en el contexto industrial estadounidense: las partes intercambiables y la producción en masa, los aviones comerciales y militares, la energía nuclear y eléctrica, computadoras y semiconductores, la internet y la industria espacial.

Así, estas tecnologías están relacionadas directamente con el territorio y con la imaginación geopolítica sobre él. La imaginación geopolítica de los actores internacionales puede ser definida como una visión del sistema internacional, su funcionamiento, y de los otros países en particular. Algunas características se le pueden atribuir a ciertos Estados que son distintas de las de otros. En consecuencia, existe un discurso geopolítico acerca de cómo son leídos los acontecimientos políticos y económicos, y cómo es representado el poder en el espacio, cómo es y cómo debería ser (Agnew, 1995, 2005). La geopolítica ofrece imágenes del paisaje global utilizando descripciones geográficas. Términos como

“Cortina de Hierro, Tercer Mundo, o Estado Canalla son términos inherentemente geográficos porque los lugares son identificados a partir de estos términos, e informan a los decisores de política internacional” (Dodds, 2007, p. 4). Cada metáfora nos dice mucho de un lugar, como qué característica tiene ese lugar, dónde está y en oposición a qué. Un Estado del primer mundo o del centro configura una representación de un país con una economía desarrollada, diversificada, tecnológicamente avanzada y un Estado influyente y poderoso del sistema internacional. Un Estado tecnológicamente desarrollado tendría entonces mucho poder y un sistema productivo que lo sostenga. ¿Puede pensarse un Estado tecnológicamente avanzado, desarrollado, por fuera del sistema interestatal? De ninguna manera existen nociones metafóricas sobre el desarrollo porque estas también existen sobre el subdesarrollo. Los países avanzados desarrollan reglas, instituciones –tanto nacionales como internacionales– que regulan el desarrollo y la tenencia tecnológica. Las más sensibles y reguladas son las bélicas.

La relación entre guerra y geopolítica ha sido estudiada por Yves Lacoste, que ha determinado que la estrategia de bombardear el territorio adyacente a diques del río Rojo en Vietnam por parte de Estados Unidos tenía la lógica de inundar a la población cuando sucedieran las crecidas de las aguas (Lacoste, 2011). ¿Cuál era el propósito de los bombardeos? No era bombardear los diques (la tecnología en sí

directamente), sino lugares estratégicos del territorio en cuyo lugar se montaba la extensa estructura subterránea del dique. Podemos afirmar que la estrategia geopolítica es la misma con la tecnología: atacar aquellos puntos de apoyo institucionales sobre los cuales se asienta el desarrollo tecnológico. Los puntos son las instituciones y la economía. Si se ataca el asiento institucional y económico no podrá existir desarrollo tecnológico. Esto es lo que ha hecho el Reino Unido tras la Guerra de Malvinas de 1982 con la Argentina. Limitar tecnológicamente a la Argentina para que no desarrolle su capacidad militar, pero tampoco capacidades tecnológicas. Por lo tanto, la Argentina quedaba como un país peligroso para la imaginación geopolítica de los políticos británicos, y asimismo como un objeto de políticas institucionales que limitaban la actividad económica en tecnologías que pueden considerarse de uso militar.

Las evidencias empíricas están basadas en los propios documentos temáticos publicados por el Gobierno británico entre 1997 y 2016. Como explica Lacoste (2011), todo razonamiento geopolítico, para ser global, debe ser llevado a cabo a partir de distintos niveles de análisis espacial a un nivel planetario y local. La estrategia del Reino Unido es global por tener una geopolítica de limitación tecnológica enganchada con los intereses globales de su economía, pero también la de sus aliados, los Estados Unidos. No obstante, la estrategia es igualmente local, y responde a los intereses de los

habitantes de las islas Malvinas (kelpers) y de los británicos en la región del Atlántico Sur.

El Reino Unido tras Malvinas

Después de la derrota argentina en la Guerra de Malvinas, y quebradas las relaciones diplomáticas, los británicos ejercieron presión para mantener limitado el poder de fuego de los vencidos. Una serie de prohibiciones efectuadas por un embargo constituyeron la medida adoptada por el país europeo tras la ocupación del territorio insular en disputa por parte del aparato militar de Argentina (Martin, 1992). Una de las mayores preocupaciones del Gobierno de la Corona era mantener desarmado por el mayor tiempo posible a la Argentina, con el objeto de neutralizar sus capacidades militares presentes y futuras. El embargo internacional de los aliados del Reino Unido pronto empezó a levantarse, y algunos equipamientos militares fueron vendidos al país sudamericano, por ejemplo, ventas de armas por parte de Francia e Italia (Phythian, 2000).

A la sazón, y no obstante ello, el Reino Unido levantó parte del embargo a la Argentina para facilitar el cumplimiento de los contratos con sus socios comerciales europeos, que en sus maquinarias bélicas utilizaban componentes de industria británica. Así, cuatro turbinas Rolls-Royce y material de propulsión y electrónica de la firma BAE fueron autorizadas para destructores argentinos de origen alemán

occidental. También, las naves portarían helicópteros Westland Linx de fabricación británica y misiles Exocet que, si bien eran fabricados en Francia, estaban manufacturados con partes británicas (Phythian, 2000). Los aviones Mirage franceses y los Dagger israelíes funcionaban con un motor Rolls Royce 540 Viper. A pesar de esto, el Gobierno de Thatcher siempre hizo *lobby* en las sombras para garantizar el embargo y, por lo tanto, la restricción del acceso al mercado internacional de tecnología armamentística para la Argentina. El embargo perduró hasta que durante la presidencia de Carlos Menem se recompusieron las relaciones bilaterales, cosa que se concretó en 1998 (Phythian, 2000).

Es importante destacar que, si bien el Reino Unido ha perdido su lugar como potencia mundial tras la Segunda Guerra Mundial, no ha dejado de ser un país con industrias estratégicas, cadenas globales de valor, intereses corporativos multinacionales y participación clave en asuntos estratégico-militares. En efecto, cualquier sistema tecnológico industrial está basado en una matriz de uso dual, cuyo resultado es el desarrollo de productos industrializados con propósitos bélicos y comerciales. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, una gran masa de inmigrantes científicos de Europa se dirigió hacia Estados Unidos, momento desde el cual este Estado se convirtió en líder en producción industrial y científica. La inversión en este rubro a partir de los atentados terroristas en Nueva York y el Pentágono de 2001, habiendo dis-

minuido en términos relativos durante la década de los ochenta y los noventa, creció mucho en el sector militar. El conocimiento científico creó negocios multinacionales vinculados a la industria de armamento (Blinder, 2016). En 2014, de acuerdo con el *Stockholm International Peace Research Institute* (Sipri), el Reino Unido estaba entre las 100 empresas más importantes de desarrollo militar, cuyos productos manufacturados no son solamente de uso para la guerra. Nueve empresas de esa nación y tres en las que este país participa en un consorcio europeo figuran en una lista en la cual predominan las empresas estadounidenses, y en la que la tercera del ranking es británica. Figuran BAE Systems, Airbus Group, Rolls-Royce, Babcock International Group, MBDA, Serco, Cobham, QinetiQ, GKN, Thales UK, Meggitt, CNH Industrial. Después de Estados Unidos, con un 54,4% largamente, la participación del Reino Unido es del 10,4%, la segunda en porcentaje (SIPRI, 2014b, 2015).

Por otro lado, el Reino Unido mantiene un embargo a la República Argentina debido a que el conflicto entre las naciones escaló desde diciembre de 2011, cuando los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) decidieron no permitir el acceso a sus puertos a barcos con bandera de las Falklands británicas (*La Nación*, 21 de enero de 2012). De acuerdo con una declaración ministerial del parlamento en Londres, en 2012 se realizó un cambio de política con respecto a la Argentina en cuanto a las licencias de exportación y de comercio para britá-

nicos de bienes controlados y de tecnología militar para usuarios finales. El informe parlamentario muestra que una política previa fue el cambio mencionado más arriba (de 1998) y llevado a cabo por Menem en el cual, si bien seguía existiendo un embargo de tipo militar, se permitiría la exportación de ciertos bienes para uso militar de capacidades de combate existentes, mas no nuevas. Este cambio y endurecimiento fue debido a las acciones diplomáticas de los países del Mercosur tendientes a dañar la economía de las Malvinas, aseguró el informe, y solo afecta a las licencias de exportación para usuarios finales de la Argentina (Business, Innovation and Skills, 26 de abril de 2012).

No obstante, la Argentina es sujeto de controles de exportación británicos junto a otros países, como Afganistán, Burundi, La Región Administrativa Especial de Macao en China, Rwanda, Tanzania, Uganda¹. La República Popular China tiene controles para la exportación de tecnología militar y la Federación Rusa sufre sanciones por parte de la Unión Europea (Gov.uk, 3 de agosto de 2012). Estas restricciones de exportación tecnológica refieren a material sensible, no solo en relación con armamentos de destrucción masiva, sino también a software y tecnologías que podrían terminar componiendo una tecnología de alto desarrollo y uso dual (Gov.uk,

11 de septiembre de 2012). La lista de materiales de la Unión Europea de control de exportaciones, a las que el parlamento británico adhiere, son materiales nucleares y su equipamiento, químicos, microorganismos y toxinas, materiales de procesamiento, electrónicos, computadoras, telecomunicaciones y seguridad de la información, sensores y láseres, navegación y aviónica, náutica y tecnología aeroespacial y de propulsión (Gov.uk, 3 de agosto de 2012).

De los datos disponibles, se puede saber que el Reino Unido entre 1997 y 2016 ha exportado una determinada cantidad de insumos variables a la Argentina, que se han visto afectados por la política desarmada durante ese periodo de casi 20 años, posterior a la guerra del Atlántico Sur. De las exportaciones, hay Licencias Standard de Exportación Individual (SIEL, por sus siglas en inglés) que son licencias de exportación para bienes controlados, especificados para un exportador y un importador. Los bienes incluidos aquí son aquellos consignados como de uso dual (civil o militar), de tortura (incluyendo drogas utilizadas para la inyección letal), fuentes radiactivas, bienes militares, tecnología electrónica (Gov.uk, 12 de septiembre de 2012). Conjuntamente, en el listado hay Licencias Abiertas de Exportación Individual (OIEL, por sus siglas en inglés),

¹ Otros países que entran dentro de sanciones o embargo son Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Burma, Congo, Corea del Norte, Eritrea, Irán, Irak, Costa de Marfil, Líbano, Liberia, Libia, República de Guinea, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Siria, Zimbabwe. Todas se deben a la política exterior del Reino Unido y sus aliados, la búsqueda del mantenimiento de la paz, y la no proliferación de conflictos.

una licencia emitida por la Organización de Control de Exportaciones (ECO, por sus siglas en inglés), que es mayormente flexible y diseñada para las necesidades del exportador, lo que permite múltiples envíos al exterior de ciertas mercancías a determinados países. Contempla el control de las tecnologías duales y materiales que podrían ser sensibles, pero dependiendo de la naturaleza del negocio y del exportador, facilitan su ejecución comercial (Gov.uk, 14 de agosto de 2012).

Todos los documentos hacen mención a criterios de exportabilidad, entre los que se destacan para los argentinos el número seis, a saber, el comportamiento del comprador en la comunidad internacional, la actitud ante el terrorismo, la naturaleza de sus alianzas internacionales y el respeto por la legislación internacional. También, otros factores como la incidencia de la exportación en cuestión sobre los intereses económicos, comerciales, industriales y sociales del país que las adquiere, y en especial los efectos sobre la economía británica, así como sus intereses comerciales e industriales, el efecto en las relaciones bilaterales y en la defensa colaborativa con aliados de los británicos, al igual que la protección estratégica de la industria.

Metodología

Se han relevado todos los documentos publicados por el Gobierno del Reino Unido en relación con las licencias de exportación a la República Argentina

entre los 1997 y 2016. La selección de estos 19 años obedece a la disponibilidad de los datos y a que este periodo recorre presidencias con características políticas bien distintas y coyunturas internacionales que también lo fueron. Fundamentalmente, se parte de la premisa metodológica de que el Reino Unido ha tenido una política coherente en este sentido y que, en cambio, la Argentina ha variado su política exterior y su aproximación hacia las Malvinas y el reino británico, a pesar de que siempre, al menos formalmente, han reconocido el legítimo derecho soberano sobre los territorios en disputa con la potencia europea.

De todos los documentos relevados, se ha podido construir el argumento presente en este trabajo. No obstante, se hace acá otra salvedad metodológica. El Reino Unido ha publicado distintos documentos en los que se publican datos con números concretos y descripciones de elementos aceptados o no para exportar al país suramericano y que se puede apreciar en los gráficos aquí presentados para ilustrar la evolución y materialización de una geopolítica de la limitación tecnológica. A pesar de ello, hay documentos que llamativamente poseen muy pocos datos o publican datos de exportaciones sobre un ítem particular. El Parlamento de ese país ha publicado enmiendas y correcciones a los documentos originales a partir de 2008. En ese sentido, para el presente trabajo, para evitar confusiones, se abordará el problema de la siguiente manera: en la descripción de los contenidos de

la documentación oficial habrá una parte dedicada a las versiones originales y otra sección, a las correcciones desde 2008. Pero asumiendo que las cifras y datos corregidos han sido mejorados a partir de estos nuevos documentos, en las figuras se mostrará aquello que exponen estos últimos trabajos. Las licencias que hayan sido revocadas se tomarán en conjunto con las rechazadas por tratarse ambas de denegatorias.

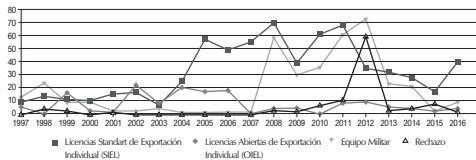


Figura 1. Licencia de exportación del Reino Unido a Argentina en Menem y Macri

Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales del Reino Unido.

Licencias de exportación

1997

Se exportaron bajo SIEL, detallado como sigue a continuación: armas de aire comprimido y de calibre menor, municiones para armas pequeñas y deportivas, espectrómetros de masas, equipamiento electrónico, cámaras y sus componentes, sistemas de seguridad de información, acelerómetros y componentes para el guiado, control y navegación, instrumentos y equipos inerciales. Bajo OIEL, se exportaron químicos y precursores, y software específico (Gov.uk, 14 de abril de 2014, 1997, pp. 22, 98). Se exportaron tam-

bién nueve vehículos de combate para la misión argentina de las Naciones Unidas en Chipre. El documento aclara que las licencias de exportación están garantizadas solo en aquellos casos en los cuales no se pongan en riesgo los intereses británicos en Malvinas, ni a sus fuerzas de combate allí apostadas (SIPRI, 1997, pp. 115, 118) De hecho, todos los documentos subsiguientes aclaran esta situación, pero la cita será omitida; solo se aclarará si señala un dato novedoso.

1998

Se exportaron bajo SIEL como sigue a continuación: armas de aire comprimido y de calibre menor, municiones para armas pequeñas y deportivas, municiones inertes y espoletas, componentes o vehículos aéreos livianos, equipamiento electrónico o componentes para vehículos aéreos, aleaciones, equipamiento de telemetría y telecontrol, cámaras o componentes relativos, instrumental y equipo de navegación. También se importaron armamentos menores. No obstante, un SIEL fue rechazado para su exportación, pues figuraba en la lista de ítems militares: placa blindada para protección (Gov.uk, diciembre de 2015, 1998, pp. 11, 129).

1999

Se exportaron bajo SIEL así: armas de aire comprimido y de calibre menor, municiones inertes y espoletas, vehículos terrestres y componentes, equipamiento naval, equipo para entrenamiento militar y simulación de

combate, bismuto, cámaras y componentes y un ítem S1P1 que no se encuentra detallado en el listado de ítems de exportación del Reino Unido. Bajo OIEL se exportó software para criptoanálisis, equipamiento y software para seguridad de información, equipamiento acústico, instrumentos y equipos inerciales, acelerómetro y giróscopos. También se exportaron componentes fluorados, materiales compuestos de fibra de carbono o vidrio, polímero no fusible, materiales compuestos de fibra de carbono o vidrio en forma de tubo, computadoras electrónicas y ensamblajes electrónicos, computadoras digitales, computadora sistólica, neural u óptica, acelerómetros, giroscopios o sensores de velocidad angular, equipo o sistema de medición inercial, rastreador de estrellas, sistema de navegación global satelital, altímetros aerotransportables de entre 4.2 y 4.4 Ghz., equipamiento de telecomunicaciones, sistemas y componentes, acelerómetro lineal para navegación inercial o sistemas de guiado incluyendo misiles, giroscopios usables en sistemas misilísticos o vehículos aéreos no tripulados que no excedan un alcance de 300 kilómetros, instrumental, equipo de navegación para sistemas inerciales, brújula giróscopica, sistema de control de navegación aérea, set de guiado usable en misiles, turbina de gas aéreo, motor turbina marino, ensamblajes o componentes especiales para países que no hayan suscrito el Tratado de

Wasenaar o que no sean parte de la Unión Europea, o un fabricante desconocido, motor estatorreactor, motor estatorreactor de combustión supersónica, motor turbojet o turbofan, motor pulsorreactor, aparatos para regular la combustión de motores usable en misiles. Fueron rechazadas las exportaciones de equipamiento para control del fuego, alarmas y de prevención para uso militar, equipos de prueba para componentes espaciales, para armas cinética, manuales y bibliografía especializada sobre bombas, torpedos, cohetes y misiles, y otro tipo de tecnología (Gov.uk,1999, p. 21).

2000

Se exportaron bajo SIEL como sigue a continuación: diez ítems en total, correspondiendo ocho a uso militar o dual y el resto a otros usos. De lo exportado, sin tanto detalle como los informes anteriores publicados², se encuentran armaduras, componentes para destructores, componentes para asientos eyectables, componentes para equipo de comunicación militar, componentes para motores navales, equipamiento para uso de montaje flotante marino, montajes flotantes marinos, tubos de aleación de metal, equipos de comunicación militar, televisores resistentes a la radiación, cámaras y lentes y escopetas. Bajo OIEL se exportaron dos ítems, incluyendo equipamiento para criptografía y tecnología para uso criptográfico (SIPRI, 2000, p. 19).

² De aquí en adelante no hay informes con tanto nivel de detalle en las licencias.

2001

Se exportaron bajo SIEL así: 15 ítems en total, correspondiendo ocho a uso militar o dual, cinco a otros ítems y dos a militares y otros. De lo exportado, se encuentran armaduras, armaduras o chalecos antibala de uso civil, componentes para fragatas, componentes para motores aéreos, software criptográfico, armas de fuego desactivadas para simuladores de entrenamiento, patógenos humanos, equipo de detección de explosivos, cilindros de aleación de metal, escopetas y precursores químicos tóxicos. Se exportaron también containers militares, trailers militares y vehículos utilitarios de uso militar. Se rechazó el pedido de equipamiento electrónico para aeronaves. Bajo OIEL se exportó un ítem, correspondiente a equipamiento sumergible (SIPRI, 2001, p. 20).

2002

Se exportaron bajo SIEL, detallado como sigue a continuación: 16 ítems en total, correspondiendo 14 a uso militar y 2 correspondiente a otros ítems. Se exportaron componentes para asientos eyectables, componentes para motores aéreos militares, componentes para aviones de entrenamiento militar, componentes para motores navales, armamento de fuego desactivado para simuladores de entrenamiento, equipamiento para el uso de motores aéreos, componentes generales para barcos, escopetas, tecnología para el uso de motores aéreos para uso militar, formación de hidrófono remolcable

y precursores químicos tóxicos. Bajo OIEL se exportaron 22 ítems, siendo estos: equipamiento inercial, equipamiento para criptografía, acelerómetros, giróscopos y sus componentes, equipamiento para posicionamiento marítimo, tecnología productora de toxinas, componentes para asientos eyectables y otros para aviones de combate, componentes para submarinos y navales y su armamento relacionado y munición para armas pequeñas (SIPRI, 2002, pp. 28 y 29).

2003

Se exportaron bajo SIEL, como sigue a continuación: siete ítems en total, correspondiendo tres a uso militar y cuatro a otros. Se exportaron componentes para motores de avión, computadora digital, equipamiento criptográfico, hierro, espectrómetro de masas, una licencia temporal para visualizador *head-up* para aviones militares y escopeta. Bajo OIEL se exportaron ocho ítems, entre los que están equipo criptográfico, magnetómetros, software para criptografía y otros componentes, cámaras para imágenes y formación de hidrófono remolcable (SIPRI, 2003, p. 33).

2004

Se exportaron bajo SIEL así: 10 ítems y 15 temporarios. Desde OIEL, 15 y 5 temporarios (SIPRI, 2004, p. 27). El documento aclara que las licencias están solamente garantizadas para aquellas exportaciones que, al tiempo de la aplicación de los argentinos para el

requerimiento de estas, no pongan en riesgo, en un futuro previsible, la seguridad de los territorios de ultramar del Reino Unido en el Atlántico Sur, o a las fuerzas militares que allí operan (Gov.uk, 2004, p. 180).

2005

Se exportaron bajo SIEL, detallado como sigue a continuación. 57 ítems y bajo OIEL 17 (SIPRI, 2005, p. 22). El documento aclara que las licencias están solamente garantizadas para aquellas exportaciones que, al tiempo de la aplicación de los argentinos para el requerimiento de estas, no pongan en riesgo, en un futuro previsible, la seguridad de los territorios de ultramar del Reino Unido en el Atlántico Sur, o a las fuerzas militares que allí operan (SIPRI, 2005, p. 71).

2006

Se exportaron bajo SIEL como sigue a continuación: 49 ítems y 18 bajo OIEL (SIPRI, 2006, p. 32). El documento aclara que las licencias están solamente garantizadas para aquellas exportaciones que, al tiempo de la aplicación de los argentinos para el requerimiento de las mismas, no pongan en riesgo, en un futuro previsible, la seguridad de los territorios de ultramar del Reino Unido en el Atlántico Sur, o a las fuerzas militares que allí operan (SIPRI, 2006, p. 74).

2007

Este informe, contrariamente a los anteriores, no da detalles específicos de

SIEL y OIEL para cada Estado y para Argentina en particular. Sin embargo, detalla el tipo de exportación: 53 escopetas y 2 rifles o carabinas (SIPRI, 2007, pp. 96-97), siendo estos 55 ítems SIEL (Gov.uk, 12/2015). El informe no aporta otros datos sobre Argentina.

2008

Este informe continúa con el formato del anterior, sin detalles específicos sobre SIEL o OIEL para cada país, pero sí publica un total de 84 escopetas (SIPRI, 2008, p. 92) que corresponden a SIEL (Gov.uk, diciembre de 2015).

El informe corregido señala que se otorgaron 70 licencias SIEL, de las cuales 57 eran para uso militar y 13 de uso no militar. Las de uso militar son: escudos balísticos, componentes para aeronaves de combate, componentes para fragatas, componentes para presurización de aire de aeronaves militares, componentes para entrenamiento militar de aeronaves, componentes para aviones de transporte militar, componentes para escopetas, escopetas y componentes para equipamiento de comunicación militar (Gov.uk, 2008b, pp. 30 y 31). Las de uso no militar son: equipamiento para biotecnología, componentes resistentes a la corrosión química, flúidos de enfriamiento electrónico, equipamiento para criptografía, fibras y filamentos, patógenos humanos, cámaras de TV para radiación, equipamiento para pruebas de vibración (Gov.uk, 2008b, p. 31).

Se otorgaron bajo OIEL cuatro licencias, dos de ellas revocadas y una rechazada. Las licencias fueron para cojinetes antifricción, software habilitador de equipos de comunicaciones para funcionamiento como equipamiento militar (revocado), software criptográfico y software para equipos de comunicación militar (revocado). Fue rechazada la licencia para escudos balísticos, armadura corporal, armadura corporal de uso civil, componentes para armadura y cascos militares (Gov.uk, 2008b, p. 31).

2009

Este informe continúa con el formato del anterior, sin detalles específicos sobre SIEL o OIEL para cada país, pero sí publica un total de 27 escopetas (SIPRI, 2009, p. 41) que corresponden a SIEL (Gov.uk, diciembre de 2015).

El informe corregido señala que se otorgaron 39 licencias SIEL, de las cuales 29 eran de uso militar y 10 para uso no militar. Las de uso militar fueron componentes para rifles de asalto, componentes para aviones de combate, componentes para asientos eyectables, componentes para aviones de entrenamiento militar, componentes para motor naval, componentes para pistolas semiautomáticas, componentes para ametralladoras, componentes para barcos, equipamiento para señal de socorro, motores navales, escopetas, munición para armas pequeñas, y munición de entrenamiento para armas pequeñas. Las de uso no militar fueron equipamiento para crip-

tografía, fibras y filamentos, cámaras para imágenes, uranio natural, níquel procesado, equipamiento sumergible, torio, toxinas varias y zirconio (Gov.uk, 2009b, p. 33).

Se otorgaron bajo OIEL cuatro licencias, correspondientes a equipamiento para criptografía, componentes para motores navales (revocado) y tecnología de software naval (revocado), y software criptográfico (Gov.uk, 2009b, p. 33).

2010

Este informe continúa con el formato del anterior, sin detalles específicos sobre SIEL o OIEL para cada país, pero sí publica un total de 28 rifles o carabinas (SIPRI, 2010, pp. 45-47) que corresponden a SIEL (Gov.uk, diciembre de 2015).

El informe corregido señala que se otorgaron 61 licencias SIEL, de las cuales 35 eran de uso militar y 26 para uso no militar. Las primeras fueron armamento aéreo, componentes para destructores (revocado), componentes para asientos eyectables (revocado), componentes para radares militares (revocado), componentes para aeronaves de entrenamiento, componentes para helicópteros militares (revocado), componentes para escopetas, componentes para rifle de francotirador, equipamiento para montura de armamento, radares militares (revocado), escopetas, armas deportivas, montura para miras. Las segundas fueron patógenos animales, químicos,

equipamiento para criptografía, fibras y filamentos, cámaras para imágenes, productos con helio, productos con plutonio 239, software para equipos criptográficos y formación de hidrófono remolcable. Una licencia para uso militar fue rechazada, correspondiente a componentes electrónicos (Gov.uk, 2010b, p. 33).

Bajo OIEL fueron pedidos y rechazados: formación de hidrófono remolcable e hidrófonos (Gov.uk, 2010b, p. 34).

2011

Este informe continúa con el formato del anterior, sin detalles específicos sobre SIEL o OIEL para cada país, pero sí publica un total de tres rifles deportivos (SIPRI, 2011, p. 50) que corresponden a SIEL (Gov.uk, diciembre de 2015).

El informe corregido señala que se otorgaron 68 licencias SIEL, de las cuales 60 eran de uso militar y 8 para uso no militar. Las primeras fueron escudos balísticos antidisturbios, componentes para aviones de combate (revocado), componentes para barcos de combate (revocado), componentes para motores de aeronave (revocado), componentes para uso militar terrestre de aeronaves (revocado), componentes para respiración de tripulación, componentes para guiado y navegación (revocado), componentes para aeronaves (revocado), componentes para aeronaves de entrenamiento (revocado), componentes para aeronaves de transporte militar (revocado),

componentes para motores navales (revocado), componentes para armas deportivas, componentes generales para aeronaves militares, componentes para uso terrestre de aeronaves (revocado), munición para armas pequeñas y armas deportivas. Las de uso no militar fueron patógenos animales, componentes para detección de gases tóxicos, equipamiento resistente a la corrosión, material criptográfico, cámaras para imágenes. Posteriormente, fue revocada la licencia para componentes de armadura corporal (Gov.uk, 2011b, pp. 31 y 32).

Se otorgaron bajo OIEL ocho licencias y una fue revocada. Las licencias fueron para equipamiento criptográfico, patógenos animales, sensores para hidrófonos, equipo inercial, componentes para equipos inerciales, selladores para aeronaves y tecnología para equipos militares de comunicación (revocado) (Gov.uk, 2011b, p. 33).

2012

Este informe destaca que se exportaron 44 rifles deportivos correspondientes a SIEL (SIPRI, 2012, p. 57). El documento se destaca para la Argentina porque empieza a mencionarla más ampliamente por la cuestión Malvinas en la relación bilateral, en la primera página.

En abril de 2012, la Secretaría de Negocios anunció que el Reino Unido no otorgará a la Argentina más licencias de exportación para mercancías militares o de uso dual

para usuarios finales militares, salvo excepcionales circunstancias, con el propósito de asegurarse de que ninguna exportación británica pueda ser utilizada por la Argentina para dañar los intereses económicos de las Islas Malvinas. Por lo tanto, 43 licencias fueron subsecuentemente revocadas, pero las licencias de exportación para puro uso comercial o privado han continuado. (SIPRI, 2012, p. 1)

El 26 de abril de 2012, el secretario de egocios informó al Parlamento los cambios en la política del Reino Unido hacia las licencias de exportación relacionadas con usuarios finales militares en la Argentina. Declaró el Secretario que se cambió la política de tráfico y corretaje de mercancías controladas y tecnología militar. La política previa, que data de 1998, requería de la denegatoria de licencias para la exportación y el comercio que fuera para las capacidades militares de los argentinos, pero permitía licencias de algunos bienes que mantenían las capacidades existentes. En la práctica esto significaba la autorización para la exportación y comercio de componentes para el mantenimiento de dichas capacidades. El Gobierno británico ha reformulado esta política a la luz de las recientes acciones del Gobierno argentino para dañar los intereses económicos de los isleños de las Malvinas.

El secretario inglés declaró que su Gobierno está determinado en asegurar que ninguna licencia de exportación o comercio tenga el potencial de ser uti-

lizado por el país sudamericano para imponer un bloqueo económico sobre las islas en disputa o inhibir los reclamos de sus legítimos derechos para desenvolver su propia economía.

Nuevas restricciones sobre la exportación y el comercio de bienes que requieren licencia para los militares argentinos serán introducidas con efecto inmediato. En el futuro, ninguna licencia será otorgada para uso militar, o cualquier mercancía de uso dual [...] a menos que exista una situación excepcional. (SIPRI, 2012, p. 7)

El documento explica que 36 licencias estándar y 6 licencias abiertas fueron revocadas a partir de esta nueva política. Conjuntamente, se afirma que esta nueva modalidad no aplica para aquellos usuarios finales que no son militares. Destaca el informe que se aprobaron 35 licencias SIEL por un total de £6.226.625 y 9 fueron rechazadas (SIPRI, 2012, p. 17). Lo exportado hacia la Argentina corresponde a las categorías ML1 y ML3, rifles y municiones deportivas (SIPRI, 2012, p. 76).

El informe corregido señala que se otorgaron 35 licencias SIEL, de las cuales 23 eran de uso militar y 12 para uso no militar. Las de uso militar fueron componentes para motores de aeronaves (revocado), componentes para aviones militares (revocado), munición para armas pequeñas, y armas deportivas. Las de uso no militar fueron patógenos animales, químicos para farmacéutica, componentes para re-

actores nucleares, equipamiento para criptografía, cámara para imágenes, televisores para radiación, software criptográfico, equipamiento solar apto para uso espacial, equipamiento para biotecnología.

Fueron rechazadas nueve licencias de exportación de uso militar. Los rechazos correspondieron a componentes para asientos eyectables, componentes para equipamiento de aeronaves operativas en áreas confinadas, componentes para motores de aeronave, componentes para radares militares, componentes para apoyo aéreo de aeronaves, componentes para motores navales, componentes navales, tecnología para combate aéreo.

Además, fueron revocadas 36 licencias para componentes de aviones, componentes para barcos de combate, componentes para destructores, componentes para asientos eyectables, componentes para aviones militares, componentes para uso terrestre de aviones militares, componentes para guiado y navegación, componentes para radares militares, componentes para apoyo aéreo, componentes para aviones de entrenamiento, componentes para aeronaves de transporte militar, componentes para helicópteros militares, componentes para motores navales y radares militares. Por último, fueron revocados componentes para armaduras corporales (Gov.uk, 2012b, pp. 33-35).

Desde OIEL se aprobaron nueve licencias para equipamiento criptográfico,

hidrófonos, armas deportivas, componentes para aeronaves militares (revocado), componentes para navegación marina, software criptográfico y acelerómetros. Fueron rechazadas cinco licencias para componentes para naves de combate aéreo, equipamiento militar de respiración de tripulación aérea y componentes para naves militares varios. Fueron revocadas seis licencias para software de comunicación militar, componentes para motores navales, material criptográfico, tecnologías de comunicación militar, componentes para aviones militares (Gov.uk, 2012b, pp. 36 y 37).

2013

El documento señala que se exportaron a la Argentina 619 rifles deportivos correspondientes a la categoría SIEL (Gov.uk, 2013, p. 55). Este informe ratifica aquello que se establecía en el del año anterior en cuanto a la nueva política de restricción para la Argentina, en tanto se trate de bienes de uso dual o cuyo usuario final sea militar (Gov.uk, 2013, p. 38). También se documenta la licencia de exportación SIEL de 20 ítems para armas de aire comprimido y de calibre menor (ML1), dos ítems para municiones inertes y espoletas (ML3) y un ítem para bombas, torpedos, cohetes, misiles u otros elementos relacionados como equipamiento para guiado y navegación, o sistemas de protección de vehículos aéreos contra misiles (ML4), lo que constituye la excepción a la política explícitamente aludida por las autoridades responsables británicas (Gov.uk, 2013, p. 78).

El informe corregido señala que se otorgaron 32 licencias SIEL, de las cuales 22 eran para uso militar y 10 para uso no militar. Las primeras fueron componentes para armas deportivas, munición para armas deportivas, armas deportivas y miras para armamento deportivo. Las segundas fueron equipos para criptografía, patógenos humanos, cámaras para imágenes, aleación de metal, software criptográfico y equipamiento sumergible. Fueron rechazadas tres licencias de componentes tanto para criptografía, como para aviones militares, así como equipamiento solar apto para uso espacial (Gov.uk, 2013b, pp. 32-24).

Se otorgaron desde OIEL cinco licencias para láseres, gatillos, tecnología militar para artillería, radares o misilística, software para equipo inercial e hidrófonos (Gov.uk, 2013b, p. 35).

2014

El documento no da cuenta de ninguna licencia de exportación a la Argentina. Este informe ratifica aquello que se establecía en el del año anterior en cuanto a la nueva política de restricción para la Argentina, en tanto se trate de bienes de uso dual o cuyo usuario final sea militar (SIPRI, 2014, p. 35).

El informe corregido señala que se otorgaron 28 licencias SIEL, de las cuales 20 eran de uso militar y 8 para uso no militar. Las primeras fueron escudos balísticos antidisturbios, componentes para cascos militares,

componentes para rifle de francotirador, componentes para arma deportiva, monturas para armas, munición para armas pequeñas, rifle de francotirador, armas deportivas y escopetas deportivas. Las segundas fueron equipos para protección civil, equipamiento para agentes de control de disturbios, productos con deuterio, equipamiento criptográfico, cámaras para imágenes, productos con radio-226, productos con torio, semiconductores, software para criptografía y detector de gas tóxico. Fueron rechazados componentes para equipos de comunicación militar y cámaras para imágenes (Gov.uk, 2014b, pp. 33 y 34).

Desde OIEL se otorgaron cuatro licencias para patógenos animales, componentes para sonar, transductores de presión y software para equipo inercial. Fue rechazada la licencia para hidrófono remolcable y vehículos militares de combate de Sudáfrica (Gov.uk, 2014b, p. 35).

2015

El documento no da cuenta de ninguna licencia de exportación a la Argentina. Este informe ratifica aquello que se establecía en el del año anterior, en cuanto a la nueva política de restricción para la Argentina, mientras se trate de bienes de uso dual o cuyo usuario final sea militar (SIPRI, 2015, p. 31).

El informe corregido señala que se otorgaron 17 licencias SIEL, de las cuales una era de uso militar y 8 para

uso no militar. La primera fue para armas deportivas. Las segundas fueron detectores de explosivos de uso civil, componentes para reactores nucleares, componentes con helio, fibras y filamentos, cámaras para imágenes, equipo de seguridad informática, aleación metálica, generador de neutrones, material de níquel, software para seguridad informática, software para generador de rayos X, tecnología para generación de rayos X, acelerador de rayos X, escopetas deportivas e hidrófonos. Fueron rechazadas 4 licencias de uso militar, entre las cuales se encuentran equipamiento para test balístico, software y componentes, equipamiento para la producción de munición de armas pequeñas y componentes para aviones militares (Gov.uk, 2015b, pp. 32 y 33).

Desde OIEL se aprobaron dos licencias para componentes de seguridad informática e hidrófonos. Fueron rechazados cuatro ítems, entre los cuales se encuentran equipo de protección civil, miras para armas, componentes para seguridad informática y material de apoyo de aeronaves militares (Gov.uk, 2015b, p. 34).

2016

El documento evidencia 40 licencias SIEL de exportación, de las cuales 6 son categorizadas como de uso militar, 32 no militar y 2 para uso dual. Las SIEL nombradas como militares corresponden a 4 licencias para armas de aire comprimido y de calibre

menor, una licencia para municiones inertes y espoletas, y una para placa blindada para protección. En el documento están especificados dentro de estas licencias varios ítems: armadura blindada, componentes para armaduras, cascos militares, municiones para armas pequeñas, escopetas deportivas, munición para escopeta deportiva, visor nocturno y mira de precisión para armas de fuego. De los ítems no militares constan las licencias para componentes de reactores nucleares, componentes de deuterio, aparatos para iniciar explosivos, cámaras, equipamiento para seguridad informática, software para equipamiento de seguridad informática, escopetas deportivas, tecnología para generación de rayos X y equipamiento de rayos X. De uso dual, por último, las licencias fueron para visor directo de imágenes, cámaras, armas deportivas y escopetas deportivas. Fue rechazada una licencia de uso militar, por ser controlada por regímenes de control de armas de destrucción masiva (Gov.uk, 2016, pp. 36 y 37).

Desde OIEL se exportaron equipos y software de tecnologías de información, formación de hidrófono remolcable, material para sellado de aviones, equipamiento de navegación, guiado y control, equipamiento inercial, equipamiento acústico para fondos marinos, componentes para equipos inerciales, equipamiento inercial, magnetómetros, sistema de posicionamiento marino y equipamiento para sonar (Gov.uk, 2016, p. 38).

Un nuevo gobierno, ¿una nueva relación?

El entonces primer ministro del Reino Unido, David Cameron, llamó por teléfono a su par electo en las elecciones presidenciales de 2015, en las que Mauricio Macri resultó ganador por una ajustada segunda vuelta. En dicha comunicación, Cameron le expresó sus felicitaciones y acordaron que se abría una oportunidad para fortalecer las relaciones bilaterales, y desarrollar las inversiones y el comercio existente. El primer ministro dio apoyo a las reformas económicas de mercado para llevar adelante y las relaciones de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur (Gov.uk, 26 de noviembre de 2015).

El primer ministro, Cameron, se encontró posteriormente con el presidente en funciones, Mauricio Macri, y ambos acordaron que había una oportunidad de embarcarse en un nuevo capítulo en las relaciones entre ambos países. Hablaron de las reformas económicas, del comercio y las inversiones, y de las islas Malvinas. Discutieron cómo el país europeo podría ayudar a la Argentina en los planes de reformas en la economía, particularmente en energía, transparencia y ciencia. De acuerdo con ambos mandatarios, las reformas económicas en la Argentina podrían llevar a grandes oportunidades de negocios para los inversores británicos en infraestructura, petróleo, gas, minería, agroindustria (Gov.uk, 21 de enero de 2016), es decir, varios de los sectores estratégicos de la economía del país sudamericano.

Posteriormente, al calor de los sucesos de política exterior y que le dieron un color diferente a las relaciones bilaterales, el Gobierno británico emitió un comunicado de prensa en el que celebraba que

[...] el Reino Unido recibió con un rotundo éxito la visita de la Armada Argentina en Julio de 2016 mediante el ARA Libertad a la ciudad de Liverpool. La visita fue parte del reinicio de las relaciones con la Argentina bajo la administración Macri. La última vez que esta nave de entrenamiento visitó el Reino Unido fue en 2003. (Gov.uk, 19 de diciembre de 2016)

Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores británico, tras una sensible mejora en las relaciones con los argentinos desde la elección de Macri como primer mandatario –según consigna la web parlamentaria–, “se dio un gran paso tras una década de dificultades dado el enfoque aislacionista del gobierno anterior” (Gov.uk, 12 de septiembre de 2016), aludiendo a Cristina Fernández de Kirchner. Se destaca que no se producía una visita semejante desde 2009, cuando Fernández de Kirchner se encontraba en su primer mandato, y que el diálogo significó un gran avance para tender vínculos aéreos con el territorio argentino. Asimismo, recalcó el derecho de los habitantes de las islas a permanecer siendo ciudadanos británicos.

Al día siguiente, ambas partes hicieron una declaración conjunta que abarcaba

varios de los tópicos de la agenda bilateral del nuevo Gobierno de Macri y el de Cameron. Concretamente, en lo relacionado con el objeto de estudio del presente trabajo, se destaca el punto 3 de cooperación en Ciencia y Tecnología, para la innovación y el mejoramiento productivo, así como la colaboración en materia de instituciones científicas y antárticas: todos temas sensibles y estratégicos para la política exterior y el desarrollo argentino, cuya posición ante una potencia como el Reino Unido es de mayor debilidad. Conjuntamente, en el punto 8 referente a Seguridad y Defensa, se acordó confrontar los desafíos globales a la paz y la estabilidad mundial, y la cooperación de las Fuerzas Armadas de ambas naciones. El punto más importante de la relación bilateral (punto 10) establece la cooperación y el diálogo entre ambas partes. “En este contexto fue acordado tomar las medidas apropiadas para remover los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo el comercio, la pesca, el transporte y la explotación hidrocarburífera” (Gov. uk, 14 de septiembre de 2016). Esto rompe con la política de los Kirchner de no permitir ni facilitar el enclave colonial en territorio argentino y la explotación de sus recursos y su espacio geográfico. El Estado europeo se encargó de aclarar que el diálogo y la soberanía no estaban en agenda, pues “nada de la discusión o la declaración afecta a la soberanía de las islas y el Reino Unido continúa absolutamente claro en su apoyo a los derechos de

los isleños” (Gov.uk, 15 de septiembre de 2016).

Conclusiones y evidencias

La evidencia muestra que la política del Reino Unido fue limitar tecnológicamente a la Argentina en materia militar, pero no cortar toda transferencia. No obstante, los datos disponibles conseguidos muestran que dicha limitación no era total, sino segmentada y condicionada a la política de control británica, como puede observarse desde 1997. Pero la guerra ocurrió en 1982 y tras la victoria de la potencia europea distintas aproximaciones a la relación bilateral ocurrieron desde Argentina y motivaron las políticas tecnológicas inglesas. El Gobierno de Alfonsín (1983-1989), heredero de las políticas de la dictadura militar que llevaron a la guerra en el Atlántico Sur, vio reducida su acción política, limitada por crisis políticas y económicas internas. El Gobierno de Menem (1989-1999) comenzó a gobernar en la transición Posguerra Fría. El mundo adoptaba políticas liberales, democratización, apertura de las economías: otro escenario institucional y geopolítico. En 1990 se restablecieron formalmente las relaciones bilaterales entre los británicos y los argentinos, y los canales de comunicación diplomática se reestablecieron, siempre con las limitaciones correspondientes, dado el conflicto por las Malvinas, siempre abierto. En efecto, esto puede corroborarse a partir de los documentos de 1997 y en adelante con los datos aquí presentados en cuanto a las exportacio-

nes, tanto de material militar completo, como de tecnologías de uso dual.

También se podrán observar unos movimientos ascendentes de las figuras presentadas en este trabajo, cuando la recuperación económica argentina tuvo lugar hacia la mitad de la década de 2000, y cómo a partir de la década de 2010, cuando se disparan nuevamente conflictos bilaterales por disputas en relación con las Malvinas caen las exportaciones y suben los rechazos para las licencias de exportación. La incógnita para un próximo trabajo será estudiar qué pasó con el Gobierno de Macri, hasta llegar al final de su mandato (termina formalmente en 2019), cuya política exterior dio un giro hacia Gran Bretaña y las Malvinas, y dicho dato es reconocido por los propios documentos publicados por el Parlamento británico.

Sin embargo, se pueden obtener algunas conclusiones preliminares a partir del informe de 2016, cuyos datos sugieren un cambio. En efecto, durante el primer año de gestión del presidente Macri la exportación del Reino Unido a la Argentina en tecnologías de uso dual y militar ha mostrado un incremento significativo, después de un par de años en los que las sumas totales estaban en cero. ¿Se mantendrán estas cifras en el tiempo? ¿Continuará creciendo el número de exportaciones de tecnologías sensibles a la Argentina durante esta administración? Es claro que

habrá que esperar los datos oficiales publicados por el Gobierno británico. No obstante, creemos que el cambio de política internacional de Macri sí muestra que existió y existe hoy –en menor grado– una geopolítica de restricción tecnológica.

El Gobierno de Macri ha mostrado claras señales a Londres sobre sus alianzas internacionales, sobre la posición del nuevo Gobierno argentino con respecto a las Malvinas y al Atlántico Sur que, si bien en lo formal no se renuncia al reclamo de soberanía, es claro que no se ejercerán presiones sobre los isleños ni los intereses británicos para hacer costoso el sostenimiento económico del enclave colonial. ¿Cuál ha sido el resultado inmediato?, un aumento de las licencias de exportación.

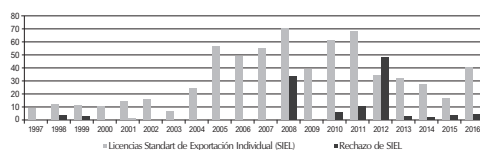


Figura 2. Licencias SIEL y rechazo del Reino Unido a la Argentina

Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales del Reino Unido.

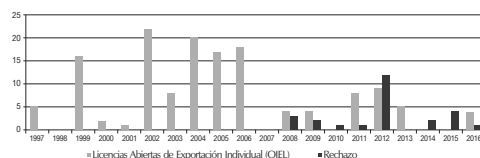


Figura 3. Licencias OIEL y rechazo del Reino Unido a la Argentina

Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales del Reino Unido.

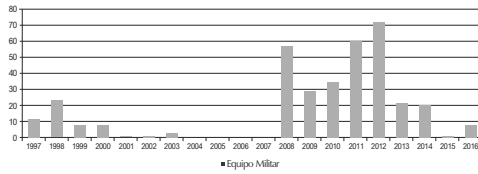


Figura 4. Exportación equipo militar del Reino Unido a la Argentina

Fuente: elaboración propia, a partir de datos oficiales del Reino Unido.

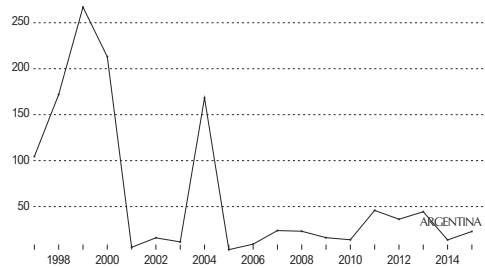


Figura 6. Importaciones de armas a precios constantes en US\$ de 1990 (1997-2015)

Fuente: Banco Mundial (2016).

El gasto militar argentino ha descendido sistemáticamente tras la guerra de 1982, y continuó en la década de 1990 en sintonía con una nueva política exterior basada en la inserción internacional alineada con el nuevo orden mundial liberal hegemonizado por Estados Unidos, tras la desaparición de la Unión Soviética. También las importaciones de armamento han descendido sistemáticamente.

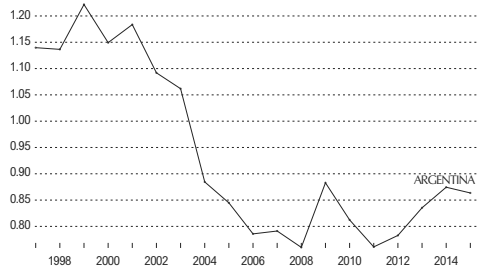


Figura 5. Gasto militar en porcentaje del producto interno bruto (1997-2015)

Fuente: Banco Mundial (2016).

Teniendo en cuenta los datos aquí aportados, ¿qué se puede concluir? Que existió una política de restricción tecnológica hacia los argentinos que se describe en los documentos del Gobierno del Reino Unido, en los cuales explícitamente se hace mención a la política de proteger los intereses de este país en las Malvinas, y no poner

en peligro a la población, las tropas militares ni el territorio con cualquier transferencia directa de material bélico o tecnologías de uso dual que podrían ser utilizadas militarmente contra los objetivos que esta política pública decide proteger en el Atlántico Sur. Pero si la política del gobierno de turno es una como la de Menem –que propicia una buena relación con los estadounidenses y sus aliados europeos–, la posibilidad de adquirir tecnologías británicas por parte del Gobierno argentino son muy superiores a las que tiene un Gobierno como el de Cristina Fernández de Kirchner, que genera una política mancomunada con los países de la región para dificultar el abastecimiento de las islas Malvinas, por lo cual, y en consecuencia, las limitaciones a las exportaciones son absolutas.

¿Por qué en este trabajo ha sido denominado *geopolítica de la limitación tecnológica*? Porque se trata de una política con anclaje territorial, con construcción de imaginarios geopolíticos basados en percepciones estratégicas sobre la Argentina, relacionadas con la historia militar reciente, pero

también porque existe una acción planificada para evitar capacidades tecnológicas que puedan incrementar el poder de fuego argentino en el Atlántico Sur. Esa política está institucionalmente organizada con el control del Estado para la exportación de tecnologías y la participación activa en organismos institucionales internacionales. Así, el Parlamento de Londres limita la exportación al Gobierno en Buenos Aires, pero también destaca la participación diplomática del país sudamericano en organismos de control de armas de destrucción masiva y no proliferación. Es decir, la estrategia es global y local, a partir de instituciones nacionales e internacionales, respectivamente. La geopolítica británica consiste en debilitar la posibilidad argentina de conseguir tecnologías que puedan afectar sus intereses, en un doble juego que los compele a participar en el juego liberal del control internacional, siempre en consonancia con las políticas de los países centrales; asimismo, limita directamente los intereses en la relación bilateral. Los datos muestran que esta política ha sido muy efectiva.

Referencias

- Agnew, J. (1995). *Mastering space. Hemony, territory and international political economy*. Nueva York: Routledge.
- Agnew, J. (2005). *Geopolítica. Una revisión de la política mundial*. Madrid: Trama.
- Blinder, D. (2016). Sobre la cuestión dual: apuntes para pensar la periferia. *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional [GESI]. Universidad de Granada*. Recuperado de <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/sobre-la-cuesti%C3%B3n-dual-apuntes-para-pensar-la-periferia>.
- Dodds, K. (2007). *Geopolitics: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Lacoste, Y. (2011). Investigación sobre el bombardeo de los diques del río Rojo (Vietnam, verano de 1972). Método de análisis y reflexiones de conjunto. *Revista Geopolítica(s)*, 2(2), 313-337.
- Lacoste, Y. (2011). Del razonamiento geográfico, táctico y estratégico al razonamiento geopolítico: los comienzos de Herodote. *Revista Geopolítica(s)*, 2(2), 339-342.
- La Nación (21 de enero de 2012). "La Argentina no intimida a nadie, sólo reclama un derecho irrenunciable", sostuvo Randazzo. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1442349-el-canciller-ingles-pidio-al-gobierno-detener-sus-intentos-de-intimidacion-a-los-habitantes->
- Martin, L. (1992). Institutions and Cooperation: sanctions during the Falkland Islands Conflict. *International Security*, 16(4), 143-178.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press.

- Parliament.uk (26 de abril de 2012). *Written Ministerial Statements*. Recuperado de <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201212/cmhansrd/cm120426/wmstext/120426m0001.htm#12042672000002>
- Phythian, M. (2000). *The politics of british arms sale since 1964: "to secure our rightful share"*. Manchester: Manchester University Press.
- Ruttan, V. (2006). *Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2015). *TOP 100 arms-producing and military services companies, 2014*. Recuperado de <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf>
- Gov.uk (3 de agosto de 2012). *Current arms embargoes and other restrictions*. Recuperado de <https://www.gov.uk/guidance/current-arms-embargoes-and-other-restrictions>
- Gov.uk (11 de septiembre de 2012). *Brokering (trade) of dual-use items*. Recuperado de <https://www.gov.uk/guidance/brokering-trade-of-dual-use-items>
- Gov.uk (3 de agosto de 2012). *UK Strategic Export Control Lists*. Recuperado de <https://www.gov.uk/guidance/uk-strategic-export-control-lists-the-consolidated-list-of-strategic-military-and-dual-use-items>
- Gov.uk (12 de septiembre de 2012). *Standard Individual Export Licences*. Recuperado de <https://www.gov.uk/guidance/standard-individual-export-licences>
- Gov.uk (14 de agosto de 2012). *Open Individual Export Licences*. Recuperado de <https://www.gov.uk/guidance/open-individual-export-licences>
- Gov.uk (14 de abril de 2014). Annex E-Open Individual Export Licences: extant. *Department for Business, Innovation & Skills*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/303323/supporting-doc-foi-140495-annex-e.csv/preview
- Gov.uk (diciembre de 2015). UK strategic export control list. *Department for International Trade*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/488993/controllist20151225.pdf
- Gov.uk (26 de noviembre de 2015). *PM call with President-elect Macri: 26 November 2015*. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/news/pm-call-with-president-elect-macri-25-november-2015>
- Gov.uk (21 de enero de 2016). *PM meeting with President of Argentina: 21 January 2016*. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/news/pm-meeting-with-president-of-argentina-21-january-2016>
- Gov.uk (12 de septiembre de 2016). *Foreign Office Minister Sir Alan Duncan arrives in Argentina for bilateral talks*. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/news/foreign-office-minister-sir-alan-duncan-arrives-in-argentina-for-bilateral-talks>

- www.gov.uk/government/news/foreign-office-minister-sir-alan-duncan-arrives-in-argentina-for-bilateral-talks
- Gov.uk (14 de septiembre de 2016). UK and Argentina joint communiqué: 13 September 2016. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/publications/communique-between-argentina-and-the-united-kingdom/uk-and-argentina-joint-communique>
- Gov.uk (15 de septiembre de 2016). UK and Argentina agree joint statement on areas of mutual cooperation. Recuperado de <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-argentina-agree-joint-statement-on-areas-of-mutual-cooperation>
- Gov.uk (19 de diciembre de 2016). MOD: single departmental plan 2015 to 2020. Recuperado el 9 de marzo de 2017, de <https://www.gov.uk/government/publications/mod-single-departmental-plan-2015-to-2020>
- Gov.uk (2008b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2008 31st 2008*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559474/strategic-export-controls-country-pivot-report-2008.pdf
- Gov.uk (2009b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2009 31st 2009*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32928/sec-2009-ar-data.pdf
- Gov.uk (2010b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2010 31st 2010*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32922/sec-country-pivot-report-09.pdf
- Gov.uk (2011b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2011 31st 2011*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559651/strategic-export-controls-country-pivot-report-2011.pdf
- Gov.uk (2012b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2012 31st 2012*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/559653/strategic-export-controls-country-pivot-report-2012.pdf
- Gov.uk (2013b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2013 31st 2013*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/607849/2016Q4-strategic-export-controls-country-pivot-report-2013.pdf
- Gov.uk (2014b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2014 31st 2014*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/583191/

- [strategic-export-controls-country-pivot-report-2014.pdf](#)
- Gov.uk (2015b). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2015 31st 2015*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/607865/2016Q4-strategic-export-controls-country-pivot-report-2015.pdf
- Gov.uk (2016). *Strategic Export Controls. Country Pivot Report. 1st January 2016 31st 2016*. Recuperado de https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/608027/2016Q4-strategic-export-controls-country-pivot-report-2016.pdf
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (1997). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 1997*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (1998). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 1998*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (1999). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 1999*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2000). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2000*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2001). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2001*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2002). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2002*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2003). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2003*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2004). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2004*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute [SIPRI] (2005). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2005*. Recuperado de <https://www.sipri.org/>

- databases/national-reports/United%20Kingdom
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2006). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2006*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2007). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2007*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2008). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2008*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2009). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2009*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2010). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2010*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2011). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2011*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2012). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2012*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2013). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2013*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2014a). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2014*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2014b). *Arms Industry Database*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>
- Stockholm International Peace Research Institute* [SIPRI] (2015). *United Kingdom Strategic Export Controls: Annual Report 2015*. Recuperado de <https://www.sipri.org/databases/national-reports/United%20Kingdom>

rev.relac.int.estateg.segur.13(1):147-162,2018

Insecurity and its impact on tourism in Guerrero: a spatial approach, 1999-2014*

Roldán Andrés-Rosales**

Luis Alberto Sánchez-Mitre***

José Nabor Cruz Marcelo****

Abstract

Insecurity has led to slow growth in the different regions in Mexico. But it has influenced much more in the touristic areas of the country. This is the case of the municipality of Acapulco Guerrero, place considered as one of the most insecure worldwide. Through the prevalent information on insecurity in the municipalities of the country available in the National Institute of Geography and Statistics (INEGI for its acronym in Spanish) and the information on the income of tourism provided by SESNSP of the period 1999-2014, we constructed an index of violence, which shows that the highest concentration of insecurity is located in Acapulco and Chilpancingo principally. This problem has negatively influenced the growth of the region, given its significant impact on tourism.

Recibido: 8 de julio de 2017
Evaluado: 4 de septiembre de 2017
Aceptado: 29 de septiembre de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Andrés-Rosales, R.; Sánchez-Mitre, L.A. y Cruz, J. (2018). Insecurity and its impact on tourism in Guerrero: a spatial approach, 1999-2014. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 147-162. DOI: <https://doi.org/10.18359/rries.2977>

* This paper is a product from the work of the Institute of Economic Research, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

** Conacyt researcher and professor at the Faculty of Higher Studies Acatlan, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-mail: roldandres@apolo.acatlan.unam.mx

*** Bachelor's Degree Student at the Faculty of Higher Studies Acatlan, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-mail: l.alberto.mitre@gmail.com

**** Researcher at the Institute of Economic Research, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-mail: jnabor@unam.mx

Keywords: Insecurity; tourism; economic growth.

JEL Classification: O18, O40, O47, R11, R12 and Z32

La inseguridad y su impacto en el turismo en Guerrero: un enfoque espacial, 1999-2014

Resumen

La inseguridad ha ocasionado un lento crecimiento en las diferentes regiones mexicanas. Pero ha influido mucho más en las zonas turísticas del país, ejemplo de ello es el municipio de Acapulco Guerrero, lugar considerado como una de las más inseguras a nivel internacional. Mediante la información prevaleciente sobre la inseguridad en los municipios del país disponible en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) e información sobre el ingreso del turismo que proporciona SESNSP del periodo 1999-2014, construimos un índice de violencia con el que mostramos que la mayor concentración de la inseguridad se localiza en Acapulco y Chilpancingo principalmente, y que este problema ha influido negativamente en el crecimiento de la región dado su impacto significativo en el turismo.

Palabras clave: inseguridad; turismo; crecimiento económico.

Insegurança e seu impacto no turismo em Guerrero: uma abordagem espacial, 1999-2014

Resumo

A insegurança levou a retardar o crescimento em diferentes regiões do México. Mas tem influenciado muito mais em áreas turísticas do país, exemplo é o município de Acapulco Guerrero, um lugar considerado um dos mais inseguros internacionalmente. Pela informação que prevalece sobre a insegurança em municípios do país disponíveis no INEGI e informações sobre turismo de renda proporciona SESNSP do período 1999-2014, construímos um índice de violência com que vamos mostrar que a maior concentração de insegurança esta localizadas principalmente em Acapulco e Chilpancingo, e este problema tem influenciado negativamente o crescimento da região dado ao seu impacto significativo no turismo.

Palavras-chave: Insegurança; turismo; crescimento econômico.

Introduction

From the 1950s to 1970s, the Mexican tourism boom began in Acapulco, Guerrero, under the government of President Miguel Aleman (1946-1952); he was looking forward to having a place in Mexico that could be a national and international destination and began to lay the foundations for developing it as a touristic destination. However, it was not from 1980 to 2000 that this municipality became the primary, national and international destination of the country. In recent years, Acapulco is only visited mostly by domestic tourism because of the growing and widespread violence and insecurity.

The growing insecurity and drug trafficking observed during President's Felipe Calderon administration (2006-2012) have significantly influenced the country's economic growth, but the most affected cities have been those with international attractiveness, such as Acapulco. This insecurity has greatly impoverished municipalities, whose primary source of growth and development is the international and national tourism.

In this work, we are focused on the economic growth trend that affects the state of Guerrero in the last years, and we relate it with some indicators such as the prevailing insecurity in the entity, currently classified as one of the most dangerous in the world. Also, we analyze its productive structure and its direct and indirect impact on tourism

growth. Unlike other studies that relate economic growth to tourism, we will focus on how this activity has been adversely affected by increased insecurity from a spatial perspective.

According to the Ministry of Tourism (SECTUR for its acronym in Spanish), we found that in 2014, Mexico City presented a share of almost 17% of total employment generated by tourism in the country. In the same year, Jalisco had approximately 8%, the State of Mexico almost 7%, Veracruz 5%, and Guerrero received only 2% of the national total. The highest percentages of the average rate of employment growth generated by tourism from 2004 to 2014 were observed in Chiapas with a rate of 8.6%, Mexico State 8.5%, Querétaro 8.2%, and Tabasco 8.2%. Referring to the percentage share of tourism from total GDP of the entity, we found that in 2014, Quintana Roo had a 44% share respect to its GDP, while Baja California Sur and Nayarit accounted for 28%; in Guerrero, it was 21% and almost 19% in Morelos. The highest observed average growth of the tourism sector was observed in Morelos with almost 12%, San Luis Potosí 10%, Nayarit almost 9% and Guanajuato 7.6%. In Guerrero, this growth was only 0.33%. We observe that the growth of the tourism sector has been lower than the national average in this entity, which could be a first account of how the prevailing insecurity causes poor economic performance.

Given the importance of tourism in job's creation, we are focusing on stu-

dying its trend in the city of Acapulco, Guerrero. In this way, we can detect the direct impact of the insecurity on the growth of the region.

The present work is divided into three main sections. In the first one, we address the regional importance, economic growth and its links with tourism and the prevailing insecurity in the Mexican economy. In the second section, we describe the information used in the models and perform an exploratory analysis of the insecurity in the entity, where we show the municipalities that presented a high-growth of this problem and the ones with a reduction of it. In this section, we also describe the importance of the spatial approach within the regional studies. In the third part, we present the empirical evidence, where we obtain the main findings of the work. Finally, we give our conclusions.

Theoretical background of the region and economic growth

Since activities develop in space, and different localities and areas have non-homogeneous characteristics that often are not included in an economic or econometric model. With the regional studies, we analyze the activities carried out in these spaces taking into account their particular characteristics such as society, area, culture, type of people who inhabit it, its geographical position, its socioeconomic structures, issues generated from the interaction of individuals, among other factors. Defi-

ning a region varies according to the author and approach under which the study is conducted; Richardson (1986) points out that a region is conceived as a set of different nodes of different sizes (cities, towns, villages and sparsely populated rural areas) linked functionally and structurally.

Within the regional analysis, there are different classifications and definitions more disaggregated than the previous description of a region. Czamanski (1973) makes a conceptualization and divides it up to reach differences between area and region; for example, by zone. He refers to a zone by "a latitudinal belt obtained by a cut in a sphere," although it is currently used to distinguish a place that has different characteristics from the space surrounding it. While he defines a region as "an area within of the national economy, with a structure sufficient and complete to operate independently, although it maintains close ties with the rest of the economy." By region, we refer to a particular space that has its own and different characteristics from the others, which means that the distribution of natural resources is heterogeneous. Polése (1998), mentions that the intrinsic features of the region will be the cause of differences between regions. According to this author, these differences are because the resources are not evenly distributed throughout the territory. Some areas have higher advantages than others concerning the wealth of natural resources. This phenomenon causes people and companies to migrate from one place to

another searching for better opportunities for their development and personal well-being.

Regional development and growth are closely linked to economic geography. Fujita (2000) mentions that geographical research is dedicated to the study of the causes of economic activities taking place at a precise location. It means that by the attractiveness of each region, some can concentrate manufacturing activities, like some areas of the north and center of Mexico do. Cities like Monterrey, Nuevo Leon, San Luis Potosí, Guadalajara, Querétaro and the State of Mexico, are the main ones that attract industries. While the tertiary activity, mostly the financial activity has been concentrated in Mexico City. But regions that have natural resources and a privileged geographic position have other factors and events that drive its economic growth and development. As an example, we have Acapulco, Guerrero, a city that makes use of its natural advantages such as climate, and the characteristics of the sea. This advantage tends to potentiate it as an international tourist destination, meaning that the motor that potentiates its growth is different and not limited to the development and growth of the manufacturing industry, as stated by Kaldor's laws (1984).

Considering that the growth of the regions comes from different sources, we will focus on the areas or spaces that are dedicated to tourism, specifically, in Acapulco, Guerrero. First of all, because it is one of the most demanded

destinations by the national tourism and secondly because it is considered one of the most dangerous international tourist destinations.

Tourism is one of the most growing sectors of the world economy, which can promote much of the economic development either directly or indirectly. Directly when it stimulates the activities related to the service sector, like great hotel's complexes, restaurants and people focused on offering recreational and touristic services. Indirectly when it influences the growth of the primary and secondary sectors by the goods that are produced by the former and consumed (demanded) by visitors. Services increase the income of the beneficiary entity or region since it stimulates the aggregate request of the revenue obtained by this item. It means that the expenditure that the tourist makes in the national territory represents an initial injection in the economy, translated into income perceived by the factors of production of the tourist sector, which in turn gives indirect effects in the marketplace. This is because a portion of these revenues is used for the purchase of goods and services for the operation of the industry itself. Those payments made on the acquisition of property and services, in turn, creates induced effects because those who receive this income is also used for the payment of goods and services and thus successively (Alfaro Navarro and López Ruiz, 2008).

Almirón, Bertoncello, Kuper and Ramirez (2008, p. 13) believe that

[...] tourism is seen as an economical alternative, which allows the generation of income and land redistribution, this requires fewer investment costs compared to other activities and contributes to transform the productive structure and to diversify the economy. Tourism is proposed as an instrument for generating jobs by attributing the capacity to absorb large volumes of work: travel often appears as an 'economic alternative' for traditional productive sectors such as the agricultural sector.

particularly for territories that do not have the potential to attract either industry or specialized services. Since agrarian activity in Mexico, specifically in the south part of the country, is traditional and for subsistence, it cannot be the development or growth of the region; then tourism is considered an excellent alternative to enter the path of active and sustained development of the weak areas of Mexico.

Many regions share similar problems even though there are regional heterogeneity and natural advantages. One of these issues is the prevailing insecurity that has intensified during the last years, which not only affects the growth dynamics of the different states of the country but also limits their development. Hence, it is one of the significant challenges that the various states of the country and municipalities face today and that have not been solved.

The tourist activity not only influences economic factors, but it also generates

social enrichment known as "sociocultural positivities." Tourism is presented as a "social choice" to prevent population migration, enhances the common heritage and local identity, raises public awareness about the care of their resources and transforms their social reality (Almirón *et al.*, 2008).

Although there may be many positive factors generated by tourism, this does not exclude that there are also negative ones that undermine the economic development, generating a deterioration of the economy, society, and culture (negative impacts include increased pollution, drug addiction, prostitution, etc.). Thus, the economic growth of the regions is not sufficient; the growth must be translated into development. Within the conceptualization of economic development, this concept evolves and is transformed as society does, as countries, regions, and cities provide solutions to new problems, innovations and knowledge are disseminated within economic organizations and social (Vázquez, 2006).

Citizen security has been affected in different regions of the country, which has had an adverse impact on national and international tourism. This type of insecurity implies high social, and economic costs for the different regions, local governments, and municipal presidents, and becomes an impossible problem to solve since they lack economic resources and infrastructure to counter this problem. The insecurity directly affects the citizens of the region, the smooth functioning of busi-

ness and limits reinvestment of funds. Thus, the effects generated by insecurity are the increase of production costs, reduction of regional income and productivity, limited growth and limited economic spillovers, among others (Figueroa, Montes de Oca, Artavia and Marshall, 1997).

One of the main problems of public policy today is the one regarding the eradication of violence and insecurity in Mexican society, although the Government has created several strategies to combat insecurity, most of them have unfavorable or null results. The search for a solution to insecurity has become a crucial issue on the government agenda.

The problems mentioned above not only slow economic activity itself but also prevents society from its development, since it slows human capital, impoverishes families, limits new opportunities for young people and worsens problems such as social exclusion and income distribution. These factors generate stagnation in the region, and the society enters a vicious circle of poverty and fewer opportunities.

Insecurity situations not only affect a region's inhabitants, but it also extends its effects far beyond its border, even to areas that are not engaged in tourism. Polése (1998) believes that the regions within a country are more dynamic since they are much more open, and

goods flow more since there are not as many barriers as those found in an international context. This freedom makes the spread of problems, such as insecurity more natural; this is the case of Mexico. Insecurity has crossed all the states of the country; there is not a single case of a state without this national problem¹.

Among the works that highlight the importance of tourism for the Mexican economy, we find the one of Sánchez and Cruz (2016). They expose a relationship between the exchange rate and the evolution of the US economy and the flow of travelers to Mexico since a large percentage of travelers come from the United States of America. On the other hand, Sánchez and Cruz (2017) present a link between the recent insecurity and its effect on the tourism in Mexico, and the authors argue that the number of kidnappings reported between 1997 and 2016 has negatively affected the flow of international travelers/tourists/hikers to the country. Kidnappings increased significantly since 2010. Finally, Polanco and Torres (2017) analyze the relationship of criminal activity in the tourist destinations of Mexico.

As recognized by members of the tourism industry, the criminal acts observed in the 32 states of the Mexican Republic have a direct impact on the tourist activity. Therefore, it limits the

¹ This is the case of Merida, where insecurity has begun to increase. It was considered in previous years the safest city in the country.

arrival of a more significant number of visitors. Further, the US government has issued travel alerts, which impacted much more on the visits of American tourists to our country. In recent and specific cases, the states of Jalisco, State of Mexico, Guerrero, Michoacán, and Veracruz, have been affected by the mentioned alerts. For the US government, these states are considered as high risk for visitors (specifically in 2015). Roemer (2012) says that crime is a severe problem in the society, which generates irreversible damage to its victims, to the families of the victims and community as a whole. Also, the insecurity causes fear in the population of the region, and when this happens, the alienation of the society from the authorities is inevitable. In summary, citizen's confidence decreases as the insecurity increases; crime and fear impede economic development. At the microeconomic level, crime reduces the formation of human capital because it induces some individuals to develop criminal skills rather than socially productive activities. In the macroeconomic framework, it reduces certainty, undermines confidence and thus, discourages domestic and foreign investment (Roemer, 2012).

In general, we can say that the government must guarantee the safety of individuals, the protection of life, human rights and properties, under which the state justifies its monopoly over the legitimate use of force. Therefore, when the state fails to meet this primary function, its legitimacy is eroded (Es-trada, 2013).

Given the problem of insecurity, coupled with slow economic growth and decline of visitors in tourist regions, some studies have only related tourism to economic growth at an aggregate level, without incorporating its spatial character, an example of this is the work of Loría, Sánchez and Salas (2017). These authors analyze the impacts generated by the tourism growth in employment as determined by Okun's law. On the other way, Andrés-Sarasa (1998) also discusses the importance of tourism but related to women's employment. Further, Balaguer and Cantavella-Jorda (2002) study the economic growth and determine the direct impact that it has had on tourism growth.

Within the empirical evidence, the studies use the econometric technique of Autoregressive Vectors (VAR, for its acronym in Spanish) and its different variants. Unlike those works, this document presents a space panel approach, since we work with census panel information, meaning that there is no time series data available.

Approach to the model and the nature of the data

The data

The data used in this work comes from the Economic Census provided by INEGI from 1999 to 2014, as we know, these are census data related to economic activity one year before its publication. The data were deflated at 2008 prices.

We also use the population census provided by the same institution. We also use information provided by the Executive Secretariat of the National Public Security System. Given that the information on the registry of insecurity in the different areas could be biased to be considered underreported, Fajnzylber *et al.*, (2002) indicate that most crimes are underreported and that the problem is more severe in countries with weak security and judicial systems. For this reason, they argue that homicide is less underrepresented; taking these suggestions into account, in our Violence index was constructed to avoid that bias in information.

Econometric model approach

In this work, we use spatial econometric techniques developed by authors like Anselin (1988) and Lesage and Pace (2009), where the spatial weights matrix is incorporated as a way to capture the spatial influence. In this way, we can present different types of spatial models, such as the Spatial Autoregressive Model (SAR) that is proposed as follows: $y = \rho W y + X \beta + \varepsilon$; where

y is the endogenous variable, ρ is the spillover of the endogenous variable in a set of neighbouring regions (positive autocorrelation), W is a square and positive matrix, its dimension depends on the size of the data sample. The w_{ij} elements are spatial weights, where, in the case of absence of neighboring situation, the weights are zero. The elements of the main diagonal are zero due to the exclusion of the possibility of self. Following Anselin (1988) each element of the matrix is defined as:

$$w_{ij} = \begin{cases} 1 & \text{if } j \in N(i) \\ 0 & \text{others} \end{cases}$$

Where $N(i)$ is a set of neighbors j . By definition, $w_{ii} = 0$. Even though different types of neighborhoods are feasible and it is possible to incorporate different types of variables not limited only to the contiguity, we use the latter criterion. Finally, exogenous variables X , which influence the endogenous variable that in our case is the growth of Tourism per capita (GDPTURC) of the municipalities of Guerrero which is based on indexes such as the location coefficient², employed population

² Authors like Polese (1988), Andrés-Rosales and Villegas (2015), use specialization coefficient indexes for employment, productivity and GDP of the municipalities of Guerrero. The indicators are as follows: Employment Specialization Index (LQ).

Where:

- $E_{i,r,t}$ is the employment in sector i , region r , period t .
- $E_{r,t}$ is the employment in region r , period t .
- $E_{i,t}$ is the employment in the sector i in period t .
- E_t is total employment in period t .

$$LQ_{i,r,t} = \frac{\frac{E_{i,r,t}}{E_{r,t}}}{\frac{E_{i,t}}{E_t}}$$

A coefficient $LQ > 1$ indicates specialization, if $LQ > 2$ is considered as a strong conglomeration, and $LQ < 0.5$ is indicative of a low conglomeration.

It is possible that LQ could be high in sectors where there is one or low Number of companies, this is why the LQ is accompanied by an indicator of the number of companies and its occupation level.

index (CLTUR), productivity (IPPTUR), productive specialization (CETUR), and violence indexes (IVIOL, for its acronym in Spanish), the latter constructed by the principal components analysis, which includes variables such as: 1) damage to things; 2) sexual offenses; 3) homicide; 4) injuries; 5) theft, and 6) other crimes. These are categorized and presented in this form by the Executive Secretariat of the National Public Security System (SESNP³, for its acronym in Spanish), the source of the data used for measuring this indicator. In addition to the tourism sector, the other endogenous variable is the Entity's GDP per capita growth (GDPCTOT).

If the aforementioned spatial dependence is incorporated into the perturbations, it is done as follows: $y = \mathbf{X}\beta + u$, where $u = \lambda \mathbf{W}u + \varepsilon$. This type of model is known as the Spatial Error Model (SEM). Furthermore, the model known as SARAR is obtained from the union of the SAR and SEM models. However, if we incorporate the impact of the regions as an exogenous variable within the SAR or SEM model, we have: $y = p\mathbf{W}y + \mathbf{X}\beta + \mathbf{W}\mathbf{X}\beta + \varepsilon$, this type of models is known as spatial Durbin Model (SDM).

Exploratory analysis of insecurity and tourism

Figure 1 shows the evolution of GDP growth and homicides in Guerrero.

What we found is that the growth of the entity has remained constant throughout these periods while that of homicides has skyrocketed, especially since the second quarter of 2008, where it exceeded the dynamics of growth of the entity.

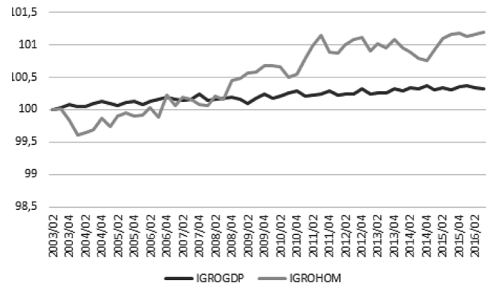


Figure 1. Index of GDP growth and homicides in Guerrero, 2003: 02 to 2016: 04

Source: Own elaboration with information available in INEGI for different years.

Figure 2 shows the violence index of 1999 and 2014, which is used to analyze the spatial agglomeration of insecurity. What we find is that the high-high growth of insecurity occurred in the municipalities of Acapulco de Juárez, Coyuca de Benítez and Chilpancingo de Los Bravos (darker-upper color), while in 2014 there were only two municipalities that were belonging to a violent cluster /o cluster of violence.



³ Government website that provides information on insecurity is “Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública” who was consulted for different years.



Figure 2. Lisa Cluster map for the violence index, 1999 and 2014.

Source: Own elaboration with information available in INEGI for different years.

Acapulco is a tourist area and presents the highest levels of insecurity in crimes such as damages and robberies. The case of Chilpancingo is something particular because it occupies the second place in other crimes and theft within the entity, but being an area not focused on tourism, the crimes committed in this municipality are different and basically are made in theft in public transport and assault by armed hand. Although homicides have also increased notably in recent years, which is why it is ranked as the second most violent municipality in the state according to SESNSP data

Empirical evidence of insecurity and tourism

Two types of models were estimated for the empirical evidence of this work, where the violence and growth rate of total crimes are exogenous variables. For these cases, we use the Spatial Panel Data (SPD), and the model is known as Spatial Durbin Model (SDM), which can be used to obtain direct, indirect and total impacts.

In table 1 we present the main findings. The models (1-2 and 5-6) correspond to the tourism GDP growth in the area as an endogenous variable, while in models 3-4 and 7-8 we use the total GDP of the region as the endogenous variable. In both cases, the violence index and total crimes are one of the exogenous variables. We find the following stylized facts and present them in the form of direct, indirect and total impacts, first for the tourism sector growth, and then for the GDP growth.

- 1) *Regarding the tourism sector growth in the region (models 1-2 and 5-6):*
 - a) Direct impacts: the variables of tourism specialization coefficient (CETUR) and wages coefficient (REMTUR) were not significant for any of the models estimated in this work. This implies that the tourism specialization and perceived remunerations have not influenced the growth of the tourism sector neither the growth of the entity. The location coefficient, which measures the employment concentration in the region, has a positive and significant impact on tourist production growth in the entity since it has a direct impact on this variable in almost 0.614 and 0.644 in the SARAR and SDM model estimates, respectively. On the other hand, the productivity index of the sector (IPPTUR) has positively influenced the tourism production growth (0.361 and 0.379). In the estimates mentioned above, we do not find empirical evidence that violence and total crime

directly influenced the tourism GDP growth, since the variables were not statistically significant.

- b) Indirect impacts: The findings point out that the increase in violence within the neighbors of a given region tend to positively influence their growth (0.054), which indicates that the increased violence of the residents of a region influence 0.05 % in the growth of a region while the total crimes do in 0.03%. The location coefficient has a negative impact on tourism growth in a given region in -0.239 and -0.234; the same happens with the wages (-0.045 and -0.044).
- c) Total impacts: The study indicates that the final or total impacts in the region can be higher or lower depending on the direct and indirect impacts. For example, the impact of tourism specialization has a value of -0.04, which means that it has a negative influence on tourism production growth, while wages have barely changed it by 0.07 and vio-

lence index does in -0.09 units on the average growth of tourism.

- 2) *GDP growth in the region (models 3-4 and 7-8).*
- a) Direct impacts: The study shows that the direct impacts of the tourism sector location on the growth of the region has been negative and is around -1.2% to -1.5%, while productivity has a positive impact on this variable by nearly 0.6%. Violence and total crime decrease economic growth by 0.36% and 0.87%, respectively.
- b) Total impact: the total impact of employment specialization adversely affects the growth of the entity, indicated by the value of the coefficients (-0.05 and -0.229). The remuneration does it positively, the same as the productivity of the tourism sector. What is important to note is that violence has negatively affected the growth of the region by 0.2%, while total crimes have negatively affected 1.4%⁴.

Table 1. Spatial Panel Data estimation, 1999 and 2014

Contiguity	Violence index				Total offences			
	GDPTURC (1)		GDPTOTC (2)		GDPTURC(3)		GDPTOTC(4)	
	SARAR	SDM	SARAR	SDM	SARAR	SDM	SAR	SDM
Direct impacts								
CETUR	-0.064	-0.067	-0.081	-0.085	-0.061	-0.064	-0.136	-0.142
	(-0.94)	(-0.9)	(-0.78)	(-0.73)	(-0.9)	(-0.76)	(-0.91)	(-0.83)
CLTUR	0.614 ***	0.644 ***	-1.268 ***	-1.341 ***	0.611 ***	0.64 ***	-1.512 ***	-1.573 ***
	(3.89)	(3.92)	(-4.94)	(-4.8)	(3.83)	(3.95)	(-4.36)	(-4.24)
REMTUR	0.117	0.122	0.147	0.155	0.115	0.12	0.098	0.102

⁴ This may be due to the multiplier effects in the region, where insecurity first influences the tourism sector, but at the aggregate level it indirectly impacts on the primary and secondary sectors due to low demand of these goods.

Contiguity	Violence index				Total offences			
	GDPTURC (1)		GDPTOTC (2)		GDPTURC(3)		GDPTOTC(4)	
	SARAR	SDM	SARAR	SDM	SARAR	SDM	SAR	SDM
	(1.46)	(1.42)	(1.16)	(1.09)	(1.42)	(1.4)	(0.57)	(0.54)
IPPTUR	0.361 ***	0.379 ***	0.619 **	0.655 ***	0.361 ***	0.378 ***	0.669 ***	0.695 ***
	(6.65)	(6.77)	(7.23)	(6.99)	(6.54)	(6.04)	(5.78)	(5.95)
IVIOL	-0.14	-0.147	-0.34	-0.36 **				
	(-1.2)	(-1.16)	(-1.94)	(-2.11)				
DELTOT					-0.1	-0.105	-0.844	-0.878 ***
					(-0.68)	(-0.63)	(-2.74)	(-2.61)
Spatial correlation								
lambda	0.436 ***		0.809 *		0.42 ***			
	(3.01)		(14.24)		(2.81)			
rho	-0.515 ***		-0.557 ***		-0.504 ***		0.404 ***	
	(-2.85)		(-3.84)		(-2.73)		(4.81)	
Indirect impacts								
CETUR		0.025		0.033 **		0.023		-0.087 ***
		(0.82)		(0.71)		(0.66)		(-0.72)
CLTUR		-0.239 **		0.527 ***		-0.234 ***		-0.967 ***
		(-2.24)		(3.32)		(-2.19)		(-2.31)
REMTUR		-0.045 ***		-0.061 ***		-0.044 ***		0.062 ***
		(-1.21)		(-1.01)		(-1.21)		(0.45)
IPPTUR		-0.14		-0.257		-0.138		0.428
		(-2.54)		(-3.76)		(-2.35)		(2.53)
IVIOL		0.054 **		0.141 ***				
		(1.02)		(1.87)				
DELTOT						0.038 **		-0.54 **
						(0.59)		(-1.92)
Total impacts								
CETUR		-0.042 **		-0.052 ***		-0.04 **		-0.229 **
		(-0.9)		(-0.72)		(-0.77)		(-0.8)
CLTUR		0.405		-0.814		0.406		-2.54
		(3.54)		(-4.29)		(3.52)		(-3.5)
REMTUR		0.077 **		0.094 ***		0.076 **		0.165 **
		(1.39)		(1.09)		(1.37)		(0.52)
IPPTUR		0.238		0.397 *		0.239		1.124 *
		(5.3)		(5.54)		(4.92)		(4.33)
IVIOL		-0.092 ***		-0.218 ***				
		(-1.16)		(-2.07)				
DELTOT						-0.067 ***		-1.418 ***
						(-0.62)		(-2.47)

Source: Developed by the authors using data from the Economic Censuses 1999, 2004, and 2009 from National Institute of Statistics and Geography. Notes: (*) statistically significant at 1%; (**) statistically significant at 5%; (***) statistically significant at 10%.

It can be observed that the spillover effect of tourism in the region is not significant, but the growth of the region is 0.404, which implies that the economic growth causes a spillover effect in the regions of 0.4%, this does not happen with the tourism sector growth.

Conclusions

One of the cities most visited by national and international tourism in addition to Cancun is Acapulco in the state of Guerrero that has been considered one of the most violent at a global level because of the increase in insecurity in this city. This consideration has influenced the flow of international visitors as we show with the empirical evidence in this work. Findings indicate that Acapulco and Chilpancingo present an insecurity agglomeration, meaning that the violence impact on tourism activity in the region has been highly significant, but this effect is much more meaningful when referring to the growth of the entity as a whole, rather than only to the touristic activity.

Furthermore, we show that violence and total crimes do not influence the GDP growth of the tourist sector directly, although they do so for the growth of the region. However, the overall impact of these two variables is negative, which means that the violence affects tourism and economic growth. The effect is less on the tourism sector (-0.09% for violence and -0.06% for total crimes), and greater in

the growth of the whole region (-0.2% and -1.4%, respectively).

It is important to emphasize that tourism is the primary determinant of the growth of Guerrero, especially Acapulco, a seasonal tourism from which people obtain an income that complements their main activities such as agriculture or fishing. Also, many people get temporary jobs in times of low tourist influx, knowing that when it is a holiday season they can have a surplus that can be used to subsist in the former. However, the insecurity mentioned in this document has removed Acapulco from its position of a famous tourist destination, not only with decreases in income during high affluence seasons but also throughout the whole year. This phenomenon impacts negatively the growth of the region.

Evidence suggests that multinational corporations in old globalized extractive industries have accumulated significant experience with difficult regional conditions, including violent conflict and crime (International Peace Academy, 2001; Bennett, 2002). These companies can absorb the cost generated by the increased insecurity in a region. On a different scenario, even if tourism companies could absorb the cost, the decrease in income due to the low influx of tourists would make it unfeasible.

From the previously mentioned arguments, we can suggest several factors that could happen within a region: Migration caused by criminal activities,

decreases in personal consumption (Cullen and Levitt, 1999), reduction in personal use (Mejía and Restrepo, 2010), and relocation and closure of companies (Greenbourn, Dugan and Lafree, 2007), given the fact that retail companies are largely affected by criminal organizations and extortion as firms in the retail sector are more likely to be victims of criminal organizations through blackmail and intimidation (Daniele and Marani, 2011).

It is crucial not only to take actions to protect the state of Guerrero but to do so with all the country since it is the same crime pattern that affects most of the states of the nation, where insecurity affects the production and population. Furthermore, it is vital to prevent the country from entering into a vicious circle, by taking live actions to improve citizen security.

References

- Alfaro Navarro, J. L. and López Ruiz, V. R. (2008). El capital estructural tecnológico como medida de crecimiento económico regional. *Estudios de economía aplicada*, 26(3), 57-72.
- Almirón, A., Bertocello, R., Kuper, D. and Ramírez, L. (2008). El turismo como impulsor del desarrollo en Argentina: una revisión de los estudios sobre la temática. *Aportes y Transferencia*, 12(1), 57-86.
- Andrés-Sarasa, J. L. (1998). Turismo y empleo femenino. *Cuadernos de Turismo*, (1), 9-27.
- Anselin, L. (1988). *Spatial econometrics methods and models*. California: Kluwer Academic Publishers.
- Balaguer, J. and Cantavella-Jordá, M. (2002). Tourism as a long-run economic growth factor: the Spanish case. *Applied economics*, 34(7), 877-884.
- Bennett, J. (2002). Multinational Corporations, social responsibility and conflict. *Journal of International Affairs*, 55(2), 396-410.
- Czamanski, S. (1973). Model of Urban Land Allocation. *Growth and Change: A Journal of Urban and Regional Policy*, 4(1), 43-48.
- Cullen, J. B. and Levitt S. D. (1999) Crime, urban flight, and the consequences for the cities. *The Review of Economics and Statistics*, 81, 159-169.
- Daniele, V. and Marani, U. (2011). Organized crime, the quality of local institutions and DFI in Italy: a panel data analysis. *European Journal of Political Economy*, 27, 132-142.
- Estrada, J. L. (2013). Democracia, Estado y seguridad ciudadana. Descripción teórica sobre la ruptura en el paradigma del Estado como garante exclusivo de la seguridad. *Democracia, Estado y Seguridad Ciudadana*, 84, 365-384.
- Fajnzylber, P., Lederman, D. and Loaza, N. (2002). Inequality and violent crime. *The Journal of Law and Economics*, 45(1), 1-40.
- Figuerola, L., Montes de Oca, R., Artavia, R. and Marshall, L. (1997). *Impacto de la inseguridad pública sobre el clima de negocios e inversión de centroamérica*. Recuperado

- de <https://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen900filcorr.pdf>
- Fujita, M. (2000). Thünen and the new economic geography. *Discussion Paper No. 521, Kyoto Institute of Economic Research*. Recuperado de <http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/11e074.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (s. f.). *Censos económicos*. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/saic/default.aspx>
- Greenbom, R.T., Dugan, L. and La-free, G. (2007). The impact of terrorisms in Italian employment and business activity. *Urban Studies*, 44, 1093-1108.
- Kaldor, N. (1984). Causas del lento ritmo de crecimiento del Reino Unido. *Investigación Económica*, XLIII(167), 9-24.
- Lesage, J. and Pace, K. R. (2009). *Introduction to spatial econometrics*. London: CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Loria, E., Sánchez, F. and Salas, E. (2017). Efectos de la llegada de viajeros internacionales en el desempleo y el crecimiento económico de México 2000.2-2015.2. *El Periplo Sustentable*, (32), 1-24.
- Mejía, D. and Restrepo, P. (2010). *Crime and Conspicuous Consumption*. Centro de Estudios Sobre el Desarrollo Económico, Documento No. 32, p. 1-49.
- Polanco, G. M. and Torres, P.V. (2017). Criminalidad y competitividad de los destinos turísticos de México. En M. Á. Tinoco-Zermeño, V. H. Torres-Preciado and Venegas-Martínez, F. (Eds.), *Los desafíos de la economía mexicana, el sector externo I* (pp. 223-244). México, D. F.: IPN.
- Polèse, M. (1998). *Economía urbana y regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo*. Colima: Universidad de Colima.
- Roemer, A. (2012). *Economía del crimen*. México, D. F.: Noriega.
- Richardson, H. W. (1986). *Economía regional y urbana*. Madrid: Alianza.
- Sánchez, L. F. and Cruz, M. J. N. (2016). Determinantes económicos de los flujos de viajeros a México. *Revista de Análisis Económico*, 31(2). 3-36.
- Sánchez, L. F. and Cruz, M. J. N. (2017). Excursionismo internacional y secuestros en la frontera de México, 1997-2016. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(1), 237-266. doi: <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2471>
- Sánchez, L. F. and Cruz, M. J. N. (2015). Efecto de los secuestros en la recepción de excursionistas en crucero. Un estudio para México, 1997.1 – 2014.3. En *XX Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*. Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F.
- Vázquez-Barquero, A. (2006). Surgimiento y transformación de clústeres y milieus en los procesos de desarrollo. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, XXXII (95) 75-92.

rev.relac.int.estateg.segur.13(1):163-192,2018

El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013)*

Rita Giacalone**

Resumen

El regionalismo siempre crea tensiones entre sus miembros por su carácter asimétrico, pero en Sudamérica el regionalismo brasileño posee rasgos realistas, constructivistas e institucionalistas que enfatizan la asimetría con sus vecinos. Como resultado, las organizaciones construidas para apoyar la proyección regional y global de Brasil generaron resistencia en Gobiernos sudamericanos entre 2000 y 2013. Los objetivos de este artículo son analizar esa resistencia en Chile, Argentina y Venezuela; identificar los factores sistémicos, normativos y externos que la posibilitaron y sus etapas, y vincular la resistencia con paradigmas globales del regionalismo. Como metodología se utili-

Recibido: 9 de julio de 2017
Evaluado: 4 de agosto de 2017
Aceptado: 29 de septiembre de 2017

Artículo de Reflexión.

Referencia: Giacalone, R. (2018). El regionalismo asimétrico como eje de la resistencia sudamericana a Brasil (2000-2013). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 13(1), 163-192. DOI: <https://doi.org/10.18359/ries.2943>

* Este artículo forma parte del proyecto de investigación *Geopolitical and Geo-economic Implications of the Architecture of Latin American Regionalism since the Beginning of the 21st Century*, que se adelanta en el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Calgary, Canadá.

** Ph.D. en Historia, Indiana University. Profesora titular de Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, Venezuela; profesora invitada del Postgrado de Integración Regional, Universidad de La Plata, Argentina, e investigadora asociada del Centro de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Calgary, Canadá. Correo electrónico: ritagiacalone@hotmail.com; ritagiacalone@yahoo.com

zó la revisión documental para los primeros objetivos y el análisis del discurso, como técnica de investigación cualitativa, para inferir motivaciones y vinculación con paradigmas del regionalismo. Entre los resultados se destaca que existen factores sistémicos resultado de la experiencia histórica sudamericana que explican el surgimiento y mantenimiento de la resistencia. Esta puede dividirse en etapas (2000-2004, 2005-2010, 2011-2013), según las estrategias utilizadas, y se vincula al hecho de que el regionalismo brasileño sigue el paradigma región-céntrico y sus vecinos prefieren el de la multipolaridad descentralizada.

Palabras clave: regionalismo asimétrico; estrategias de resistencia; política exterior; Brasil; Sudamérica.

Asymmetric regionalism as the axis of South American resistance to Brazil (2000-2013)

Abstract

Regionalism always creates tensions among its members due to its asymmetrical character, but in South America, Brazilian regionalism has realistic, constructivist, and institutional features that emphasize asymmetry with its neighbors. As a result, organizations built to support Brazil's regional and global projection generated resistance in South American governments between 2000 and 2013. The objectives of this article are to analyze this resistance in Chile, Argentina, and Venezuela; to identify the systemic, normative, and external factors that enabled it and its stages, and link resistance with global paradigms of regionalism. As a methodology, the documentary review was used for the first objectives and discourse analysis, as a qualitative research technique, to infer the motivations and link with paradigms of regionalism. Among the results, it is highlighted that systemic factors are arising from South American historical experience that explains the emergence and maintenance of resistance. This can be divided into stages (2000-2004, 2005-2010, 2011-2013) according to the strategies applied, and it is linked to the fact that Brazilian regionalism follows the region-centric paradigm, and its neighbors prefer decentralized multipolarity.

Keywords: asymmetric regionalism; resistance strategies; foreign policy; Brazil; South America.

Regionalismo assimétrico como o eixo de resistência da América do Sul para o Brasil (2000-2013)

Resumo

O regionalismo cria tensões entre os membros devido ao seu caráter assimétrico, mais o regionalismo do Brasil tem traços realistas, construtivistas e institucionalistas que enfatizam a assimetria com seus parceiros sul-americanos. Em consequência, as organizações desenvolvidas pelo Brasil para projetar-se regionalmente e globalmente produziram resistência entre os governos sul-americanos entre 2000 e 2013. Nossos objetivos são: 1) analisar a resistência no Chile, Argentina e Venezuela, 2) identificar os fatores sistêmicos, normativos e externos que possibilitaram a resistência e a fases de resistência e 3) ligar a resistência sul-americana com paradigmas globais do regionalismo. Metodologicamente, o artigo combina revisão documental e análise qualitativa do discurso para inferir as motivações dos governos do Chile, Argentina e Venezuela e suas ligações com paradigmas globais do regionalismo. Entre os resultados, o artigo evidencia os fatores sistêmicos nascidos do histórico da América do Sul. Resistência é dividida em fases (2000-2004, 2005-2010, 2011-2013), de acordo com as diferentes estratégias aplicadas, e está ligada ao fato de que, enquanto o regionalismo brasileiro segue o paradigma centrado na região, seus vizinhos preferem o paradigma multipolar descentralizado.

Palavras-chave: regionalismo assimétrico; estratégias de resistência; política externa; Brasil; América do Sul.

Introducción

En ausencia de mecanismos correctivos, el regionalismo siempre crea tensiones entre sus miembros por su carácter asimétrico. El regionalismo brasileño posee características que lo asemejan al regionalismo asimétrico de China en el sudeste asiático (Beeson, 2010). Brasil representa casi el 50% del producto interno bruto (PIB) sudamericano, ejecuta una política regional proactiva y considera a la región una plataforma para vincularse con economías emergentes y foros como la Orga-

nización Mundial del Comercio (OMC) (Riggirozzi, 2010, pp. 9 y 10). Esta asimetría se manifiesta en el hecho de que las organizaciones regionales creadas por Brasil para apoyar su proyección regional (Mercado Común del Sur [Mercosur] y Unión de Naciones Sudamericanas [Unasur]) buscan alcanzar objetivos nacionales brasileños o impedir que se alcancen otros intereses. En este sentido, es ilustrativo que:

Al proyecto brasileño le repugna la integración hemisférica [...], los tratados bilaterales de libre comer-

cio e incluso el acuerdo Mercosur-Unión Europea [UE] [...], todas estas posibilidades [...] comprometen la vocación industrial del país, bien supremo de la representación política y del interés nacional. (Cervo, 2009, p. 85, en Bernal-Meza, 2013, nota 33)

Womack (2007, 2016) y Granja Hernández (2013) agregan elementos a la descripción realista del regionalismo asimétrico. Womack (2007) destaca la importancia de la percepción mutua (constructivismo) en la relación entre miembros grandes y pequeños, porque los segundos mantendrán la relación si perciben que les brinda beneficio o los protege de amenazas. En 2016, el mismo autor plantea que la existencia de regiones, entre la soberanía nacional y la interacción global, crea problemas característicos de las relaciones entre vecinos regionales. Según Granja Hernández (2013), aunque Mercosur obliga a tomar decisiones por consenso, esas decisiones están determinadas por negociaciones bilaterales Argentina-Brasil, lo que hace que sus políticas domésticas y objetivos de política exterior afecten la institucionalidad del acuerdo (institucionalismo).

Wehner (2015) y Malamud (2011, 2016a) trataron el tema de la resistencia al regionalismo brasileño. El primero utiliza "*role theory*" para explicar por qué Argentina, Chile y Venezuela enfrentaron el regionalismo de Brasil, y concluye que se debió a la existencia de diferentes visiones de la región y lo regional. Malamud (2011) destaca que

el liderazgo regional brasileño no atrajo apoyo de sus vecinos por rivalidades de poder y escasez de recursos materiales, aunque ellos no objetaron su liderazgo global. Asimismo, agregaba que esos vecinos aceptan su liderazgo debido a compensaciones materiales, pero son lentos para seguirlo o prefieren crear sus propias organizaciones regionales por la emergencia de otros centros de poder (multipolaridad descentralizada) (2016a). Además, aunque económicamente el regionalismo no produzca beneficios, resulta útil como instrumento de política exterior para alcanzar objetivos políticos (proyección internacional, estabilidad regional, legitimidad externa) (Malamud, 2016a).

Flemes y Wehner (2012) analizan las motivaciones de Argentina, Chile, Colombia y Venezuela para limitar el liderazgo regional brasileño y consideran que la *contestación relativa* (mediante el *soft power*) es la estrategia más utilizada para hacerlo. Contestación significa 'desacuerdo', por lo que descartan la posibilidad de estrategias conflictivas ya que consideran a Sudamérica una zona de paz negativa. En ese contexto, enfatizan la importancia de actores domésticos para explicar las diferencias en estrategias.

El presente artículo reconoce aportes de esos estudios previos y, en especial, los de Flemes y Wehner (2012) y Malamud (2016a). Entre los de Flemes y Wehner se encuentran: 1) plantear el análisis de las formas que asume la contestación del poder regional entre potencias secundarias; 2) identi-

ficar carencias de la política regional brasileña (incapacidad para construir instituciones regionales democráticas e inclusivas); 3) identificar que Chile no resiste el poder de Brasil, sino su proyecto regional, y 4) enfatizar el rol de la Alianza del Pacífico (AP) como mecanismo para balancear la alianza argentino-venezolana.

Los aportes de Malamud (2016a) son: 1) destacar rivalidades de poder y escasez de recursos materiales brasileños para que su regionalismo sea aceptable para sus vecinos; 2) identificar la preferencia de esos últimos por sus propias organizaciones regionales y el rol de ellas como instrumentos de política exterior, y 3) vincular el regionalismo sudamericano con la multipolaridad descentralizada.

Sin embargo, este artículo se distancia de ambas publicaciones porque: 1) analiza un aspecto específico de la contestación relativa –la resistencia (negación a aceptar algo)–; 2) la vincula con un elemento concreto de la hegemonía brasileña –su regionalismo–; 3) entiende que los factores sistémicos no derivan de relaciones de poder en el sistema internacional, sino del contexto histórico regional y se manifiestan en elementos económicos (poca interdependencia comercial), políticos (creación de acuerdos regionales que expresan intereses nacionales) y culturales (conceptos normativos como soberanía), y 4) asocia el regionalismo brasileño y la resistencia con interpretaciones globales del regionalismo que varían a lo largo del periodo analizado.

El presente trabajo profundiza la relación entre regionalismo brasileño y resistencia en tres estudios de caso (Chile, Argentina, Venezuela). Con esto se busca ampliar la comprensión de las relaciones intrasudamericanas y redefinir los factores sistémicos que la inspiran como derivados de la tradición histórica regional, antes que de su ubicación relativa en el sistema internacional. Se explora así una dimensión regional de la política exterior en Sudamérica, que aprovecha una coyuntura permisiva del contexto global para que los Gobiernos ejerciten su agencia en las relaciones entre ellos. Como el análisis corresponde a un periodo y grupo de países en cuyos Gobiernos coincidieron movimientos políticos afines, se plantea que no fue su posición política sino su apoyo a distintos paradigmas de regionalismo lo que inspiró la resistencia. Considerar el regionalismo brasileño como instrumento de política exterior que genera resistencia en su región y explorar esta última ayuda a comprender qué elementos pueden volverlo más aceptable para sus vecinos.

El objetivo es contestar los siguientes interrogantes: ¿qué resisten los Gobiernos sudamericanos que en algún momento no aceptan acciones o comportamientos de Brasil en Sudamérica: su poder material, su proyección global o su regionalismo? Si se observan cambios a lo largo de esa resistencia, ¿pueden estructurarse en etapas?, ¿qué las determina y por qué se dan?, ¿qué variables explicativas (factores) contribuyen a esa resistencia? y ¿cómo se

vincula la resistencia sudamericana con paradigmas globales del regionalismo?

En la primera sección se presentan los estudios de caso para identificar los factores que explican la resistencia y sus etapas; en la segunda, se sistematizan y explican esos factores; en la última, se la vincula con interpretaciones globales del regionalismo. Los límites cronológicos son la primera cumbre presidencial sudamericana (2000), que inició una etapa proactiva del regionalismo brasileño (Flisfisch, 2011) y la administración de Dilma Rousseff (2010-2016), en la cual ese regionalismo perdió importancia relativa frente a la necesidad de contrarrestar la caída del crecimiento económico brasileño (Quenan, 2013). La naturaleza asimétrica y la centralidad de intereses brasileños en Mercosur no afectó a sus vecinos hasta que Brasil abandonó su política regional aislacionista para buscar el liderazgo regional (Flisfisch, 2011), enfatizando en una geopolítica sudamericana sobre la latinoamericana.

Como metodología para identificar estudios de caso, factores y etapas se recurrió a la revisión bibliográfica. También se incorporó el análisis del discurso gubernamental como técnica cualitativa (Sayago, 2014) para inferir las motivaciones de los Gobiernos de

Chile, Argentina y Venezuela que resistieron a Brasil y observar la vinculación de su resistencia con paradigmas globales del regionalismo.

Estudios de caso y etapas de resistencia

Como ejemplos de resistencia al regionalismo brasileño se seleccionaron tres: 1) en 2000-2003 Chile rechazó la presión brasileña para ingresar a Mercosur e inició negociaciones de un tratado de libre comercio con Estados Unidos; 2) en 2004 el Gobierno argentino de Néstor Kirchner se opuso a la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), promovida por Brasil y establecida ese año, y 3) Venezuela apoyó su creación, pero al mismo tiempo estableció su propia organización regional (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América [ALBA])¹.

En Chile, productores agrícolas e industriales se opusieron a entrar a Mercosur y prefirieron un acuerdo con Estados Unidos debido al tamaño de su mercado, ya que ese país era el segundo cliente de bienes agrícolas chilenos después de la Unión Europea (UE). Los industriales apoyaron la negociación para atraer inversión extranjera directa (IED), luego de que el

¹ Ejemplos de resistencia fueron también esfuerzos de sus socios por aumentar el compromiso brasileño con Mercosur mediante la profundización de su institucionalización y la obstaculización de sus decisiones. El "poder suave" se manifestó en la oposición a que obtuviera un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (ONU) (Lapp, 2012).

Gobierno garantizara que no firmaría un acuerdo con condiciones laborales o medioambientales (Manger, 2009, pp. 163-165, 171-174). El ingreso de Chile a Mercosur era difícil porque sus tarifas externas eran el doble de altas que las chilenas y el grupo había aprobado que toda futura negociación comercial de sus miembros debería hacerse de forma colectiva (Garrido, 2001, p. 46).

Además de razones pragmáticas, otras no económicas pesaron en la decisión chilena de iniciar negociaciones paralelas con economías desarrolladas. Los negociadores chilenos estaban conscientes de que las tarifas de Mercosur servían para proteger las exportaciones regionales de Brasil a expensas de sus socios, de manera que un acuerdo Chile-Mercosur significaba mayor beneficio para Brasil, a lo que se añadía que las exportaciones chilenas encontraban mayor demanda en economías extra-regionales.

Aunque los tratados comerciales pueden crearse para alcanzar objetivos políticos como disminuir tensiones vecinales, las relaciones Chile-Mercosur eran estables económica y políticamente. Una interpretación alternativa es que un país en desarrollo, si quiere aumentar la credibilidad de sus reformas económicas para atraer IED, gana más con un acuerdo de libre comercio con economías desarrolladas que con países en desarrollo (Schiff, 2002, p. 15). Hacia el 2000 las economías de Mercosur eran más volátiles que la chilena, la integración también aumenta-

ba la posibilidad de que su volatilidad se contagiara a Chile y afectara su credibilidad internacional (Schiff, 2002, p. 35). José de Gregorio, ministro de economía chileno, agregaba otra motivación no estrictamente económica al declarar que Chile “no pensaba sacrificar” su “autonomía comercial” (Lapp, 2012, p. 152).

En el rechazo de Chile para ingresar a Mercosur el análisis se concentró en identificar la visión del Gobierno chileno acerca de Mercosur y Brasil y su apoyo a una estrategia de regionalismo abierto durante el Gobierno de la Concertación. Como esta incluía a izquierda y centro político chileno, su política exterior tenía rasgos de política de Estado y en ella las menciones a Mercosur y Brasil en el discurso oficial fueron positivas de forma constante, por lo que su apoyo al regionalismo tuvo mayor importancia. Según Van Klaveren (1998), el regionalismo abierto significaba que Chile podía negociar simultáneamente acuerdos con Mercosur y países desarrollados porque eran considerados complementarios. Si el primero bajaba sus aranceles, no era incompatible con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ni con Chile-Estados Unidos (juego de suma variable, Flisfisch, 2011). Ingresar a Mercosur representaba terminar con la posibilidad de negociaciones simultáneas.

Chile buscaba la diversificación económica de sus mercados de exportación para disminuir su dependencia de un mercado externo único. Esta estrategia daba a Chile “autonomía decisional” y

el acuerdo de asociación con Mercosur (firmado en 1996) era parte de esta. La diversificación implicaba que “una mayor cantidad de acuerdos, dispersa los niveles de dependencia y provee, en teoría, mayor autonomía para (des)hacerse de ellos” (González Ríos, 2014, p. 4). Esa autonomía no aisló a Chile de la región, ya que participó en Unasur, en el Foro del Pacífico (2007) y en la AP (2011), pero se basó en sus intereses nacionales (González Ríos, 2014, p. 25). Además, entre 1990 y 2004 el sector privado chileno invirtió en América Latina de forma que, para 2004, Chile era el tercer mayor inversionista en la región, después de Estados Unidos y la UE (Fuentes, 2006, p. 4).

Chile no se alejó de la región, pero se concentró en actividades a favor de la democracia y los derechos humanos (Cumbre del Grupo de Río, Carta Democrática Interamericana de la Organización de Estados Americanos, cláusulas democráticas en sus acuerdos de asociación) (Fuentes, 2006, p. 12). Berardi (2003) analiza los discursos del presidente Ricardo Lagos (2000-2003) acerca del acuerdo con Estados Unidos y muestra cómo el libre comercio se asocia con paz y democracia porque “un manejo sólido y responsable de nuestra economía [...] debería contribuir al aumento de la adhesión ciudadana a la democracia” (Lagos, 17 de agosto de 2001, citado en Berardi, 2003, p. 132).

La propuesta de incorporar a Chile al Mercosur surgió por relaciones personales entre los presidentes Lagos y

Fernando H. Cardoso (Brasil), desarrolladas durante el exilio del segundo en Chile. Según Marticorena (2000), esas relaciones llevaron a que el segundo propusiera un recorte de aranceles del Mercosur (que no llegó a formalizarse) para facilitar el ingreso chileno. Sin embargo, Mercosur proyectaba una imagen negativa porque en 1999 la crisis financiera internacional había provocado “una verdadera guerrilla de medidas proteccionistas y represalias” entre sus socios (Garrido, 2001, p. 74). Como trasfondo, también había fracasado la posibilidad de negociar la apertura agrícola en la OMC por problemas en Seattle, que el sector agrícola chileno interpretaba como el triunfo de la oposición de los países desarrollados a negociar subsidios agrícolas.

Si se combinan esas percepciones con las opiniones de empresarios chilenos que habían intentado utilizar el acuerdo de asociación Chile-Mercosur (1996) para exportar a Argentina, Brasil y Uruguay (Marticorena, 2000), puede percibirse una visión negativa de las oportunidades chilenas en Mercosur. Los empresarios indicaban que, aunque se habían rebajado aranceles, se los había sustituido por medidas paraarancelarias y burocráticas que no iban a desaparecer con el ingreso de Chile a Mercosur.

La preferencia de Chile por negociar acuerdos con países desarrollados frente a ingresar a Mercosur, más que mostrar voluntad de asilarse de Sudamérica, reconocía el riesgo que representaba para su desarrollo económico y

político vincularse estrechamente con un acuerdo asimétrico que beneficiaba a Brasil. No rechazaba el poder de Brasil ni su proyección global, sino su regionalismo asimétrico, que excluía la posibilidad de otras negociaciones comerciales. La búsqueda de un entorno democrático regional e internacional para su desarrollo chocaba con la percepción de Mercosur como acuerdo dominado por intereses de Brasil. Bajo esa política se mantuvieron Lagos y Michelle Bachelet, políticamente afines al Gobierno brasileño. En consecuencia, “[...] en vez de transformarse en un país ‘periférico’ en el marco del sistema regional cuyo ‘eje’ es Brasil, Chile logra constituir una plataforma [...] para alcanzar otros mercados [...] y [...] sigue apuntando a las exportaciones como motor del crecimiento” (Bianchini, 2004, s. p).

En 2004 no existía confianza política mutua entre el Gobierno peronista argentino y el Partido dos Trabalhadores (PT) brasileño (Granovsky, 2004), como mostró la oposición de Argentina a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, que promovía Brasil (Cárdenas, 2005; Diamint, 2005). Según Cisneros (2005, pp. 119 y 120), la decisión de crear la CSN era vista por Argentina como el fin de Mercosur porque otorgaba más poder a Brasil como pivote entre norte y sur de Sudamérica. La CSN contradecía intereses geopolíticos del Gobierno argentino, que buscaba evitar que su devaluación frente a Brasil después del *default* de 2001 aumentara en una organización regional mayor (Russell, 2006, p. 11) y

seguir manteniendo su política de balance regional.

Finalmente, el Gobierno argentino suscribió el documento fundacional de la CSN sin la presencia de su presidente por dos factores: 1) el resurgimiento del tradicional sentimiento antiestadounidense del peronismo después del *default* y 2) la posición histórica de ese partido a favor de la integración regional. Aunque el regionalismo brasileño fue apoyado por factores relacionados con la política interna argentina, también fue resistido por factores de su política regional como el balance de poder. La continuación de esa política regional se observa en el discurso de Kirchner durante la visita de Lula da Silva a Buenos Aires (octubre 2003). Allí Kirchner mencionó a la CSN, pero incorporó a México –tradicional competidor de Brasil por el liderazgo regional– para destacar el carácter latinoamericano, no sudamericano, de la integración regional (Loza, 2005; Sindicato Mercosul, 2004).

El Gobierno de Kirchner en 2004 prefería profundizar y hacer más eficiente a Mercosur antes que invertir en la CSN. En medio de enfrentamientos comerciales entre Argentina y Brasil, Kirchner destacó en la Cumbre de Ouro Preto (diciembre 2004) que, si bien el Mercosur “es nuestro bloque de pertenencia regional, los beneficios no pueden tener una sola dirección, [pues] ninguno de nuestros países es por sí mismo tan grande ni tan fuerte como para prescindir del destino regional” (Colombo, 2011, p. 163).

También mantuvo su posición de balancear a Brasil al no apoyar su ingreso como miembro permanente del Consejo de Seguridad, con el argumento de que “Si Lula fuera el presidente por 50 años más, podría ser, pero, cómo no podemos tener certeza de ello, ¿Por qué Brasil va a representar a la Argentina? ¿Qué mérito tiene?” (Bielsa, citado en Elías, 2004).

Brasil era considerado actor clave, pero despertaba preocupación y dudas con respecto a su asimetría y posible hegemonía en Sudamérica, en especial por el estancamiento económico de Mercosur, que no se alteró con la estrategia de integración productiva ni la incorporación de aspectos sociales. Solo el nombramiento de Kirchner como secretario general de Unasur (2010) hizo que Argentina pareciera dispuesta a aceptar el horizonte sudamericano de integración que propiciaba Brasil (Russell y Tokatlian, 2011, pp. 11 y 12).

Según Russell y Tokatlian (2011, pp. 13 y 14), en 2006 comienzan a influir factores como: 1) la mayor relevancia regional e internacional de Brasil, que lo convirtió en “país inevitable” o “indispensable”; 2) el “achicamiento” de la importancia económica y política argentina, y 3) la expansión de empresas brasileñas que generaban empleo y producción, pero mostraban debilidades del empresariado

argentino. Para entonces, Argentina y Venezuela habían experimentado un acercamiento político, consolidado en el Gobierno de Fernández de Kirchner (2008-2016), que continuó la resistencia a Brasil al promover el ingreso de Venezuela a Mercosur.

Según Lapp (2012), la creación de ALBA paralelamente a la CSN es un ejemplo de búsqueda de poder fuerte (*hard power*) por parte de Venezuela para contrarrestar a Brasil. Aunque presentada como contrapropuesta al ALCA, ALBA competía con el proyecto brasileño utilizando recursos petroleros y financieros venezolanos durante el auge del precio internacional del petróleo (2003-2008). En Venezuela esa competencia se acompañó de la compra de armas y, según Flandes y Wojciewski (2011, p. 10), expresó su rechazo al regionalismo de Brasil. Con ALBA Venezuela forjó una red de influencia política en oposición a la brasileña, para la cual la integración regional debía hacerse mediante Mercosur².

Aunque entre 2004 y 2007 Venezuela dio pasos para ingresar a Mercosur y fue miembro de la CSN, su discurso gubernamental fue contrario a la orientación económica del primero y no apoyó explícitamente a la CSN. Su prioridad era ALBA, como lo indica el título de un documento gubernamental venezolano en 2007 “ALBA: núcleo duro de la integración sudamericana”

² Durante su visita a Caracas (agosto 2003), Lula da Silva no apoyó el ALBA, según el punto 3 de la declaración conjunta final (Giacalone, 2008).

(Giacalone, 2013, p. 145). ALBA es un acuerdo regional venezolano donde el interés nacional se entiende como defensa y proyección del proyecto político gubernamental.

En Venezuela, a lo largo de 2005, el presidente Hugo Chávez objetó a la CSN y a Mercosur en varias oportunidades, y tanto este último como la Comunidad Andina (CAN) debían desaparecer (no converger en la CSN), porque eran maquinarias que no servían para enfrentar los retos sociales, políticos y económicos de la globalización (Venezuela, Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), 2006). Cuando en 2006 solicitó su ingreso a Mercosur, luego de salir de CAN y el Grupo de Los Tres (G-3), el Gobierno venezolano destacó la necesidad de “reformatearlo”, considerando que su fin estaba próximo si no cambiaba su orientación (Reuters/EFE, 2006).

Esas declaraciones no entorpecieron el ingreso de Venezuela a Mercosur porque a Brasil el llamado venezolano a incorporar aspectos sociales le permitía posponer la profundización institucional del acuerdo, que proponía Argentina. Además, Brasil estaba interesado en los recursos petroleros venezolanos y su capacidad como mercado consumidor de productos brasileños durante el auge de los precios internacionales del petróleo.

El desacuerdo Brasil-Venezuela era con respecto al alcance de la CSN: articulación institucional y comercial para el primero y organismo político y de

seguridad para el segundo (Giacalone, 2013, pp. 132 y 133). Ese alcance necesitaba contextos regionales distintos: Brasil buscaba paz y estabilidad en la región para expandir comercio, inversiones e infraestructura de transporte y comunicaciones; Venezuela partía de la inevitabilidad del conflicto con Estados Unidos (Giacalone, 2008, p. 40). Resumiendo, Venezuela proponía una alianza defensiva en términos ideológicos, políticos y de seguridad, para contrarrestar la influencia regional estadounidense (Illera, 2005, p. 217), que chocaba con la visión regional de Brasil expresada en Mercosur y la CSN.

Cuando en 2008 la CSN se transformó en Unasur, la incorporación de propuestas venezolanas fue más discursiva que real porque el acuerdo no incluyó supranacionalidad, ni fuerza operativa o reconocimiento de la guerrilla colombiana como fuerza beligerante en el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) (Regueiro y Bárzaga, 2012; Quintanar, 2012). La resistencia al proyecto regional de Brasil se resume en Fundamentos de la Nueva Integración del Sur (2007), donde se declara que para “tomar el control” del proceso de integración “llevado por la Hermana República de Brasil bajo su tutela” (CSN) es necesario que Venezuela expanda el ALBA a toda América Latina y el Caribe (Giacalone, 2013, p. 144).

Los ejemplos de resistencia parecen desaparecer después de 2004. Una interpretación tentativa es, primero, que el auge exportador iniciado ese año generó optimismo e inclinó a los

Gobiernos a aceptar el liderazgo brasileño mientras no interfiriera con su crecimiento económico. Segundo, las relaciones sudamericanas se trasladaron a la CSN-Unasur con una dinámica de oposición Brasil-Venezuela acompañada de declaraciones de cooperación y amistad. La oposición se manifestó en decisiones sectoriales (Banco del Sur, CDS, integración energética) (Quintanar, 2012). En todas ellas, las propuestas radicales venezolanas fueron derrotadas por otras más moderadas brasileñas, con apoyo de la mayoría de los Gobiernos sudamericanos. Esto sugiere que, desde 2004, cuando Venezuela impulsó una política regional radical³, fue considerada una amenaza por algunos Gobiernos sudamericanos que prefirieron apoyar a Brasil para controlarla⁴.

En tercer lugar, al comenzar la segunda década del siglo XXI, el fin del auge exportador aumentó la incertidumbre regional y el movimiento del comercio global del Océano Atlántico al Pacífico revalorizó la posición geográfica de Chile, Colombia, México y Perú. Sus gobiernos favorecían un regionalismo distinto del brasileño y, en 2011, concertaron sus resistencias individuales en la AP. Esta significó la reinserción económica de México en Sudamérica

y el cuestionamiento de la existencia de un regionalismo sudamericano, auspiciado por Brasil (Flisfisch, 2011). Al mismo tiempo, la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), apoyada por México y vista con escepticismo por Brasil, representó la reinserción política mexicana en asuntos regionales. Celac fue apoyada por Argentina, Chile y Venezuela, que en algún momento resistieron a Brasil y, aunque es vista como reacción a la influencia estadounidense, es más amplia que las organizaciones sudamericanas y restablece un horizonte latinoamericano para la integración regional.

Desde 2011 la resistencia al regionalismo brasileño promovió instituciones regionales (AP, Celac), mientras Brasil experimentaba el debilitamiento de su economía (Quenan, 2013) y dejaba de necesitar a Sudamérica como plataforma de proyección global (Pinheiro y Gaio, 2014). En paralelo, en Venezuela las protestas políticas internas y el fin del auge petrolero debilitaban su percepción como amenaza regional. Otro cambio fue que para entonces Sudamérica no atraía el mismo interés de actores extrarregionales (Estados Unidos, UE, China) que diez años antes.

³ En 2004 Venezuela diseñó una estructura de apoyo (Telesur, Petrocaribe, Banco del ALBA) para difundir su política regional y el ALBA (Fermín, 2009, pp. 346 y 347).

⁴ La amenaza del ALBA hizo que Chile promoviera el Artículo 13 del tratado constitutivo de Unasur, que establece que la adopción de una decisión por consenso no obliga a aplicarla, de manera que “posibilita a una minoría, que puede consistir de uno solo, evitar costos o perjuicios inaceptables a sus principios o intereses [...]” (Flisfisch, 2011, p. 133).

⁵ Bolivia resistió a Brasil en 2006, cuando con apoyo venezolano nacionalizó el gas y afectó los intereses de la empresa estatal brasileña Petrobras.

En esa coyuntura, Chile se asoció con Gobiernos que comparten similares políticas económicas y orientación política y apoyan el regionalismo abierto frente al regionalismo antiestadounidense de Brasil. Con la AP y la Celac se inició una etapa de resistencia concertada en la que varios países combinan sus esfuerzos.

Factores de resistencia

Los factores observados en los estudios de caso pueden diferenciarse en sistémicos (afectan a toda una región o sistema, como Sudamérica), normativos (relacionados con un modelo ideal de comportamiento o considerados normales en términos culturales) y externos (presencia de actores extrarregionales poderosos que buscan acuerdos con otros países sudamericanos).

Los sistémicos son bajo nivel de interdependencia económica y tendencia histórica a mantener instituciones regionales incompletas, que representan intereses nacionales antes que de la región. Con respecto al primero, según Gudynas (2000), Mercosur, del cual Brasil es eje político y económico, representa una sumatoria de economías exportadoras extrarregionales con poca integración económica entre ellas. Gobierno y empresas brasileñas negocian directamente su inserción en la economía global porque no necesitan de Mercosur para competir. Mercosur no se estableció con ese fin, sino para asegurar el control brasileño en

mercados regionales y representar a la región en foros internacionales.

Brasil mantiene en Mercosur estructuras regionales proteccionistas que apoyan la internacionalización de sus empresas y producen choques con sus socios. En el 2000, las cadenas de valor agroindustriales brasileñas eran nacionales y en soja, cereales y carne competían internacionalmente con las de Argentina, Uruguay y Paraguay (Bisang y Gutman, 2000). La situación no había cambiado para 2013, pero se había profundizado durante el auge exportador de productos básicos (Paolino, 2014, p. 83; O'Connor, 2010, p. 58). La integración productiva, impulsada por Mercosur en la primera década del siglo XXI, creó cadenas de valor en sectores poco importantes, mientras Brasil no importaba de la región sino una pequeña parte de insumos y repuestos de los bienes que le exportaba; el resto se originaba en su mercado doméstico o proveedores extrarregionales.

Los beneficios económicos del regionalismo para Brasil explican por qué su Gobierno promueve políticas comerciales distintas en la OMC y Mercosur. Mientras en las negociaciones agrícolas multilaterales promueve el libre comercio, mantiene una visión cerrada de su región. Esto se observa en la negociación del ALCA. Aunque la autonomía política frente a Estados Unidos se considera la motivación brasileña, el fracaso de esa negociación en 2005 consolidó a Brasil como un importante proveedor de bienes y servicios en la región, protegido por las tarifas prefe-

renciales de Mercosur y los acuerdos de asociación con otros países sudamericanos. Como resultado, entre 2002 y 2011, las exportaciones brasileñas a Sudamérica pasaron de US 7,4 a 45,2 billones de dólares y la región absorbió más productos manufactureros de Brasil que el resto del mundo (Pinheiro y Gaio, 2014, p. 16). Al finalizar el auge exportador, era obvio que Mercosur resultaba positivo para Brasil, pero no tanto para sus socios, porque en 2010 Brasil atraía menos bienes de ellos que en 2000 y había aumentado la asimetría material y política con sus vecinos (Durani, 2011, p. 13; Souza, Oliveira y Gonçalves, 2010, p. 21).

El segundo factor sistémico surge de observaciones de Malamud (2016b) sobre el carácter fragmentado de la experiencia geográfica e histórica regional bajo la dominación colonial, que la dividió en una pluralidad de situaciones económicas y políticas orientadas hacia el exterior y con pocos vínculos entre ellas. Esa tendencia se afirmó con la independencia, cuando los Estados nacionales buscaron establecer su poder y control territorial. Guerras civiles, revueltas y proyectos de modernidad fracasaron luego de empujar las expectativas de la sociedad en direcciones opuestas. En el siglo XX la inserción internacional económica y política de las naciones mayores (Argentina, Brasil, México) añadió tensión a un proceso que, cuando terminó en los años 30, dejó a los Gobiernos latinoamericanos entregados a proyectos nacionales de desarrollo, que confirmaron la tendencia histórica.

En la segunda mitad del siglo XX, una coyuntura externa de integración europea, descolonización en Naciones Unidas (ONU) y Guerra Fría fomentó el interés por el desarrollo económico y la integración. Se construyeron instituciones regionales para fomentar el desarrollo económico como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, 1960) –desde 1980 Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)–, el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano. La dimensión regional siguió siendo el horizonte, porque ninguna abarcó a toda la región y las decisiones respondieron a intereses de los países más grandes en cada una de ellas. Así la motivación de Bolivia, Chile, Colombia, Perú (luego Venezuela) para establecer el Pacto Andino (hoy CAN) fue su desacuerdo con el carácter desequilibrado de los logros económicos de ALALC a favor de Argentina, Brasil y México. En los años 90, el Pacto Andino abandonó objetivos iniciales como la planificación industrial, para acomodar la reestructuración económica de sus economías mayores (Colombia, Perú, Venezuela).

Para fines del siglo XX, habían surgido nuevos grupos regionales –el G-3 (Colombia, México, Venezuela) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC)–. Cada uno se anunciaba como faro para guiar la integración regional, pero era plataforma de proyección política para distintos Gobiernos nacionales –Mercosur sirvió para la proyección regional de Brasil y Argentina en el Cono Sur y el G-3 y la AEC, para

la de Colombia, México y Venezuela en Centroamérica y el Caribe—.

A principios del siglo XXI el regionalismo se aceleró con la presencia de Gobiernos populistas de izquierda en Argentina, Brasil y Venezuela. Como resultado, las negociaciones CAN-Mercosur para crear un área de libre comercio y unificar sus secretarados terminaron por establecer la CSN (2004) y Unasur (2008), instituciones que representan intereses políticos brasileños. Ese proceso fue paralelo al desarrollo de ALBA, instrumento de poder regional de Venezuela, y la reacción de otros Gobiernos al regionalismo de la izquierda populista generó la AP en 2011, como derivación del Foro del Pacífico (2007).

Las declaraciones de solidaridad y cooperación no ocultan la continuación de la tendencia a construir esferas de influencia nacional antes que instituciones representativas de intereses regionales. Esa tendencia histórica a mantener instituciones regionales incompletas —ya sea porque no logran alcanzar sus objetivos o porque su alcance geográfico es reducido— convierte a las instituciones regionales en instrumentos para que Gobiernos con diferentes niveles de poder construyan alianzas políticas. Adicionalmente, reduce la necesidad de aceptar el regionalismo brasileño y explica también el confuso panorama de la integración latinoamericana.

La ampliación de Mercosur con Venezuela (2012) y Bolivia (2014) —promo-

vida por los gobiernos populistas de Lula (2003-2011) y Rousseff (Brasil) y Néstor y Cristina Kirchner (Argentina)— y la reacción posterior contraria de los Gobiernos de Michel Temer y Mauricio Macri en 2016 confirman que Brasil y Argentina consideran a Mercosur un instrumento de sus respectivas políticas regionales. Por ello, no están dispuestos a dejar ingresar a Gobiernos cuyos objetivos son distintos de los suyos. Se la interpreta como resultado de cambios de orientación política en sus gobiernos, pero esos cambios determinan que otros países se incluyan o rechazan en Mercosur sin alterar su rol como instrumento de política exterior.

Venezuela y Bolivia tampoco abandonaron ALBA al ingresar a Mercosur porque ALBA les permite proyectar en sus ámbitos domésticos la imagen de que sus Gobiernos cuentan con apoyo regional. Esa legitimidad externa es importante cuando la escena doméstica es frágil, los Gobiernos enfrentan oposiciones internas fuertes y necesitan mejorar sus imágenes nacionales (Cascante, 2014, pp. 38-42). Mantener instituciones regionales incompletas hace que Gobiernos con diferentes niveles de poder construyan redes de apoyo y las presenten a sus audiencias domésticas como ejemplo de que son actores regionales influyentes. También otorga poder de veto en organizaciones mayores cuyas decisiones son consensuadas (Unasur) (Álvarez y Beirute, 2010; Flisifisch, 2011), lo que les permite resistir al regionalismo brasileño.

En cuanto a factores normativos, en muchos países sudamericanos prevalece un sentimiento de excepcionalidad y el rechazo a abandonar soberanía y autonomía de acción por la injerencia de vecinos mayores. El primer factor se relaciona con el lugar de la región en la inserción internacional de las naciones sudamericanas. El *desarrollismo* de la segunda mitad del siglo XX implicó una identificación latinoamericana positiva para Argentina y Brasil, pero esa identidad fue matizada por la percepción de su excepcionalidad (Merke, 2008). Esta se mantiene porque la mayor parte de sus ciudadanos no se considera todavía latinoamericana o sudamericana (Onuki, Mouron y Urdinez, 2016).

La excepcionalidad de Brasil nació de su aislamiento histórico de la región desde la época colonial y su sentido de autonomía nacional. Aunque esta se destaca en relación con Estados Unidos, es relevante para entender por qué Brasil rehúye pagar el costo de convertirse en poder regional e institucionalizar Mercosur. Malamud (2016a) lo explica por el interés brasileño en reservar recursos propios para su desarrollo y proyección global, pero esa actitud contribuye a la resistencia de sus vecinos. Si el regionalismo implica pérdida de soberanía, esta puede compensarse con las ganancias económicas que se obtengan, pero la excepcionalidad impide a Brasil compartir beneficios económicos con sus socios y contribuye a que ellos defiendan su propia soberanía.

El segundo factor normativo (reticencia a abandonar soberanía y rechazo a injerencia de vecinos poderosos) (Serbin, 2010, 6) forma parte de la tradición latinoamericana. Esto limita la aceptación del poder regional (Serbin, 2010) y los acuerdos que este promueve (Serbin, 2013, p. 47). La afinidad ideológica de Gobiernos populistas de izquierda en la primera década del siglo XXI no alteró esa característica. La Unasur, apoyada por todos ellos, muestra diferencias entre Brasil y Venezuela acerca de la dimensión de la región y sus objetivos prioritarios (Giacconeli, 2008; Serbin 2010; Quintanar, 2012).

Esa tradición se expresa en la preferencia de los Gobiernos sudamericanos por organizaciones regionales interestatales, donde cada país tiene un voto, las decisiones son consensuadas y su implementación, voluntaria (Flisfisch, 2011). El mismo Brasil enfatiza la soberanía nacional sobre los acuerdos regionales, ya que desde principios del siglo XX su constitución y política exterior apoyan elaboraciones conceptuales de derecho internacional que favorecen la soberanía (Doctrina Calvo, 1868; Principio Drago, 1902) (Almeida, 2013).

El concepto de *autonomía*, nacido en la Guerra Fría, ha cambiado desde los años 70 (Bernal-Meza, 2013), pero sigue siendo relevante en las políticas exteriores sudamericanas. En la brasileña se expresa en su negativa a profundizar la institucionalización de Mercosur para no perder libertad de acción glo-

bal y regional. Aunque la conformación inicial de Mercosur sigue principios del regionalismo abierto, la necesidad de Lula da Silva de contentar al ala radical del PT mientras continuaba políticas macroeconómicas liberales de Gobiernos previos (Ribeiro, 2014, pp. 114 y 115) promovió un discurso de política exterior que exaltó su autonomía frente a Estados Unidos. Esa narrativa para el imaginario doméstico contribuyó a que vecinos sudamericanos, que no comparten la noción de una autonomía regional antiestadounidense, resistieran a Brasil.

Llenderozas (2013, p. 131) ha señalado la existencia de más de un paradigma normativo regional en la Celac. Esta incluye principios heredados de la tradición legal europea (westfaliana) sobre igualitarismo soberano de los Estados, no intervención (autonomía) e integridad territorial –que conspiran contra la integración (Llenderozas, 2013, p. 147)– junto con otros que enfatizan democracia, derechos humanos y desarrollo económico. Esto se debe a que la región es un sistema abierto con un grado alto de europeización y americanización en el que influyen ideas de la Revolución francesa y estadounidense (libertad, igualdad, entre otros) desde sus procesos de independencia.

Si los principios del primer paradigma exigen decisiones unánimes y participación voluntaria, que apoyan la resistencia al regionalismo brasileño, los segundos hacen que algunos temas justifiquen la actuación regional

(cláusulas democráticas de CAN, Mercosur, Unasur). Ambos influyen sobre los acuerdos regionales, pero hay mayor consenso normativo acerca de los primeros que de los segundos. Esto explica que la AP condicione el ingreso de nuevos miembros al respeto de la democracia y el Estado de derecho, mientras el ALBA se opone a la aplicación de cláusulas democráticas a Venezuela.

Durante la formación del Estado-nación latinoamericano la alianza brasileña con Estados Unidos y la argentina con Gran Bretaña fueron manifestaciones de la presencia de actores extrarregionales poderosos interesados en la región (Merke, 2008). Con el fin de la Guerra Fría los Gobiernos latinoamericanos debieron reacomodar sus políticas exteriores y relaciones con esos actores. Sin embargo, se mantiene la tendencia a establecer formas preferenciales de asociación económica o política con alguno de ellos. También es común que vecinos que no comparten similares dotaciones de factores con otros mayores encuentren menos atractiva la integración con ellos (Tovías, 2008). Como la racionalidad económica para que un país pequeño firme un acuerdo comercial con un país lejano es menor frente a hacerlo con uno cercano, deben existir razones políticas. Entre ellas, Tovías (2008, pp. 15-17, 19) destaca que los acuerdos preferenciales con socios comerciales “naturales” hacen a las naciones pequeñas más dependientes de vecinos grandes, mientras los extrarregionales disminuyen esa dependencia.

A finales del siglo XX y principios del XXI hubo amplia oferta de actores extrarregionales interesados en relaciones preferenciales con naciones sudamericanas. Estados Unidos y la UE buscaron acuerdos empujados por el optimismo neoliberal luego de la caída de la Unión Soviética y el tratado de Maastricht (1992), respectivamente. Las ofertas predominaron hasta la crisis de 2008, aunque los sucesos de 2001 ya habían disminuido el interés estadounidense. Ambos actores firmaron acuerdos estratégicos con Brasil, pero también buscaron sus propios intereses económicos y políticos en acuerdos con otras naciones sudamericanas. El interregionalismo europeo fue usado para atraer a naciones sudamericanas a firmar acuerdos de asociación con la UE, que incluían comercio preferencial, iban acompañados de condicionalidades sobre democracia y derechos humanos, y buscaban fortalecer la integración regional. Sin embargo, los acuerdos no fueron birregionales, sino con naciones individuales (Chile, Colombia, Perú y Ecuador) y les permitieron resistirse al regionalismo brasileño.

Un actor externo nuevo fue China, que había experimentado una reestructuración económica que culminó en 2000 con su ingreso a la OMC. Su interés por materias primas, alimentos y energía la acercó a América Latina (Heilmann y Schmidt, 2014, pp. 33 y 34). Aunque firmó acuerdos comerciales con México y Chile, fueron sus compras de productos básicos latinoamericanos a precios altos las que produjeron el auge exportador 2003-2008 y contribuyeron a que otras na-

ciones sudamericanas no se plegaran al regionalismo brasileño.

Brasil participó del auge y, en el proceso, aumentó su dependencia del mercado global y disminuyó su integración con mercados regionales. Aunque Brasil y China enfatizaron una agenda sur-sur, esta es más costosa para Brasil que no puede suscribir el costo de la acción colectiva regional y es afectado por importaciones industriales chinas a mercados latinoamericanos (Hirst, 2009, p. 128). Más comercio chino con Argentina promueve intereses comunes en Mercosur, pero crea competencia entre sus miembros para atraer IED de ese origen (Hirst, 2009, pp. 132 y 133).

La presencia china se interpreta como una manera de otorgar mayor autonomía regional frente a Estados Unidos, pero el triángulo Estados Unidos-China-América Latina no existe en el vacío. Las mayores exportaciones chinas van a Estados Unidos y UE, y provienen de compañías multinacionales, mientras que insumos y materias primas se originan en América Latina, África y Asia (Stallings, 2009). Cualquier elemento que rompe el ciclo (como la crisis de 2008 en los países desarrollados) disminuye el crecimiento de exportaciones e importaciones chinas, influye en su política económica y afecta a clientes y proveedores, como lo demuestran los años posteriores a 2011.

En el caso chileno, los factores que incidieron fueron poca interdependencia económica entre Chile y Mercosur para ciertos sectores, protección de la autonomía de acción chilena y

el hecho de que Estados Unidos y la UE estaban interesados en acuerdos preferenciales con ese país (o sea factores de los tres tipos). En el argentino, elementos normativos (regionales y domésticos) predominaron tanto en la resistencia, como en la aceptación formal de la CSN.

En Venezuela, aunque aumentaron las relaciones comerciales Venezuela-Mercosur, había poca interdependencia económica con Brasil (factor sistémico). El cambio de orientación política del Gobierno venezolano se

acompañó de un cambio del paradigma regionalista hacia uno contrario al regionalismo abierto y la economía de mercado. Aunque el discurso político de izquierda exaltó a Brasil como eje de un regionalismo autosuficiente y estatista, contrario al imperialismo, a Estados Unidos y a la globalización, tuvo “poco anclaje en la realidad” (Flisfisch, 2011, p. 122); y creó divergencias concretas con Venezuela en Unasur.

La Tabla 1 resume etapas de la resistencia sudamericana y factores que influyeron en los estudios de caso.

Tabla 1. Etapas y factores en estudios de caso

Factores y etapas	Sistémicos	Normativos	Externos
Resistencia individual abierta (2000-2004)	Casos Chile/Mercosur y Venezuela/CSN	Casos Argentina/CSN y Chile/Mercosur	Caso Chile/Mercosur
Resistencia moderada en Unasur (2005-2010)	Optimismo económico por auge exportador	Percepción de amenaza política regional (Venezuela)	Interés económico de actores externos (hasta 2008)
Resistencia concertada (2011-2013)	Creación de Alianza del Pacífico	Creación de Celac y Alianza del Pacífico	Creación de Alianza del Pacífico

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Desde principios del siglo XXI, mientras Brasil expandía su regionalismo, Chile, Argentina y Venezuela lo resistieron, pero posiciones divergentes con respecto a paradigmas regionalistas impidieron que concertaran sus resistencias. En el caso chileno queda claro su apego al regionalismo abierto. El regionalismo argentino también buscó reinsertar a Argentina en el mundo, pero su énfasis en el mercado interno y el Estado conspiró para que su diversificación expor-

tadora se limitara a cooperar con Brasil en negociaciones en la OMC y el ALCA (Colombo, 2011). Esto no evitó que discreparan acerca de la CSN-Unasur y acumulación de poder regional para Brasil (Bernal-Meza, 2008). Entre el ALCA y la propuesta sudamericana de Brasil, según Bernal-Meza (2008), Kirchner se inclinó por la segunda, pero el discurso presidencial que cita no menciona a la CSN/Unasur, sino a la prioridad que tienen la “profundización de MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia [...]” (p. 165).

En cuanto al ALBA, Briceño Ruiz (2010) se pregunta si existe compatibilidad entre ella y Mercosur y concluye que, aunque Mercosur ha cambiado y adoptado un modelo híbrido que combina lo comercial y lo social, es escasa la capacidad de incidencia venezolana para transformarlo. La visión regionalista de Venezuela no facilita su acercamiento a Chile o a Argentina, pero su resistencia al regionalismo brasileño subyace a declaraciones de cooperación y solidaridad con Brasil en el periodo analizado.

Mientras tanto, la proyección regional venezolana posterior a 2004 definió líneas de resistencia a ella, primero, en el apoyo a Brasil dentro de Unasur y, luego, en la AP. En 2014 esta última asumió una posición cooperativa hacia Brasil al proponer la “convergencia en la diversidad” AP-Mercosur (Da Silva y Lagos, 2014), que reconoce que esos acuerdos no representan principios económicos opuestos. Luego de cambios de orientación política en Argentina y Brasil (2015-2016) puede considerarse expresión concertada de resistencia al ALBA, el único acuerdo latinoamericano marginado de la convergencia.

En un contexto sudamericano donde hay mucho voluntarismo político y poca interdependencia económica (González y Velázquez, 2013), la resistencia se expresa en distintas estrategias: 1) en Chile, mediante la firma de acuerdos comerciales con actores extrarregionales, a la que luego se agrega la creación de una nueva organización regional (AP) con Gobiernos afines; 2)

en Argentina, poca cooperación con objetivos geopolíticos brasileños y, más tarde, alianza con otro actor regional (Venezuela) que resiste a Brasil, y 3) en Venezuela, a través de la creación de otra organización regional (ALBA) y el posterior ingreso a Mercosur de Venezuela y otro miembro del ALBA (Bolivia)⁵ para influir desde adentro. Las estrategias cambian, pero su sentido de resistencia individual abierta, moderada o concertada con otros se mantiene.

Si se relaciona la resistencia con interpretaciones globales del regionalismo, se encuentran dos enfoques opuestos. Para Buzan (2004) y Acharya (2014, pp. 85 y 86), la existencia de economías emergentes que son poderes regionales originará un sistema internacional región-céntrico. En él, las regiones sustituirán a las naciones-Estado como actores del sistema internacional, los poderes regionales permanecerán enraizados en sus regiones y las reorganizarán bajo un patrón de influencia eje-rayos. Las regiones estarían relativamente aisladas de influencias globales y este “multilateralismo regional” traería paz y estabilidad al sistema global, si Estados Unidos disminuye su hegemonía y el multilateralismo no logra controlar problemas comunes (Mylonas y Yorulmazlar, 2012).

Pero, según Garzón (2015), el mundo multipolar generará fuerzas centrífugas en las regiones (*multipolaridad descentralizada*). En ella, los lazos económicos y políticos no van a converger en poderes regionales, sino a trascender la región por la emergencia de nue-

vos polos de poder extrarregionales y la tendencia de naciones pequeñas a minimizar el costo de acceder a recursos externos (mercados, inversiones, tecnología) y mantener su autonomía política. Esto es visible porque poderes regionales como Brasil, China e India han desarrollado intereses extrarregionales en África y entre los países africanos ha aumentado la tendencia a responder positivamente a esos actores sin abandonar lazos regionales.

Las políticas exteriores de naciones emergentes muestran el predominio de intereses nacionales que solo ocasionalmente se posponen por consideraciones geopolíticas o geoeconómicas. Aunque se presentan como intermediarios entre poderes centrales y naciones de menor poder relativo, esa función no es vista con ojos positivos por sus vecinos que consideran que los poderes regionales buscan alcanzar protagonismo global y no solucionar problemas regionales (Vieira y Alden, 2011). Hveem (2000, p. 71) lo sintetiza diciendo que en la Posguerra Fría el regionalismo pasó de estrategia para maximizar la capacidad económico-política de una región a ser instrumento de legitimidad política y construcción de identidad para poderes regionales.

En Sudamérica, se manifiesta en que Brasil se ha convertido en proveedor regional grande y no en plataforma

para transformar insumos regionales en bienes finales de exportación (la-padre y Tajoli, 2014, pp. 95-97). De esta forma, otros países sudamericanos eran más dependientes de Brasil en 2000 que en 2010 y el índice de globalización brasileño no es mayor que el de sus vecinos (Chen y De Lombaerde, 2014, pp. 123 y 124).

El regionalismo brasileño nació en una coyuntura internacional y un ambiente intelectual dominados por el *multilateralismo regional* y Brasil construyó estructuras sucesivas para posicionarse como elemento clave para el desarrollo económico y la estabilidad política sudamericana. Mientras tanto, Chile en sus negociaciones se acerca al paradigma de la multipolaridad descentralizada. Factores materiales (tamaño de mercados domésticos, recursos naturales, ubicación geográfica, entre otros) e historia de sus respectivos desarrollos económicos y políticos explican las preferencias de sus gobiernos⁶.

Distintos factores limitaron la aceptación del regionalismo de Brasil por naciones vecinas, estableciendo diferentes formas de resistencia. Si disparidades de poder limitan a esas naciones, también crean rechazo en sus relaciones intrarregionales. Razones políticas domésticas y razones económicas externas permitieron a Chile construir poder mediante acuerdos con actores extrarregionales para

⁶ Argentina y Venezuela pueden beneficiarse de una multipolaridad descentralizada, pero factores políticos domésticos lo impidieron entre 2000 y 2013.

resistir a Brasil entre 2000 y 2003. Por razones normativas, Argentina respondió al regionalismo brasileño con medidas para limitarlo en la CSN, pero otras razones normativas internas le impidieron mantener su resistencia. Bajo la administración de Cristina Kirchner, Argentina como aliada de Venezuela (Battaleme, 2014) mostró una conducta ambivalente frente a Brasil, destacada por Russell y Tokatlian.

En conclusión, sus vecinos sudamericanos no resistieron el poder material de Brasil (que existía antes de 2000 y ninguno de ellos puede igualar) ni su proyección global (Miranda, 2017, confirma la "soledad política" de Argentina en el G20), sino la forma como Brasil usó su poder para organizar la región en su beneficio. El hecho de que los Gobiernos que lo resistieron, excepto Argentina, desarrollaran organizaciones regionales refuerza la noción de que su resistencia es al regionalismo brasileño y no a su poder o proyección global.

Flemes y Wehner (2012) consideran factores sistémicos a los derivados de la posición de Brasil y sus vecinos en un sistema jerárquico (poder regional, poderes secundarios) que imita el sistema internacional. La posición jerárquica otorga a los actores secunda-

rios capacidades similares que utilizan para balancear al poder mayor, pero en Sudamérica ellos emplean estrategias distintas. Para esos autores esto está determinado por factores domésticos propios de cada poder secundario, que adquieren mayor influencia en política exterior en periodos de paz y estabilidad. Su marco de análisis es neorrealista y en él "[...] if a region consists of one primary and more than one secondary power, the relative systemic positions of the secondary powers do not deviate considerably from each other and..., can be excluded as an explanatory factor for the variation in [...] strategies"⁷ (Flemes y Wehner, 2012, p. 6). Estos autores asumen que la fuerza que moldea esas estrategias es la influencia del sistema internacional porque la región forma parte de este.

Pero en nuestra interpretación la resistencia a Brasil se apoya en factores sistémicos sudamericanos surgidos de su experiencia histórica⁸: bajo nivel de interdependencia económica entre Brasil y sus vecinos, y acuerdos regionales que expresan intereses nacionales de los Gobiernos que los promueven, junto con conceptos de soberanía, autonomía y no injerencia enraizados en la región (factores normativos) y presencia de actores extra-

⁷ "[...] si una región tiene más de un poder secundario, las posiciones sistémicas relativas de los poderes secundarios no se desvían considerablemente una de otras... y pueden excluirse como factores explicativos de las variaciones en [...] estrategias" (traducción propia.)

⁸ Flemes y Wehner (2012, p. 7) no incluyen motivaciones históricas en su análisis porque para el neorrealismo las únicas motivaciones de ese tipo son experiencias previas de rivalidad o conflicto, que no encuentran en la relación Brasil-Sudamérica.

rregionales interesados en relaciones preferenciales con países sudamericanos (factores externos).

Esto sugiere un nivel de análisis de la política exterior y el regionalismo latinoamericanos en lo que Battaleme (2014, p. 5) llama la *doble periferia* –un contexto regional donde los Gobiernos están sometidos a un poder que declina, pero todavía es fuerte (Estados Unidos) y a otro que asciende, pero no consigue imponer su control (Brasil)–. Indirectamente, cuestiona un marco de análisis neorrealista que no incorpora elementos de la tradición histórica y normativa regional. En cuanto al análisis del discurso como metodología, este se nutrió de aportes publicados y declaraciones en la prensa y documentos oficiales. La revisión no pretendió ser exhaustiva, sino destacar la vinculación entre resistencia, factores sistémicos regionales y paradigmas globales del regionalismo, una vinculación que necesita ser profundizada en otros estudios.

En la primera década del siglo XXI aumentó la capacidad de agencia (autonomía relativa) de los Gobiernos sudamericanos en una coyuntura global permisiva, que surgió del fin de la Guerra Fría, los eventos del 11 de septiembre 2001 y la emergencia de un mundo multipolar, mientras al nivel regional el crecimiento económico (auge exportador) otorgaba más recursos para ejercitarla. La etapa proactiva del regionalismo brasileño y la resistencia de sus vecinos pueden asociarse con esa capacidad aumentada, que tam-

bién amplía la inestabilidad en contextos geopolíticos regionales (Hunter, 2001). Sin embargo, condiciones similares en otras regiones, como el sudeste asiático, muestran no solo resultados diferentes, sino también la existencia de factores sistémicos distintos, como mayor interdependencia económica en torno a China (Beeson, 2010).

La resistencia en Sudamérica varía en los estudios de caso y en el mismo país a lo largo de los años, pero existe un factor común: la continuación de la tendencia histórica a construir organizaciones regionales o alianzas políticas para desarrollar esferas de influencia nacional, en lugar de instituciones para solucionar problemas regionales. Esfuerzos por establecer cooperación económica y política entre esas alianzas, como la convergencia Mercosur-AP, pueden contribuir a cambiar esa situación.

En un contexto global donde el escenario del multilateralismo regional pierde énfasis por problemas de la UE, mientras la reorientación económica china y un Gobierno proteccionista en Estados Unidos afectan a economías emergentes como la brasileña, la convergencia puede iniciar una nueva etapa del regionalismo latinoamericano. El fin del *boom* exportador y una sucesión de cambios políticos hacen crecer el sentimiento de incertidumbre y el establecimiento de vínculos entre acuerdos regionales puede promover la articulación regional en una geopolítica y geoeconomía global cambiante.

Mirar al regionalismo como instrumento de política exterior, que genera resistencia, contribuye a comprender qué elementos pueden hacerlo aceptable y a identificar estrategias que permitan navegar el nuevo contexto global. De esta forma, la resistencia tiene implicaciones para la integración regional latinoamericana, que es necesario comprender y profundizar, si se quiere que el proceso sea menos resistido por sus participantes.

Referencias

- Acharya, A. (2014). Global international relations and regional worlds. *International Studies Quarterly*, 58(4), 647-659. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.12171>
- Almeida, P.D. de. (2013). Sovereignty and regional integration in Latin America. *Contexto Internacional*, 35(2), 471-495. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/cint/v35n2/a06v35n2.pdf>
- Álvarez, A. y Beirute, T. (2010). La integración latinoamericana y caribeña desde sus subregiones. *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso], Corporación Andina de Fomento [CAF]*. Recuperado de <https://www.scribd.com/document/79061411/Integracion-desde-Subregiones>
- Battaleme, J. (2014). Realismo periférico y doble periferias. Buenos Aires: International Studies Association [ISA], Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso].
- Beeson, M. (2010). Asymmetrical regionalism: China, Southeast Asia and uneven development. *East Asia*, 27, 329-343.
- Berardi, L. (2003). El tratado de libre comercio (TLC) con EE.UU. en el discurso del Presidente Ricardo Lagos. En L. Berardi, (Ed.), *Análisis crítico del discurso* (pp. 125-143). Santiago de Chile: Frasis. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/303920157>
- Bernal-Meza, R. (2008). Argentina y Brasil en la política internacional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(2), 154-178. Recuperado de <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a10.pdf>
- Bernal-Meza, R. (2013). Las relaciones China-Mercosur y Chile. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 21(42). Recuperado de http://scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37352013000200004&lng=es&rm=iso
- Bianchini, M. C. (2004). Chile y el Mercosur: visiones diferentes del futuro de la integración. Informes y Estudios Gloobal. *Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África*. Recuperado de <http://www.gloobal.net/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=636&opcion=documento>
- Bisang, R. y Gutman, G. (2000). *La oferta tecnológica de las principales cade-*

- nas agroindustriales en el Mercosur ampliado*. Montevideo: Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur [Procisur], Banco Interamericano de Desarrollo [BID]. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11083/087115129es.pdf;jsessionid=4D377A15E8D20B597B580BE30960D5D9?sequence=1>
- Briceño Ruiz, J. (2010). Venezuela y el proceso de construcción del modelo económico del Mercosur. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 5(10), 85-111.
- Buzan, B. (2004). *The United States and the great powers*. Cambridge: Polity Press.
- Cascante Segura, C. H. (2014) Entre bloques y discursos: los procesos de alianza y disputa en América Latina. En W. Soto Acosta (Ed.), *Política Internacional e Integración Regional Comparada en América Latina* (pp. 35-44). San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso].
- Cárdenas, E. J. (2005). Debate sobre reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Agenda Internacional*, 1(4), 90-98.
- Cervo, A. L. (2009). La construcción del modelo industrialista brasileño. *Revista DEP, Diplomacia, Estrategia y Política*, 10, 74-86.
- Chen, L. y De Lombaerde, P. (2014). Testing the relationships between globalization, Regionalization and regional hubness of the BRICS. *Journal of Policy Modeling*, 26(1), 111-131.
- Cisneros, E. (2005). Debate sobre reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Agenda Internacional*, 1(4), 117-122.
- Colombo, S. (2011). La política regional del gobierno de Néstor Kirchner. *Política Externa*, 21(1), 160-166. Recuperado de <http://www.iecei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/09/La-politica-regional-del-gobierno-de-Nestor-Kirchner-Sandra-Colombo.pdf>
- Da Silva, L. y Lagos, R. (10 de junio de 2014). América Latina: dos océanos, una voz. *El País*. Recuperado de <http://punto latino.ch/es/alianza-del-pacifico/7201-2014-prensa-america-latina-dos-oceanos-una-voz-lula-da-silva-ricardo-lagos>
- Deciancio, M. (2016). Brazil's leadership through global channels. En S. Kingha, y C. Quiliconi (Eds.), *Global and Regional Leadership of BRICS Countries* (pp. 49-66). Nueva York: Springer.
- Diamint, R. (2005). Debate sobre reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. *Agenda Internacional*, 1(4), 98-103.
- Durani, A. (2011). Regionalism and the drive toward liberalizing trade. *Carleton College*. Recuperado de <http://people.carleton.edu>
- Elías, J. (2004). Deberíamos agradecer a los Estados Unidos. *La Nación* (Buenos Aires). Recuperado de


- <http://www.lanacion.com.ar/641126-deberiamos-agradecer-a-los-eeuu>
- Fermín, E. (2009). Alternativa bolivariana para los pueblos de nuestra América. *Espacio Abierto*, 18(2), 339-365.
- Flemes, D. y Wehner, L. (2012). Drivers of strategic contestation in South America. *GIGA Working Papers*, (207). Recuperado de https://www.files.ethz.ch/isn/153968/wp207_flemes-wehner.pdf
- Flemes, D. y Wojczewski, T. (2011). Contested leadership in comparative perspective. *Asian Journal of Latin American Studies*, 24(1), 1-27.
- Flisfisch, A. (1 de octubre de 2011). La política exterior chilena y América del Sur. *Estudios Internacionales*, (168), pp. 115-141.
- Fuentes, C. (2006). La apuesta por el poder blando: la política exterior de la Concertación, 2000-2006. En R. Funk (Ed.), *El gobierno de Ricardo Lagos: la nueva vía chilena hacia el socialismo* (pp. 1-22). Santiago de Chile: Editorial Universidad Diego Portales.
- García, M. J. (2004). Trade in EU Foreign Relations. Post-Graduate Student Conference on *European Foreign Policy*, (july 2-3). Recuperado de <http://lse.ac.uk/international-relations/assets/...2004/Garcia.doc>
- Garrido Rojas, J. (2001). *Cambios socio-políticos en el escenario mundial (1945-2000)*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Garzón, J. F. (2015). Multipolarity and the Future of Regionalism. *GIGA Working Paper*, (264). Recuperado de https://giga-hamburg.de/en/system/files/publications/wp264_garzon.pdf
- Giacalone, R. (2008). Motivaciones políticas para la constitución de la CSN. En R. Giacalone (Ed.), *La integración sudamericana. Un complejo proceso inconcluso* (pp. 17-49). Mérida: Universidad de Los Andes.
- Giacalone, R. (2013). Venezuela en Unasur: integración regional y discurso político. *Desafíos*, 25(1), 129-163.
- González, G. y Velázquez, R. (2013). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012). *Foro Internacional*, LIII(3-4), 572-618.
- González Ríos, I. (2014). *Chile y Mercosur. Revisión de antecedentes con miras a la segunda década del siglo XXI*. Recuperado de http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44709/Documento_completo.pdf?sequence=1
- Granja Hernández, L. (2013). El Mercosur y sus asimetrías. *Intersticios Sociales*, (6), 1-29. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n6/n6a5.pdf>
- Granovsky, M. (9 de diciembre de 2004). El mensaje de Coricancha. *Sindicato Mercosul*, p. 12. Recuperado de <http://.sindicatomercosul.com.br>

- Gudynas, E. (2000). El acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos anuncia retrocesos en la integración latinoamericana. *CLAES D3E*. Recuperado de <http://integracionsur.com/alca/GudynasChileUsaAcuerdo.htm>
- Heilmann, S. y Schmidt, D. (2014). *China's Foreign Political and Economic Relations*. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Hirst, M. (2009). La perspectiva sur-sur: la importancia del vínculo para Brasil. En G. Paz y R. Roett (Eds.), *La presencia de China en el hemisferio occidental* (pp. 117-136). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Hunter, R. (2001). Global economics and unstable regional geopolitics. En R. Kugler y E. Frost (Eds.), *The Global Century. Vol. 1* (pp. 109-125). Washington, D. C.: National Defense University Press.
- Hveem, H. (2000). Explaining the regional phenomenon in an era of globalization. En R. Stubbs y G. R. Underhill (Eds.), *Political economy and the changing global order* (pp. 70-81). Don Mills: Oxford University Press.
- Iapadre, P. L. y Tajoli, L. (2014). Emerging Countries and Trade Regionalization. *Journal of Policy Modeling*, 26(1), 89-110. Recuperado de <https://ideas.repec.org/a/eee/jpolmo/v36y2014is1ps89-s110.html>
- Illera, O. (2005). La política exterior de Chávez: proyección de la revolución bolivariana en las relaciones internacionales. *Desafíos*, (12), 209-240.
- Lapp, N. (2012). Resistance is useful (Useful): Responses to brazilian hegemony. En K. P. Williams, S. E. Lobell y N. G. Jesse (Eds.), *Beyond great powers and hegemonys* (pp. 145-160). Stanford: Stanford University Press.
- Llenderozas, E. (2013). Política exterior latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. En A. Bonilla Soria y S. Álvarez Echandi (Eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo* (pp. 129-149). San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso].
- Loza, J. (2005). *La construcción de un sueño*. Buenos Aires: IAES.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>
- Malamud, A. (2016a). Latin American Regionalism Faces the Rise of Brazil. En G. I. Gardini y M. H.T. Almeida (Eds.), *Foreign policy responses to the rise of Brazil* (pp. 214-226). Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Malamud, A. (2016b). El malentendido latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (266), 32-44.
- Manger, M. (2009). *Investing in protection: The politics of preferential*

- trade agreements between north and South*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marticorena, J. (5 de agosto de 2000). Mercosur, del dicho al hecho... *Sofofa*. Recuperado de <http://www.sofofa.cl/opinion/2000/comercioexterior/5-8-2000/quepasa22.htm>
- Merke, F. (2008). Identidad y política exterior. La Argentina y Brasil en perspectiva histórica. *Sociedad Global*, 2(1-2), 142-161. Recuperado de <http://eumed.net/rev/sg/02/fm.htm>
- Miranda, R. (2017). Los países emergentes en el G20 y la política seguida por Argentina. *Oasis*, 25, 129-148. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n25.08>
- Mylonas, H. y Yorulmazlar, E. (2012). *Regional multilateralism*. Recuperado de <http://globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2012/01/14/regional-multilateralism-should-be-the-next-paradigm-in-global-affairs/>
- O'Connor, E. (2010). El neodesarrollismo brasileño como propuesta de desarrollo para Argentina. *Economic Studies of International Development*, 10(2), 55-80.
- Onuki, J.; Mouron, F. y Urdinez, F. (2016). Latin American perceptions of regional identity and leadership in comparative perspective. *Contexto Internacional*, 38(1), 433-465.
- Paolino, C. (2014). Las transformaciones estructurales en el sector agroalimentario. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, 35(127), 79-97.
- Pinheiro, L. (2000). Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, 22(20), 305-335.
- Pinheiro, L. y Gaio, G. (2014). Cooperation for development: Brazilian regional leadership and global protagonism. *Brazilian Political Science Review*, 8(2), pp. 8-30.
- Quenan, C. (2013). América Latina frente a la crisis económica internacional. *IdeAs*, (4), 1-19. Recuperado de <http://ideas.revues.org/780>
- Quintanar, S. (2012). Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética regionales de Venezuela y Brasil. En R. Bernal-Meza y S. Quintanar (Eds.), *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 241-283). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano [GEL].
- Regueiro, L. y Bázquez, M. (2012). Unasur: propuesta y proceso. *Quito: Fundación de Estudios, Acción y Participación Social [Fedaeaps]*.
- Reuters/EFE. (12 de octubre de 2006). La propuesta para unir la CAN y el Mercosur divide la Cumbre Sudamericana de Bolivia. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/12/09/internacional/1165690075.html>
- Ribeiro, P.F. (2014). An amphibian party? Organisational change and adaptation in the Brazilian workers' party, 1980-2012. *Journal of*

- Latin American Studies*, 46(1), 87-119. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0022216X13001831>
- Riggiozzi, P. (2010). Region, Regionness, and Regionalism in Latin America. *LATN Working Paper*, (130). Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso].
- Russell, R. (2006). *La integración en América Latina*. Recuperado de <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=19800>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2011). Percepciones argentinas de Brasil. *Plataforma Democrática Working Paper*, (19). Recuperado de http://www.plataformademocratica.org/Archivos/Plataforma_Democratica_Working_Paper_19_2011_Espanhol.pdf
- Sayago, S. (2014). El análisis del discurso como técnica de investigación cualitativa y cuantitativa en las ciencias sociales. *Revista Cinta de Moebio*, (49). Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/49/sayago.html>
- Schiff, M. (2002). *Chile's trade policy*. Santiago de Chile: Banco Central de Chile Working Paper 101. Recuperado de <http://si2.bcentral.cl/public/pdf/documentos-trabajo/pdf/dtbc151.pdf>
- Serbin, A. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina. *CRIES*, (15). Recuperado de <http://cries.org/wp-content/uploads/2010/09/Documentos-15-web.pdf>
- Serbin, A. (2013). Los nuevos regionalismos y la Celac. En A. Bonilla Soria y S. Álvarez Echandi (Eds.), *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo* (pp. 47-78). San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales [Flacso].
- Sindicato Mercosur (9 de diciembre de 2004). *El nacimiento de la comunidad Sudamericana*. Recuperado de <http://sindicatomercosul.com.br>
- Souza, A.de M., Oliveira, T.M. y Gonçalves, S.S. (2010). Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *Texto para Discussão 1477*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA].
- Stallings, B. (2009). El triángulo entre Estados Unidos, China y América Latina. En G. Paz y R. Roett (Eds.), *La presencia de China en el hemisferio occidental* (pp. 239-316). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Tovías, A. (2008). The brave new world of cross-regionalism. *CEPII Working Paper*, (2008-3). Recuperado de http://www.cepii.fr/pdf_public/wp/2008/wp2008-03.pdf
- Van Klaveren, A. (1998). Inserción internacional de Chile. En C. Toloza y E. Lahera (Eds.), *Chile en los noventa* (pp. 21-50). Chile: Presidencia de la República, Dirección de Estudios.
- Venezuela, Ministerio de Relaciones Exteriores (2006). *Libro Amarillo correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2005*. Caracas: Ministerio de Relaciones Exteriores

- Vieira, M. A. y Alden, C. (2011). India, Brazil, and South Africa (IBSA). *Global Governance*, (17), 507-528.
- Wehner, L. (2015). Role expectations as foreign policy: South American secondary powers' expectations of Brazil as a regional power. *Foreign Policy Analysis*, 11(4), 435-455. DOI: <https://doi.org/10.1111/fpa.12048>
- Womack, B. (2007). Teoría de la asimetría y poderes regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En J. G. Tokatlian (Ed.), *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales* (pp. 15-34). Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Womack, B. (2016). *Asymmetry and International Relationships*. Nueva York: Cambridge University Press.



**Cultura global
en relaciones internacionales**

rev.relac.int.estateg.segur.13(1):195-219,2018

Governança desportiva: uma inflexão da governança global?*

Juliano Oliveira Pizarro**

Resumo

É a partir da percepção da chamada governança global que a presente pesquisa parte, onde há espaço para o surgimento de diversos atores – que exercem governanças específicas – compreendendo nesse cenário o esporte e especialmente o futebol como um importante mecanismo social e cultural que sofre impactos diretos dos processos de globalização. A pesquisa baseia-se em fontes bibliográficas, documentais, sites e pesquisas já realizadas sobre o objeto. Observou-se que entidades de governança desportiva, em especial a Fédération Internationale de Football Association (FIFA), são organizações não – governamentais que se auto apresentam como instituições sem fins lucrativos, apesar do comportamento oscilar por vezes como mercado, expressando características híbridas e contraditórias na

Recibido: 23 de mayo de 2017
Evaluado: 6 de julio de 2017
Aceptado: 24 de agosto de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Oliveira, J. (2018). Governança desportiva: uma inflexão da governança global?. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 195-219. DOI: <https://doi.org/10.188359/ries.2876>

* O presente artigo é resultado da pesquisa de mestrado em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas e financiado através de bolsa de estudos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil.

** Doutorando em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas, bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas. E-mail: jopizarro@hotmail.com

dinâmica da governança global— ora como empresa multinacional, ora como organização do Terceiro Setor, ora como instituição internacional.

Palavras-chave: relações internacionais; governança global; governança desportiva; terceiro setor.

Gobernanza del deporte: ¿una inflexión de la gobernanza global?

Resumen

Es a partir de la percepción de la llamada gobernanza global que parte la investigación actual, donde hay espacio para el surgimiento de diferentes actores —que realizan gobernanzas específicas— incluyendo en este escenario el deporte y especialmente el fútbol como un mecanismo social y cultural importante, que es directamente afectada por los procesos de globalización. La investigación se basa en fuentes bibliográficas, documentales, sitios web e investigaciones ya realizadas sobre el objeto. Se observó que los órganos de gobierno deportivos, en especial la FIFA, son organizaciones no gubernamentales que se presentan como instituciones sin fines de lucro, a pesar del comportamiento que oscile a veces como mercado, expresando características híbridas y contradictorias en la dinámica de la gobernanza global, ora como una multinacional, ora como una organización del Tercer Sector, ora como una institución internacional.

Palabras clave: relaciones internacionales; gobernanza global; gobernanza del deporte; tercer sector.

Sports governance: inflection of the global governance?

Abstract

It is from the perception of called global governance that the research part, where there is a space for the emergence of different actors —that perform specific governances— including in this scenario the sport, especially the football, as an important social and cultural mechanism that is directly impacted for globalization processes. The research is based on sources bibliographical, documentary, websites and research already carried out on the object. It was observed that sport governance bodies, in particular FIFA, non-governmental organizations have as non-profit institutions, despite the behavior oscillate sometimes as market, expressing hybrid and contradictory characteristics in the dynamics of global

governance - as a multinational company, or as the Third Sector organization, or as an international institution.

Keywords: international relations; global governance; sports governance; third sector.

Introdução

O termo “governança” denota instituições políticas formais que visam coordenar e controlar as práticas do governo e que têm a capacidade de impor as suas decisões. Rosenau (2000) utilizou de forma pioneira a ideia de “governança” para explicar o funcionamento das relações interdependentes na ausência de uma autoridade política global, nos primórdios dos anos 1990.

É a partir da percepção desse contexto global “sem governo” que a presente pesquisa parte, onde há espaço para o surgimento de diversos atores –que exercem governanças específicas– compreendendo nesse cenário o esporte e especialmente o futebol como um importante mecanismo social e cultural que sofre impactos diretos dos processos de globalização. A justificativa para a escolha do objeto de pesquisa dá-se por sua crescente importância e poder –político e simbólico– na governança desportiva e global do esporte, tanto o Comitê Olímpico Internacional (COI) como, principalmente, a Fédération Internationale de Football Association (FIFA).

Além da própria relevância do esporte e do futebol para a compreensão das

relações sociais, políticas e culturais no âmbito das Ciências Sociais, tem-se uma série de questões relacionadas à soberania nacional e ingerência política quando da realização das Copas do Mundo no interior dos Estados-nação sedes. O Brasil as testemunhou antes e durante todo o ano de 2014. O esporte e o *soft power* andam juntos, pois os valores do esporte são símbolos utilizados no âmbito global, fazendo com que os órgãos de governança desportiva sejam atores importantes a serem observados nas relações internacionais, com atuações na atual governança global.

Algumas entidades que ganharam destaque nesse cenário são os órgãos de governança desportiva, e é nesse contexto que há a necessidade de estudos que percebam o esporte como um ato político. Ao longo da história do século XX o futebol foi popularizado e difundido devido seu baixo custo econômico e a facilidade de sua prática. E ao mesmo tempo em que se difundia e popularizava, o futebol se institucionalizou. De fato, foi o crescimento como espaço de sociabilidade que o transformou também em um espaço de interesses políticos e econômicos. (Magalhães, 2013, p. 37)

Através de duas dimensões de análise –Governança Global e Governança Desportiva–, a pesquisa baseia-se em fontes bibliográficas, documentais, sites e pesquisas já realizadas sobre o objeto. Emprega-se uma abordagem qualitativa de pesquisa documental, com o objetivo de identificar a inflexão dos órgãos de governança desportiva no cenário internacional, cujo comportamento expressa características híbridas na dinâmica da Governança Global –ora como empresa multinacional, ora como organização do Terceiro Setor, ora como instituição internacional.

Atualmente, o futebol possui um dos mercados que mais movimenta a economia mundial, sendo a FIFA –uma das principais entidades de governança desportiva no mundo– responsável por intermediar e fiscalizar muitas dessas transações. Através da simbologia do futebol, exerce influência nos âmbitos político, econômico e cultural.

Esporte e Relações Internacionais contemporâneas: impactos da globalização

O esporte é, de maneira geral, um elemento perceptível no processo de globalização da cultura. Pode ser utilizado como um recurso de política externa, constituindo-se um espaço interessante onde as relações internacionais têm lugar, pois existe uma variedade de contextos e significados que se pode explorar através do esporte na política mundial. Alguns estudiosos apontam o esporte como um dos fenômenos cul-

turais mais importantes do século XX (Houlihan, 1994, p. 52).

A partir disso, o esporte pode ser considerado como tendo um fator positivo na governança global no sentido de integração. Elias e Dunning (1992, pp. 335 e 336) apontam que o ser humano gosta de jogar e, com o desenvolvimento da cultura ao longo da história, o jogo se “civilizou” com a colocação de ordem por meio de regras escritas, árbitros, tribunais e sanções claramente definidas.

Dentro desse contexto, ocorre no esporte a formação daquilo que Bourdieu (1983) denominou de campo esportivo. Para ele, é necessário compreender quais panoramas sociais permitiram que se constituísse o sistema de instituições. Bourdieu (1983) afirma que:

[...] a história do esporte é uma história relativamente autônoma que, mesmo estando articulada com os grandes acontecimentos da história econômica e política, tem seu próprio tempo, suas próprias leis de evolução, suas próprias crises, em suma, sua cronologia específica. Isto quer dizer que uma das tarefas mais importantes da história social do esporte poderia ser a sua própria fundação, fazendo a genealogia histórica da aparição de seu objeto como realidade específica irreduzível a qualquer outra. (p. 137)

De acordo com Bourdieu (1986, apud Bracht, 2005, pp. 53 e 54) processos

econômicos foram determinantes para a transição do esporte enquanto uma prática reservada à elite para o esporte-espetáculo, onde houve a profissionalização e, conseqüentemente, alterações nas relações de poder no interior desse campo. Como ocorreu uma popularização do esporte, as classes privilegiadas buscaram manter o capital político através do controle da indústria esportiva. A elite que comanda as entidades desportivas pode transformar, na linguagem de Bourdieu, o capital social obtido na administração esportiva em capital político, como dirigentes de federações esportivas que possuem aspirações políticas. Essa breve noção sociológica é importante para se entender a evolução do esporte historicamente na sociedade, mas não é o foco da presente pesquisa.

Em um contexto do esporte na atualidade, Suppo (2012) afirma:

Atualmente, o novo sistema midiático globalizado da chamada “era da informação” é um novo campo de enfrentamento onde ocorre o embate entre os Estados, as empresas transacionais e os novos movimentos sociais. O poder, num mundo dominado pelo sistema midiático, consiste em grande parte no controle da produção e na manipulação de símbolos que possam seduzir. Dessa forma, o imenso poder de sedução do esporte e seu impacto econômico não podem hoje ser ignorados pelos Estados nem pela indústria cultural. Nesse

sentido, a geopolítica do esporte encontra-se no centro das disputas e rivalidades nacionais e internacionais, mas também, paradoxalmente, pode servir como vetor da paz e da cooperação [...]. (p. 420)

Barrie Houlihan, professor da Universidade de Loughborough na Inglaterra, é um dos grandes estudiosos da temática esporte e relações internacionais. Ele estabelece um panorama geral da relação entre as três teorias aplicadas às Relações Internacionais com o esporte, objetivando apresentar como as teorias do realismo, pluralismo e globalismo poderiam compreender o papel do esporte no cenário internacional.

Diante da análise que se fará a seguir, Suppo (2012) afirma que:

Para tal fim, em primeiro lugar, estabelece uma tipologia, a partir dos três tipos de atores ou agentes nas relações internacionais (Estados e organizações internacionais governamentais; organizações não governamentais internacionais; indivíduos) e do grau de envolvimento e interação dos diferentes recursos (finanças, indivíduos, conhecimento/cultura e território). Em segundo lugar, o autor conclui que a abordagem teórica mais adequada para tratar do tema do esporte nas relações internacionais é o pluralismo. O realismo e o globalismo seriam paradigmas menos convenientes por centralizarem as explicações num único fator. O

primeiro, nas questões políticas e tendo seu foco de análise centrado em um único ator, o Estado, e com uma preocupação concentrada na segurança. O segundo, nas relações econômicas de dependência e dominação. (p. 415)

Suppo (2012, p. 418), baseado nas ideias de Houlihan, mostra uma relação dessas teorias aplicadas das relações internacionais ao esporte, onde os paradigmas teóricos possuiriam interesses específicos. O realismo se constata no uso do esporte como instrumento da política externa - através de elementos como o reconhecimento da soberania nacional, como uma válvula de segurança em momentos de tensão internacional e, ainda, como meio para melhorar as relações entre os Estados - na relação esporte e identidade nacional e, por fim, o esporte considerado como uma parte do "cultural package" não militar, essencial no estabelecimento e manutenção da hegemonia das grandes potências. O pluralismo aparece no papel das organizações não governamentais do esporte (por exemplo, COI e FIFA) como atores independentes na política internacional e suas interações com os Estados e no papel da mídia esportiva. Por fim, o globalismo se observa no papel das corporações multinacionais ligadas ao esporte (marketing, mídia, equipamento esportivo etc.) na dominação do capitalismo global, na exportação de esportistas talentosos dos países pobres para os países ricos e como meio de ação do imperialismo cultural.

Governança desportiva: atores, discurso e gestão empresarial

Diante de uma prática reconhecida como é o esporte, houve ao longo do século XX sua profissionalização. Com isso, houve também o surgimento de diversos organismos que se tornaram responsáveis pela governança das mais diversas práticas desportivas. Hums e MacLean (2009, p. 04) definem governança no esporte como o exercício do poder e da autoridade em uma organização esportiva, incluindo a formulação de políticas, a determinação da missão da organização, regras de afiliação, regras de elegibilidade e poder regulatório dentro de um escopo determinado como local, nacional ou internacional.

Dentro da ótica dos organismos que surgem, há também alguns que já existem há algum tempo e vêm criando força no cenário internacional. Como alguns, podemos citar os órgãos de governança desportiva das mais diversas modalidades. Esses órgãos são denominados Federações Desportivas Internacionais (FIs) e são responsáveis pela integridade do seu desporto a nível internacional, submissas ao Comitê Olímpico Internacional (inclusive a FIFA), as quais possuem federações nacionais da modalidade.

As federações nacionais que administram esses esportes são filiadas a eles. Conservando a sua independência e autonomia na administração de seus esportes, federações desportivas internacionais buscando o reconhecimento do

COI deve garantir que os seus estatutos, práticas e atividades estejam em conformidade com a Carta Olímpica. Como consta no site do COI (2015) afirma que as federações desportivas internacionais são organizações não-governamentais internacionais reconhecidos por ele como a administração de um ou mais esportes a nível mundial.

As FIs têm a responsabilidade e o dever de gerenciar e monitorar o funcionamento diário de várias disciplinas desportivas do mundo, inclusive para aqueles sobre o programa, a organização prática de eventos durante os Jogos. Cada FI deve também supervisionar o desenvolvimento de atletas praticantes desses esportes em todos os níveis. Elas regem o seu desporto a nível mundial e garante a sua promoção e desenvolvimento. Eles monitoram a administração cotidiana de seus esportes e garantir a organização regular de competições, bem como o respeito pelas regras de *fair play*.

As FIs podem formular propostas dirigidas ao COI sobre a Carta Olímpica e ao Movimento Olímpico em geral, incluídos a organização e realização dos Jogos Olímpicos. Podem também dar as suas opiniões sobre as candidaturas para organizar os Jogos Olímpicos, em especial sobre as capacidades técnicas das cidades candidatas, além de colaborar na preparação dos Congressos Olímpicos e participar nas atividades das comissões do COI.

A fim de discutir problemas comuns e decidir sobre seus eventos de ca-

lendários, as reconhecidas federações de esportes de verão e inverno formaram associações. A partir de então surgiram: Associação das Federações Internacionais dos Esportes Olímpicos de Verão (ASOIF), Associação das Federações Internacionais dos Esportes Olímpicos de Inverno (AIOWF), a Associação das Federações Desportivas Internacionais reconhecidas pelo COI (ARISF) e da *SportAccord*, que também inclui outras federações desportivas.

De maneira geral, as grandes entidades de governança desportiva possuem confederações filiadas, as quais possuem federações internacionais, sendo essas os órgãos responsáveis pela organização da modalidade esportiva, possuindo o poder de legitimar as competições e de estabelecer as regras gerais do esporte. Segundo Ribeiro (2012):

A lógica é a representação de atletas e organizações, que se reúnem em torno de uma associação local normalmente denominada Federação, que dispõe de uma base territorial definida e pretende congrega todos os praticantes na região. As Confederações reúnem várias Federações ou outras agremiações em uma organização nacional, representando os interesses do esporte em um dado país. (p. 22)

Toda atividade desportiva é precedida de uma série de regras, as quais devem ser respeitadas pelos competidores a fim de garantir uma competição justa. Em razão disso, existe a necessidade

de um organismo que seja responsável por redigir e aplicar essas regras, além de organizar eventos, credenciar organizações e atletas de forma profissional ou amadora, formular tabelas, calendários e cuidar de todo aparato institucional da modalidade.

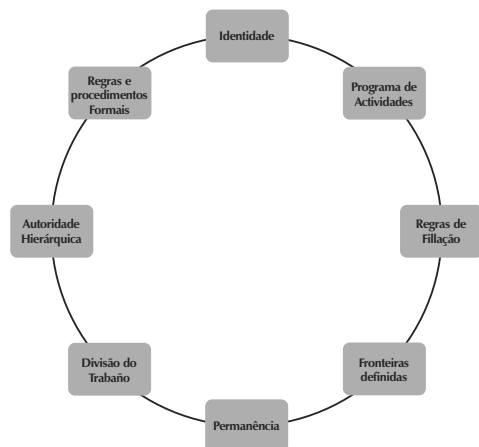


Figura 1. Atributos de uma organização esportiva

Fonte: Chelladurai (2005), apud Ribeiro (2012, p. 26).

A partir do gráfico, entende-se que a identidade é estabelecida com o público para, então, a organização ter como meta o desenvolvimento do esporte através de uma forma institucionalizada. Para isso, é importante estabelecer regras internas, partindo do ponto de esclarecer as formas ingresso, permanência e participação na entidade. As regras para filiação de membros são de fundamental importância, haja vista que os filiados são a principal fonte de poder em uma organização desportiva. Em razão disso, os procedimentos formais são necessários, fazem-

do com que a maioria das instituições de governança do esporte possuam estatutos próprios.

Grevemberg (1999, apud Ribeiro, 2012, pp. 26 e 27) aponta itens importantes que devem ser aplicados a uma organização desportiva. Para o autor, se uma organização aplicar esses elementos em sua atuação, ela exercerá a chamada boa governança, dentre as quais são a formulação e aplicação de regras, normas para definir com clareza a modalidade esportiva e suas competições, além de regulamentos para definir a estrutura da entidade e o controle do desporto. Ainda, o autor fala da relação de resultados e publicação para que atletas e público tomem conhecimento da performance e obtenham metas para as competições, da formulação de rankings, onde há o ordenamento dos atletas a partir de seus melhores desempenhos, o que auxilia em diversos casos o apoio financeiro e, por fim, nos recordes, os quais demonstram a evolução de cada categoria em suas modalidades.

Ribeiro (2012, p. 28) apresenta um quadro temático adaptado de Ferkins, o qual aponta as estratégias para o desenvolvimento da governança desportiva. Se dá através de uma dinâmica cada vez mais profissional, impondo um desenvolvimento crescente em todas as áreas no âmbito do esporte, gerando os temas identificados a baixo:

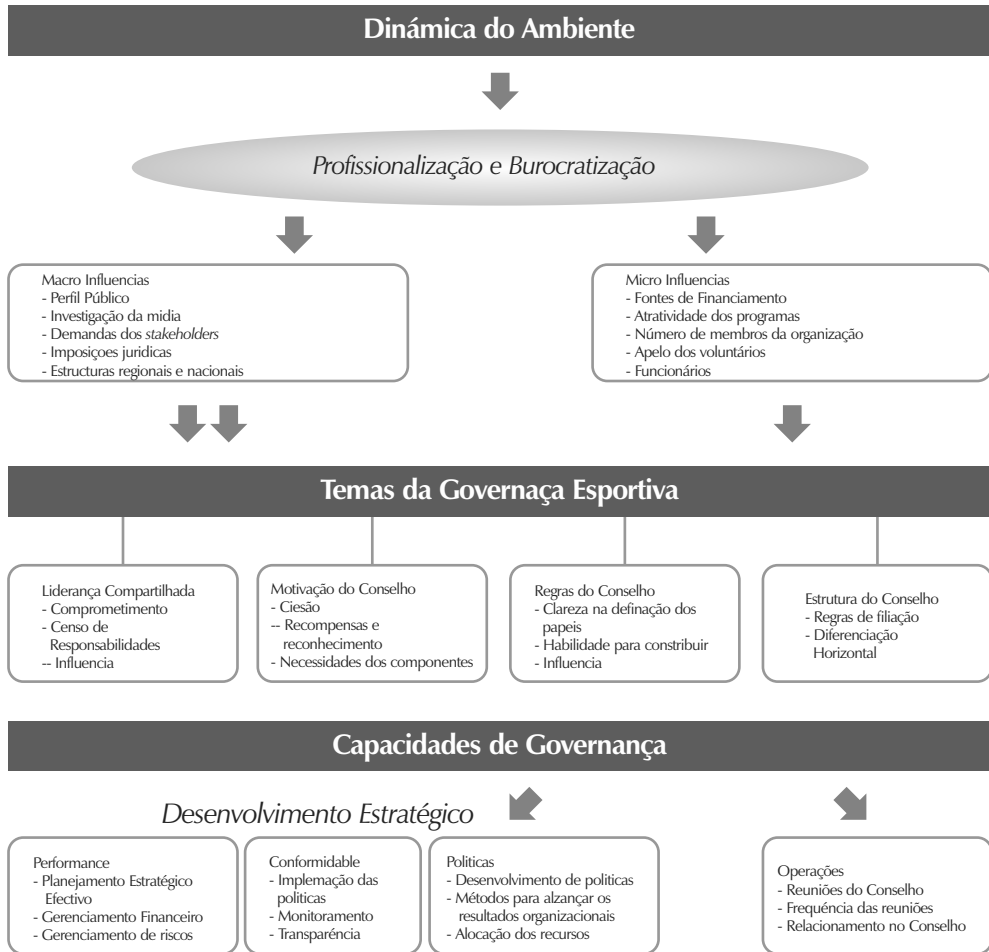


Figura 2. Desenvolvimento governança desportiva

Fonte: Ribeiro (2012, p. 28)

Inglis (1994) elencou alguns elementos necessários para um órgão de organização esportiva: crescimento individual, responsabilidade, contribuição, relacionamento e reconhecimento. Essa profissionalização acaba sendo necessária para o desenvolvimento do esporte e, conseqüentemente, da governança desportiva, a qual em geral pertence ao chamado Terceiro Setor.

O termo refere-se a um setor fora do mundo dos negócios e do governo, constituído, em tese, por associações não governamentais e sem fins lucrativos, como é o caso das ONG.

Porém, essa conceituação também tem um caráter ideológico neoliberal, pois alguns defendem que o papel do Estado para com as políticas sociais é

alterado, devendo racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, consideradas improdutivas pela lógica de mercado. Nesse sentido, há quem defenda que a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade através de privatização (mercado), e para a Terceira Via¹, principalmente através do Terceiro Setor, o qual em tese é sem fins lucrativos (Peroni, 2006), o que vêm a ter consequências nos órgãos de governança desportiva.

De acordo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o terceiro setor é definido como o conjunto das atividades privadas com fins públicos e sem fins lucrativos. Além disso, é no espaço de atuação do Terceiro Setor e na organização de empresas associadas voltadas para a disseminação de práticas socialmente responsáveis que observam-se a atual visibilidade da participação das empresas no campo social (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES], 2000).

Drucker (1990) versa que se diferenciam organizações com e sem fins lucrativos a partir, principalmente, da missão da organização, dos produtos da mesma, através das estratégias empregadas para vender os seus serviços e obter recursos. De acordo com Ribeiro (2012):

O terceiro setor apresenta novos desafios no âmbito de sua governança, principalmente quando utilizado para executar políticas públicas. O setor público desenvolveu todo um aparelho legal para garantir o bom uso do dinheiro, entre eles: a meritocracia na contratação de funcionários, a formalidade nas aquisições e a transparência na formulação e execução das políticas. Entretanto as organizações do terceiro setor não possuem a estrutura nem a cultura administrativa de cuidar da coisa pública, e sua relação com esse *Stakeholder* é contratual, podendo servir de burla para as limitações impostas à atuação do serviço público. (p. 24)

Hoye (2010, apud Ribeiro, 2012) aponta as dificuldades que existem para uma eficaz regulação das organizações do chamado terceiro setor. Podemos incluir os órgãos de governança desportiva, dentre as quais aponta a falta de transparência no registro das decisões, a ausência de mecanismos de garantia sobre o cumprimento das obrigações dessas entidades, a incapacidade de coação e de punição aos gestores que descumprem a regulação, a inexistência de suporte gerencial ao terceiro setor e, ainda, ausência de definição clara sobre o que constitui uma organização filantrópica ou do terceiro setor.

¹ A Terceira Via se apresenta como uma alternativa ao neoliberalismo e à social democracia. Giddens (2001, p. 36) aponta que essa chamada Terceira Via seria a atual social democracia, no sentido de que é uma tentativa de transcender tanto a social democracia do velho estilo, quanto o neoliberalismo.

Futebol e a globalização do esporte

A FIFA e o COI são as maiores entidades esportivas internacionais, existindo uma relação tensa entre as duas instituições. Porém, ambas conseguiram chegar a esse patamar através de ações visando o controle do esporte perante suas federações filiadas. Observa-se que isso ocorre pois há uma legitimação de suas ações, ou seja, de maneira geral, há uma estrutura coletiva que legitima às decisões de ambas as instituições (Giglio, 2013, p. 111).

Segundo Hilário Franco Júnior (2007), o futebol é um “fenômeno cultural total”. Não se observa apenas questões históricas, mas também conceitos antropológicos, análises linguísticas, psicológicas, teológicas, heráldica, entre outros. A inserção do futebol no dia-a-dia das pessoas é algo que realmente impressiona, está enraizado na cultura de certos países, como o Brasil, ao ponto do país parar para ver o jogo da seleção em época de Copa do Mundo. Sendo o futebol considerado por muitos como o esporte mais praticado do mundo, começa a se entender o alcance do poder da FIFA. É uma das razões que, dentro de um contexto de globalização e do esporte como um negócio, se torna atrativo tornar-se sede de um grande evento FIFA. A partir disso, é possível observar a geopolítica do futebol, como bem observa Favero (2006):

Assim, podemos conceituar a geopolítica como uma fundamentação geográfica de linhas de ação

política. Ela estuda os artifícios de controle do espaço e procura entender os diversos interesses que se chocam e se mostram de maneira fragmentada. Como disciplina, a geopolítica trabalha fundamentalmente a relação entre espaço e poder. Ela não é somente utilizada pelo Estado. Pode ser empreendida por entidades, como a Fifa, por exemplo. E assim chega-se à geopolítica do futebol, que trabalha a relação entre o poder do futebol e o espaço do futebol. E essa relação pode ir além: a geopolítica do futebol interfere no poder e a geopolítica do poder interfere no futebol. (p. 13)

Com todo poder que a organização exerce sobre o futebol, desde a geopolítica entre seus filiados, até o controle da jurisdição desportiva de seus litígios, se pode afirmar o monopólio que a FIFA exerce sobre o futebol, com reflexos diretos a nível nacional e internacional. Aponta Arlei Damo (2005):

Na medida em que [a Fifa] detém o monopólio sobre o espetáculo, deixa aos futebolistas opções restritas de mercado para além dos clubes que participam do circuito por ela agenciado. As possibilidades de atuação ou, preferindo-se, de remunerar o capital futebolístico, são limitadas, ainda que exista uma intensa circulação desses profissionais [...] a circulação intensa (sendo as equipes brasileiras renovadas praticamente ano a ano) e extensa, em escala planetária, é característica

do atual estágio de desenvolvimento do futebol de espetáculo, sendo o mercado incompreensível se não for pensado a partir do monopólio exercido pela Fifa e sua cadeia de agências continentais, nacionais e regionais. (p. 177)

Assim sendo, a expansão do número de países filiados está diretamente ligada à expansão do poder político. Portanto, a entidade segue o caminho do dinheiro, do poder político e do espaço a ser conquistado (Favero, 2006, p.19). Ao longo do tempo, além do aumento do número de federações filiadas, houve também a abrangência do futebol feminino, do futsal e do futebol de areia que reforça ainda mais esse entendimento. No entanto, isso tudo só é possível graças ao “produto” que a FIFA domina, ou seja, o futebol.

Com a saída do ex-presidente João Havelange, e assumindo o mandato no ano de 1998, o suíço Joseph Blatter tem trabalhado cada vez mais para fortalecer a hegemonia da FIFA no esporte, usando do *soft power* para direcionar o futebol para questões sociais, sempre com o slogan da federação. Seus discursos, muitas vezes políticos, por vezes interferem em questões delicadas de diferenças entre Estados, sempre pregando a paz e a união dos povos através do futebol, buscando propiciar e propagar os grandes eventos FIFA em todos os continentes. Contudo, esse tema será melhor analisado ao longo do trabalho, juntamente com toda estrutura, organização e projetos da entidade.

FIFA e governança global

Com 210 federações afiliadas, o órgão máximo do futebol mundial é chamado de “ONU do futebol” (FIFA, 2013). Somente entre 1975 e 2002, mais de 60 federações foram admitidas como membros. A FIFA oferece ajuda financeira e apoio logístico às federações por meio de diversos programas, garantindo-lhes assim vários direitos e privilégios consideráveis. Por outro lado, também há várias obrigações. Como representantes da FIFA nos seus países, elas precisam respeitar os estatutos, os objetivos e os ideais da organização que rege o futebol mundial. Além disso, devem promover e administrar o esporte de acordo com esses princípios.

A partir do quadro feito por Boniface (2010), pode-se observar o crescimento de ambas as entidades desde seu surgimento, e também que a FIFA praticamente sempre teve mais membros associados ao longo do tempo.

Tabela 1. Comparativo entre Fédération Internationale de Football Association e Organização das Nações Unidas

Ano	Número de federações afiliadas à FIFA	Número de países membros da Liga das Nações ou da ONU
1904	7	0
1914	24	0
1920	20	42
1923	31	43
1930	41	41
1938	51	38
1950	73	60

Ano	Número de federações afiliadas à FIFA	Número de países membros da Liga das Nações ou da ONU
1954	85	76
1959	95	99
1984	150	159
1991	165	166
1994	190	185
2010	208	192
2015	210	193

Fonte: Boniface (2010) (atualizada)

O aumento do número de países filiados à FIFA e também no número de confederações nacionais de futebol feminino, futebol de areia e futsal, estão diretamente ligadas ao desenvolvimento do futebol em suas diversas modalidades, bem como seu objetivo de desenvolver o esporte. Aliado a isso, está o aumento de poder da instituição, que possui total controle sobre o produto futebol.

Dentro das atividades que a federação exerce dentro do futebol, entre as atividades mais importantes é a organização de competições, sendo uma

delas um megaevento esportivo, a Copa do Mundo de futebol masculino. Através de seu viés político e econômico, e as bilionárias receitas que ela vem auferindo com o evento, gera para a FIFA transmissão televisiva, venda de ingressos, comercialização de patrocínios, exploração das *fan-fests*, licenciamento de produtos. Importante também observar a relação que os países sede tem com a entidade, principalmente no atendimento às exigências da FIFA, conferindo a ela mais poder e legitimidade no “jogo dos negócios” (Darn, 2011, pp. 75 e 76).

O quadro a seguir mostra a evolução da Copa do Mundo de futebol masculino ao longo do tempo, mostrando o aumento do público no evento e, principalmente, após a década de 1990, no período onde o termo ‘governança global’ foi disseminado em meio ao processo de globalização. O aumento de arrecadação da FIFA somente com a venda de direito televisivos é perceptível, atrelado ao aumento de público (tabela 2).

Tabela 2. As edições da Copa do Mundo Fédération Internationale de Football Association

País sede	Ano	Jogos		Público	Arrecadação da FIFA somente com a venda de direitos de televisão ²
		Duração N.º de dias	N.º de países		
África do Sul	2010	30	32	3.178.856	US\$ 3,2 bilhões
Alemanha	2006	30	32	3.353.655	US\$ 2,1 bilhões
Coréia/Japão	2002	31	32	2.709.100	US\$ 1,2 bilhão
França	1998	32	32	2.923.000	US\$ 340 milhões milhões

² Segundo especialistas, equivale a mais de 50% da receita do evento. Envolve transmissões ao longo do quadriênio dos jogos, com diversas competições, não só nos dias do evento da Copa (Darn, 2011, p. 76).

País sede	Ano	Jogos		Público	Arrecadação da FIFA somente com a venda de direitos de televisão ²
		Duração N.º de dias	N.º de países		
EUA	1994	31	24	3.557.500	US\$ 103 milhões milhões
Itália	1990	30	24	2.517.300	US\$ 90 milhões
México	1986	30	24	2.403.000	n.d.
Espanha	1982	25	24	1.855.200	n.d.
Argentina	1978	25	16	1.610.200	n.d.
Alemanha	1974	25	16	1.774.000	n.d.
México	1970	22	16	1.674.000	n.d.
Inglaterra	1966	20	16	1.614.700	n.d.
Chile	1962	19	16	776.000	n.d.
Suécia	1958	22	16	868.000	n.d.
Suíça	1954	19	16	943.000	n.d.
Brasil	1950	23	13	1.337.000	n.d.
França	1938	16	15	483.000	n.d.
Itália	1934	15	16	395.000	n.d.
Uruguai	1930	18	13	435.500	n.d.

Fonte: Darn (2011, p. 76).

Ribeiro (2012, p. 12) traz dados do *Economy Watch* sobre a Copa do Mundo na Alemanha em 2006, que alcançou 27 bilhões de espectadores, tendo rendido à FIFA 2,42 bilhões de dólares em receitas de royalties e direitos de imagem bem como 892,43 milhões de dólares em patrocínios. Ainda, o autor diz que:

Nos casos citados podem ser identificadas duas características importantes: a primeira é a necessidade de participação ativa do Estado no planejamento, infraestrutura e operação desses eventos, e a segunda é o fato de ambas competições pertencerem a organizações do terceiro setor: o Comitê Olímpico Internacional (COI) e a Federação

Internacional de Associações de Futebol (FIFA), ambas com sistemas de governança nos quais os Estados não têm ingerência. (p. 12)

A FIFA tem uma política de valorização e controle do futebol e, ao atuar dessa maneira, consegue aumentar os seus lucros. Entre 2007 e 2010, a receita da entidade passou de US\$ 2,634 bilhões para US\$ 4,189 bilhões. Os custos também cresceram, mas permaneceram firmemente sob controle, permitindo que a FIFA obtivesse um ótimo resultado de US\$ 631 milhões (Giglio, 2013, p.90).

Além do mundial de seleções, a FIFA tem uma política de valorizar não só simbologias nacionais, mas também

paixões locais de torcedores por clubes, tendo em vista que são positivas na produção do negócio do futebol. Hobsbawm (2007, p. 93 apud Giglio, 2013, p. 92) afirma que desde que o futebol adquiriu um público de massa, o esporte tem sido o catalisador de duas formas de identificação: a local (com o clube) e a nacional (com a seleção nacional). Além da intenção em aumentar os lucros com a Copa do Mundo de futebol masculino, a FIFA quer fazer com que os torcedores se identifiquem cada vez mais com os seus clubes por meio do pertencimento clubístico (Damo, 2005), além da identificação nacional com a sua seleção, em razão que terá mais patrocinadores investindo para a divulgação de suas marcas para bilhões de pessoas que se interessam por futebol.

Com todo o controle que a federação exerce perante o mundo do futebol, arbitrando as regras do esporte, organizando eventos esportivos, controlando o mercado de transação de atletas, a FIFA possui uma justiça autônoma e independente para resolver litígios. Em seu estatuto³, traz como obrigação que as confederações filiadas devem concordar em reconhecer CAS como uma autoridade judicial independente e para assegurar que os seus membros, jogadores e dirigentes filiados cumpram suas decisões. A mesma obrigação se aplica aos intermediários e agentes licenciados de atletas.

O recurso aos tribunais comuns de direito é proibido, a menos que especificamente previstos nos regulamentos da FIFA. Ainda, as associações devem inserir uma cláusula nos seus estatutos ou regulamentos, que estipula que é proibido levar disputas na associação – sejam elas sobre competições, clubes, jogadores, funcionários– para tribunais comuns de direito, a menos que os regulamentos da FIFA estipulem isso. As suas associações filiadas devem também assegurar que essa norma seja cumprida, se necessário mediante a imposição de uma obrigação vinculativa para os seus membros, ou seja, sob pena de desfiliação.

Atores da governança global: articulações e disputas

A FIFA, objeto de estudo dessa dissertação, tem muitas de suas ações legitimadas pelos Estados, onde os mesmos possuem federações que são filiadas à entidade máxima do futebol. Além disso, há uma relação muito grande dos Estados com a FIFA no que tange à sede de competições para o futebol. É interessante para o Estado, importante ator dentro da governança global, que associe seu nome à organização de um evento desportivo. Torna-se atrativo sediar um grande evento FIFA, além da visibilidade que o país terá (sob os pontos de vista social, político e econômico). Há também um sentimento ideológico-nacionalista da população,

³ 68 - *Obligation* (FIFA, 2015b).

a movimentação da economia, além do fato de que o país-sede se torna polo turístico mundial durante o evento.

Deve-se questionar muitos aspectos, como o custo bilionário que o Estado deve investir em infraestrutura para sediar o evento, a construção de grandes 'palcos' com padrões estabelecidos pela FIFA, fora a discussão que se deve ter sobre o uso dessas grandes estruturas pós-evento e de medidas que a FIFA exige, tendo em vista interesses próprios, que muitas vezes não vão de encontro com o ordenamento jurídico do país sede. Em relação aos estádios, Gaffney e Mascarenhas (2006) falam que no fim do século passado, a FIFA impôs normas severas para jogos internacionais, como um número mínimo de lugares no estádio e nos estacionamentos, meios de comunicação sofisticados, infraestrutura com "Padrão FIFA", dentre outras várias exigências. Essa ideia do "Padrão FIFA" para os estádios vem sendo aderida pelos clubes não apenas em jogos internacionais, já que essas grandes estruturas se tornam fonte de renda e transformam os clubes e, conseqüentemente o esporte, em um mercado forte dentro da economia mundial.

Contudo, a FIFA não se relaciona apenas com Estados, mas com outros atores importantes que constituem a chamada governança global. A relação da FIFA com organizações internacionais e não governamentais constituem um papel interessante nessas articulações no âmbito internacional, principalmente pela figura do *soft power*. A FIFA e a ONU possuem projetos em parceria, onde se observa, primeiramente, que há em todos os jogos da Copa do Mundo a bandeira de ambas nos estádios. Muitos embaixadores da ONU são pessoas relacionadas ao futebol, além de existir programas da ONU, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, 2014), que em parceria com a Copa do Mundo FIFA, buscam proteger crianças de violência e abusos, além de dar assistência social aos menores.

Mas a relação da FIFA com a ONU é ainda maior, pois se relacionam também através de outros programas. Um deles é na colaboração para reforçar o papel do desporto na promoção da paz, através da união para a realização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio⁴. O Assessor Especial do

⁴ A virada do século foi interpretada pela ONU como um momento único e simbólico para articular um novo impulso para a Organização. Foram apresentadas recomendações neste sentido pelo então Secretário-Geral Kofi Annan, no seu Relatório do Milênio, "Nós, os Povos, as Nações Unidas do Século XXI". Em Setembro de 2000, Chefes de Estado e de Governo, aprovaram a Declaração do Milênio. A seção III desta Declaração foca o tema "Desenvolvimento e erradicação da pobreza" e foi o principal documento de referência para a formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Os Objetivos representam uma parceria entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, tendo em vista criar um clima, tanto a nível nacional como mundial, que conduza ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza (UNRIC, 2010).

Secretário-Geral da ONU para o Desporto ao Serviço do Desenvolvimento e da Paz, Wilfried Lemke, foi um dos responsáveis pela parceria, a qual consta no próprio site da ONU, onde o assessor afirma que (Centro Regional de Informação das Nações Unidas [UNRIC], 2008):

Nos últimos anos, muito tem sido conseguido utilizando o futebol, o desporto mais popular do mundo, bem como outros desportos em áreas como a saúde, os direitos das crianças, a educação e a luta contra o racismo, disse

Wilfried Lemke. “Estes esforços ilustram o importante papel que o desporto pode ter na realização dos ODM”, acrescentou, elogiando a iniciativa da FIFA Football for Hope, que visa promover os ODM.

A colaboração entre FIFA e ONU ocorre desde a década de 1990, na qual utilizam o esporte como uma ferramenta para a promoção da paz, educação e desenvolvimento. O quadro abaixo é baseado nas principais atividades feitas em conjunto pelas entidades (FIFA, 2011a):

Tabela 3. Relação entre Fédération Internationale de Football Association e Organização das Nações Unidas

Data	Ações entre fifa e onu
Junho de 1999	Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas, e Joseph S. Blatter, presidente da FIFA, reúnem-se em Nova York para anunciar o início da relação entre as respectivas organizações, destinada a promover os valores que ambos compartilham.
Junho de 1999	O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a FIFA e a UEFA juntos para trabalhar por uma causa comum: melhorar, com a ajuda do Futebol, as condições de vida das crianças de refugiados na área do conflito de Kosovo.
Janeiro de 2000	FIFA e a Confederação Africana de Futebol (CAF) aproveitam a grande oportunidade do Campeonato Africano das Nações, realizado em Gana e Nigéria, para apoiar a Organização Mundial da Saúde (OMS) e seus parceiros na campanha “erradicar a poliomielite na África”.
Novembro de 2001	Em 20 de novembro, na sede da ONU em Nova York, a apresentação da aliança global entre FIFA e Unicef. A cerimônia contou com a presença, entre outros, de Joseph S. Blatter, presidente da FIFA; Kofi Annan, Secretário-Geral da ONU; Carol Bellamy, Diretora Executiva da Unicef; e a lenda do futebol Pelé.
Abril de 2002	FIFA apoia o “Futebol sem tabaco”, uma iniciativa da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS) dos EUA.
Junho de 2002	Coreia / Japão 2002 é dedicada à campanha da Unicef “Diga Sim às Crianças”.
Fevereiro de 2003	FIFA e Organização Internacional do Trabalho (OIT) concordaram em colaborar em uma campanha existente, que é chamado de “Cartão Vermelho para o Trabalho Infantil” e mostrar o cartão vermelho a exploração do trabalho infantil. O acordo reúne o mundo do desporto e o mundo do trabalho em uma campanha global sem precedentes.
Setembro de 2003	A FIFA estabelece a campanha de sensibilização a Unicef na Copa do Mundo da FIFA de futebol feminino de 2003. “Vamos meninas! Educação para Todas as Crianças”, em uma tentativa de educar o público sobre o direito fundamental à educação de todas as crianças.

Data	Ações entre fifa e onu
Dezembro de 2003	O primeiro “Jogo Contra a Pobreza” foi realizada após o FIFA World Player Gala do Ano 2003. A iniciativa, organizada pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP) com o apoio da FIFA, reúne Ronaldo, Zinedine Zidane e outras figuras do futebol no Parque St. Jakob, na Basileia.
Novembro de 2004	A FIFA dedica no Campeonato do Mundo Feminino Sub-19 na Tailândia 2004 para a campanha da Unicef “Vá em frente, meninas! Educação para Cada Criança”, em uma tentativa de educar o público sobre o direito fundamental à educação de todas as crianças.
Julho de 2005	A FIFA assina a Declaração do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP), ao concordar em adotar e promover a defesa do ambiente e contribuir para a resolução dos problemas ambientais ao redor do mundo através do desporto, com o objetivo de criar uma sociedade sustentável.
Janeiro de 2006	FIFA reitera o seu total apoio ao programa da “Erradicação do trabalho infantil na produção de bolas de futebol” da OIT / IPEC, e várias iniciativas projetado para destacar a importância dos direitos humanos e educação para as crianças em todo o mundo. A FIFA tem apoiado financeiramente este programa desde 1997.
Maio de 2006	FIFA e Unicef inauguraram oficialmente sua campanha conjunta para a Copa do Mundo da FIFA Alemanha 2006, o chamado “Juntos pelas Crianças, Juntos pela Paz”.
Setembro de 2007	FIFA e Unicef unem forças para lançar uma campanha “Marcar gol para meninas!”, criado para promover a educação, igualdade de gênero e os direitos das mulheres e meninas no Mundial Feminino FIFA China 2007.
Janeiro de 2010	Realizado em Lisboa VII “Jogo Contra a Pobreza”, apoiado pela FIFA. A arrecadação destina-se ao programa do PNUD no Haiti (FIFA patrocina estes jogos desde 2003).
Junho de 2010	Unicef, em cooperação com os a parceria do governo sul-africano e de ONG, cria espaços criança, como parte do programa nacional de proteção infantil, em quatro das <i>Fan Fests</i> da FIFA, em um total de três sedes da Copa do Mundo 2010.

Fonte: elaboração própria, com base em dados de FIFA (2011a).

Em 2011, houve uma articulação da FIFA não só com a ONU, mas também com o COI. A relação entre as Nações Unidas e o mundo do desporto aumentou como com o programa do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) na Namíbia e com a campanha “Juntos podemos parar o HIV e a AIDS” (FIFA, 2011).

Contudo, a FIFA tem parceria também com organizações não governamentais e com instituições privadas. A FIFA colabora com a ONG Street Football World desde 2005 –através de seu

comitê de Responsabilidade Social–, quando a instituição viu a oportunidade de cooperar em uma mudança social através do futebol. O Street Football World representou um modelo ideal de aplicação para o desenvolvimento do esporte como um elemento social. A FIFA, desde então, trabalhou para estreitar a colaboração com uma série de projetos, principalmente com o projeto *Football for Hope* (Street Football World, 2015).

O acesso ao financiamento é um aspecto importante da sustentabilidade

organizacional. Através do *Football for Hope*, a Street Football World afirma que a FIFA investe aproximadamente 1,5 milhão de dólares por ano para organizações que usam o futebol para o desenvolvimento social (Street Football World, 2015b). Em 2013 ocorreu o fórum do *Football for Hope*, reunindo mais de 200 líderes e ativistas, representando organizações e projetos de mais de 50 países diferentes. Os representantes do Street Football World e outras organizações juntaram-se com especialistas dos setores empresarial e acadêmico, com workshops e palestras sobre vários temas os quais o futebol pode colaborar no desenvolvimento. Sessões focadas no papel do futebol nas áreas de liderança, educação, igualdade de gênero, prevenção do HIV/AIDS e construção da paz (Street Football World, 2015a).

Todas as relações da FIFA com os atores no cenário global só se tornam possíveis pela sua relação com instituições privadas. Os patrocinadores –também chamados de parceiros– são importantes para se analisar e entender sua ingerência nas ações da federação, a partir do financiamento da mesma. A FIFA (2012) dispõe que:

De acordo com o artigo 69.º, n.º 2, dos Estatutos da FIFA, a receita e as despesas da FIFA “devem ser administradas de maneira a se equilibrarem após o período financeiro”. Além disso, “o cumprimento das principais obrigações futuras da FIFA deve ser garantido por meio da criação de reservas”. Aproxima-

damente 90% da receita da FIFA é gerada através da venda de direitos de televisão, marketing, hospitalidade e licenciamento para a Copa do Mundo da FIFA™. A receita proveniente da comercialização desses direitos e a posse de capital suficiente são de importância crucial para FIFA: além de custear seus diversos programas de desenvolvimento e cobrir custos de operação gerais, a instituição também precisa financiar a organização de diversos torneios internacionais, incluindo, em especial, a Copa do Mundo da FIFA™. Quase 70% das despesas retornam para ações de desenvolvimento do futebol, na forma de suporte financeiro, programas de desenvolvimento e custeio de competições. (p. 22)

Dentre as dimensões que se pode analisar a FIFA, não se pode deixar de entender sua relação com empresas transnacionais que a financiam. Os interesses dessas empresas, além de divulgar suas logomarcas –como as de material esportivo–, podem ainda subverter leis do país-sede. Em virtude de um dos patrocinadores do evento, foi permitida a venda de bebidas alcoólicas nos estádios da Copa do Mundo FIFA 2014 de futebol masculino (Portal da Copa, 2012), ocorrida no Brasil, país onde há uma proibição nesse sentido.

Dentre as modalidades de relações que a FIFA tem com instituições privadas, há os parceiros (FIFA, 2015a), composto por seis empresas para as

quais a FIFA concede um abrangente pacote de publicidade global em todos os seus eventos. Ainda, há os patrocinadores, que tem direitos exclusivos para ativos de marketing, exposição na mídia e uma associação com eventos especiais da FIFA e iniciativas de desenvolvimento. Por fim, há os chamados apoiadores nacionais, onde o patrocínio é projetado especificamente para a ativação no território onde o evento está ocorrendo e, portanto, é direcionado a empresas nacionais sendo composto de, no máximo, seis empresas (FIFA, 2015).

Darn (2011), aponta que:

Como podemos observar, seus parceiros são corporações internacionais com atuação em vários países. Suas operações de parceria ou patrocínio são movidas por interesses, devido à publicidade que os eventos da FIFA podem oferecer a estas empresas, tratadas como “Afiliados Comerciais”, com privilégios de interesses comerciais [...] Apenas como ilustração, citamos aqui a parceria da FIFA com a Hyundai-Kia. Segundo o Futebol Finance, site especializado em finanças do futebol, a entidade renovou o contrato com a Hyundai-Kia, patrocinador oficial da FIFA, por mais 12 anos, até 2022, no valor total de cerca de 215 milhões de euros, cerca de 18 milhões de euros por temporada. (p. 22)

Há vários outros tipos de atores com os quais a FIFA possui relações e articu-

lações, mas existem também disputas entre alguns desses atores no cenário global sob diversos aspectos. Um desses aspectos é na disputa pelo controle do futebol, na histórica disputa entre a FIFA e o outro grande ator na governança global desportiva, o Comitê Olímpico Internacional (COI).

A principal disputa entre COI e FIFA é para a realização do maior megavento esportivo. Interesses econômicos e ideológicos, podem ser apontados como fatores fundamentais para a criação da Copa do Mundo FIFA de futebol masculino, a qual teve sua primeira edição em 1930, no Uruguai, como resultado de uma disputa pelo controle do futebol entre as duas entidades. Apesar disso, é possível perceber que a relação entre ambas também é próxima. Membros da FIFA integram o quadro do COI, esse é o caso do presidente da FIFA, Joseph Blatter, membro do COI desde 1999 e João Havelange também foi membro durante 1963 e 2011 (Giglio, 2013, p. 115).

Giglio (2013) afirma que:

Ao longo da história tanto a FIFA quanto o COI, constituíram-se como instituições soberanas. A FIFA controla tudo que se relaciona ao futebol no mundo enquanto ao COI coube congregar as mais diversas Federações Internacionais das modalidades olímpicas. Embora a FIFA seja uma Federação Internacional, conseguiu um espaço equivalente ao controle exercido pelo COI. O que os une é o fato de possuírem

o controle dos dois maiores eventos esportivos do planeta: a Copa do Mundo de futebol e os Jogos Olímpicos. A relação entre o COI e a FIFA foi permeada por uma série de disputas em torno do tema do amadorismo e profissionalismo. Nesse jogo político das duas entidades, o que ficava visível era o modo como cada uma delas estava estruturada e como as relações de poder se manifestavam. (p. 104)

Nesse embate histórico, na disputa pelo controle do maior evento internacional de futebol, há algumas questões pontuais que se observam. A primeira e mais clara é que nos jogos olímpicos não se pode usar o símbolo das confederações nacionais no uniforme dos atletas. Ao decorrer do tempo, o embate entre FIFA e COI se deu principalmente na discussão sobre profissionalização ou amadorismo do esporte. A FIFA primou pelo profissionalismo, possui o controle político e financeiro do futebol, criando torneios sub-17 e sub-20, fomentando a Copa do Mundo. Nos jogos olímpicos, há a idade limite de 23 anos para o jogador disputar o torneio olímpico de futebol na modalidade masculina. A tensão entre as entidades já não é tão grande, visto que a FIFA auxilia na organização do futebol nos jogos olímpicos (Agência USP de Notícias, 2014).

Dentro dessa relação, a forma de pensar de ambos os órgãos de governança desportiva é parecida, estando ambas as instituições constituídas dentro dos mesmos princípios. Nesse sentido, sob

o ponto de vista financeiro, tanto os Jogos Olímpicos quanto a Copa do Mundo estão estruturados dentro de um mesmo discurso e de uma mesma lógica: da possibilidade de gerar negócios diretos e indiretos (Rubio, apud Giglio, 2013, p. 115-116).

Considerações finais

A análise feita compreende a governança global no contexto neoliberal, amparada pelos imperativos do capital em escala mundial. Os requisitos da liberdade global na disputa e na relação entre uma multiplicidade de atores com naturezas distintas em termos representativos, são compostos pelo movimento do capital que influencia a forma de governança global sem necessariamente um governo autorizado pelas populações nacionais. O conceito, usado por vezes de forma literal, sofreu o mesmo destino de outros conceitos normativos como “responsabilidade social” ou “desenvolvimento sustentável”, tendo sido cooptado por forças hegemônicas do sistema internacional.

Observou-se a FIFA como uma organização não-governamental que se auto apresenta como uma instituição sem fins lucrativos, apesar de seu comportamento oscilar por vezes como mercado, expressando características híbridas e contraditórias na dinâmica da governança global – ora como empresa multinacional, ora como organização do Terceiro Setor, ora como instituição internacional. Ainda, que os organismos de governança desportiva

se utilizam desse cenário global “sem governo” com pluralidade de atores para atuar e governar em suas específicas áreas, possuindo uma estrutura corporativa baseada na obtenção do lucro para futuros investimentos no esporte. Em termos de número de países filiados, ela ultrapassa o da própria ONU.

Principalmente após a década de 1990, a FIFA vem aumentando o número de competições que organiza, tanto de futebol masculino como feminino, além de ampliar competições de base, clubes, futebol de areia e futsal. Isso faz com que aumente o número de associações filiadas e, consequentemente, legitime ainda mais suas políticas e programas. Ainda, todo e qualquer litígio que ocorre dentro do âmbito do futebol deve ser resolvido dentro da própria justiça desportiva, sob pena inclusive de desfiliação daqueles que buscarem outros órgãos para a resolução dos conflitos, dando a entidade um poder de autonomia e auto regulação, impermeáveis a um maior *accountability* externo

Esses elementos evidenciam a movimentação da FIFA como um ator dentro do cenário da governança global, inclusive pela sua relação com os demais atores no contexto internacional. Há relações entre FIFA e Estados, tanto no âmbito do futebol –através de suas confederações– como também na sede dos eventos FIFA, principalmente na Copa do Mundo de futebol masculino; há relações da FIFA com o COI na disputa pela organização e controle do futebol - uma relação ba-

seada na disputa e na cooperação ao mesmo tempo; há relação da FIFA com empresas transnacionais, através de patrocínio e apoio dos eventos FIFA; e, ainda, há a relação entre a FIFA e outras organizações –internacionais e não-governamentais– através de projetos e programas sociais.

Sob a ótica do *soft power*, percebe-se que o comportamento contemporâneo da organização procura alinhar-se a discursos democráticos e de *accountability*, utilizando estratégias de popularização do esporte, ampliando e diversificando as competições e os campeonatos regionais e internacionais, implementando projetos sociais, aumentando parceiros comerciais, entre outras. Para consolidar sua hegemonia internacional pelo controle da organização do futebol em escala global, a FIFA tem utilizado uma série de práticas, discursos e ações estimuladas e incentivadas pela lógica da Governança Global em geral e Governança Desportiva em particular.

Referências

- Agência USP de Notícias (2014). *Futebol foi refém de interesses entre FIFA e Comitê Olímpico*. São Paulo. Acessado em: <<http://www.usp.br/agen/?p=173960>>
- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES] (2000). *Empresas, responsabilidade corporativa e investimento social: uma abordagem introdutória*. Rela-

- tório Setorial 1. Rio de Janeiro: AS/GESET.
- Boniface, P. (2010). *Football et mondialisation*. Paris: Armand Colin.
- Bourdieu, P. (1983). *Questões de sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero.
- Bracht, V. (2005). *Sociologia Crítica do Esporte*. Ijuí: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande.
- Centro Regional de Informação das Nações Unidas [UNRIC] (2008). *ONU e FIFA unem-se em prol da realização dos ODM*. Bruxelas. Acessado em: <<http://www.unric.org/pt/objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-actualidade/27685-onu-e-fifa-unem-se-em-prol-da-realizacao-dos-odm>>
- Centro Regional de Informação das Nações Unidas [UNRIC] (2010). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Bruxelas. Acessado em: <<http://www.unric.org/pt/objectivos-de-desenvolvimento-do-milenio-actualidade>>
- Comitê Olímpico Internacional [COI] (2015). *International Sports Federations*. Lausana. Acessado em: <<http://www.olympic.org/content/the-ioc/governance/international-federations>>
- Damo, A. S. (2005). *Do Dom à Profissão. Uma Etnografia do Futebol de Espetáculo a Partir da Formação de Jogadores no Brasil e na França*. (Tese Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul.
- Darn, T. (2011). *Reflexões sobre o território do futebol e a copa do mundo FIFA 2014 no Brasil*. (Tese Doutorado). Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro.
- Drucker, P. F. (1990). *Managing the non profit organization*. Oxford: Butherworth-Heinemann.
- Elias, N. e Dunning, E. (1992). *A busca da excitação*. Lisboa: Difel.
- Favero, P. M. (2006). *Globalização, mercantilização e geopolítica do futebol*. (Tese de doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Fédération Internationale de Football Association [FIFA] (2011). *El COI, la FIFA y las Naciones Unidas se dan la mano*. Zurique. Acessado em: <<http://es.fifa.com/sustainability/news/y=2011/m=1/news=coi-fifa-las-naciones-unidas-dan-mano-1371240.html>>
- Fédération Internationale de Football Association [FIFA] (2011a). *A colaboração entre a FIFA e a ONU*. Zurique. Acessado em: <<http://es.fifa.com/sustainability/news/y=2011/m=1/news=colaboracion-entre-fifa-onu-1371188.html>>
- Fédération Internationale de Football Association [FIFA] (2012). *Tudo sobre a FIFA*. Zurique. Acessado em: <http://img.fifa.com/mm/document/fifafacts/organisation/02/13/11/06/allaboutfifa_por_portuguese.pdf>

- Fédération Internationale de Football Association [FIFA] (2013). *Associações*. Zurique. Acessado em: 3 <<http://pt.fifa.com/aboutfifa/organisation/associations.html>>
- Fédération Internationale de Football Association [FIFA] (2015). *Additional event sponsorship*. Zurique. Acessado em: <<http://www.fifa.com/about-fifa/marketing/sponsorship/additional-event-sponsorship.html>>
- Fédération Internationale de Football Association [FIFA] (2015a). *FIFA Partners*. Zurique. Acessado em: <<http://www.fifa.com/about-fifa/marketing/sponsorship/partners/index.html>>
- Fédération Internationale de Football Association [FIFA] (2015b). *Statutes*. Zurique. Acessado em: <http://www.fifa.com/mm/Document/AFFederation/Generic/02/58/14/48/2015FIFAStatutesEN_Neutral.pdf>
- Franco Junior, H. (2007). *A dança dos deuses: futebol, sociedade, cultura*. São Paulo: Cia das Letras.
- Gaffney, C. e Mascarenhas, G. (2006). The soccer stadium as a disciplinary space. *Esporte e Sociedade*, n. 1, 1-16.
- Giddens, A. (2001). *A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record.
- Giglio, S. (2013). *COI x FIFA: a história política do futebol nos Jogos Olímpicos*. (Tese Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Houlihan, B. (1994). *Sport and International Politics*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Hums, M. A. e MacLean, J. C. (2009). *Governance and policy in Sport Organizations*. Scottsdale: Holcomb Hathaway.
- Inglis, S. (1994). Exploring volunteer board member and executive director needs: Importance and Fulfillment. *Journal of Applied Recreation Research*, 19(3), 171-189.
- Magalhães, L. G. (2013). *Com a taça nas mãos: sociedade, Copa do Mundo e ditadura no Brasil e na Argentina*. (Tese Doutorado). Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Departamento de História.
- Peroni, V. M. V. (2006). Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. *EccoS*, 8, 111-132.
- Portal da Copa (2012). *Bebidas Alcolólicas*. Brasília. Acessado em: <<http://www.copa2014.gov.br/pt-br/tags/bebidas-alc%C3%B3licas>>
- Ribeiro, M. A. de S. (2012). *Modelos de governança e organizações esportivas: uma análise das federações e confederações esportivas brasileiras*. (Tese Mestrado), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- Rosenau, J. N. (2000). Governança, ordem e transformação na política mundial. En J. N. Rpusenau e E. O.

- Czempiel (Orgs.), *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília.
- Street Football World (2015). *FIFA. Berlim*. Acessado em: <<http://www.streetfootballworld.org/our-partners/fifa>>
- Street Football World (2015a). *Football for Hope: Forum 2013. Berlim*. Acessado em: <<http://www.streetfootballworld.org/project/football-hope-forum-2013>>
- Street Football World (2015b). *Football for Hope: Programme Support. Berlim*. Acessado em: <<http://www.streetfootballworld.org/project/football-hope-programme-support>>
- Suppo, H. (2012). Reflexões sobre o lugar do esporte nas relações internacionais. *Contexto Internacional*, 34(2), 397-433.
- Unicef (2014). *Unicef and the World Cup. Nova Iorque*. Acessado em: https://www.unicef.org/media/media_33963.html.

rev.relac.int.estateg.segur.13(1):221-238,2018

Organización del espacio global en la geopolítica “clásica”: una mirada desde la geopolítica crítica *

Luis González Tule**

Resumen

La geopolítica nace y se desarrolla entre 1870 y 1945, en la era de mayor rivalidad entre imperios europeos, dos guerras mundiales, la alteración de las fronteras y del mapa político, grandes desarrollos tecnológicos y una transformación en las relaciones de poder (Ó Tuathail, 1998b). El presente trabajo pretende analizar cómo fue organizado el espacio global en la primera mitad del siglo XX por los autores “clásicos”, todos ellos provenientes de las principales potencias. Desde la óptica de la geopolítica crítica, se argumenta que en la primera mitad del siglo XX tanto Europa como Estados Unidos establecieron un discurso dominante a través de “modelos geopolíticos” para organizar el espacio siguiendo sus propios intereses e identidades nacionales.

Palabras clave: geopolítica clásica; geopolítica crítica; modelos geopolíticos.

Recibido: 8 de mayo de 2017
Evaluado: 11 de mayo de 2017
Aceptado: 29 de septiembre de 2017

Artículo de Revisión

Referencia: González, L. (2018). Organización del espacio global en la geopolítica “clásica”: una mirada desde la geopolítica crítica. *Revista de Relaciones Internacionales: Estrategia y Seguridad*, 13(1), 221-238. DOI: <https://doi.org/10.18359/rres.2864>

* El presente artículo de reflexión surge del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

** Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Profesor investigador en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Norte y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) (nivel 1). Correo electrónico: ltule@uninorte.edu.co.

Organization of global space in “classical” geopolitics: a view from critical geopolitics

Abstract

Geopolitics was born and developed between 1870 and 1945, in the era of greater rivalry between European empires, two world wars, alteration of borders and political map, great technological developments, and the transformation of power relationships (Ó Tuathail, 1998b). This paper aims to analyze how the global space was organized in the first half of the 20th century by “classical” authors, all of them from the main powers. From the perspective of critical geopolitics, It is argued that in the first half of the twentieth century both Europe and the United States established a dominant discourse through “geopolitical models” to organize space following their interests and national identities.

Keywords: classic geopolitics; critical geopolitics; geopolitical models.

Organização do espaço global na geopolítica “clássica”: uma visão da geopolítica crítica

A geopolítica nasceu e se desenvolveu entre 1870 e 1945, na era de maior rivalidade entre os impérios europeus, duas guerras mundiais, a alteração das fronteiras e o mapa político, grandes desenvolvimentos tecnológicos e uma transformação nas relações de poder (Ó Tuathail, 1998b). O presente trabalho pretende analisar como o espaço global foi organizado na primeira metade do século 20 pelos autores “clássicos”, todos eles dos principais poderes. Do ponto de vista da geopolítica crítica, argumenta-se que, na primeira metade do século XX, a Europa e os Estados Unidos estabeleceram um discurso dominante através de “modelos geopolíticos” para organizar o espaço seguindo seus próprios interesses e identidades nacionais.

Palavras-chave: geopolítica clássica; geopolítica crítica; modelos geopolíticos.

Introducción

El término “geopolítica” fue acuñado por primera vez en 1899 por el politólogo y geógrafo sueco Rudolf Kjellén. Para Kjellén, el Estado semejaba un organismo vivo que, siguiendo las

leyes de la naturaleza, crecía, se desarrollaba y moría. En su teoría orgánica asignó igual importancia a los individuos y a la nación, pues sin estos elementos el Estado no existiría (Kristof, 1960). En la misma lógica, dos años antes el geógrafo alemán Friedrich

Ratzel publicó *Geografía política (Politische Geographie)*, en la que también definió al Estado como un organismo vivo, el cual tiende a crecer por sí mismo y a diferenciarse de otros Estados en igual situación. El objetivo de esta expansión es la conquista del “espacio vital” (*Lebensraum*), el área geográfica donde se desarrollan los organismos. En este sentido, al igual que otros seres vivos, los conflictos entre Estados se dan en buena medida por la conquista de territorios. Estas formulaciones coincidieron con la publicación de otros “modelos geopolíticos” y contribuyeron al desarrollo de la obra de la escuela alemana hasta mediados del siglo XX¹.

Desde sus orígenes a finales del siglo XIX, la geopolítica ha tenido un desarrollo teórico y práctico vinculado a los objetivos de la política exterior de las principales potencias occidentales. El término de Kjellén sirvió para estudiar “la influencia de los factores geográficos [...] sobre el desarrollo político de la vida de los pueblos y Estados”². Para los autores que continuaron con esa línea hasta la Segunda Guerra Mundial, también llamados pensadores imperialistas (Ó Tuathail, 1998a) o geopolíticos “clásicos”, los elementos geográficos eran vistos como determinantes en el curso de la historia, de la política y de la sociedad, pues consi-

deraban que ejercían mayor influencia que los deseos humanos en la estructura y conformación de los Estados (Ó Tuathail y Agnew, 1992). El determinismo geográfico, o geodeterminismo, y el discurso imperialista asociado a la geopolítica clásica cambiaron luego de la derrota del Eje y de haber sido vinculada la escuela geopolítica alemana con el expansionismo nazi. Es hasta los años setenta cuando la geopolítica resurge como: 1) una práctica del poder en voz del ex secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger; 2) como un tema de investigación de la academia, y 3) como parte de la retórica de grupos pro militares y neoconservadores en favor de la Guerra Fría (Taylor y Flint, 2002).

A pesar de la variedad de significados, el objeto de estudio de la geopolítica no dejó de estar vinculado a la organización del escenario internacional desde una perspectiva espacial (Parker, 1985). ¿Cómo fue organizado y producido el espacio global por los intelectuales y estrategias militares de las principales potencias en la primera mitad del siglo XX? El presente trabajo pretende dar respuesta a este interrogante, analizando las obras más influyentes de la época clásica desde el marco analítico de la geopolítica crítica. Se busca evidenciar cómo, a través de modelos geopolíticos y por más de medio siglo,

¹ Kjellén, al igual que Ratzel, Mackinder y Mahan, enfatizó en los atributos naturales y orgánicos del Estado en contraposición al entendimiento “legalista y jurídico” dominante en la ciencia política de aquellos tiempos (Ó Tuathail, 1996, p. 34).

² Tomado de Cairo (2012, p. 337), quien cita a Hennig y Körholz (1938).

Europa y Estados Unidos establecieron un discurso dominante para organizar el espacio, siguiendo sus propios intereses e identidades nacionales desde los orígenes de la geopolítica hasta la Segunda Guerra Mundial.

El texto está estructurado en tres partes. La primera delimita el significado de la geopolítica crítica y justifica su adopción como enfoque analítico. La importancia de la geopolítica crítica radica en que a través de esta es posible descifrar cómo los estrategas de Estado, militares e intelectuales construyen el discurso espacial que influirá sobre la política exterior de su país. El segundo apartado desarrolla los orígenes imperialistas del pensamiento geopolítico, tomando como referencia los modelos más influyentes de la época: la teoría del poder naval del almirante estadounidense Alfred Mahan, la teoría del corazón continental (*Heartland*) del geógrafo británico Halford Mackinder y el modelo de panregiones del general alemán Karl Haushofer. Entre otras razones, la obra de esos autores es significativa porque a partir de sus respectivos modelos “la heterogeneidad geográfica se convierte en homogeneidad geopolítica” (Ó Tuathail, 1998b, p. 17), impactando tanto en la política exterior de los Estados como en el desarrollo de la disciplina misma. En una tercera parte se exponen las reflexiones finales a la luz del análisis de la geopolítica crítica.

Geopolítica crítica

La geopolítica crítica, inspirada en los trabajos sobre el análisis y la deconstrucción de los discursos de Foucault y Derrida (Power y Campbell, 2010), e inicialmente propuesta por Dalby (1991), Ó Tuathail y Agnew (1992) y Ó Tuathail (1996), surge como un modelo que cuestiona y busca explicaciones alternativas a la producción del conocimiento geopolítico moderno y que pretende examinar los significados, tanto implícitos como explícitos, asignados a los lugares para justificar las acciones en materia de política exterior (Taylor y Flint, 2002). Una de sus principales premisas es que los órdenes geográficos son creados por actores clave y trasladados a otros escenarios (Warf, 2006), por lo que la organización del espacio no es una práctica neutral ni objetiva. Dichas prácticas, entendidas como parte de un discurso³, son formas políticas y culturales de “describir, representar y escribir acerca de la geografía y la política internacional” (Ó Tuathail, 1998a, p. 3). Por ello, a los defensores de esta aproximación les interesa saber cómo el conocimiento geográfico es condensado en razonamientos geopolíticos por estadistas e intelectuales. En otras palabras, pretenden comprender la complejidad de las sociedades y de los territorios y explicar de qué manera el conocimiento del espacio –y su vinculación con el tiempo– es reducido a *commodities* de seguridad y lugares

³ Los discursos son el conjunto de capacidades –recursos sociales y culturales– que usan los líderes en la construcción de significados acerca del mundo y sus actividades (Ó Tuathail y Agnew, 1992).

que necesitan ser controlados, invadidos o domesticados (Ó Tuathail y Agnew, 1992, p. 195).

Como se desprende de lo anterior, la idea de geopolítica ha estado vinculada a las estructuras de poder y conocimiento. Para los geopolíticos críticos, quienes recuperan el argumento de Foucault de que “el ejercicio del poder genera conocimiento y, a la inversa, el conocimiento induce efectos en el poder”⁴, los discursos geopolíticos son creados por instituciones –Gobierno, Ejército, mercado– y actores –intelectuales de Estado y políticos– con la finalidad de justificar su propio poder y autoridad sobre la población u otros Estados (Ó Tuathail, 1998a). Por ejemplo, la propuesta del almirante estadounidense Alfred Mahan en su obra *The Influence of Sea Power Upon History*, de 1890, revela tanto la importancia de la geografía y del territorio en la arena política, como la intención de crear una gran flota naval para garantizar la grandeza nacional de su país. Otro caso que ejemplifica la relación poder-conocimiento-poder después de la Segunda Guerra Mundial –y que va más allá de las etiquetas que acuñaron los geopolíticos imperialistas como el modelo del *Heartland* de Halford Mackinder–, es la estrategia de “con-

tención” orquestada durante la Guerra Fría y planeada luego del *Long Telegram*⁵ de George Kennan, quien añadió el ingrediente ideológico al afirmar que Rusia no solo era un gran territorio, sino una constante amenaza para Estados Unidos (Ó Tuathail, 1998a). En ambos casos el conocimiento formal y práctico es puesto al servicio de la política para aumentar el poder de las naciones de origen.

La perspectiva de la geopolítica crítica permite evidenciar que la geopolítica formal y la práctica nunca pueden ser neutrales políticamente⁶. El razonamiento formal fue producido por intelectuales o estrategias militares con el fin de crear un “sistema codificado de ideas y principios para guiar la conducta de la política” (Ó Tuathail y Agnew, 1992, p. 194). Así, se dividió el mundo en distintas partes y se crearon conceptos y modelos de “seguridad arquetípicos” a los que se asignó “la máxima prioridad política” (Taylor y Flint, 2002, p. 97). A partir de los modelos, como se verá más adelante, intelectuales y estrategias militares que se basaron en las características naturales de la tierra, generaron una conciencia del mundo cada vez más pequeño cuyos cambios son cada vez más rápidos (Agnew, 2003). El periodo que abarca

⁴ Tomado de la obra sobre poder y conocimiento de Foucault editada por Gordon (1980, p. 52).

⁵ Tiempo después el Long Telegram fue publicado por Kennan con el seudónimo “X”, en *Foreign Affairs* en 1947, con el título “The Sources of Soviet Conduct”.

⁶ A la geopolítica formal y la práctica Ó Tuathail y Dalby (2002) añaden los razonamientos populares, que hacen referencia a los artilugios de la cultura popular transnacional como las revistas, novelas y películas. Estos autores entienden la geopolítica crítica como una pluralidad de prácticas representativas y no como la singularidad que proponen los intelectuales de Estado y los principales actores hegemónicos.

este razonamiento, que va de finales del siglo XIX a mediados del XX, también se caracterizó por el énfasis en el diseño del proceso evolutivo y por incorporar el racionalismo cartesiano al estudio de las relaciones internacionales (Ó Tuathail, 1996). Los razonamientos prácticos, por su parte, fueron –y siguen siendo– hechos por los estrategas de Estado con miras a evaluar amenazas más allá de las fronteras (Taylor y Flint, 2002) y así diseñar la política exterior de su país. El periodo en el que se desarrollan estos últimos es posterior a la Segunda Guerra Mundial y también han sido identificados como “códigos geopolíticos”, es decir, los supuestos estratégicos de un gobierno en materia de política exterior (Taylor y Flint, 2002)⁷.

Tres modelos para organizar el espacio global

Como se mencionó al inicio del trabajo, los escritos de Kjellén y Ratzel influyeron en la obra de autores posteriores. Tal es el caso de Haushofer y sus colaboradores, quienes después de la Primera Guerra Mundial retomaron el concepto de Kjellén para adaptarlo a los preceptos de la escuela alemana (Ó

Tuathail, 1996). En el mismo escenario imperialista, pero en otras latitudes, un número importante de estrategias militares e intelectuales de Estado produjo una ingente bibliografía con la finalidad de influir en la política exterior de sus naciones⁸. Siguiendo la propuesta de Ó Tuathail y Agnew (1992), sobre la necesidad de entender cómo es que el conocimiento geográfico es transformado y reducido a un razonamiento geopolítico, en esta sección se abordarán los tres autores que propusieron los modelos más significativos de su época, todos provenientes de las principales potencias y precursores de las tradiciones geopolíticas dominantes: Alfred Mahan, Halford Mackinder y Karl Haushofer.

La influencia del poder naval en Alfred Mahan

El trabajo más conocido e influyente de Alfred Mahan (1840-1914) se desarrolla en la misma década en que surge el término “geopolítica”. En 1890 publica *The Influence of Sea Power upon History*, texto que centra su atención en señalar la importancia geoestratégica de contar con una marina de guerra poderosa. La necesidad

⁷ La conceptualización de los códigos fue propuesta por Gaddis (1989) en su evaluación crítica a la política de seguridad de Estados Unidos. Concretamente, el autor define los códigos como las “suposiciones acerca de los intereses norteamericanos en el mundo, potenciales amenazas para esos intereses, y respuestas factibles, que tienden a conformarse antes o justo después de que una administración asuma y que, salvo en el caso de circunstancias muy inusuales, tienden a no variar demasiado después” (Gaddis, 1989, p. 10).

⁸ Las primeras perspectivas conocidas como “geopolítica clásica” –previas a la Segunda Guerra Mundial– fueron imperialistas. El caso del geógrafo sueco Rudolf Kjellén, quien no provenía de un Estado imperial, se considera en la misma categoría al promover una agenda cargada de aspectos culturales nacionalistas (Ó Tuathail, 1996).

de crear esa flota militar surge “del solo hecho de existir una flota mercante”, para su protección (Mahan, 2013, p. 306). Aunque en la práctica, como ha quedado en evidencia con la política exterior estadounidense desde hace más de un siglo, va más allá de la protección al comercio e implica la pronta actuación en conflictos alrededor del mundo y encarna una estrategia de prevención-disuasión.

El trabajo de Mahan se publicó en un momento trascendental para Estados Unidos: el país dejaba atrás el aislacionismo que caracterizó su política externa en la mayor parte del siglo XIX; comenzaba las intervenciones directas en la política latinoamericana; había terminado la exploración terrestre de su territorio y, en su proyección marítima, comenzaba el desarrollo de una flota naval de alcance mundial. Sin alejarse de los condicionantes geográficos a los que incorpora el ingrediente político de la forma de gobierno y el tipo de población, Mahan enumera las características que afectan al poder naval de las naciones: 1) situación geográfica; 2) configuración física, incluyendo, por su relación con ella, los productos naturales y el clima; 3) extensión territorial; 4) número de habitantes; 5) carácter de estos habitantes, y 6) clase de gobierno incluyendo las instituciones nacionales (Mahan, 2013, p. 308). Por ello, y tomando como referencia el Imperio británico⁹, propone un mode-

lo que garantice la supremacía de Estados Unidos mediante la construcción de 1) un comercio exterior próspero; 2) una marina mercante defendida por una marina de guerra de igual magnitud; 3) bases marítimas para los navíos, y 4) “en un contexto imperialista, unas colonias que aporten materias primas” (González y Aznar, 2013, p. 345).

Como se deduce de lo anterior, para Mahan la clave para forjar un poder marítimo pasa por el desarrollo de un comercio exterior próspero, y añade que los grandes poderes se encuentran en los países “insulares”, protegidos en sus costas y provistos de una red de bases terrestres capaces de aumentar el poder naval (Flint, 2006). La “insularidad” de Mahan no solo se refiere a países como Inglaterra o Japón, sino que alcanza a Estados Unidos que, al no tener amenazas vecinas dentro del continente americano, debe ser considerado como “estratégicamente insular” (González y Aznar, 2013, p. 346). La idea de posición insular de Estados Unidos será retomada por el ex consejero de Seguridad Nacional estadounidense Zbigniew Brzezinski en *The Grand Chessboard*, aunque cabe señalar que Brzezinski (1997) hace referencia a una “isla continental” y no reconoce ningún crédito a Mahan.

En el ámbito diplomático, la obra de Mahan coincide con uno de los ejemplos paradigmáticos de las “con-

⁹ Del cual rescata principalmente la fortaleza marítima y deja fuera el desarrollo industrial y otros elementos que lo formaron y consolidaron.

tradiciones" de la política exterior estadounidense (Kissinger, 1996): el realismo de Theodore Roosevelt con su "política del garrote" frente al idealismo de Woodrow Wilson. Las actitudes contradictorias de la política exterior estadounidense, siguiendo a Kissinger, se dan entre servir a los valores democráticos perfeccionando la democracia del país y la obligación de defender dichos valores en el resto del mundo. Su obra, además, influyó considerablemente en los presidentes estadounidenses William McKinley y Theodore Roosevelt, así como en el káiser Wilhelm II (Flint, 2006) y fue considerada en los escritos del geopolítico que se estudiará a continuación, el geógrafo y profesor británico Halford Mackinder, quien sostuvo la tesis contraria al poder marítimo.

El control por la gran isla-mundial de Halford Mackinder

En su deseo por preservar y aumentar la supremacía de Gran Bretaña como potencia global, Mackinder (1861-1947) elaboró una recomendación estratégica a partir de un "análisis histórico" que relaciona el dominio de una potencia imperial con el entorno físico y el desarrollo tecnológico de los medios de transporte. En su discurso *The Geographical Pivot of History*, pronunciado en 1904 ante la Real Socie-

dad Geográfica de Londres (RGS, por sus siglas en inglés)¹⁰, establece diferentes épocas en la historia caracterizadas por 1) dramas dominantes, 2) un medio de movilidad preponderante, y 3) una región específica ascendente. La llegada del siglo XX, en términos de Mackinder, marcaba el inicio de una tercera época que dejaba atrás las eras precolombina y colombina para dar paso a la poscolombina. Esto significaba que había concluido la apropiación política de los territorios del planeta, por lo que de allí en adelante, en la era poscolombina, cualquier intención por conquistar un nuevo territorio provocaría un conflicto bélico entre las potencias "civilizadas o semi-civilizadas"¹¹ (Mackinder, 1904, p. 421). De igual manera, asigna un rol importante al medio de movilidad para justificar el paso de una era a otra. En la era colombina la movilidad por el océano rivalizó y se sobrepuso a la terrestre de los caballos y camellos que predominó durante la precolombina. El dominio de los mares, por ejemplo, permitió a los europeos alcanzar una posición dominante en el mundo, pero dicho dominio en la última época, y con la llegada del ferrocarril, requeriría el control y la explotación de los vastos recursos de las masas terrestres.

Este elemento fue fundamental para el desarrollo de su modelo, ya que

¹⁰ El discurso fue publicado con el mismo título en ese año en *The Geographical Journal*.

¹¹ En repetidas ocasiones a lo largo de su discurso, Mackinder defiende la "civilización" y "modernidad" europea, definiendo a los europeos racial e intelectualmente como superiores y distinguiéndolos de los rusos o de los bárbaros asiáticos.

en ningún otro lugar los ferrocarriles transcontinentales pueden tener tanto efecto como en lo que denomina la “región pivote” de Eurasia, probable centro de la política mundial (Mackinder, 1904, p. 434). Para Mackinder, la región pivote era importante por ser la masa terrestre más grande del planeta, por poseer recursos minerales, combustibles y extensas áreas de cultivo, y porque podía ser cubierta por una red de ferrocarriles lo que, a su vez, reduciría los costos comerciales en relación con los del transporte marítimo (ver figura 1). Adicionalmente, conectaría dos potencias que amenazaban el dominio global inglés: Rusia y Alemania. En ese sentido, la mayor preocupación del geógrafo británico era una alianza entre Rusia y Alemania capaz de construir una flota imperial de alcance

mundial a partir de la explotación de los recursos continentales de la región pivote: la moderna y eficiente maquinaria alemana sumada a la gran masa demográfica rusa (Mackinder, 1904). Para contrarrestar esa superioridad geoestratégica, Mackinder propuso una política de “equilibrio de poder” entre la zona tradicional de influencia de Gran Bretaña –por el acceso a la navegación– y la zona más circundante a la región pivote. Es decir, que Inglaterra formara un equilibrio de poder entre el llamado “cinturón exterior” (*outer crescent*), conformado por Gran Bretaña, Canadá, Estados Unidos, Sudáfrica, Australia y Japón, y el “cinturón interior” (*inner crescent*), donde se hallan Alemania, Austria, Turquía, India y China¹² (Mackinder, 1904, p. 436).



Figura 1. Modelo de la región pivote o corazón continental

Fuente: Mackinder (1904, p. 435).

¹² En este último confluyen las cuatro grandes religiones: budismo, brahmanismo, islamismo y cristianismo.

En una segunda obra, titulada *Democratic Ideas and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, publicada al finalizar la Primera Guerra Mundial, Mackinder aumenta la zona de influencia terrestre y renombra Eurasia como la "isla-mundial" (*World-Island*) y a la región pivote la denomina "corazón continental" (*Heartland*). Aquí concede una importancia geopolítica mayor a la isla-mundial y establece su célebre máxima (Mackinder, 1942, p. 106):

- Quien controle el Este de Europa comanda el corazón continental;
- Quien controle el corazón continental comanda la isla-mundial;
- Quien controle la isla-mundial comanda el mundo.

Esta formulación muestra su preocupación por evitar la creación de una potencia terrestre y el determinismo geográfico de que la región influye en la organización política de los pueblos y en el control de unos sobre otros. A diferencia de Mahan, quien se enfoca en el desarrollo de una potencia naval y en el control del comercio marítimo, Mackinder trasladó los conflictos al ámbito terrestre-continental tras entender el escenario global como un "sistema cerrado" en el que los países están necesariamente interconectados.

A pesar de la guerra, el modelo original de Mackinder continuó prácticamente inalterado: la isla-mundial seguía siendo el principal foco de atención como centro de poder y la alianza ruso-germana continuaba siendo vista como una amenaza que debía ser evitada por todos los medios po-

sibles (Heffernan, 2003). La diferencia entre una obra y otra consistió en la estrategia para evitar dicha alianza. En 1919 Mackinder propuso la creación de "Estados tapón" (*buffer states*) que dividirían Europa en dos. Estos Estados tapón, en conjunto, tendrían salida a los mares Báltico, Adriático y Negro y servirían para separar físicamente Alemania de Rusia (figura 2). Dentro de la estrategia, los Estados más expuestos a la agresión prusiana, Polonia y Bohemia, también serían los más civilizados (Mackinder, 1942, p. 116).



Figura 2. Modelo de Estados tapón entre Alemania y Rusia

Fuente: Mackinder (1942, p. 115).

Con base en lo anterior, cabe destacar que la obra de Mackinder es importante por cuatro razones: 1) por su gran visión global; 2) por su división del mundo en vastas franjas de territorio; 3) por suponer que las condiciones geo-

gráficas influyen en el curso de la historia y la política (Ó Tuathail, 1998b), y 4) por la influencia que ejerció en la obra de otros autores, entre ellos en los textos de la escuela geopolítica alemana y en particular sobre Karl Haushofer. Por esa razón, no es de extrañar que autores como Flint (2006) consideren a Mackinder el geopolítico más influyente de los que emergieron al final del siglo XX (Flint, 2006)¹³, y el estrategia que sentó las bases intelectuales para la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), al proponer una alianza interoceánica entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Tampoco es exagerada la influencia que tuvo Mackinder sobre los estadounidenses Nicholas Spykman y George Kennan –ambos defensores de controlar el avance de la Unión Soviética– y sobre las formulaciones políticas de dominio global o de contención de Estados Unidos. Para otros, es considerado el geopolítico que trazó las bases teóricas y, de forma sintetizada, del puente que une las ciencias naturales con las sociales (Atkinson y Dodds, 2003).

Karl Haushofer: geopolítica imperialista entre guerras

Karl Haushofer (1869-1946), general retirado y profesor de geografía en la

Universidad de Múnich¹⁴, es heredero del darwinismo social de Ratzel y de la teoría del corazón continental de Mackinder. Como estudioso de la obra de Ratzel, Haushofer adoptó la idea del “espacio vital” (*Lebensraum*) de los Estados para justificar que, para sobrevivir, Alemania necesitaba expandir sus fronteras. Esto como resultado de la presión demográfica, de su gran desarrollo industrial y por las limitaciones que impuso el Tratado de Versalles –que Haushofer consideraba injusto porque con él Alemania perdió sus colonias y parte de su territorio en Europa–. En ese sentido, la escuela geopolítica alemana partirá de supuestos realistas y en contra de la postura idealista que trajo consigo este tratado. Así, el periodo en que se desarrolla la geopolítica de Haushofer será fundamental en el devenir de su pensamiento¹⁵.

Fiel a los preceptos de la teoría organicista del Estado, establecidos por Ratzel y Kjellén, Haushofer consideró los aspectos geográficos no solo como determinantes de la política externa de una nación, sino también como predominantes en los asuntos internos (Cairo, 2012). El objetivo de la política interior, en términos del general, debía ser garantizar la capacidad de basarse

¹³ Una idea similar comparten Parker (1985) y Cairo (1993) al considerar que los aportes de Mackinder sirvieron para conformar la subdisciplina de la geopolítica tal como se conoce hoy en día.

¹⁴ Como profesor de la Universidad fundó la revista *Cuadernos de Geopolítica (Zeitschrift für Geopolitik)*, que sirvió de plataforma para crear la geopolítica alemana y a través de la cual fueron difundidas sus principales ideas (Ó Tuathail, 1998b).

¹⁵ Entre otros motivos porque sus trabajos representan la unificación de los deseos de la aristocracia terrateniente defensora del expansionismo alemán, y los de los industriales que apoyaron la posesión de colonias alemanas para la explotación de recursos naturales (Abraham, 1986).

en sus propios recursos sin depender de otros Estados. Es decir, que el Estado alcanzara la autarquía. En el plano exterior, la política debía velar por conservar el espacio vital y, en caso de ser necesario, ampliarlo cuando resultara limitado. La expansión alemana para Haushofer tenía que ser al este de Europa, rumbo al “corazón continental” que propuso Mackinder, y establecer una alianza estratégica “de cooperación inteligente” con Rusia sin importar el régimen de este país, pues consideraba que las características fundamentales de la política exterior –vinculadas al espacio físico– permanecerían independientemente del gobierno (Haushofer, 2012, p. 335). En esa misma línea, retomando el modelo que Mackinder diseñó para Gran Bretaña, fue partidario de acercarse al Imperio japonés para forjar un bloque continental-marítimo entre Alemania, Rusia y Japón, que sirviera de contrapeso a las potencias marítimas de la época –Inglaterra y Francia– a las que consideraba en plena decadencia (Ó Tuathail, 1998b).

El entendimiento de estos deseos, de acuerdo con Flint (2006), llevó a la geopolítica alemana a plantear su modelo de panregiones por el que proyecta a su país globalmente como un actor preponderante en el escenario mundial (figura 3). Siguiendo la idea del panamericanismo de base ideológica implícito en la doctrina Monroe, el modelo alemán divide el mundo latitudinalmente en cuatro grandes regiones de norte a sur. Cada una de estas tiene un centro de poder –que

son Alemania, Rusia, Japón y Estados Unidos– y una periferia, que es la zona de influencia de los centros de poder y que cuenta con amplios recursos naturales (Taylor y Flint, 2002). Para Flint (2006), con el modelo de panregiones, Haushofer encontraba la solución al expansionismo alemán sin iniciar un conflicto con Estados Unidos.

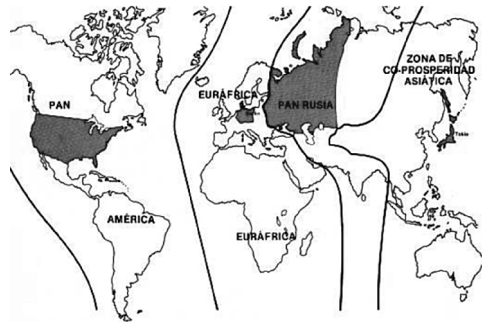


Figura 3. Modelo geopolítico de panregiones

Fuente: Rosales (2005, p. 25).

El contenido de la obra de Haushofer desarrollado en el periodo entre guerras, así como su cercanía con el poder político-militar, sirvió para asociar a los autores de la escuela geopolítica alemana como los estrategas intelectuales del nazismo. En esa tesitura, la revista *Life*, en 1939, etiquetó a Haushofer como el “filósofo del nazismo de Hitler” (Ó Tuathail, 1996, p. 115), y los críticos estadounidenses descalificaron toda la geopolítica al asociarla con la *Geopolitik* del Tercer Reich (Spencer, 1988). Basta señalar algunas diferencias entre la geopolítica alemana que encabezó Haushofer y la ideología nazi para desmitificar dicha asociación. La escuela geopolítica alemana, siguiendo a Bassin (1987), deriva del

materialismo científico de Ratzel, que promueve la expansión de las fronteras, en tanto que el nacionalsocialismo sostiene que existen cualidades humanas innatas por lo que exalta las teorías de la superioridad racial. De hecho, Haushofer (2012, p. 335) consideraba que un pueblo que piensa en términos planetarios debía evitar los “falsos prejuicios raciales”. Para el profesor de geografía de la Universidad de Múnich, es el espacio y no la raza el que determina el destino nacional (Ó Tuathail, 1998b) y es la geopolítica la que delimita –o determina– el área natural de un Estado (Cairo, 2012).

Al término de la Segunda Guerra Mundial hacía varios años que el general había sido relegado de los círculos del poder político-militar de la Alemania nazi¹⁶. El asesinato de su hijo, acusado de planear el segundo atentado fallido contra Hitler, el desprestigio académico y la acusación que enfrentó en los juicios de Núremberg por su posible participación en crímenes de guerra, acabaron con el general Haushofer, quien decidió suicidarse junto con su esposa en 1946, luego de ser absuelto de toda acusación. Este estigma de “disciplina maldita” (Cairo, 1993),

acompañó la geopolítica durante las siguientes tres décadas en las que, salvo alguna excepción¹⁷, prácticamente desapareció del ámbito académico hasta su resurgimiento, como se ha señalado al inicio de este trabajo, en los años setenta.

Una mirada a los clásicos desde la geopolítica crítica

Los casos abordados ilustran cómo los tres autores, dentro de sus modelos geopolíticos, ubicaron a sus países en el contexto global y definieron una estrategia con miras a establecer la agenda de un poder dominante (Flint, 2006). El conocimiento geográfico desde finales del siglo XIX y entrado el XX se volvió un saber instrumental, lleno de propuestas geopolíticas carentes de rigor científico e independencia ideológica o política, que tuvieron como objetivo influir en la política nacional. El Estado-centrismo de Mahan, Mackinder y Haushofer los llevó a proponer sus modelos en clave de “excepcionalismo nacional” (Agnew, 1983, p. 152), limitando su discurso geopolítico a las relaciones entre Estados, potenciando sus inte-

¹⁶ Prácticamente desde el “fracaso” de la visita de Rudolf Hess a Inglaterra, enviado por Hitler para negociar un pacto con Churchill en 1941, Haushofer y sus colaboradores, entre ellos su hijo, fueron alejados de los círculos de poder del nazismo.

¹⁷ Siguiendo a Taylor y Flint (2002), el trabajo de Cohen fue el único que mantuvo viva la reflexión de índole global en geografía política. En su obra, Cohen elabora un modelo geopolítico en el que divide el mundo jerárquicamente en dos tipos de regiones, según su influencia global o regional. Las de alcance global fueron definidas como regiones “geoestratégicas”, dominadas por una de las grandes potencias mundiales. Dentro de estas se encuentran las regiones “geopolíticas, las cuales son de vital importancia geoestratégica para las primeras como medio de contención entre potencias” (Cohen, 1973).

reses nacionales y dejando fuera otros componentes del sistema como los aspectos sociales, culturales, religiosos o históricos de las poblaciones que involucran en sus modelos.

Mahan, consciente de la posición aislada y expansionista de su país, abogó por el desarrollo de una flota naval con bases en ultramar que defendiera el comercio marítimo. La propuesta del almirante estadounidense da continuidad a los discursos geopolíticos que la precedieron. La “teoría del poder naval”, como se ha llamado en algunos círculos académicos, complementó los discursos de la doctrina Monroe y el “destino manifiesto”, que estuvieron dirigidos al área “natural” de influencia de Estados Unidos en el continente americano. A saber, a finales del siglo XIX el crecimiento territorial de Estados Unidos por la vía terrestre había llegado a su límite, por lo que la expansión del área de influencia atravesaba forzosamente por la búsqueda de nuevos escenarios en ultramar. En ese sentido, Mahan planteó la estrategia de influencia global para su país en clave geopolítica.

Pero quizá la razón por la que el legado de Mahan ha cruzado fronteras y ha perdurado a lo largo del tiempo es porque presentó una idea acorde a los deseos nacionales de Estados Unidos en un momento en que las potencias imperiales actuaban en sentido opuesto: mientras los europeos pretendían expandirse apoderándose de otros territorios, para el almirante lo importante era establecer una cadena de bases

navales de ultramar y no adquirir los territorios y ocuparlos formalmente. Cabe recordar que para 1904, Estados Unidos ya había emprendido la construcción del Canal de Panamá, expulsado a los españoles de Filipinas y Cuba –desde entonces posee la base de Guantánamo– y adquirido las islas de Hawái y Guam (Ó Tuathail, 1998a).

Mackinder, en su intento por mantener la supremacía británica, vio en Alemania un competidor que debía ser alejado de la isla-continental. Sus textos reflejan no solo la visión imperialista de la “geopolítica naturalizadora” (Agnew, 2003), sino la homogeneización del espacio y las imprecisiones de un modelo geoestratégico mundial. Por un lado, su pensamiento evidencia la importancia que dio a las condiciones geográficas y naturales de etapa naturalizadora de la geopolítica: 1) gran valor a los recursos naturales para los Estados, generando rivalidad entre imperios ávidos de materia prima y de territorios en donde el “éxito político y económico sólo era posible a expensas del otro” (Agnew, 2003, p. 94), y 2) supremacía racial y civilizatoria –en este caso británica–, justificando el dominio anglosajón en sociedades “menos civilizadas” las cuales debían estar bajo tutela británica (Kearns, 2006). Por otro lado, coincidiendo con Ó Tuathail (1998b), sus interpretaciones de la historia de la humanidad son simplistas. En términos geoestratégicos, Mackinder no solo minimizó la importancia del poder marítimo y del desarrollo aeronáutico militar, sino que subestimó el poder de Estados Unidos –con

el que paradójicamente propuso una alianza— y sobrestimó los vastos espacios del corazón continental ruso (Ó Tuathail, 1998b, p. 18).

Por su parte, Haushofer fue el principal defensor del “derecho natural” alemán a expandirse en la búsqueda por mantener su espacio vital. Su idea sobre el destino de la nación alemana¹⁸ convergió en tiempo y espacio con el programa del Partido Nazi entre los años veinte y treinta. Tanto Haushofer como el Partido Nazi manifestaron su rechazo al Tratado de Versalles, abogaron por el regreso de la completa soberanía de su país y justificaron la expansión de Alemania hacia lo que consideraban el espacio vital (Natter, 2006). La diferencia, como se supo después, fue el énfasis en la superioridad racial que defendió el nacionalsocialismo, mientras que para Haushofer eran el medio ambiente y la geografía los que determinaban el devenir histórico. Pero el razonamiento formal del general alemán estuvo influenciado tanto por el darwinismo social de Ratzel, como por su experiencia en el campo militar durante la Primera Guerra Mundial y por los trabajos de Mackinder sobre la importancia del *Heartland*. Por ello, el estudio de Haushofer tuvo a bien crear un mo-

delo que corrigiera los errores estratégicos que se cometieron en la Gran Guerra y, a su vez, combatir el error geográfico de Versalles (Natter, 2006). En ese sentido, coincidiendo con Cairo (2012, p. 341), la escuela geopolítica alemana desarrolló un concepto de “espacio vital” mucho más agresivo que el de Ratzel, ya que lo concibió como “necesario para la subsistencia y la seguridad de un pueblo”.

Como corolario vale la pena recordar el argumento de la defensa de Haushofer durante los juicios de Núremberg, al considerar su trabajo como “geopolítica legítima”, la cual fue corrompida por los nazis (Ó Tuathail, 1998b, p. 23). El punto que estableció la defensa tuvo a bien señalar que el conocimiento geopolítico alemán no distaba de los de Mackinder y Mahan: los tres carecieron de objetividad, mostraron pretensiones nacionalistas o afines a una ideología predominante y tenían como objetivo influir en el poder político de su propio país. La principal diferencia con Haushofer es que durante un tiempo colaboró con el régimen más “mortífero y brutal” del siglo XX (Ó Tuathail, 1998b, p. 24). En términos de Walsh¹⁹, la obra de Haushofer tuvo mucho mérito científico, pero fue enfocada hacia fines ilegítimos (Natter, 2006).

¹⁸ De ahí que Haushofer retoma la idea de Mackinder y del francés Chéradame sobre la importancia del conocimiento geográfico en la educación, y considera que los líderes de Estado deberían ser educados en geopolítica para alcanzar sus objetivos políticos, para conocer la situación de debilidad alemana en política exterior y para explicarle al “obrero alemán que la falta de espacio estaba detrás de la mayoría de los males que sufría” (Haushofer, 2012, p. 335).

¹⁹ Edmund Walsh fue fundador de la Escuela de Servicio Exterior en Georgetown University y representante de los Aliados en el interrogatorio a Haushofer (Natter, 2006).

Conclusiones

Este trabajo tuvo como objetivo estudiar cómo fue organizado y producido el espacio global en la primera mitad del siglo XX. Para ello fueron considerados los autores más influyentes de la época y sus obras fueron analizadas en el marco analítico de la geopolítica crítica. Se buscó evidenciar que Europa y Estados Unidos establecieron un discurso dominante a través de “modelos geopolíticos” para organizar el espacio siguiendo sus propios intereses e identidades nacionales. A modo de conclusión, resta una última reflexión en torno al discurso geopolítico de las obras analizadas y su herencia en la etapa siguiente.

Los modelos geopolíticos analizados muestran la facilidad con que pueden ser reducidas a etiquetas espacio-temporales las relaciones entre Estados y naciones. Las potencias occidentales tradicionalmente han construido una imagen con base en las diferencias que presentan respecto a los “otros”. Con la adopción de distinciones binarias²⁰ (Ó Tuathail y Agnew, 1992), estas naciones han definido sus prácticas, costumbres, creencias, ideologías o mitos. La identificación de los “otros” (Said, 2009) a escala mundial es algo que solo lograron los europeos y luego Es-

tados Unidos, al grado de imponer límites geográficos fuera de sus fronteras y de asimilar las diferencias locales en una taxonomía geográfica global con raíces en Europa (Agnew, 2003). Cada autor de los analizados, para justificar su pretensión anexionista o imperialista, identificó una amenaza que podía interferir con los intereses nacionales y a la cual era necesario reducir: Estados Unidos-Europa; poder marítimo-poder terrestre; Europa-Eurasia; centro-periferia; civilización-semicivilización.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial –recuperando la afirmación de Haushofer acerca de que los “valores basados en la situación y en el espacio no tienen un carácter permanente en política exterior [sino] que cambian constantemente”–, la realidad geopolítica de Occidente se transformó. El saber instrumental geográfico-espacial que se había representado en clave de modelos comenzó a entenderse en clave de códigos geopolíticos, incorporando de esta manera una nueva distinción binaria al periodo de la Guerra Fría en el que la potencia triunfante volcó su discurso contra la amenaza del comunismo, para así diseñar la *estrategia de contención* que serviría para defender sus intereses nacionales con un nuevo razonamiento: esta vez geopolítico-práctico.

²⁰ Las “geografías binarias” (Agnew, 2003), o “espejos deformantes” como los denomina Fontana (2013), son construcciones de imágenes que hace una sociedad teniendo como referencia una contrafigura. Desde los antiguos griegos hasta la actualidad, “Occidente” ha visto a los “otros” en términos de inferioridad para definirse a sí mismo. Términos como civilización, modernidad o democracia frente a los “otros”: los “bárbaros” o “primitivos” (Fontana, 2013), “Oriente” (Said, 2009) y los “despóticos” (Ó Tuathail y Agnew, 1992).

Referencias

- Abraham, D. (1986). *The Collapse of the Weimar Republic*. Nueva York: Holmes & Meier.
- Agnew, J. (1983). An Excess of "National Exceptionalism": Towards a New Political Geography of American Foreign Policy. *Political Geography Quarterly*, 2(2), 151-166.
- Agnew, J. (2003). *Geopolitics. Re-visioning World Politics*. Nueva York: Routledge.
- Atkinson, D. y Dodds, K. (2003). Introduction to geopolitical traditions: a century of geopolitical thought. En K. Dodds y D. Atkinson (Eds.), *Geopolitical Traditions. A Century of Geopolitical Thought* (pp. 1-25). Nueva York: Routledge.
- Bassin, M. (1987). Race contra space: the conflict between German geopolitik and national socialism. *Political Geography Quarterly*, 6(2), 115-134.
- Brzezinski, Z. (1997). *The Grand Chessboard. American primacy and Its geostrategic imperatives*. Nueva York: Basic Books.
- Cairo, H. (1993). Elementos para una geopolítica crítica: tradición y cambio en una disciplina maldita. *Eria. Revista de Geografía* (32), 195-213.
- Cairo, H. (2012). La geopolítica como "ciencia de Estado": el mundo del general Haushofer. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 3(2), 337-345. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/42333>.
- Cohen, S. (1973). *Geography and Politics in a World Divided*. Nueva York: Oxford University Press.
- Dalby, S. (1991). Critical geopolitics: Discourse, difference and dissent. *Environment and Planning D: Society and Space*, 9(3), 261-283.
- Flint, C. (2006). *Introduction to geopolitics*. Nueva York: Routledge.
- Fontana, J. (2013). *Europa ante el espejo*. Barcelona: Austral.
- Gordon, C. (1980). *Foucault, Michel. Power/Knowledge. Selected interviews and other writings*. Nueva York: Pantheon Books.
- Gaddis, J. (1989). *Estrategias de la contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de posguerra*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- González, A. y Aznar, F. (2013). Mahan y la geopolítica. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 4(2), 335-351. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/46355>.
- Haushofer, K. (1998). Why Geopolitik? En G. Ó Tuathail, S. Dalby, y P. Routledge (Eds.), *The Geopolitics Reader* (pp. 33-36). Nueva York: Routledge.
- Haushofer, K. (2012). Los fundamentos geográficos de la política exterior. *Geopolítica(s). Revista de Estudios sobre Espacio y Poder*, 3(2), 329-336. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/GEOP/article/view/42332>.
- Heffernan, M. (2003). *Fin de siècle, fin du monde? On the Origins of*

- European Geopolitics, 1890-1920. En K. Dodds y D. Atkinson (Eds.), *Geopolitical Traditions. A Century of Geopolitical Thought* (pp. 27-49). Nueva York: Routledge.
- Kearns, G. (2006). Imperial Geopolitics. Geopolitical Visions at the Dawn of the American Century. En J. Agnew, K. Mitchell y G. Ó Tuathail (Eds.), *A Companion to Political Geography* (173-186). Massachusetts: Blackwell Publishing Ltd.
- Kristof, L. (1960). The Origins and Evolution of Geopolitics. *Journal of Conflict Resolution*, 4, 15-51.
- Mackinder, H. (1904). The geographical pivot of history. *The Geographical Journal*, 23(4), 421-437.
- Mackinder, H. (1942). *Democratic Ideas and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*. Washington, D. C.: NDU Press Defense Classic.
- Mahan, A. (2013). Análisis de los elementos del poder naval. *Geopolítica(s)*, 4(2), 305-334.
- Natter, W. (2006). Geopolitics in Germany, 1919-45. Karl Haushofer, and the *Zeitschrift für Geopolitik*. En J. Agnew, K. Mitchell y G. Ó Tuathail (Eds.), *A Companion to Political Geography*. Massachusetts: Blackwell Publishing Ltd.
- Ó Tuathail, G. (1996). *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ó Tuathail, G. (1998a). Imperialist Geopolitics. En G. Ó Tuathail, S. Dalby, y P. Routledge (Eds.), *The Geopolitics Reader* (pp. 15-27). Nueva York: Routledge.
- Ó Tuathail, G. (1998b). Introduction: Thinking Critically about Geopolitics. En G. Ó Tuathail, S. Dalby y P. Routledge (Eds.), *The Geopolitics Reader* (pp. 1-12). Nueva York: Routledge.
- Ó Tuathail, G. y Agnew, J. (1992). Geopolitics and discourse. Practical Geopolitical Reasoning in American Foreign Policy. *Political Geography*, 1(2), 190-204.
- Ó Tuathail, G. y Dalby, S. (2002). Introduction: Rethinking Geopolitics. Towards a critical geopolitics. En G. Ó Tuathail, S. Dalby (Eds.), *Rethinking Geopolitics* (pp. 1-15). Nueva York: Routledge.
- Rosales, G. (Coord.) (2005). *Geopolítica y geoestrategia. Liderazgo y poder*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Parker, G. (1985). *Western geopolitical thought in the twenty century*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Power, M. y Campbell, D. (2010). The state of critical geopolitics. *Political Geography*, (29), 243-246.
- Said, E. (2009). *Orientalismo*. Bogotá: Random House Mondadori.
- Spencer, D. (1988). A short history of geopolitics. *Journal of Geography*, 87(2), 42-47.
- Taylor, P. y Flint, C. (2002). *Geografía política. Economía-mundo, Estado-nación y localidad*. Madrid: Trama.
- Warf, B. (2006). *Encyclopedia of Human Geography*. Thousand Oaks: Sage Publications.

rev.relac.int.estateg.segur.13(1)239-268,2018

La emergencia y aumento del antisemitismo en los gobiernos de Hugo Chávez y su relación con la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán (2005-2013)*

Margarita Figueroa Sepúlveda**

Resumen

A partir de 2004 Venezuela experimenta la emergencia de incidentes antisemitas que iniciaron con el hostigamiento a instituciones y personas de la comunidad judía del país, primero por parte de medios de comunicación y luego del Gobierno de Hugo Chávez. Esta situación se vio fortalecida por la profundización de relaciones con la República Islámica de Irán en 2005, bajo el Gobierno de Mahmud Ahmadineyad. El siguiente artículo analiza la relación entre la emergencia y el aumento del antisemitismo durante los últimos dos mandatos de Hugo Chávez y la profundización de las relaciones entre Venezuela e

Recibido: 8 de julio de 2017
 Evaluado: 4 de agosto de 2017
 Aceptado: 29 de septiembre de 2017

Artículo de Reflexión

Referencia: Fernández, W. (2018). La emergencia y aumento del antisemitismo en los gobiernos de Hugo Chávez y su relación con la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán (2005-2013). *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 13(1), 239-268. DOI: <https://doi.org/10.188359/ries.2942>

* El presente artículo se encuentra inscrito en el proyecto FONDECYT N° 1150057 titulado *Antisemitismo e islamofobia como formas de intolerancia religiosa y cultural en las primeras décadas del siglo XXI. Los casos de Argentina y Chile* del investigador Isaac Caro G.

** Cientista Político con especialización en Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado. Coordinadora ejecutiva del Programa Interdisciplinario de Relaciones Internacionales para América Latina (Proial), del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: margaritafigueroa.sep@gmail.com

Irán en el periodo 2005-2013. El objetivo es demostrar cómo la convergencia ideológica –sustentada en el antiimperialismo– entre los Gobiernos de Chávez y Ahmadinejad explica el desarrollo y aumento del antisemitismo en el Gobierno de Hugo Chávez. Para establecer la relación causal entre los fenómenos, se utilizó una metodología de análisis de seguimiento de procesos, con base en la evidencia empírica proporcionada por fuentes primarias y secundarias. Por consiguiente, se concluye que el antiimperialismo hizo que Israel fuera concebido como enemigo de ambos países, debido a su histórica alianza con Estados Unidos. Esto generó un anti-sionismo en Chávez, su gobierno y simpatizantes del mismo, que llevó a culpar a la comunidad judía venezolana por las acciones de Israel en Medio Oriente, y quienes posteriormente incurrieron en acciones y actitudes antisemitas, pasando desde el hostigamiento a la violencia física hacia personas de la comunidad judía del país.

Palabras clave: antisemitismo; antisionismo; antiimperialismo; conflicto palestino-israelí; ideología.

The emergence and increase of anti-semitism in the governments of Hugo Chávez and its relationship with the deepening of the relations between Venezuela and Iran (2005-2013)

Abstract

From 2004 Venezuela experiences the emergence of anti-Semitic incidents, that began with the harassment of institutions and people of the Jewish community of the country, first by the media and then by the government of Hugo Chavez. This situation was strengthened by deepening relations with the Islamic Republic of Iran in 2005 under the government of Mahmoud Ahmadinejad. The following article analyzes the relationship between the rise and increase of anti-Semitism during the last two terms of Hugo Chávez and the deepening of relations between Venezuela and Iran in the period 2005-2013. The aim is to demonstrate how the ideological convergence –supported in anti-imperialism– between the governments of Chavez and Ahmadinejad explains the development and increment of anti-Semitism in the government of Hugo Chavez. To establish the causal relationship between the phenomena, we used a methodology of process-tracing analysis, based on the empirical evidence provided by primary and secondary sources. Therefore, it is concluded that anti-imperialism caused Israel to be conceived as an enemy of both countries, owing to its historic alliance with the United States. This generated anti-Zionism in Chávez, his government and supporters of it, which led to blaming the Venezuelan Jewish community for the ac-

tions of Israel in the Middle East, which subsequently incurred anti-Semitic actions and attitudes, from harassment to physical violence against people in country's Jewish community

Keywords: anti-semitism; anti-zionism; anti-imperialism; palestinian-israeli conflict; ideology.

O surgimento e aumento do anti-semitismo nos governos de Hugo Chávez e seu relacionamento com o aprofundamento das relações entre a Venezuela e o Irã (2005-2013)

Resumo

De 2004 a Venezuela experimentou o surgimento de incidentes anti-semitas, que começou com o assédio de instituições e pessoas da comunidade judaica no país, primeiro pela mídia e, em seguida, pelo governo de Hugo Chávez. Esta situação foi reforçada com o aprofundamento das relações com a República Islâmica do Irã em 2005, sob o governo de Mahmud Ahmadinejad. O seguinte artigo discute a relação entre a emergência e ascensão do anti-semitismo durante os dois últimos termos de Hugo Chávez e o aprofundamento das relações entre a Venezuela e o Irã no período 2005-2013. O objetivo é demonstrar como a convergência ideológica -sustained em anti-imperialismo- entre os governos de Chávez e Ahmadinejad explica o desenvolvimento e aumento do anti-semitismo no governo de Hugo Chávez. Para estabelecer a relação causal entre os eventos, foi utilizado um monitoramento do processo de metodologia de análise, com base em evidências empíricas fornecidas por fontes primárias e secundárias. Portanto, concluímos que o anti-imperialismo causou Israel foi concebido como um inimigo de ambos os países, por causa de sua aliança histórica com os Estados Unidos. Isso gerou um anti-sionismo em Chávez, seu governo e apoiantes do mesmo, o que levou a culpa da comunidade judaica venezuelana para as ações de Israel no Oriente Médio, e que age posteriormente cometidos e atitudes anti-semitas, passando de assédio a violência física contra as pessoas da comunidade judaica no país.

Palavras-chave: anti-semitismo; anti-sionismo; anti-imperialismo; o conflito israel-palestiniano; ideologia.

Introducción

Los altos índices de antisemitismo en la región (sobre el 30%) tienen como uno de sus factores el conflicto en Medio Oriente, en específico el palestino-israelí, y el apoyo que los países de América Latina –y en especial Sudamérica– han dado a los países árabes y a Palestina los últimos 17 años (Anti-Defamation League [ADL], 2014; Siegel, 2011). Esta postura propalestina y actitud crítica respecto al actuar de Estados Unidos e Israel en Medio Oriente fue fortalecida por varios acontecimientos: la Segunda Intifada (2000), la invasión a Afganistán (2001), la guerra de Irak (2003) y el conflicto en la Franja de Gaza (a partir de 2009), los cuales significaron el rechazo de algunos países latinoamericanos a las acciones estadounidenses e israelíes en la región. Desde este contexto, al inicio de la guerra de Líbano de 2006 y de la Franja de Gaza de 2009, la cantidad e intensidad de la retórica antiestadounidense y antisionista aumentó significativamente (Siegel, 2011).

El apoyo de los países sudamericanos a Palestina y países árabes se debió, en parte, al ascenso de diferentes Gobiernos de izquierda a partir de 2000 en la región, quienes –a pesar de sus matices ideológicos– compartían entre sí visiones y principios sobre el orden internacional, por ejemplo, el establecimiento de un orden internacional multipolar, más equitativo y no hegemonizado bajo ninguna potencia (Moya, 2011). Igualmente, la paulatina retirada de Estados Unidos de la región

como consecuencia de los atentados de 2001 y la orientación de su política exterior hacia Medio Oriente permitieron a los países llevar a cabo una diversificación de sus relaciones con el fin de contribuir a la construcción de este nuevo orden multipolar (Russell y Tokatlian, 2009). De esta forma, Medio Oriente, en su mayoría subdesarrollado y dependiente de la exportación de materias primas al igual que Sudamérica, se constituyó como un espacio de convergencia respecto a estos nuevos principios del orden internacional, como el antiimperialismo y la distancia u oposición a Estados Unidos, ya que ambas regiones han sido afectadas por intervenciones de Washington (por ejemplo, América Latina durante la Guerra Fría y Medio Oriente durante parte de la Guerra Fría y luego a partir de la invasión de Irak en 2003).

El proceso de diversificación de las relaciones con países de Medio Oriente tuvo efectos negativos sobre la relación que los países suramericanos tenían con Israel debido a sus acciones sobre la población palestina y su estrecha alianza con Estados Unidos. Por tanto, la posición propalestina de estos países ha llevado a constantes condenas a Israel por sus acciones e incluso al quiebre de relaciones diplomáticas, como sucedió con Venezuela y Bolivia en 2009. En este sentido, Venezuela jugó un rol esencial en trasladar el conflicto palestino-israelí a la región a partir de su profundización de relaciones con países como Irán, que apoyan a Palestina y son contrarios a las políticas de Washington. Por consiguiente, la presencia que

tuvo Irán en Latinoamérica ampliamente apoyada por Chávez y sus aliados a partir de 2005 contribuyó al clima hostil hacia la población judía dentro de los países de la región (Siegel, 2011). De esta forma, la trayectoria histórica e ideológica de América Latina basada en el antiamericanismo¹, anticolonialismo y anti-imperialismo generó un vínculo con el antisemitismo, antisionismo y crítica hacia Israel (Bokser, 2011).

Teniendo en cuenta el contexto anterior, la emergencia del antisemitismo en Venezuela se encuentra asociada a las acciones realizadas por el Gobierno y no a un fenómeno de la sociedad venezolana, ya que su población se ha caracterizado por no tener altos índices de antisemitismo –30% según el índice global de antisemitismo de la Liga Anti Difamación de 2014– y queda así por debajo de países como Chile (37%), Uruguay (33%), Perú (38%) y Colombia (41%) con porcentajes mayores al registrado por Venezuela (ver figura 1). No obstante, las primeras señales de antisemitismo en el Gobierno venezolano tienen su origen desde 2004, cuando se llevó a cabo la primera acción violenta hacia la comunidad judía con el allanamiento al colegio Hebraica, con la justificación de que allí había armas que se habrían usado en el asesinato del fiscal Danilo Anderson (Ascanio, 2012; Lomnitz y Sánchez, 2009). Posteriormente, en 2007 ocurre otro allanamiento a ese mismo colegio sin ninguna explicación (Ascanio, 2012). El colegio Hebraica es

el punto focal de la vida comunitaria judía en el país, que alberga una escuela privada y se facilita como lugar para bodas y otras ceremonias religiosas, por lo que los ataques fueron vistos como una agresión a toda la comunidad judía (United States Commission on International Religious Freedom [USCIRF], 2009).

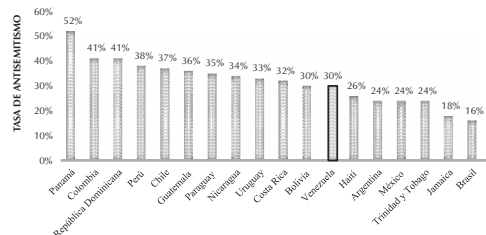


Figura 1. Índice de antisemitismo en América Latina (2013)

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del ADL Global 100 (2014).

Por otro lado, a nivel presidencial, es a partir de 2005 que comienzan a manifestarse públicamente expresiones antisemitas por parte de Hugo Chávez. Aquel año en su discurso de Navidad relacionó a los judíos con la apropiación de la riqueza mundial (Lomnitz y Sánchez, 2009). Posteriormente, en diversas declaraciones Chávez vinculó a los judíos con Israel y sus acciones en Palestina, así como con el “imperialismo norteamericano”, maldiciendo abiertamente al pueblo judío y realizando comparaciones con los nazis por sus acciones hacia al pueblo palestino (Lomnitz y Sánchez, 2009; Grupo ReVista, 2010; Rivero, 2009). Igualmente, culpó a Israel de estar

¹ Por antiamericanismo se entiende el rechazo hacia Estados Unidos.

detrás de la oposición al Gobierno, sumado a las constantes acusaciones y declaraciones antisemitas hacia Enrique Capriles por su ascendencia judía durante las elecciones de 2012 (Lerner, 2012; Lomnitz y Sánchez, 2009). En enero de 2009, a raíz de la guerra del Líbano y el bombardeo de Israel en Gaza, la postura del Gobierno de Chávez se endurece y expulsa al embajador de Israel en Venezuela, Shlomo Cohen, además de romper relaciones diplomáticas con Israel en enero de ese mismo año (Ascanio, 2012; Boersner, 2009; *El País*, 2009; Rivero, 2009) y de registrar alrededor de 200 ataques contra la comunidad judía en el país durante 2009 (Grupo ReVista, 2010). Ese mismo año, la Uscirf, encargada de monitorear la defensa del derecho universal a la libertad de religión en el extranjero, incluyó a Venezuela en la lista de países “en observación”, debido a los incidentes en los que se vieron practicadas expresiones y acciones antisemitas hacia la población judía del país (Uscirf, 2009).

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno de Chávez se convirtió en lo que se conoce como *Government-sponsored*, referido a aquel Gobierno que patrocina el antisemitismo de varias formas incluyendo publicaciones gubernamentales, discursos de líderes, publicaciones en medios de comunicación controlados por el Gobierno, en leyes y prácticas discriminatorias, y cuando los Gobiernos no toman medidas eficaces para condenar o combatir el antisemitismo en su territorio (U.S. Department of State, 2008).

Por otro lado, los medios de comunicación como radio, televisión y prensa escrita son otros ámbitos donde se evidenció la emergencia de un antisemitismo. A nivel comunicacional, diversos medios oficiales y simpatizantes del Gobierno bolivariano –como Correo del Orinoco, Telesur o Cadena nacional radio– manifestaron públicamente su antisemitismo y a partir de 2009 estos se tornaron más agresivos en sus publicaciones, las que aumentaban en los momentos de mayor tensión del conflicto palestino-israelí y que en 2013 superaron las 100 publicaciones al año (ver tabla 1) (Lomnitz y Sánchez, 2009).

Tabla 1. Principales medios de comunicación de Venezuela que superaron las 100 publicaciones en 2013

Tipo de medio de comunicación	Principales medios	Total publicaciones
Prensa escrita	Correo del Orinoco	412
	Diario Vea	205
	Ciudad CCS	172
	Últimas Noticias	117
Televisión	VTV	441
	Telesur	414
	Cadena Nacional / TV	339
Radio	Cadena Nacional / radio	2250
	La Radio del Sur	205
	RNV	185
	Yvke Mundial	143

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del informe de Antisemitismo en Venezuela 2013 (Confederación de Asociaciones Israelitas de Venezuela, 2013).

La Confederación de Asociaciones Israelitas de Venezuela (CAIV) en su informe de 2013 sobre antisemitismo en el país, señala que los medios oficiales siguieron estando al frente de la difusión de los mensajes antisemitas (72,4% con la cadena² y 54,5% sin cadena), seguido por los alineados a la ideología gubernamental (12,2% con la cadena y 20,1% sin cadena), los que prácticamente coparon el universo estudiado (ver figuras 2 y 3) (CAIV, 2014).

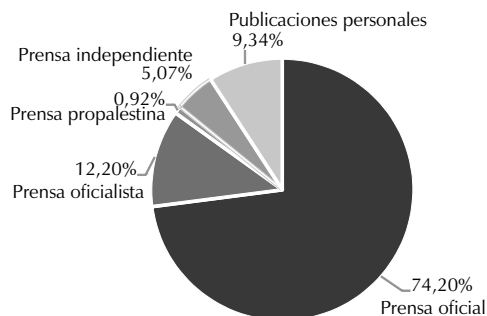


Figura 2. Publicaciones antisemitas según la línea editorial (con cadena)

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del informe de Antisemitismo en Venezuela 2013 (CAIV, 2013).

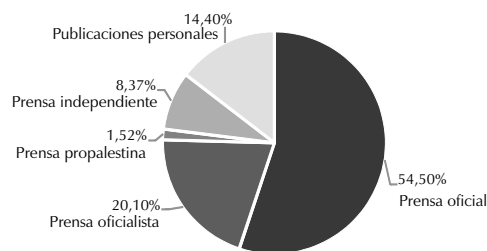


Figura 3. Publicaciones antisemitas según la línea editorial (sin cadena)

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos del informe de Antisemitismo en Venezuela 2013 (CAIV, 2013).

Como consecuencia del hostigamiento, además de la situación económica y la violencia en el país, se produjo una emigración de judíos venezolanos (DellaPergola, 2013, p. 50; Shefler, 2010; Uscirf, 2009). En 1999 había un total de 22.000 judíos en el país, cifra que cae en el año 2000 con un total de 18.000 miembros (Uscirf, 2013). Mientras que en 2013 quedaban solo unos 9000, sumado al número de judíos venezolanos que migraron hacia Israel (110), uno de los más altos registrados en el país entre 2011 y 2012 (DellaPergola, 2013). Igualmente, el alcance de los ataques contra la comunidad judía provocó una crítica sin precedentes por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA) (Widder, 2011). La CIDH manifestó su preocupación a raíz de los distintos incidentes y ataques hacia la comunidad judía y solicitó información al Estado sobre los acontecimientos acaecidos en la escuela Hebraica; no obstante, la Corte consideró insuficiente la información dada para aclarar las circunstancias suscitadas en la sede de esa institución (Widder, 2011).

Por consiguiente, en los diversos análisis acerca de la emergencia del antisemitismo en el Gobierno surgen diferentes explicaciones sobre su origen. Algunos autores recalcan el rol que tuvo el sociólogo y neonazi ar-

² Con cadena se refiere aquel medio cuyo emisor o fuente es el Ministerio del Poder Popular para la Comunicación e Información.

gentino Noberto Ceresole en la configuración del pensamiento antisemita en el bolivarianismo, quien planteaba un revisionismo mediante posiciones antijudías y antiisraelíes, y negaba así el Holocausto e igualaba a los israelíes con los nazis (Roniger, 2009), a quien Chávez defendió de críticas remarcando la importante amistad que sostenían y citándolo en ocasiones como fuente de inspiración (Boersner, 2009; Lomnitz y Sánchez, 2009). Sin embargo, si bien el pensamiento antisemita en el bolivarianismo estuvo presente desde sus inicios (Roniger, 2009), es a partir de 2009 con los bombardeos en Gaza por parte de Israel y la guerra en el Líbano que Chávez y sus adeptos comienzan a expresar y hostigar públicamente al pueblo judío, y terminan con el accionar diplomático e imparcial de Venezuela frente al conflicto palestino-israelí y lo convierte en una de las fuentes que propició el antisemitismo en el Gobierno (ADL, 2009, 2010; Boesner, 2009; Caro, 2015; Siegel, 2011).

Sin embargo, gran parte de la literatura reconoce que fue la profundización de las relaciones con Irán bajo el mandato de Mahmud Ahmadineyad (2005-2013) lo que reforzó los sentimientos y expresiones antisemitas por parte del presidente venezolano, el Gobierno y sus simpatizantes (ADL, 2010; Ascanio, 2012; CAIV, 2012; CAIV, 2014; Grupo ReVista, 2010; Rivero, 2009; Roniger, 2009; Siegel, 2011; Uscirf, 2011, 2012). Chávez construyó lazos con Irán, pasando de la membresía compartida en la Organización de Países Expor-

tadores de Petróleo (OPEP) a diversos proyectos de cooperación económica y relaciones internacionales; defendió el derecho de Irán a desarrollar la energía nuclear; declaró a Venezuela e Irán como “hermanos que luchan por un mundo justo” y negoció con estos una serie de acuerdos económicos (Roniger, 2009). A partir de la profundización de dicha relación, el presidente venezolano fue más vociferante contra Israel, lo que generó olas de sentimiento antijudío, algo inédito en el pasado de Venezuela (Roniger, 2009).

De esta manera, y dado el rol de Irán en la emergencia y aumento del antisemitismo en los Gobiernos de Chávez, ¿cómo se explica la relación entre el aumento del antisemitismo en el Gobierno venezolano y la profundización de las relaciones de Venezuela con Irán entre 2005 y 2013? Para responder la pregunta de investigación, este artículo propone tres hipótesis.

Hipótesis 1: naturaleza comercial de la relación

En esta hipótesis se plantea que la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán desde 2005 y su relación con el aumento del antisemitismo se debieron a la firma de múltiples acuerdos y proyectos comerciales a partir de 2005. Desde ese año Irán emerge como principal socio comercial de Venezuela en Medio Oriente, donde la consolidación de relaciones permitiría, por un lado, hacer frente a la influencia e “imperialismo” de Estados Unidos y sus aliados en ambas

regiones, y por otro, esquivar las políticas de aislamiento económico de Irán. Esta alianza comercial explicaría la importancia que adquirió el país para el Gobierno de Chávez y su influencia respecto a su relación con Israel como principal socio de Estados Unidos, lo que tuvo directa relación con el trato de Chávez y su Gobierno hacia la población judía venezolana.

Hipótesis 2: naturaleza estratégica de la relación

Esta hipótesis sostiene que la relación entre ambos fenómenos obedeció a la convergencia de objetivos internacionales comunes, como la búsqueda de la construcción de un mundo multipolar, el equilibrio planetario, el fortalecimiento de la cooperación sur-sur y el establecimiento de un polo de poder latinoamericano a nivel mundial. De esta forma, Irán contribuiría a los objetivos de Chávez sobre la construcción del orden multipolar, mientras que Caracas apoyaría a Teherán en sus decisiones y posturas internacionales, como el caso del conflicto palestino-israelí del cual Venezuela tomó parte apoyando la causa palestina. Esto último explicaría el desarrollo del antisemitismo en Chávez y su Gobierno, y generaría como consecuencia un antisemitismo en el este.

Hipótesis 3: naturaleza ideológica de la relación

Esta hipótesis plantea que la relación entre los dos fenómenos radica en el antiimperialismo como principio

orientador y fundador del bolivarianismo y el Gobierno de Chávez. Expresado en su oposición a Estados Unidos, el antiimperialismo fue la base que fortaleció las relaciones con Irán. Al ser este el principal enemigo de Estados Unidos como de Israel, lo convirtió en un actor estratégico para que Venezuela pudiera hacer frente al “imperialismo estadounidense” y como consecuencia de ello, el Gobierno de Ahmadineyad transmitió el antisemitismo al Gobierno de Chávez, lo cual tuvo efectos sobre el trato hacia la comunidad judía venezolana.

Metodología de la investigación

A partir de la pregunta e hipótesis de investigación antes mencionadas, el objetivo del artículo es explicar la relación entre la profundización de las relaciones de Irán y Venezuela de 2005 a 2013 y el aumento del antisemitismo en el Gobierno venezolano durante los últimos dos mandatos de Hugo Chávez. Específicamente, busca establecer la relación que existe entre el factor comercial, estratégico e ideológico, tras lo cual se determina que es este último factor el que explica la relación entre ambos fenómenos.

Para su realización se utilizaron fuentes primarias sobre comercio internacional y prensa, además de fuentes secundarias como artículos científicos e informes de organizaciones e instituciones que registran y analizan incidentes de antisemitismo en Venezuela, América Latina y a nivel mundial. Estas fuentes

fueron analizadas mediante un análisis *process tracing* o seguimiento de procesos para poder establecer la existencia de relación causal entre la profundización de las relaciones entre Irán y Venezuela y el aumento del antisemitismo durante los Gobiernos de Hugo Chávez, por medio del descarte de hipótesis a partir de evidencia empírica.

Por último, la relevancia de la investigación reside, principalmente, en complementar los análisis sobre antisemitismo en América Latina, así como los temas de derechos humanos e intolerancia religiosa en el siglo XXI a partir del caso venezolano, el cual posee ciertas características que lo diferencian del antisemitismo tradicional desarrollado durante la Segunda Guerra Mundial y que lo insertan en la categoría de *nuevo antisemitismo*. Asimismo, este país tras la llegada de Hugo Chávez adquirió un protagonismo y una influencia a nivel regional e internacional, por lo que su análisis es relevante respecto a la importancia de la ideología bolivariana y su relación con el antisemitismo y antisionismo.

Antisemitismo: definición y origen del concepto

El término *antisemitismo* fue creado por Wilhelm Marr en 1879; sin embargo, León Pinsker señaló que el concepto más apropiado para referirse a la aversión hacia los judíos es la *judeofobia*, ya que permite señalar directamente al destinatario, el judío, y el sufijo “fobia” alude al carácter

irracional del fenómeno (Caro, 2015; Perednik, 1999). A pesar de que este último concepto es el correcto, en este artículo se seguirá utilizando la palabra “antisemitismo” por razones prácticas, debido a que gran parte de los informes, análisis, instituciones académicas que reportan la hostilidad hacia los judíos y que serán usados en esta investigación siguen usando ese término.

De esta forma, la definición de antisemitismo más integradora es la realizada por el Observatorio Europeo del Racismo y Xenofobia (EUMC) en 2005, que agrupó intelectuales, representantes de gobierno e instituciones, quienes definieron el antisemitismo como:

Una determinada percepción de [hacia] los judíos que puede expresarse como odio hacia los judíos. Las manifestaciones retóricas y físicas de antisemitismo se dirigen tanto hacia individuos judíos o no judíos y/o sus bienes, hacia las instituciones de la comunidad judía e instalaciones religiosas. (European Parliament Working Group On Antisemitism, 2016, s. p.)

No obstante, el EUMC señala que las manifestaciones antisemitas también pueden tener como objeto al Estado de Israel, el que es concebido como una colectividad judía. El antisemitismo se expresa en discursos, escritos, formas visuales y acciones, en el empleo de estereotipos siniestros y rasgos de carácter negativos (European Parliament Working Group On Antisemitism, 2016).

Algunos ejemplos contemporáneos de antisemitismo son:

- Ayudar o justificar el asesinato o el daño de los judíos en nombre de una ideología radical o una visión extremista de la religión.
- Hacer acusaciones falsas, demonizadas o estereotipadas sobre los judíos, como el poder de los judíos como colectividad, el mito de la conspiración judía a nivel mundial o el control de los judíos sobre los medios, la economía, el Gobierno u otras instituciones.
- Acusar a los judíos como responsables de la maldad real o imaginaria cometido por una persona judía o grupo de judíos o una persona no judía.
- Negar el Holocausto al pueblo judío durante la Segunda Guerra Mundial.
- Acusar a los judíos como pueblo o a Israel como Estado de inventar o exagerar el Holocausto.
- Acusar a los ciudadanos judíos de ser más leales a Israel o alegar prioridades de los judíos a nivel mundial y no sobre los intereses de sus naciones (European Parliament Working Group On Antisemitism, 2016).

Nuevo antisemitismo

El nuevo antisemitismo se diferencia del antisemitismo tradicional en el

cual el elemento racial e individual (el judío) ya no se encuentra presente y es sustituido por aquellos elementos que hacen referencia al Estado de Israel, donde las acciones y sentimientos antisemitas se basan en argumentos religiosos, culturales o políticos, a menudo articulados en un lenguaje anti-racista (Judaken, 2008).

El nuevo antisemitismo se origina en 1948 como consecuencia de la creación del Estado de Israel y su conflicto con los países árabes y Palestina. Sin embargo, es después de la Guerra de los Seis Días de 1967 cuando emergen las primeras publicaciones y escritos que mencionan el surgimiento de un *nuevo antisemitismo*³ (Judaken, 2008). Comúnmente se manifiesta en la forma de oposición al sionismo y la existencia del Estado o las políticas de Israel (U.S. Department of State, 2008). De acuerdo con EUMC (European Parliament Working Group On Antisemitism, 2016), las manifestaciones de antisemitismo en referencia a Israel⁴ son:

- Negar al pueblo judío su derecho a la autodeterminación.
- Aplicar doble estándar en exigir cierta conducta a Israel que no se pediría a otro Estado.
- Usar símbolos e imágenes asociados al antisemitismo clásico para caracterizar a los israelíes.

³ Por ejemplo, las publicaciones de Jacques Givet "La Gauche contre Israël? Essai sur le néo-antisémitisme" en 1968, Foster y Epstein "The New Anti-Semitism" en 1974 y Shmuel Ettinger "Le Caractère de l'antisémitisme contemporain" en 1975.

⁴ Las críticas hacia el Estado de Israel no se consideran antisemitas cuando estas son similares a las que se realizan a otros Estados.

- Comparar las políticas de Israel con los nazis.
- Responsabilizar colectivamente a los judíos por las acciones del Estado de Israel.

Las diferentes definiciones de nuevo antisemitismo tienen en común tres elementos. El primero es que el Estado de Israel o sionismo ha reemplazado al “judío” como objeto de aversión, por lo que los judíos no son apuntados como individuos, sino como un pueblo o nación y, por tanto, la crítica desproporcionada u odio hacia Israel es sufrida por los judíos como comunidad (Judaken, 2008). El segundo destaca el elemento político, donde el nuevo antisemitismo es asociado con una “nueva izquierda” o una “izquierda más radical”, en el que Israel es representado como un poder colonialista con ambiciones imperialistas, asociadas además a su estrecha alianza con Estados Unidos (Judaken, 2008; Peace, 2009). El antisionismo comenzó a internalizarse en el pensamiento de izquierda durante la Guerra Fría y a partir de las luchas por la descolonización, lo que se agravó como consecuencia de la lucha por la liberación nacional de Palestina, la cual reemplazó a los movimientos de liberación nacional de los años 50 y 70 como el frente central en la lucha contra las desigualdades del orden neocolonial (Judaken, 2008).

El antisionismo, además, está asociado a un vociferante sentimiento antiestadounidense (o antiamericanista). La convergencia entre antisionismo y

antiamericanismo tuvo su apogeo durante los gobiernos de George W. Bush y Ariel Sharon, en el que el unilateralismo de ambos países, sumado al mutuo apoyo, generó la emergencia de expresiones y sentimientos antisemitas (Judaken, 2008).

En el tercer elemento se encuentra el antisemitismo islamista, el cual refiere a la representación que ciertos grupos musulmanes más extremistas como Al Qaeda tienen sobre Israel y hacen de este elemento un factor central de su accionar. Esta imagen se caracteriza por mostrar a Tel Aviv/Jerusalem como una abstracción diabólica y como un país agresor, usurpador, pecador, ocupante, corruptor, infiel, asesino, bárbaro donde sus ciudadanos son vistos como parte fundamental de esta “fuerza oscura” (Judaken, 2008). Esta representación de Israel es transmitida a través de los espacios donde estos grupos interactúan. Por ejemplo, en Europa, estas representaciones se difunden en sermones en mezquitas y se comparten en grabaciones cinematográficas, televisión, Internet, periódicos y revistas, y a través de graffitis en las paredes de algunos centros islámicos de ciudades europeas (Judaken, 2008).

A partir de lo anterior, se ha abierto el debate respecto a si el antisionismo es antisemitismo. Para algunos, la igualdad entre ambos términos sirve como herramienta política para silenciar a aquellos detractores y críticos de Israel, mientras que para otros el antisionismo sí es antisemitismo porque niega la posibilidad del pueblo judío

a la autodeterminación (Caro, 2015; Peace, 2009). Por consiguiente, la forma más conocida para distinguir entre la crítica hacia Israel y el antisionismo como antisemitismo es a través del “3-D test” de Natan Sharansky, donde el doble estándar hacia Israel, la deslegitimación y demonización de Israel contienen un núcleo antisemita (Judaken, 2008).

El doble estándar hacia Israel refiere a la aplicación de estándares normativos y críticos más exigentes hacia este país a diferencia de otros Estados. La deslegitimación se basa en que Israel es visto como producto de la neocolonización en Medio Oriente y, por tanto, no debiese existir, sumado a la negación del derecho a judíos a la autodeterminación nacional al mismo tiempo que le es permitida a otros grupos. Por último, la demonización de Israel se representa, principalmente, en la figura de Israel como un Estado racial, manifestado en la equiparación de este con los nazis y en la banalización, instrumentalización o negación del Holocausto (Judaken, 2008).

Las relaciones entre Irán y Venezuela (2000-2013)

Las relaciones entre Venezuela e Irán se remontan a la década de 1940 y bajo el marco de cooperación petrolera en la OPEP en los setenta. Sin embargo, el acercamiento entre ambos Estados se produce en 2000 con la visita del presidente Mohamed Jatami a Caracas como resultado de la cum-

bre de la OPEP ese mismo año (Kouriandsky, 2013; Brun, 2008). A partir de ese momento, Chávez declaró su apoyo al país persa con el fin de “preparar el camino para la paz, la justicia, la estabilidad y el progreso para el siglo XXI” (Al-Manar, 2014, s. p.). Desde entonces, Venezuela firmó una serie de acuerdos de cooperación en materia de petróleo, petroquímica e industria, y alcanzó un total de 49 acuerdos (Diario Exterior, 2005; Web/AJS, 2005)

Posteriormente, tras la llegada de Mahmud Ahmadineyad a la Presidencia en 2005 Venezuela procuró profundizar los lazos con el país islámico. El presidente venezolano visualizó en Ahmadineyad (a quién ya conocía un año antes como alcalde de Teherán) un aliado que compartía sus mismos propósitos al coincidir sobre la definición de lo que debería ser la política exterior de los países en desarrollo, al tener una oposición total hacia los Estados Unidos y al apelar a un orden multipolar al igual que él (Brun, 2008), manifestando su promesa de estar al lado de Irán en cualquier momento y tiempo, y bajo cualquier circunstancia, ya que solo unidos podrían derrotar el imperialismo de los Estados Unidos (Al-Manar, 2014).

A partir de ese momento, las relaciones entre ambos países se basaron en el mutuo apoyo sobre las posturas internacionales tomadas por cada país, reflejado principalmente en el apoyo dado por Caracas al desarrollo del programa nuclear iraní, iniciativa ampliamente rechazada por Naciones Unidas

y varios países del sistema internacional (Colmenares, 2011a). Cabe mencionar también la realización de múltiples visitas presidenciales. Chávez realizó 13 visitas a Teherán desde su llegada al poder hasta el 2013, mientras que Ahmadineyad visitó seis veces Caracas entre el 2005 y 2013, a lo que se suma la firma de más de 270 acuerdos en áreas de petróleo, petroquímica, tecnología y defensa (Botta, 2010; Hardy, 2008).

Esta profundización y alianza entre ambos Estados se vio concretada con el ingreso de Irán como país observador de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA) en 2007, lo que permitió una mayor presencia y acercamiento del país islámico en la región latinoamericana y, en especial, con los países miembros del ALBA como Bolivia, Ecuador y Nicaragua (Caro y Rodríguez, 2009). En ese sentido, el petróleo fue esencial para la profundización de las relaciones entre ambos países. Los altos precios del crudo beneficiaron a estos países que supieron obtener provecho económico y político; con base en esto, se pudieron financiar la cooperación bilateral y las triangulaciones, así como también ayudas e inversiones de Irán y Venezuela a otros países, como por ejemplo Bolivia que firmó diversos memorándum de entendimiento para fomentar diversas áreas de desarrollo industrial y energético (Moreno, 2010).

De este modo, el acercamiento con Bolivia, Ecuador y Nicaragua, gracias a la influencia de Chávez sobre los presidentes Evo Morales (Bolivia), Ra-

fael Correa (Ecuador) y Daniel Ortega (Nicaragua), le permitió a Irán acceder a nuevos socios estratégicos en la región con el objetivo de, por un lado, respaldar el desarrollo de su programa nuclear frente a las críticas y sanciones de Naciones Unidas al comprometer a estos países a promover el desarrollo pacífico de energía nuclear a través de diversos acuerdos de cooperación y, por otro lado, para evadir las sanciones económicas impuestas por Estados Unidos y países de Europa, y conseguir las materias primas que Irán necesitaba (Arnson, Esfandiari y Stubits, 2011).

La oposición al imperialismo, neoliberalismo, la globalización y la búsqueda de un mundo multipolar fueron los principales elementos que unieron a ambos países política e ideológicamente, y esto permitió una convergencia en cuanto a ciertos objetivos y acciones internacionales (Gratius y Fürtig, 2009). A partir de esta convergencia, los presidentes Ahmadineyad y Chávez adoptaron una estrategia agresiva en contra de Estados Unidos y líderes políticos de los países vecinos hostiles a sus revoluciones, teniendo como enemigo común a Israel (Gratius y Fürtig, 2009).

En definitiva, Irán y Venezuela se comprometieron profundamente a “[...] consolidar una alianza bilateral basada en la hostilidad compartida contra Estados Unidos y con Israel, uno de sus principales socios, así como en el interés de socavar la influencia de los estadounidenses en el Medio Oriente y en América Latina” (Colmenares, 2011a, p. 3).

Durante el mandato de Mahmud Ahmadineyad en Irán (2005-2013) se produjo una profundización de las relaciones entre ambos países, que implicó la firma de diversos acuerdos de cooperación e inversión, visitas presidenciales entre ambos mandatarios y el ingreso de la República Islámica a la Alianza a Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) como país observador en 2007. Esto permitió al país persa tener una mayor presencia y cercanía con la región latinoamericana, en especial con los países miembros de la organización (por ejemplo, Cuba, Bolivia, Ecuador y Nicaragua), con los que también estableció alianzas y políticas de cooperación (Botta, 2010; Caro y Rodríguez, 2009).

La emergencia y el aumento del antisemitismo en los Gobiernos de Hugo Chávez y su relación con la profundización de las relaciones entre Venezuela e Irán (2005-2013): análisis y principales resultados

Hipótesis económica

Desde el inicio del acercamiento de las relaciones entre Venezuela e Irán y su consiguiente profundización a partir de 2005, se planteó la importancia del interés económico que sustentó la relación, ya que esta permitiría hacer frente a la influencia y al “imperialismo” de los Estados Unidos (Colmenares, 2011a; Hardy, 2008; Moreno, 2010).

Con la llegada de Ahmadineyad a la Presidencia iraní las relaciones entre

ambos países se dinamizaron y consolidaron. A partir del “intento de generar un polo de poder internacional opuesto a Washington y, a la vez, para demostrar que ambos regímenes tenían socios extra regionales, es que se intentó establecer una cooperación bilateral que incluyera la mayor cantidad posible de áreas” (Botta, 2010, p. 138). Durante el periodo 2005-2013 se firmaron más de 270 acuerdos y proyectos que incluyeron “la construcción de fábricas de tractores y automóviles en Venezuela y también colaboración en los campos de la ciencia y de las medicinas, así como la participación de empresarios iraníes en los transportes, el sector agrícola y el alojamiento” (Brun, 2008, p. 27). De estos acuerdos y proyectos destacan la instalación de una fábrica de tractores nombrada como Veniran Tractor; el contrato entre la empresa estatal venezolana Minerven y su par iraní Impasco, que otorgó a esta última la concesión de una mina de oro; la instalación de una fábrica de cemento en el Estado Monagas, cuya construcción fue ejecutada por la firma iraní Edhasse Sanat, y la conformación de un *joint venture* entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Petropars de Irán, para la certificación de las reservas de un bloque de la faja petrolífera del Orinoco (Colmenares, 2011a).

En el ámbito financiero se encuentra la creación de un banco binacional de desarrollo a partir de la alianza entre el estatal Banco Industrial de Venezuela y el Banco de Exportaciones y Desarrollo de Irán (EDBI) (Colmenares, 2011a). Por último, destaca la creación

del vuelo entre Caracas y Teherán con escala en Damasco (las capitales de tres países que tienen una agenda política contraria a Estados Unidos) como resultado del acuerdo entre las aerolíneas Conviaza e Irán Air (Caro y Rodríguez, 2009; Colmenares, 2011a).

Así, la profundización entre ambas naciones se caracterizó por la multiplicidad de acuerdos, convenios y proyectos firmados durante los ocho años de consolidación de las relaciones. Sin embargo, a pesar de los cientos de tratados firmados por Venezuela solo hubo 31 acuerdos refrendados y publicados en *Gaceta Oficial* en 2009 (Botia, 2009). Por otro lado, muchos de los llamados convenios no pasaron de ser simples memorandos de entendimiento o actas de intención, además, algunos de los acuerdos formales nunca se concretaron o se dilataron indefinidamente (Botia, 2009).

Asimismo, mediante un análisis de los intercambios comerciales, las exportaciones de Venezuela a Irán representaron menos del 1% del total de exportaciones venezolanas y en periodos de mejor relacionamiento comercial Irán logró obtener en año 2006 el puesto 46 de los mercados más importantes para las exportaciones venezolanas (UN Comtrade data, 2016). Mientras las importaciones desde Irán solo lograron representar el 0,2% de las importaciones totales de Caracas y en los momentos de mayor prosperidad en el comercio Irán obtuvo el puesto 39 de los mercados más importantes para las importaciones ve-

nezolanas; esto ocurrió durante 2008 y 2009 (UN Comtrade data, 2016).

Por otro lado, desde Irán las exportaciones a Venezuela solo lograron representar el 0,1% del total de exportaciones iraníes al mundo, y en los años de mejor relacionamiento comercial Caracas obtuvo en 2006 el puesto 38 de los mercados más importantes para las exportaciones iraníes (UN Comtrade data, 2016). En cuanto a las importaciones desde Venezuela, estas representaron un porcentaje similar a las exportaciones, obteniendo en su mejor momento (año 2006) el puesto 33 de los mercados más importantes de las importaciones persas (UN Comtrade data, 2016).

En resumen, con base en la figura 4 se logra inferir que en el caso venezolano existe una mayor importancia de las importaciones desde Irán frente a las exportaciones (UN Comtrade data, 2016). Además, estas relaciones comerciales se han caracterizado por su inestabilidad, y se han logrado así crecimientos y disminuciones precipitadas de un año a otro, lo cual no logra dar cuenta de las profundas y consolidadas relaciones que ambos mandatarios manifestaron a lo largo de los ocho años de relacionamiento. Más aún, según datos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) el comercio venezolano-iraní entre 2008 y 2009 fue alrededor de 81 y 79 millones de dólares respectivamente. En ese mismo periodo el comercio israelí-venezolano fue de 40 y 46 millones de dólares aproximadamente, por lo

que pese al quiebre de las relaciones diplomáticas entre Caracas y Tel Aviv/ Jerusalén en enero de 2009, a lo largo de ese año la relación comercial con

Israel experimentó un aumento; además, se destaca en algunos años un intercambio mayor al desarrollado con Irán (ver tabla 2).

Tabla 2. Comercio total de Venezuela (en miles de dólares americanos)

País	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Irán	15.532	50.682	53.225	81.592	79.091	18.276	54.542	65.309	19.080
Israel	45.420	24.353	52.205	40.227	45.857	25.166	25.108	34.536	23.189

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de International Trade Map (2016).

Se debe señalar además que Estados Unidos desde 1999 hasta 2013 fue el primer socio comercial, tanto para las exportaciones, como para las importaciones venezolanas, lo que da cuenta de un accionar pragmático respecto a su relacionamiento comercial con Washington e Israel, los principales enemigos de Venezuela y de Irán (UN Comtrade data, 2016). De esta forma, la retórica pública antiimperialista, antiestadounidense y antiisraelí en ambos países no afectó los intereses económicos con sus principales aliados comerciales, ya que para Irán Venezuela era uno de los socios estratégicos más importantes en América Latina para conseguir sus objetivos políticos inter-

nacionales y, por tanto, lo comercial solamente complementaba la relación política que ambos desplegaban.

Lo anterior se ve demostrado en las relaciones comerciales que Irán desarrolló en la región, ya que sus principales socios comerciales no fueron los países del ALBA, sino las economías más importantes de la región latinoamericana (ver figuras 4 y 5), las que pudieron ofrecer a Irán los productos que necesitaba, particularmente productos primarios, en la cantidad y calidad deseadas (Botta, 2010). Esto explicaría por qué países como Brasil y Argentina, con quienes Irán no ha firmado tantos acuerdos, figuran como

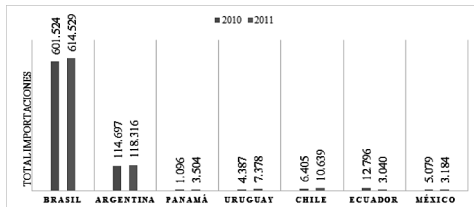


Figura 4. Total importaciones iraníes 2010-2011 (en miles de dólares americanos)

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de International Trade Map (2016).



Figura 5. Total exportaciones iraníes 2010-2011 (en miles de dólares americanos)

Fuente: elaboración propia, a partir de los datos de International Trade Map (2016).

aquellos países de la región donde existe mayor intercambio comercial, los cuales doblan la comercialización con Venezuela en cuanto a exportaciones (Kourliandsky, 2013). Empero, tanto la región como Venezuela se encuentran muy abajo en el *ranking* de los socios más importantes de Irán, por lo que América Latina no es una región estratégico comercial importante para el país persa, más bien es un espacio para conseguir *commodities* necesarios para su país (International Trade Centre, 2016).

En resumen, el contraste entre la multiplicidad de acuerdos y proyectos comerciales firmados entre ambos países que simbolizaron una alianza comercial y consolidación de las relaciones entre ambos países y la poca importancia del mercado iraní para Venezuela y viceversa en términos concretos, sumado a la poca cantidad de acuerdos y proyectos que se han logrado ejecutar, dan cuenta de que el peso de Irán como socio comercial de Venezuela es poco a pesar de los múltiples acuerdos firmados por ambos países. En consecuencia, la hipótesis que releva la importancia adquirida por Irán a partir de su fortalecimiento como socio comercial de Venezuela no logra ser comprobada empíricamente, ya que la relación comercial de ambos países da cuenta de un accionar pragmático y complementario, y no el pilar que fundamenta la profundización de la relación; además, no explicaría, por tanto, la influencia del país persa en Venezuela y su relación con el aumento del antisemitismo en el Gobierno de Chávez.

Hipótesis estratégica

La profundización de las relaciones del eje Caracas-Teherán desde esta hipótesis obedece a la convergencia frente a ciertos objetivos comunes, entre los que se encuentra el establecimiento de un mundo multipolar, la instauración de un orden internacional equilibrado sin un poder hegemonizado, el fortalecimiento de la cooperación sur-sur y la instalación de América Latina como una zona de influencia a nivel mundial (Colmenares, 2011a, 2011b; Moreno, 2010). A partir de ello, ambos países buscaron posiciones comunes en el escenario internacional, frente a políticas de Estados Unidos y los conflictos en Medio Oriente, con un accionar claramente motivado por el rechazo a los Estados Unidos (Moreno, 2010).

De esta forma, Irán se beneficiaría de su acercamiento con Venezuela, al permitirle tener una presencia en el hemisferio occidental y en especial en el “patio trasero” de Washington, lo que desafiaría directamente la hegemonía de los Estados Unidos en la región latinoamericana y en Medio Oriente (Colmenares, 2011a). Asimismo, Teherán se benefició con el apoyo dado por Venezuela al desarrollo de su programa nuclear y la oportunidad dada por este último para superar su aislamiento político y económico en Medio Oriente debido a las sanciones económicas que Estados Unidos y Europa le aplicaron por su programa nuclear (Colmenares, 2011a; Moreno, 2010). De esta manera, la consolidación de las relaciones fue una forma de responder a

las acciones de Estados Unidos en Medio Oriente y el aislamiento que este produjo a través del establecimiento de bases militares en sus países aliados de la región (Moreno, 2010).

Por otro lado, Venezuela se beneficiaría de esta profundización, ya que Irán le permitió llevar a cabo uno de los principales objetivos de su política exterior: el establecimiento de un orden multipolar. Así, con Irán Caracas logró fortalecer su protagonismo e influencia en la región latinoamericana, y de esta manera desafió a Washington con su principal enemigo a nivel mundial (Moreno, 2010).

Por lo tanto, esta profundización de las relaciones obedece a lo que diferentes autores realistas denominan una estrategia de *equilibrio de poder*, ya que mediante la alianza de mutua conveniencia entre ambos países, estos lograrían impedir la preponderancia de un Estado en particular (Estados Unidos) y mantener un equilibrio aproximado entre los principales rivales (por ejemplo, Israel) (Barbé, 1987). Aquello se manifestó en apoyo de Venezuela a Irán y Palestina en su conflicto con Israel; este último fue asumido como uno de los principales enemigos por ser el aliado más importante de Estados Unidos en Medio Oriente y a nivel mundial. A partir de ello, Venezuela estableció una alianza política con Irán que le permitió a este expandir en América Latina sus redes con grupos extremistas, donde el Gobierno de Chávez accedió al establecimiento de bases del Hezbollah en

la Isla Margarita. De esto se destaca, además, la estrecha relación entre en chiísmo y la tribu wayuu de Venezuela (Schvindlerman, 2011). De igual forma, en 2010 Chávez se reunió con los líderes de Hamas, Hezbollah y la Palestina Yihad Islámica en centro de inteligencia militar venezolano de Caracas, donde nombró a Tarek El-Aissami de Hezbollah a cargo de la agencia venezolana de pasaportes, Ministro de Justicia e Interior y vicescanciller. El padre de El-Aissami además elogió públicamente a Sadam Hussein y Osama Bin Laden (Colmenares, 2011b; Schvindlerman, 2011).

En consecuencia, aquel escenario estratégico explicaría —en parte— la relación que Chávez y su Gobierno comenzaría a tener con Israel y que tuvo repercusiones directas sobre el trato a la comunidad judía venezolana. Sin embargo, esta explicación no logra evidenciar la razón por la cual prosperó y se consolidó tal relación, ya que bajo el Plan Estratégico 2007-2013 de Venezuela se establecía el fortalecimiento de las relaciones con Siria e Irán en Medio Oriente, pues ambos países son contrarios a Washington, son los principales enemigos de Israel y ambos son parte del islam chiíta, por lo que uno y otro se presentan como aliados importantes para promover este orden multipolar y hacer frente al imperialismo estadounidense. Por tanto, ¿cuál es la razón por la cual prosperó y se profundizó la relación con Irán y no así con Siria, a pesar de que ambos presentan las mismas características geoestratégicas para Venezuela? Ante ello, el

rol de la ideología en la consolidación de las relaciones es el elemento que explica la profundización de las relaciones y el aumento del antisemitismo en el Gobierno venezolano a partir de la influencia que Irán logra obtener en el país. Por tanto, se debe rechazar la hipótesis estratégica debido a su incapacidad para responder a tal pregunta.

Hipótesis ideológica

Teniendo en cuenta esta última hipótesis, la profundización de las relaciones entre Irán y Venezuela y su relación con el aumento del antisemitismo reside en el elemento antimperialista que comparten ambas revoluciones. El antiimperialismo es personificado en la figura de Estados Unidos a nivel mundial, que mediante sus aliados en diferentes regiones –como Israel en Medio Oriente– busca expandir su influencia y dominio alrededor del mundo.

Entre principios que rigen la política exterior iraní se encuentra la designación de los Estados Unidos como principal enemigo del país; la lucha contra las súper potencias y el poder sionista; el apoyo a los pueblos oprimidos en todo el mundo (especialmente los musulmanes); la liberación de Jerusalén, y el antiimperialismo (Moreno, 2010). Aquellos principios son compartidos por el bolivarianismo del Gobierno de Hugo Chávez, donde el antiimperialismo, es el principal elemento que guio su política exterior.

El antiimperialismo como elemento central del pensamiento de Hugo

Chávez y el bolivarianismo nace del profundo rechazo generado por el accionar de los diversos programas neoliberales nacidos del Consenso de Washington y aplicados en el país y la región latinoamericana a partir de los años 80 (Kozel, Grossi y Moroni, 2015). Esta concepción resalta los efectos negativos del orden económico desigual y expoliador, el enjuiciamiento de la tentativa de Estados Unidos por establecer una “dictadura imperial” en el planeta y el resurgimiento “de la conciencia del sur”, es decir, el inicio de un nuevo ciclo político emancipador y liberacionista centrado en los pueblos de la periferia y de alcance global (Kozel, Grossi y Moroni, 2015).

En consecuencia, el bolivarianismo y la revolución iraní comparten ciertos principios, valores e ideas sobre la liberación de los pueblos oprimidos y el orden internacional. Esto lo explica el hecho de que Chávez y Ahmadineyad se hayan definido como “revolucionarios” y “hermanos”, concibiendo ambas revoluciones como hermanadas y destinadas a acabar con el imperialismo estadounidense. Estos se comprometieron a apoyar a las “naciones revolucionarias” y “los frentes antiimperialistas” en el mundo, así como hacer sentir sus presencias globalmente para promover sus valores de independencia y justicia (Brun, 2008; Moreno, 2010; Siegel, s. f). Mediante la profundización de sus relaciones con Irán, Chávez buscó “difundir la ideología de su política, a fin de liderar un movimiento socialista, revolucionario y bolivariano, que traspase las fronteras

latinoamericanas y que sea contrario a cualquier hegemonía estadounidense” (Moreno, 2010, p. 73).

De esta forma, el proyecto político y social antihegemónico de Hugo Chávez amparado en el principio antiestadounidense fue el que fundamentó y consolidó su relación con Irán frente a otros países como Siria. El bloque contrahegemónico venezolano-iraní no solo fue una alianza estratégica para hacer frente a Estados Unidos, sino que también era un conjunto de relaciones y prácticas duraderas sustentadas en una visión ética y política del orden internacional, como la justicia, igualdad y equidad internacionales (Burron, 2014; Hobden y Wyn, 2011).

Por otro lado, la definición ideológica de Irán como país geoestratégico para la profundización de las relaciones internacionales fue iniciada por la influencia de Norberto Ceresole sobre Chávez y el bolivarianismo (Widder, 2011). El fallecido sociólogo argentino, neofascista, antisemita y negador del Holocausto, fue íntimo amigo y asesor de Hugo Chávez desde el inicio de su carrera política hasta su muerte en 2003 (Roniger, 2009; Widder, 2011). Ceresole hizo contacto con Irán inmediatamente después del atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) en 1994 y culpó a los judíos y el servicio secreto israelí del incidente (Karmon, 2007). Visitó también el Líbano, donde conoció al Hezbollah y reconoció su importancia e inteligencia como movimiento (Karmon, 2007). Ceresole consideraba a Irán desde su

revolución en 1979 como “el centro de la resistencia a la agresión judía” y el único Estado que ha suplantado a “la resistencia árabe secular” en la lucha contra el Estado judío (Karmon, 2007). Según él, a muchos les hubiese gustado ver la “contraestrategia” de Irán no solo en resistir la agresión israelí, sino también en destruir “cada pedazo de él”, además, afirmó que la lucha contra Israel no podía ser circunscrita geográficamente solo a Medio Oriente (Karmon, 2007). De esta forma, Ceresole pudo transmitir las primeras ideas a Chávez sobre la importancia de profundizar las relaciones con Irán debido a su importancia en la lucha contra Israel en la región, ideas que posteriormente fueron reforzadas por la convergencia ideológica entre Ahmadineyad y Chávez, y los lineamientos de sus respectivos Gobiernos.

Por otra parte y relacionado con el elemento político y antisemitismo islamista que caracteriza el nuevo antisemitismo, existe una importante relación entre el discurso del islam radical y la extrema izquierda latinoamericana. Ambos movimientos políticos abogan por la liberación de las masas oprimidas alrededor del mundo y el establecimiento de una sociedad más justa y equitativa (Torres, 2006). Esto ha llevado al surgimiento de grupos islamistas latinoamericanos (como el Hezbollah de Venezuela), que combinan la lucha indígena y liberación nacional latinoamericana con los postulados del islam chií (Torres, 2006; Karmon, 2007; Widder, 2011). Para estos grupos, la lucha del islam es una

lucha revolucionaria por la igualdad y liberación de los oprimidos, con lo cual existe una concordancia y continuidad entre el combate religioso (yihad) y la subversión liderada por los movimientos de izquierda radical (Torres, 2006). Si bien Hezbollah Venezuela reconoce no tener conexión con el Hezbollah libanés, ha expresado su apoyo a este último en su lucha contra Israel (Torres, 2006). Así, tanto Irán como Hezbollah luchan en Medio Oriente contra Tel Aviv/Jerusalén, lo que ha llevado a ambos actores a posiciones antisemitas frente a Israel y los judíos, con el fin de deslegitimarlo como Estado en la región y a nivel mundial, lo cual permite una transmisión de las representaciones negativas que estos grupos tienen sobre Israel hacia otros grupos simpatizantes de las luchas de liberación nacional en América Latina.

En resumen, la profundización de las relaciones entre Irán y Venezuela se halla en la convergencia ideológica que ambas revoluciones tienen respecto a la lucha contra el imperialismo personificado en Estados Unidos, la liberación de los oprimidos e igualdad a nivel global. A partir de ello, se genera una especie de ecuación entre Estados Unidos, Israel y el antiimperialismo, que consiste en que Israel como entidad judía y principal aliado de Washington a nivel mundial actúa como agente del "imperialismo" estadounidense en Medio Oriente, lo que explicaría su conflicto con los países árabes y en especial con Palestina. Así, Israel por medio del *lobby* judío en el Congreso de los Estados Unidos asegu-

raría la dominación judía en la región y a nivel mundial.

En consecuencia, el respaldo de Chávez a países que combaten a Israel (por ejemplo, Irán y Palestina) implicaba el apoyo a la lucha contra el imperialismo estadounidense y los valores hegemónicos que este intentaba instaurar a través de Israel en Medio Oriente. Este apoyo derivó en una postura antisionista por parte del Gobierno venezolano con el fin de deslegitimar a Israel y al "imperialismo" estadounidense a nivel mundial. Sin embargo, esto tuvo efectos sobre el trato a la comunidad judía venezolana, la que fue responsabilizada por los actos de Israel en Palestina, así como acusada de ser agentes de Israel y desleales a Venezuela. De esta forma, el antisionismo desarrollado por el Gobierno de Chávez generó un contexto que permitió la emergencia y aumento de un antisemitismo en el Gobierno, situación que se vio reforzada por la profundización de relaciones con Irán.

Por consiguiente, todas las características antes señaladas son parte de los elementos que caracterizan al nuevo antisemitismo, al tener a Israel como objeto de aversión y al imperialismo, antisionismo y antiamericanismo como parte de los valores que unen a ambos países, y también la presencia de una posible transmisión del antisemitismo por parte de grupos islamistas de carácter extremista, como el caso de Hezbollah Venezuela. Además, el antisionismo como antisemitismo se ve verificado en el Gobierno de Chávez,

al contener las “3-D”. El doble estándar hacia Israel al condenarlo de forma más severa por crímenes y delitos en territorio palestino en comparación con otros países; la deslegitimación al romper relaciones diplomáticas en 2009, con lo que se desconoce su reconocimiento como Estado, y la demonización de Israel constatada en las declaraciones donde comparó a Israel con los nazis.

Conclusiones

El nuevo proyecto social del bolivarianismo planteó directrices fundamentadas en la lucha contra el imperialismo y el neoliberalismo. A nivel internacional, se estableció y promovió la construcción de un orden internacional multipolar, equitativo y justo que hiciera frente a las desigualdades y a la influencia e “imperialismo” de Estados Unidos. Para ello, la profundización de relaciones con países contrarios a las políticas de Washington en las diferentes regiones a nivel mundial era esencial para la consecución de tales objetivos. De esta forma, el Plan 2007-2013 estableció a Siria e Irán como países claves en Medio Oriente para lograr aquella multipolaridad y contrapeso a los Estados Unidos. No obstante, es con Irán con quien se logra un importante acercamiento y profundización de relaciones a partir de 2005, con la llegada de Mahmud Ahmadineyad a la Presidencia iraní. Este objetivo de la política exterior venezolana puede ser considerado exitoso en cuanto a que logró demostrar públicamente que

ambos países tenían una importante alianza política y económica, mediante el apoyo mutuo y la firma de múltiples acuerdos de cooperación y proyectos.

Sin embargo, la relación comercial entre ambos países se caracterizó en la práctica por su carácter pragmático y complementario a la relación político-estratégica que existía. Así, para Irán sus socios comerciales más importantes en la región fueron Argentina y Brasil, con quienes no firmó múltiples acuerdos, pero sí eran la fuente principal de materias primas que la República Islámica requería y que Venezuela no podía ofrecer. A lo anterior se suma el hecho de que varios de los acuerdos comerciales firmados por el eje Caracas-Teherán no alcanzaron su ejecución y quedaron simplemente en declaraciones de intención.

Por otro lado, Venezuela siguió manteniendo a Estados Unidos como su principal socio comercial mientras que con Israel, a pesar del quiebre de relaciones diplomáticas en 2009, logró en algunos años superar el comercio que Venezuela tuvo con Irán. En consecuencia, para la República Islámica la profundización de relaciones con Venezuela significó no solo la puerta de entrada hacia América Latina para respaldar su programa nuclear, evadir las sanciones económicas y desafiar a Estados Unidos en “su patio trasero”, sino que también implicó en la práctica el desarrollo de una alianza con un socio ideológicamente similar con el que compartía diversos valores y visiones del orden internacional, y que por

tanto aseguraría el apoyo irrestricto de él y sus aliados más cercanos hacia sus objetivos políticos internacionales. De esta manera, la consecución de los intereses políticos-estratégicos fue más importante que la consolidación de una fuerte relación comercial.

A partir de lo anterior, esta alianza político-estratégica, además de ideológica, se propuso ser la encargada de promover la justicia y equidad internacionales, al ser el eje visible de la contraposición a los Estados Unidos a nivel mundial y un reflejo de la cooperación y alianza entre países del "sur", misión que lograron demostrar públicamente en las diversas actividades diplomáticas bilaterales, triangulaciones con presidentes cercanos a Chávez y en la participación de Irán como miembro observador del ALBA.

Como consecuencia del desarrollo de una alianza político-ideológica, hubo una trasmisión de las enemistades políticas que Irán poseía en la región de Medio Oriente hacia la política exterior de Venezuela. De esta forma, Israel como principal enemigo de Irán y primordial aliado de Estados Unidos en la región, también se convirtió en el enemigo de Venezuela, lo cual se vio reflejado en la postura propalestina que adquirió la política exterior de Chávez frente al conflicto palestino-israelí y que se fue endureciendo en la medida que fortalecía su relación con la República Islámica y su lucha contra el antiimperialismo. De esta forma, la radicalización de la postura hacia Israel hizo que las críticas hacia

el Gobierno y sus acciones en Palestina se endurecieran y transitaran hacia el desarrollo un antisionismo y antisemitismo, el cual tuvo como objeto de crítica e insulto al Estado de Israel y la población de Venezuela.

En conclusión, la relación entre la emergencia y el aumento del antisemitismo durante los últimos dos Gobiernos de Hugo Chávez y la profundización de las relaciones entre Irán y Venezuela a partir de 2005 tienen su explicación en el factor ideológico, donde la convergencia ideológica sustentada en los valores de igualdad y justicia internacionales permitió la instauración de un bloque contra-hegemónico para enfrentar el "imperialismo" de Estados Unidos e Israel en el mundo. Por consiguiente, el apoyo incondicional de Venezuela al país persa en el conflicto palestino-israelí y el posterior desarrollo de un antisionismo tuvieron consecuencias directas sobre el trato de Chávez y su Gobierno hacia la comunidad judía venezolana, que además fue en diversas instancias responsabilizada por los actos del Gobierno de Israel hacia la población palestina. De este modo, al culpar a los judíos por las acciones de Israel en Palestina, Chávez, su Gobierno y simpatizantes del este incurrieron acciones y actitudes antisemitas, pasando desde el hostigamiento hasta la violencia física hacia personas de la comunidad judía del país. De esta forma, el caso venezolano representa un ejemplo en el que la fuerte crítica hacia Israel puede dar paso a un antisionismo, y por consiguiente, al desarrollo de un anti-

semitismo que involucra ya no solo al Gobierno israelí, sino además al Estado de Israel y las comunidades judías. Por lo tanto, la emergencia y el aumento del antisemitismo en el Gobierno venezolano durante los mandatos de Hugo Chávez a partir del desarrollo de un antisionismo desde 2005 puede ser reconocido como un fenómeno de intolerancia religiosa en el siglo XXI.

Referencias

- Al-Manar. (1 de enero de 2014). *Irán y Venezuela: dos destinos cruzados*. Recuperado de <http://www.almanar.com.lb/spanish/adetails.php?fromval=2&cid=68&frid=26&seccatid=68&eid=48860>
- Anti-Defamation League (ADL) (2009). *Chávez's Venezuela the jewish community under threat*. Recuperado de <http://archive.adl.org/ia-0665chavezvenezuela%20reportv6.pdf>
- Anti-Defamation League (ADL) (2010). *Antisemitismo en Venezuela: tras el caso de la flotilla en Gaza*. Recuperado de <http://www.adl.org/assets/pdf/international-affairs/2010-Espa-ol-ANTISEMITISMO-EN-VE-NEZUELA-TRAS-EL-CASO-DE-LA-FLOTILLA-DE-GAZA.pdf>
- Anti-Defamation League (ADL) (2014). *ADL global 100 an index of Antisemitism*. Recuperado de <http://global100.adl.org/public/ADL-Global-100-Executive-Summary.pdf>
- Arnson, C., Esfandiari, H. y Stubits, A. (2011). Iran in Latin America: Threat or "axis of annoyance". *Woodrow Wilson International Center for Scholars*. Recuperado de <https://www.wilsoncenter.org/publication/iran-latin-america-threat-or-axis-annoyance-no-23>
- Asamblea General Naciones Unidas. (1991). *Resolución 46/86. Eliminación racismo y la discriminación racial*. Recuperado de <http://www.cinu.org.mx/biblioteca/documentos/palestina/ares4686.pdf>
- Ascanio, R. (marzo, 2012). Antisemitismo en Venezuela. *VenEconomía*, 29(6). Recuperado de <http://www.observatorio-arendt.org/wp/wp-content/subidos/2014/10/Antisemitismo-en-Venezuela.pdf>
- Barbé, E. (1987). El equilibrio de poder en la teoría de las relaciones internacionales. *Afers Internacionals*, (11), 5-17. Recuperado de www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/27765/51884
- Boersner, D. (2009). Israel, Palestina, Venezuela y el Pueblo Judío. *Hora Internacional*, 90-92. Recuperado de http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblio/texto/SIC2009712_90-93.pdf
- Bokser, J. (2011). México, en una región bajo cambio. *Journal for Study of Antisemitism*, 3(1). Recuperado de http://www.jsantisemitism.org/images/journals/jsa_3-2.pdf
- Botia, A. (4 de octubre de 2009). Hay 200 acurdos firmados, pero mucho no pasan del papel. Examen a laxos irán-Venezuela. *El Tiempo*. Recuperado de [Margarita Figueroa Sepúlveda](http://www.eltiem-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- po.com/archivo/documento/MAM-3654575
- Botta, P. (2010). Relaciones comerciales entre Irán y América Latina durante la presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009). *Relaciones Internacionales*, 39, 129-145. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/25888>
- Brun, E. (2008). Irán-Venezuela: hacia un acercamiento completo. *Revista Politeia*, 31(40), 19-40. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/1700/170018396002/>
- Burron, N. (2014). Counter-hegemony in Latin America? Understanding emerging multipolarity through gramscian lens. *Revue Québécoise de Droit International*, 33-68. Recuperado de http://www.sqdi.org/wp-content/uploads/RQDI_HS201409_3_Burron.pdf
- Caro, I. (2009). Fundamentalismos islámicos: conexiones sudamericanas, antisemitismo y rol de Irán en la región. *Congreso Mundial de Ciencia Política* (pp. 1-20). Santiago: IPSA. Recuperado de http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_1554.pdf
- Caro, I. (2015). Anti-semitism, anti-zionism and israeli-palestinian conflict from 2000 to 2014: some visions from latin american southern cone. *Trames*, 19(3), 289-307. Recuperado de http://www.kirj.ee/public/trames_pdf/2015/issue_3/trames-2015-3-289-307.pdf
- Caro, I. y Rodríguez, I. (2009). La presencia de Irán en América Latina a través de su influencia en los países del ALBA. *Atenea*, (500), 21-39.
- Cedeño, J. P. (2010). *Diseño de la nueva política exterior venezolana: la incidencia de reformas institucionales* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar, Venezuela. Recuperado de <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2312/1/T0920-MELA-Palatz-Dise%C3%B1o%20de%20la%20nueva%20pol%C3%ADtica.pdf>
- Colmenares, L. (2011a). Las relaciones entre Irán y Venezuela: implicaciones para el gobierno venezolano. *Programa de Cooperación en Seguridad Regional*, 1-10. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08265.pdf>
- Colmenares, L. (2011b). Implicaciones estratégicas de las relaciones entre Irán y los Gobiernos izquierdistas de la ALBA. *Military Review*, 9-21. Recuperado de https://www.academia.edu/4101930/Implicaciones_Estrat%C3%A9gicas_de_las_Relaciones_entre_Ir%C3%A1n_y_los_Gobiernos_Izquierdistas_de_la_ALBA
- Confederación de Asociaciones Israelitas de Venezuela (CAIV) (2014). *Antisemitismo en Venezuela informe 2013*. Caracas: Confederación de Asociaciones Israelitas de Venezuela (CAIV). Recuperado de <http://www.caiv.org/antisemitismo/informe/informe2013.pdf>
- Confederación de Asociaciones Israelitas de Venezuela (CAIV) (2012). *Antisemitismo en Venezuela informe 2011*. Caracas: Confederación de Asociaciones Israelitas de Vene-

- zuela (CAIV). Recuperado de <http://www.caiv.org/medios/antisemitismo29032012.pdf>
- DellaPergola, S. (2013). *World jewish population, 2013*. Nueva York: Berman Jewish DataBank. Recuperado de <http://www.jewishdatabank.org/studies/downloadFile.cfm?FileID=3113>
- Diario Exterior. (14 de marzo de 2005). *El diario exterior*. Recuperado de <http://www.eldiarioexterior.com/elviaje-de-jatami-a-4008.htm>
- European Parliament Working Group On Antisemitism. (2016). *Working definition of antisemitism*. Recuperado de <http://www.antisem.eu/projects/eumc-working-definition-of-antisemitism/>
- El País. (15 de enero de 2009). *Venezuela rompe relaciones diplomáticas con Israel*. Caracas. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2009/01/15/actualidad/1231974007_850215.html
- González, E. (2006). Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, (205), 159-171.
- Gratius, S. y Fürtig, H. (2009). Iran and Venezuela: bilateral alliance and global power projections. *Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior*. Recuperado de http://fride.org/download/COM_Iran_Venezuela2_ENG_abril09.pdf
- Grupo ReVista. (2010). El Antisemitismo de Chávez. El 50% de la Comunidad Judía de Venezuela emigra en una década. *ReVista de Medio Oriente*. Recuperado de http://www.revistamo.org/article_print.asp?articleID=133
- Hardy, J. T. (2008). Las alianzas extra-regionales en la política exterior de Venezuela. *ILDIS*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueiros/caracas/05563.pdf>
- Hobden, S. y Wyn, R. (2011). Marxist theories of international relations. En J. Baylis, S. Smith y P. Owens (Eds.), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (pp. 225-247). Oxford: Oxford University Press.
- International Trade Centre (ITC). (11 de junio de 2016). *Trade Map*. Recuperado de <http://www.trademap.org/Index.aspx?lang=es>
- Judaken, J. (2008). So what's new? Re-thinking the 'new antisemitism' in a global age. *Patterns of Prejudice*, 42(4-5), 533-560.
- Karmon, E. (2007). International terror and antisemitism - two modern day curses: is there a connection? *ResearchGate*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/265346766_INTERNATIONAL_TERROR_AND_ANTI_SEMITISM_-_TWO_MODERN_DAY_CURSES_IS_THERE_A_CONNECTION
- Kourliandsky, J.-J. (2013). Irán y América Latina: más cerca por una conjuntura de futuro incierto. *Nueva Sociedad*, (246), 144-158.
- Kozel, A., Grossi, F. y Moroni, D. (2015). *El imaginario antiimperialista en América Latina*. Buenos

- Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20151021093846/imaginario.pdf>
- Krusch, D. (2013). *Venezuela virtual jewish history tour*. Recuperado de <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/vjw/venezuela.html>
- Lerner, L. (2012). Antisemitism in venezuela's presidential election. *Papers on Antisemitism and Racism*. Recuperado de http://kantorcenter.tau.ac.il/sites/default/files/lidiafin_1.pdf
- Linares, R. (2010). La estrategia multipolar de la política exterior venezolana. *Aldea Mundo*, 15(30), 51-62. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54322875006>
- Lomnitz, C. y Sánchez, R. (2009). Antisemitismo bolivariano. *Nexos*. Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=13241>
- Maihold, G. (2009). Foreign policy as provocation. *Stiftung Wissenschaft und Politik*, 5-32. Recuperado de https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2009_RP01_ilm_ks.pdf
- Moreno, M. (2010). Irán en el actual escenario internacional: el ascenso de las relaciones con América Latina. *Contra Relatos desde el Sur. Apuntes sobre África y Medio Oriente*, 5(7). Recuperado de <http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/Argentina/cea-unc/20110420093437/07-Moreno.p>
- Moya, S. (2011). Relaciones con Medio Oriente: ¿nuevo eje estratégico de la política internacional latinoamericana? *Relaciones Internacionales*, 1(80), 1-19. Recuperado de <http://www.wiphala.org/almedio-orientado.pdf>
- Organización de los Estados Americanos (OEA) (6 de mayo de 2013). *Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia_firmas.asp
- Peace, T. (2009). Un antisémitisme nouveau? The debate about a 'new antisemitism' in France. *Patterns of Prejudice*, 43(2), 103-121.
- Perednik, G. (1999). *Judeofobia*. Panamá: Imprenta Universitaria.
- República Bolivariana de Venezuela. (2007). *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013*. Recuperado de <http://www.mppp.gob.ve/wp-content/uploads/2013/09/Plan-de-la-Naci%C3%B3n-2007-2013.pdf>
- Rivero, M. (12 de enero de 2009). Brotes de antisemitismo. *Cuba Encuentro*. Recuperado de <http://www.cubaencuentro.com/txt/internacional/articulos/brotes-de-antisemitismo-155292>
- Roniger, L. (2009). Venezuelan jews in the context of multiplicity of Latin American jewish experiences. En L. Roniger, R. Wistrich y V. S. Antisemitism (Eds.), *Antisemitism, real or imagined?: Chávez, Iran, Israel, and the Jews* (pp. 2-36). Jerusalem: Hebrew University of Jerusalem, Vi-

- dal Sassoon International Center for the Study of Antisemitism.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (85-86), 211-249. Recuperado de http://200.41.82.27/662/1/Russel%20Roberto_Modelos%20de%20politica%20exterior%20y%20opciones%20estrategicas.pdf
- Schvindlerman, J. (2011). América Latina y el Oriente Medio: el trasfondo político. *Journal for the study of antisemitism*, 3(2), 61-70. Recuperado de http://www.jsantisemitism.org/images/journals/jsa_3-2.pdf
- Serbin, A. y Serbin Pont, A. (s.f). Quince años de política exterior bolivariana: ¿entre el soft-balancing y la militarización? *Pensamiento Propio*, 287-226. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2014/06/013-Serbin.pdf>
- Shefler, G. (01 de septiembre de 2010). Jewish community in Venezuela shrinks by half. *The Jerusalem Post*. Recuperado de <http://www.jpost.com/Jewish-World/Jewish-News/Jewish-community-in-Venezuela-shrinks-by-half>
- Siegel, D. (2011). Antisemitism in Latin America: regional and Global Trends. *Journal for the Study of Antisemitism (JSA)*, 3(2), 13-17. Recuperado de http://www.jsantisemitism.org/images/journals/jsa_3-2.pdf
- Siegel, D. (s. f). Iran's presence in Latin America: Trade, energy, and terror. *American Jewish Committee*. Recuperado de http://www.ajc.org/atf/cf/%7B42D75369-D582-4380-8395-D25925B85EAF%7D/Iran-PresenceLatinAmerica_032007.pdf
- Tel Aviv University. (2015). *Antisemitism Worldwide 2015*. Tel Aviv: Kantor Center. Recuperado de <http://www.kantorcenter.tau.ac.il/sites/default/files/Report%202015%20with%20graphs.pdf>
- Torres, M. (2006). La fascinación por el éxito: el caso de Hezbollah en América Latina. *Athenea Intelligence Journal*, 1(1), 7-15. Recuperado de <https://www.upo.es/personal/mrtorsor/PUBLICACIONES/ANALISIS/op1.pdf>
- U.S. Department of State. (2008). *Contemporary Global Anti-semitism A Report Provided to the United States Congress*. Recuperado de <http://www.state.gov/documents/organization/102301.pdf>
- UN Comtrade data. (11 de junio de 2016). *International Trade in Goods based on UN Comtrade data*. Recuperado de <http://comtrade.un.org/labs/BIS-trade-in-goods/?reporter=862&partner=364&year=2011&flow=2>
- United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) (2009). *USCIRF Annual Report 2009 - The Commission's Watch List: Venezuela*. Recuperado de <http://www.refworld.org/docid/4a4f2729c.html>
- United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) (2011). *USCIRF Annual*

Report 2011 - The Commission's Watch List: Venezuela. Recuperado, de <http://www.refworld.org/docid/4dbe90b52d.html>

United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) (2012). *Venezuela Chapter - 2012 Annual Report.* Recuperado de <http://www.uscirtf.gov/sites/default/files/resources/2012ARChapters/venezuela%202012%20two%20pager.pdf>

United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) (2013). *USCIRF 2013 Annual Re-*

port. Recuperado de <http://www.uscirtf.gov/sites/default/files/resources/Venezuela%202013.pdf>

Web/AJS. (30 de 11 de 2005). *Radio Nacional de Venezuela.* Recuperado de <http://www.rnv.gov.ve/movil/post.php?p=44752>

Widder, S. (2011). América Latina y las redes del Terror Iraní: una tierra de oportunidades. *Journal for the Study of Antisemitism (JSA)*, 3(2), 149-156. Recuperado de http://www.jsantisemitism.org/images/journals/jsa_3-2.pdf

INFORMACIÓN PARA AUTORES/AS

ACERCA DE LA REVISTA FARIES – ISSN 1909-3063 / Electrónico 1909-7743

Descripción: medio de creación y difusión del conocimiento interdisciplinario en ciencias sociales a nivel nacional e internacional. Actualmente la Revista se encuentra difundida en las siguientes bases internacionales: Redalyc, Latindex, Dialnet, Fuente Académica, EBSCO, SciELO, Proquest, Clase. Ahora en Open Journal System.

Objetivo: publicación de los artículos resultados de investigación científica, reflexión y revisión, aumentando en cada edición su impacto internacional e innovación.

Temas: publica artículos que pertenecen a los ámbitos de las relaciones internacionales, estudios políticos, de seguridad pública y privada, y defensa, así como los que tienen una relación interdisciplinar y transdisciplinar.

Lectores: está dirigida a docentes e investigadores nacionales e internacionales, expertos temáticos afines, organizaciones internacionales e institucionales, responsables de gestar la política y para todos aquellos interesados en consultar productos resultados de proyectos o centros de investigación.

CONVOCATORIA 2018 - II (JULIO - DICIEMBRE)

¿Desea realizar un envío a la revista? Los autores deben registrarse en Open Journal System (OJS): <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/user/register>. Si ya están registrados, pueden simplemente conectarse y empezar el proceso de envío en cinco sencillos pasos. Es fundamental que los autores incluyan dentro de su información, el link del registro ORCID, para garantizar la difusión internacional en sistema OJS.

Son bienvenidos artículos en español, inglés y portugués. La periodicidad de la revista Faries es de dos publicaciones anuales: de enero a junio y de julio a diciembre. Por políticas editoriales siempre estamos recibiendo artículos inéditos resultados de procesos de investigación, conforme la clasificación de Colciencias¹:

Artículo de investigación e innovación:

Documento que presenta la producción original e inédita, publicada en una revista de contenido científico, tecnológico o académico, resultado de procesos

¹ www.colciencias.gov.co

de investigación, reflexión o revisión, que haya sido objeto de revisión por pares. En ningún caso se aceptará como artículo de investigación, resúmenes, comunicaciones a congresos, cartas al editor, reseñas de libros, bibliografías, boletines institucionales, notas editoriales, necrologías, noticias o traducciones de artículos ya publicados en otro medio, columnas de opinión o coyuntura (aplicando la exclusión incluso si los mismos han sido objeto de revisión por pares). A su vez, un artículo de investigación puede clasificarse en:

- *Artículo de investigación científica y tecnológica*: documento que presenta de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura que en general se utiliza, contiene cuatro secciones importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
- *Artículo de reflexión*: texto que expone resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales. Se trata de un estudio crítico con resultados y aportes.
- *Artículo de revisión*: documento producto de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos cincuenta referencias.

En caso de que los envíos lleguen una vez iniciado el proceso de corrección de estilo, traducción, diseño, diagramación e imprenta, y al ser aprobados, serán tenidos en cuenta para los procesos editoriales subsiguientes, si así lo manifiestan sus autores.

Los artículos serán objeto de evaluación mediante proceso de doble par ciego, y en caso de divergencia entre los conceptos, se utilizará un tercer árbitro, mediante el cual se avalan los contenidos a publicar, los cuales representan aportes significativos a las áreas y temáticas interdisciplinarias que representa.

El proceso de arbitraje tomará aproximadamente 20 días hábiles posteriores al vencimiento de recepción de artículos para cada edición. El plazo de recepción para la edición 2018-II es el 15 de marzo de 2018.

Una vez determinado por los árbitros la aceptación, rechazo o solicitud de modificaciones a los autores, se pondrá en conocimiento la situación particular, para continuar con el proceso editorial. Los autores que deban realizar modificaciones mayores, requieren hacerlo en un lapso no superior a la fecha solicitada por el editor, quien nuevamente remitirá al árbitro el texto modificado para su aceptación o rechazo.

Cuando el árbitro remita su evaluación al editor, este le comunicará a los autores la decisión respecto a la publicación, con el acompañamiento del Comité Editorial y Científico hasta la efectiva divulgación, reservándose el equipo editorial los derechos de impresión, reproducción total o parcial del material, así como realizar las modificaciones editoriales que estime convenientes.

Para ello, también el editor se apoyará de las recomendaciones que realicen los comités, enriqueciendo la edición final con las contribuciones de personas con amplio conocimiento sobre las temáticas vinculadas a la revista, y que con su amplio recorrido en la investigación, garantizarán con sus juicios valorativos, la originalidad, relevancia, estructura y articulación, sintaxis, desarrollo conceptual, generación de conocimiento y el debido soporte referencial de nuestra publicación.

Los artículos que se someten a consideración de los miembros del grupo arbitral, deberán contener en estricto orden los siguientes ítems, de lo contrario el artículo será rechazado.

PARTE DEL ARTÍCULO	DESCRIPCIÓN
Generalidades	El artículo se presenta en letra Times New Roman, tamaño 12 puntos, espaciado y medio y márgenes simétricas de 2.54 cm. No superar las 10.000 palabras sin incluir las referencias y tablas. Debe enviarse en formato .doc o .docx.
TÍTULO EN ESPAÑOL, INGLÉS Y PORTUGUÉS Negrita y centrado.	Breve descripción del documento o artículo. Insertar con un asterisco pie de página explicando de cuál centro de investigación, número del proyecto surge el artículo o investigación desde donde se origina el artículo y el tipo del mismo según la clasificación de Colciencias.
NOMBRE DEL AUTOR(ES) Negrita y centrado.	Posterior al primer asterisco del título y referido al nombre o nombres de autor, referenciar con una secuencia de asteriscos, en el pie de página, detallando: títulos académicos; filiación institucional y la dirección electrónica institucional.
RESUMEN DEL ARTÍCULO EN ESPAÑOL, INGLÉS Y PORTUGUÉS Alineación texto a la izquierda y negrita (solo la palabra Resumen, Abstract y Resumo)	Máximo 250 palabras, especificando contextualización, pregunta problema, objetivo, metodología y principales hallazgos (si es de investigación) o conclusiones preliminares si se trata de otra tipología, así como su enfoque. Debe ser claro, coherente y sucinto y no debe incluir referencias bibliográficas.
Palabras clave en español, inglés y portugués. Alineación texto a la izquierda y negrita	Palabras clave de acuerdo con el código JEL. Mínimo 3 máximo 8, orden alfabético.
INTRODUCCIÓN - Alineación texto a la izquierda y negrita	Establece el problema de investigación, el marco teórico, la metodología empleada, los resultados y una aproximación al tema.
DESARROLLO DE LA TEMÁTICA - Alineación texto a la izquierda y negrita	Subtitulación de acuerdo a las normas APA - Sexta edición actualizada.
CONCLUSIONES - Alineación texto a la izquierda y negrita	Muestra el valor e impacto del producto de la investigación. No presentar conclusiones breves, ya que establecen una numeración de los principales hallazgos identificados luego del ejercicio investigativo y se encuentran presentes de manera explícita en el documento.

REFERENCIAS - Alineación texto a la izquierda y negrita	Normas APA Sexta Edición actualizada. En las referencias electrónicas es necesario aportar la fecha de consulta, así como el autor o medio de publicación y la fecha de la misma. Se recomienda no utilizar el sistema de citación automático proporcionado por el procesador de texto. Escribir referencias no bibliografía.
---	---

La revista se acoge a las normas éticas para publicaciones dadas por el COPE: <http://publicationethics.org/resources/code-conduct>. Una vez remitido el artículo al proceso editorial se entenderán los derechos de cesión concedidos por el autor a la revista para publicarlos por primera vez.

Igualmente, la recepción del artículo no implica la obligación para su publicación ni compromiso con respecto a la fecha de la misma; una vez publicados, no recibirán contraprestación económica alguna. Esto con el fin de potencializar, dinamizar y visibilizar las producciones científicas con contenido de calidad y sin fines de lucro. Los costos son en su totalidad asumidos por la Universidad Militar Nueva Granada, proporcionando un acceso abierto a sus lectores a la totalidad del contenido, fomentando un mayor intercambio global del conocimiento.

La revista someterá todos los artículos a revisión en la plataforma Turnitin Ephorus para la detección de plagios y anti-plagios. Sin embargo, los contenidos son de responsabilidad de sus autores y, de ninguna manera, comprometen a la revista o a la Institución.

Los autores deben declarar la no existencia de conflictos de intereses ya sea por motivos de financiación del proyecto del cual es resultado el artículo, así como por motivos intelectuales, académicos, morales, éticos e investigativos. La carta de no conflicto de intereses debe ser enviada como documento complementario por medio de la plataforma OJS a revistas.unimilitar.edu.co.

Atentamente,

DIANA PATRICIA ARIAS HENAO
Doctora en Relaciones Internacionales
Editora - revistafaries@unimilitar.edu.co

INFORMATION FOR AUTHORS

ABOUT FARIES JOURNAL – ISSN 1909-3063 / Electronic 1909-7743

Description: Media for the creation and diffusion of interdisciplinary knowledge on Social Sciences, both nationally and internationally. Currently, the journal can be found in the following international databases: Redalyc, Latindex, Dialnet, Fuente Académica, EBSCO, SciELO, Proquest, Clase. Now available in Open Journal System.

Objective: To publish articles as a result of scientific research, reflection and review, increasing its international impact and innovation with every published issue.

Topics: Articles belonging to the scopes of international relations, political studies, public and private security, and defense are published, as well as those presenting an interdisciplinary and transdisciplinary relation.

Readers: Addressed to scholars and researchers, national and international; experts on similar topics; international and interinstitutional organizations; policy makers; and for all those interested in outcome products of research projects or centers.

PUBLICATION ANNOUNCEMENT 2018 - II (JULY - DECEMBER)

Do you want to submit an article to the journal? Authors must register in Open Journal System (OJS): <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/user/register>. If already registered, they can log in and start the submitting process in five simple steps. It is key for authors to include in the information the ORCID registry link in order to guarantee the international diffusion by OJS.

Articles in Spanish, English, and Portuguese are received. Faries Journal is published twice yearly: January-June, and July-December. Due to editorial policies, we always receive original articles resulting from research process in accordance with Colciencias classification:

Research and Innovation Article:

A document presenting original and unpublished production that is published in a scientific, technological, or academic journal, result from research, reflection,

¹ www.colciencias.gov.co

or review processes that has been submitted for peer review. In any case the following documents will be accepted as research articles: summaries, communications to congresses, letter to editors, book reviews, bibliographies, institutional reports, editorial notes, eulogies, news or translations or already published articles, opinion or support columns (the exclusion applies even in the case of such documents having being submitted to peer review).

In turn, a research article can be classified as:

- *Scientific and Technological Research Article*: A document which accurately presents the original results from already finished research projects. The general structure applied presents four main sections: introduction, methodology, results, and conclusions.
- *Reflection article*: A text which presents the results from already finished research efforts from an analytical, interpretative, or critical perspective regarding a specific topic and resorting to original sources. This is a critical study with conclusions and contributions.
- *Review Article*: A document that is the outcome of an already finished research where the results from published or unpublished research efforts concerning a particular field of science or technology are analyzed, systematized, and integrated. Its aim is to present new contributions and development tendencies. It is characterized by presenting a thorough bibliographical review of fifty references at least.

In case of submissions arriving once the processes of style editing, translation, design, layout, and printing have already started, and if being approved, they will be considered for future editorial processes when the authors express their consent.

The articles will be submitted to assessment by means of a double-blind pair process, and, in case of divergence between concepts, a third referee will be applied to back up the contents to be published. These represent meaningful contributions to the areas and interdisciplinary topics the journal represents.

The arbitration process takes around 20 work days after the deadline for the reception of articles for every issue. The reception deadline for the 2018-II issue is March 15th 2018.

Once acceptance, rejection, or request for modifications is determined by the referees, the authors will be informed of each particular situation and the editorial process will continue. Authors who might carry major modifications out must do so not exceeding the deadline requested by the editor, who in turn will send the modified text to arbitration for its approval or rejection.

When the referee submits the assessment to the editor, the authors will be informed of the decision concerning publication; the Editorial and Scientific Committees will accompany the process until the effective divulgation of the article, retaining for themselves the printing rights and the total or partial reproduction of the material, as well as the implementation of editorial modifications if considered convenient.

The editor will also rely on recommendations issued by the committees, thus enriching the final edition with the contributions of people with vast knowledge on the topics covered by the journal and who, due to their long career on research, will guarantee with their assessment the originality, relevance, structure and articulation, syntax, conceptual development, knowledge growth, and the proper referential support of our publication.

The articles that are subjected to the consideration of the members of the arbitration group must include the following items in strict order; otherwise, the article will be rejected.

SECTION OF THE ARTICLE	DESCRIPTION
BASIC CONSIDERATIONS	The article is presented in Times New Roman Font, size 12, 1,5 spacing and symmetrical margins layout. Do not exceed 10,000 words (no including references and charts) It must be sent in .doc or.docx format.
TITLE IN SPANISH, ENGLISH, AND PORTUGUESE In bold, centered.	A brief description of the document or article. Insert a footnote using an asterisk to explain the research center from which the article comes, the number of the project or research from which the article comes and its typology according to Colciencias.
NAME OF THE AUTHOR(S) In bold, centered.	After the first asterisk of the title and regarding the name or names of the author(s), mention in a footnote using two asterisks: academic degrees, institutional affiliation, and institutional e-mail account.
ABSTRACT OT THE ARTICLE IN SPANISH, ENGLISH, AND PORTUGUESE Aligned left, in bold (only the word Resumen, Abstract, or Resumo)	No more than 250 words, specifying contextualization, problem question, objective, methodology and main findings (in case of research) or preliminary conclusions in case of a different typology, as well as the approach followed. It must be clear, coherent, brief, without bibliographical references.
Key words in Spanish, English, And Portuguese., Aligned left in bold.	Key words according to the JEL code. 3 words at least, no more than 8. In alphabetical order.
INTRODUCTION – Aligned left, in bold	The research problem is established, as well as the theoretical framework, the methodology implemented, the results obtained, and an approximation to the topic.
DEVELPMENT OF THE TOPIC - Aligned left, in bold.	Subtitles following APA norms - Sixth edition updated.
CONCLUSIONS – Aligned left, In bold	It shows the value and impact of the research's product. Do not present brief conclusions, as these establish a list of the main findings identified after the research work and are explicitly presented in the document.

REFERENCES – Aligned left, in bold.	APA norms - Sixth edition updated. For electronic references, it is necessary to mention the date of accessing, as well as the author, media of publication, and date of publication. It is recommended not to use the automatic quotation system of the word processor. Write references, no bibliography.
-------------------------------------	---

The journal subscribes to the ethical normative for publications issued by COPE: <http://publicationethics.org/resources/code-conduct>. Once the article is submitted to the editorial process, the surrender of property rights by the author to the journal for the article's first publication is granted. Likewise, the reception of the article does not imply the obligation to publish it nor any commitment concerning the date of publication; once the articles are published, no economic compensation whatsoever will be given to their authors. Our goal is to promote, stimulate, and grant visibility to high quality and non-profitable scientific productions. The publication costs are totally covered by the Universidad Militar Nueva Granada, offering its readers open access to the whole content of the journal, promoting thus a higher global exchange of knowledge.

The journal will submit all articles to review to the Turnitin Ephorus in order to detect plagiarism and anti-plagiarism. However, the contents are responsibility of their authors and in any case they compromise the journal or the Institution.

The authors must declare not being in conflict of interest whether by the financial support to the project from which the articles originates or by intellectual, academic, moral, ethical, or research reasons. The letter declaring not being in conflict of interest must be sent as an additional document by means of the OJS platform to revistas.unimilitar.edu.co.

Sincerely,

DIANA PATRICIA ARIAS HENAO
PhD in International Relations
 Editor - revistafaries@unimilitar.edu.co

INFORMAÇÃO PARA AUTORES/AS

SOBRE A REVISTA FARIES – ISSN 1909-3063 / Eletrônico 1909-7743
Descrição: meio de criação e difusão do conhecimento interdisciplinar em ciências sociais a nível nacional e internacional. Atualmente a Revista encontra-se difundida nas seguintes bases internacionais: Redalyc, Latindex, Dialnet, Fonte Acadêmica, EBSCO, SciELO, Proquest, Clase. Agora em Open Journal System.
Objetivo: publicação dos artigos resultante de pesquisa científica, reflexão e revisão, aumentando o seu impacto internacional e inovação em cada edição.
Temas: publica artigos que pertencem aos âmbitos de relações internacionais, estudos políticos, defesa e de segurança pública e privada, assim como os que têm uma relação interdisciplinária e transdisciplinária.
Leitores: está dirigida a docentes e pesquisadores nacionais e internacionais, perito temáticos afines, organizações internacionais e institucionais, responsáveis de gerenciar a política e para todos os interessados em produtos resultados de projetos ou centros de pesquisa.

CONVOCATÓRIA 2018 - II (JULHO - DEZEMBRO)

Deseja realizar um envio para a revista? Os autores devem se registrar em Open Journal System (OJS): <http://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/user/register>. Si já estão registrados, podem simplesmente entrar e começar o processo de envio em cinco simples passos. É fundamental que os autores dentro da sua informação incluam, o link do registro ORCID, para garantir a difusão internacional no sistema OJS.

Serão bem vindos os artigos em espanhol, inglês e português. A frequência da revista Faries é de duas publicações anuais: de janeiro a junho e de julho a dezembro. Por políticas editoriais sempre estamos recebendo artigos inéditos resultados de processos de pesquisa, conforme a classificação de Colciencias¹:

Artigo de pesquisa e inovação:

Documento que apresenta a produção original e inédita publicada em uma revista de conteúdo científico, tecnológico ou acadêmico, resultado de processos de investigação, reflexão ou revisão que tenha sido objeto de revisão dos pares.

¹ www.colciencias.gov.co

Em nenhum caso será aceitado como artigo de pesquisa, resumos, comunicações a congressos, cartas ao editor, sinopse de livros, bibliografias, boletins institucionais, notas editoriais, necrologias, notícias ou traduções de artigos já publicados por outro meio, colunas de opinião ou conjuntura (aplicando a exclusão inclusive se os mesmos tenham sido objeto de revisão por pares). Por sua vez, um artigo de pesquisa pode classificar-se em:

- *Artigo de pesquisa científica e tecnológico*: documento que apresenta de maneira detalhada, os resultados originais de projetos terminados de pesquisa. A estrutura que no geral é utilizada, contém quatro seções importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.
- *Artigo de reflexão*: texto que expõem resultados de pesquisa terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, buscando em fontes originais. Trata-se de um estudo crítico com resultados e contribuições.
- *Artigo de revisão*: documento resultado de uma pesquisa terminada onde se averiguam, sistematizam e integram os resultados das pesquisas publicadas ou não publicadas, sobre um campo da ciência ou tecnologia, com a finalidade de dar conta dos avances e das tendências de desenvolvimento. Caracteriza-se por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos cinquenta referências.

No caso em que, os envios, cheguem uma vez já iniciado o processo de correção de estilo, tradução, desenho, diagramação e imprensa e ao ser aprovados, serão mantidos em consideração para os processos editoriais subsequentes, si assim os manifestam os seus autores.

Los artigos serão objeto de avaliação mediante processo de duplo par cego, e em caso de divergência entre os conceitos, será utilizado um terceiro juiz, mediante o qual se avaliarão os conteúdos a ser publicados, os quais representam contribuições significativas nas áreas e temáticas interdisciplinares que representam.

O processo de julgamento tomará aproximadamente 20 dias úteis posteriores ao vencimento do recebimento de artigos para cada edição. O prazo estipulado de recebimento para a edição 2018-II é 15 de março de 2018.

Uma vez já determinada pelos juízes a aceitação, não aceitação ou solicitação de modificações aos autores, se dará a conhecer a situação em particular para continuar com o processo editorial. Os autores que deverão realizar modificações maiores, é solicitado que o faça em um lapso de tempo não superior a data solicitada pelo editor, o qual novamente reenviará ao juiz o texto modificado para a sua aceitação ou não aceitação.

Quando o juiz disponha a sua avaliação ao editor, o mesmo comunicará aos autores a decisão ao respeito da publicação, com o acompanhamento do Comitê Editorial e Científico até a efetuação da divulgação, reservando-se a equipe editorial os direitos de impressão, reprodução total ou parcial do material, assim também como realizar as modificações editoriais que estime necessárias.

Para ele, também o editor, se apoiará nas recomendações que realizem os comitês enriquecendo a edição final com as colaborações de pessoas com amplo conhecimento sobre as temáticas vinculadas a revista, e que, com a sua ampla experiência na pesquisa, certificarão com o seu julgamento valorativo, a originalidade, relevância, estrutura e articulação, sintaxes, desenvolvimento conceitual, geração de conhecimento e da devida estrutura referencial de nossa publicação.

Os artigos que forem submetidos a consideração pelos membros do grupo arbitral, deverão conter em ordem estrita os seguintes itens, do contrário o artigo não será aceitado.

PARTE DO ARTIGO	DESCRIPCIÓN
Idéias principais	Apresenta - se em letra Times New Roman, tamanho 12 pontos, espaçado e meio e margens simétricas de 2.54 cm. Não superar as 10.000 palavras sem incluir as referências e tabelas. Deve ser enviada em formato .doc o .docx.
TÍTULO EN ESPANHOL, INGLES E PORTUGUES Negritão e centrado.	Curta descrição do documento ou artigo. Incluir com um asterisco pé de página explicando de qual centro de pesquisa, número do projeto surge o artículo ou pesquisa desde onde se origina o artigo e o tipo do mesmo, de acordo a classificação de Colciencias.
NOME DO AUTOR(ES) Negritão e centrado.	Posterior ao primeiro asterisco do título é referido ao nome ou nomes de autor, referenciar com uma sequência de asteriscos, no pé de página, detalhando: títulos acadêmicos; filiação institucional e o Endereço electrónica institucional.
RESUMO DO ARTIGO EM ESPANHOL, INGLES E PORTUGUES Alinhamento texto a esquerda e negritão (somente a palavra Resumo, Abstract e Resumo)	Máximo 250 palavras, especificando contextualização, pergunta problema, objetivo, metodologia e principais descoberta (si for de pesquisa) ou conclusões preliminares si se trata de outra tipologia, Assim também como o seu enfoque. Deve ser claro, coerente e conciso e não deve incluir referências bibliográficas.
Palavras Chave em espanhol, inglês e português. Alinhamento texto a Esquerda e negritão	Palavras chave de acordo com o código JEL. Mínimo 3 máximo 8, ordem alfabética.
INTRODUÇÃO - Alinhamento texto a esquerda e negritão	Estabelece o problema da pesquisa, o marco teórico, a metodologia empregada, os resultados e uma aproximação ao tema.
DESENVOLVIMENTO DA TEMÁTICA - Alinhamento texto a esquerda e negritão	Sub-titulação de acordo as normas APA - Sexta edição atualizada.
CONCLUSÕES - Alinhamento texto a esquerda e negritão	Mostra o valor e o impacto do produto da pesquisa. Não Apresentar conclusões curtas, já que estabelecem uma numeração das principais descobertas identificadas logo após do exercício investigativo e se encontram presentes de maneira explícita no documento.

REFERENCIAS - Alinhamento texto a Normas APA Sexta Edição atualizada. Nas referências eletrônicas a esquerda e negritada	É necessário indicar a data da consulta, assim como também o autor e o meio da publicação e a data da mesma. Se Aconselha não usar o sistema de consulta automática proporcionado pelo processador de texto. Escrever referencias Biográficas.
---	--

A revista se ampara as normas éticas para as publicações dadas pelo COPE: <http://publicationethics.org/resources/code-conduct>. Uma vez remitido o artigo ao processo editorial se entenderam os direitos de autorização concedidos pelo autor a revista para publicar los por primeira vez.

Igualmente, o recebimento do artigo não implica a obrigação para a sua publicação nem compromisso com respeito a data da mesma; uma vez publicados, não receberam nenhum honorário econômico. Este com a finalidade de potencializar, dinamizar e visibilizar as produções científicas com conteúdo de qualidade e sem ânimo de lucro. Os valores são na sua totalidade assumidas pela a Universidad Militar Nueva Granada, proporcionando um acceso aberto aos seus leitores na totalidade do conteúdo, fomentando uma maior troca global do conhecimento.

A revista submeterá todos os artigos a revisão na plataforma Turnitin Ephorus para a detenção de plágios (cópia) e anti-plágios (anti-cópia) . Mas porem os conteúdos são de responsabilidade de seus autores e de nenhuma maneira, comprometem a revista ou a Instituição.

Os autores devem declarar a não existência de conflitos de interesses, já seja por motivos de financiamento do projeto do qual é o resultado o artigo, assim como, por motivos intelectuais, acadêmicos, morais, éticos e de pesquisa. A carta de não conflito de interesses deve ser enviada como documento complementário por intermédio da plataforma OJS a revistas.unimilitar.edu.co.

Atentamente,

DIANA PATRICIA ARIAS HENAO
Doutora em Relações Internacionais
Editora - revistafaries@unimilitar.edu.co

RELACIONES INTERNACIONALES

ESTUDIOS

El Pacto Global como respuesta a la crisis Nuria Ines Giniger

India en los márgenes de la gobernanza global (...) Mario González Castañeda

A intensidade tecnológica das exportações de bens criativos (...) Judite Sanson de Bem, Moises Waismann y Margarete Panerai Araujo

¿Poder material o poder social? Reflexiones sobre las negociaciones multilaterales (...) María del Pilar Bueno y Patricio Yamin Vázquez

DOSSIER: "Evolución de la Política Exterior de China para América Latina"

Evolución de la Política Exterior de China para América Latina Jose Luis Valenzuela Alvarez

Las Teorías de las Relaciones internacionales con "características chinas" María Francesca Staiano y Laura Bogado Bordazar

La nueva Etapa del "Desarrollo Constructivo" de Las Relaciones Sino-latinoamericanas Chen, Yuanting y Li, Han

A dependência de exportação de minérios da África do Sul em seu comércio com a China (...) Marina Gusmão de Mendonça y Rafael Almeida Ferreira Abrão

El Sueño Chino de Rejuvenecimiento Nacional (...) Gustavo Santillan

Reflexões sobre hegemonia e a política internacional da China (...) Marcos Cordeiro Pires y Luís Antonio Paulino

Las relaciones económicas y comerciales entre China y Argentina (...) Lin Hua

REFLEXIONES

Pensar la incertidumbre Angel Tello

DEBATE

Defensa Nacional (...) Sergio Eissa

Sumario

AÑO 26 - N° 53
Julio / Diciembre 2017

el segmento digital que acompaña a este número contiene las siguientes secciones y está disponible en nuestro sitio web:

***Cronología,
Documentos,
Historia,
Investigaciones,
Jurisprudencia,
Legislación,
Parlamentarias,
Política Exterior
Argentina,
Publicaciones,
Tesis***

Director Fundador
Prof. Dr. **Norberto Consani**



Instituto de
Relaciones
Internacionales
previsibilidad y continuidad

Facultad de Ciencias
Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional
de La Plata

Calle 48 n° 582 5° piso (1900)
La Plata Tel Fax 0221 4230628
iri@iri.edu.ar
REPUBLICA ARGENTINA

www.iri.edu.ar

Impreso
AF&M Producción Gráfica S.A.S.
Calle 63 B No. 71 C 45, Of. 402
Bogotá, D.C. - Colombia