

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 14/2022

América Latina:

**dimensiones y retos
de seguridad**

anuario
latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

latin american yearbook

POLITICAL SCIENCE AND INTERNATIONAL RELATIONS

ANUARIO LATINOAMERICANO – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales es una revista arbitrada, publicada por la Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la Universidad Maria Curie-Skłodowska (UMCS) en Lublin, Polonia. Desde el año 2021 la revista aparece solamente en línea. Las contribuciones recibidas son sometidas a la evaluación de expertos según el sistema de doble anonimato (double-blind peer review). Los artículos publicados son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión de la revista.

DIRECTORA

Katarzyna Krzywicka, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

SECRETARIA DE REDACCIÓN

Maria Ochab, Universidad Maria Curie-Skłodowska, Polonia

EDITORES ASOCIADOS

Maria do Socorro Sousa Braga, Universidad Federal de San Carlos, Brasil (partidos políticos, sistemas electorales, política comparada)

Marcos Pablo Moloeznik, Universidad de Guadalajara, México (seguridad, fuerzas armadas)

Daniel Morales Ruvalcaba, Universidad Sun Yat-sen, China (relaciones internacionales, geopolítica)

Yanina Welp, Centro de Democracia Albert Hirschman, Instituto de Posgrado de Estudios Internacionales y de Desarrollo, Suiza (sistemas políticos, democracia directa)

CONSEJO CIENTÍFICO

Manuel Alcántara Sáez, Universidad de Salamanca, España

Víctor Alarcón Olguín, Universidad Autónoma Metropolitana, México

Martha Ardila, Universidad Externado de Colombia, Colombia

Raúl Benítez Manaut, Universidad Nacional Autónoma de México, México

Daniel Buquet Corleto, Universidad de la República de Uruguay, Uruguay

Heriberto Cairo Carou, Universidad Complutense de Madrid, España

Marcin Florian Gawrycki, Universidad de Varsovia, Polonia

Andrés Malamud, Universidad de Lisboa, Portugal

Jennifer L. McCoy, Universidad Estatal de Georgia, EE.UU.

Maria de Monserrat Llairó, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Leonardo Morlino, Universidad Internacional Libre de Estudios Sociales LUISS Guido Carli, Italia

Detlef Nolte, GIGA Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales, Alemania

Simón Pachano, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, Ecuador

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Notre Dame, EE.UU.

Alberto Rocha Valencia, Universidad de Guadalajara, México

Héctor Luis Saint-Pierre, Universidad Estatal Paulista, Brasil

Jesús Tovar Mendoza, Universidad Autónoma del Estado de México, México

DIRECCIÓN

Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo de la UMCS

Głęboka 45, oficina núm. A.5.61, 20-612 Lublin, Polonia

e-mail: anuario.latinamericano@umcs.edu.pl

www.anuario-latinamericano.umcs.pl

anuario latinoamericano

CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

vol. 14/2022

ISSN 2392-0343

e-ISSN 2449-8483



WYDAWNICTWO UNIwersYTETU MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ
LUBLIN 2022

REDACCIÓN LINGÜÍSTICA

María Ochab – Coordinadora
Helena Beatriz Xavier Lourenço
María Luisa Cobo Aguilar

DISEÑO DE PORTADA

Krzysztof Rumowski

DIAGRAMACIÓN

Agnieszka Muchowska

ELABORACIÓN DE PORTADA

Krzysztof Trojnar

© Wydawnictwo UMCS, Lublin 2022

EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD MARIA CURIE-SKŁODOWSKA

20-031 Lublin, ul. Idziego Radziszewskiego 11
tel. + 48 81 537 53 04
www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: sekretariat@wydawnictwo.umcs.lublin.pl
Distribución: tel./fax +48 81 537 53 02
Librería virtual: www.wydawnictwo.umcs.eu
e-mail: wydawnictwo@umcs.eu

Índice

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Dossier	
América Latina: dimensiones y retos de seguridad	
<i>Coordinado por Katarzyna Krzywicka</i>	
Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay	13
<i>Sara Mabel Villalba, José Galeano Monti</i>	
Estudio comparativo de muertes relacionadas con el COVID-19, homicidios y contaminación del aire en la región transfronteriza Mexicali-Imperial County (2018–2020)	31
<i>Zulia Yanzadig Orozco Reynoso</i>	
Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019).....	53
<i>Gerardo Reyes Guzmán, Abraham Sánchez Ruiz, Perla Esperanza Rostro Hernández</i>	
El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos	71
<i>Michał Stelmach</i>	
Ni defensa ni seguridad. El mito de la pesca ilegal china en el Mar Argentino y la implementación de una política interagencial	107
<i>Sergio Gabriel Eissa</i>	
Un caso de cooperación entre Defensa y Relaciones Exteriores. La resolución del conflicto internacional por la retención del buque escuela de la Armada Argentina en Ghana	135
<i>Federico Lorenc Valcarce, Facundo Solanas</i>	
La política exterior de la Argentina contemporánea. Entre la búsqueda de autonomía y la aceptación del lugar subordinado	151
<i>Damián Paikin</i>	

índice	Reseñas e informes	
	Priscila Palacio (2019). Realismo y cambio internacional. Estudio sobre la obra de Robert Gilpin “War and Change” y su contemporaneidad en el siglo XXI. Una mirada a Estados Unidos, China y Rusia. Buenos Aires: Editorial Almaluz	171
	<i>Felipe Venegas San Martín</i>	
	Experiencias participativas en el Sur Global ¿Otras democracias posibles? Mariano Suárez, Gisela Signorelli, Juan Mérida, Leonel Del Prado (Coords.) (2022). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rosario: Universidad Nacional de Rosario	175
	<i>Agustín Gabriel Píriz Morales</i>	
	Información para los autores	183
	Guidelines for authors	185

Contents

Editorial	9
<i>Katarzyna Krzywicka</i>	
Dossier	
Latin America: Security Dimensions and Challenges	
<i>Coordinated by Katarzyna Krzywicka</i>	
Preliminary Analyses on Participation and Social Stratification in Paraguay.....	13
<i>Sara Mabel Villalba, José Galeano Monti</i>	
Comparative Study of Deaths Related to COVID-19, Homicides, and Air Pollution in the Mexicali-Imperial County Cross-Border Region (2018–2020)	31
<i>Zulia Yanzadig Orozco Reynoso</i>	
Oil Theft and Violence in Guanajuato (2015–2019).....	53
<i>Gerardo Reyes Guzmán, Abraham Sánchez Ruiz, Perla Esperanza Rostro Hernández</i>	
Military Instrument in the International Politics of South American Countries	71
<i>Michał Stelmach</i>	
Neither Defense nor Security. The Myth of Illegal Chinese Fishing in the Argentine Sea and the Implementation of an Interagency Policy.....	107
<i>Sergio Gabriel Eissa</i>	
A Case of Cooperation Between Defense and Foreign Affairs Ministries. The Resolution of the International Conflict over the Detention of the Argentine Navy Training Ship in Ghana.....	135
<i>Federico Lorenc Valcarce, Facundo Solanas</i>	
The Foreign Policy of Contemporary Argentina. Between the Search for Autonomy and the Acceptance of Subordination	151
<i>Damián Paikin</i>	

Contents

Reviews and reports

Priscila Palacio (2019). Realism and International Change. Study on the Work of Robert Gilpin “War and Change” and its Contemporaneity in the 21st Century. A Look at the United States, China and Russia. Buenos Aires: Editorial Almaluz..... 171
Felipe Venegas San Martín

Participatory Experiences in the Global South. Other possible democracies? Mariano Suárez, Gisela Signorelli, Juan Mérida, Leonel Del Prado (Coords.) (2022). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rosario: Universidad Nacional de Rosario 175
Agustín Gabriel Píriz Morales

Información para los autores..... 183

Guidelines for authors 185

Editorial

Presentamos a nuestros lectores el decimocuarto volumen de la revista *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*. El eje temático de los artículos publicados en este volumen es el análisis de diferentes dimensiones, desafíos y amenazas de la seguridad, tanto dentro de los sistemas estatales como en las relaciones transfronterizas e internacionales, a los que se enfrentan los actores políticos, las comunidades locales, las autoridades regionales y los Estados latinoamericanos.

Los autores de los artículos analizan problemas relevantes para diversos sectores de la seguridad, como la seguridad política y económica del Estado, la seguridad militar, la seguridad social, la seguridad medioambiental y la seguridad sanitaria. Al hacerlo, señalan la interdependencia de los Estados y otros actores en el ámbito de la seguridad, así como sus amenazas, tanto de índole militar como no militar.

Cabe destacar el análisis de la exclusión social y los niveles de participación social en Paraguay, particularmente en el contexto de los fenómenos de conflictividad social y anomia social, como potenciales desafíos y amenazas a la seguridad social y política.

En el contexto de las amenazas a la seguridad pública, sanitaria y ambiental, se recomienda la lectura de un análisis comparativo de las tasas de mortalidad 2018-2020 de víctimas de homicidio, víctimas de COVID 19 y víctimas de enfermedades derivadas de la contaminación atmosférica en las regiones transfronterizas de México y Estados Unidos de América. También es interesante el análisis del caso de México en el contexto de los riesgos de seguridad en el estado de Guanajuato derivados de la rivalidad criminal de los cárteles Jalisco Nueva Generación y Santa Rosa de Lima.

En materia de seguridad militar, tanto en el ámbito nacional como internacional, se analizan las formas y el grado en que los Estados sudamericanos utilizan el instrumento militar en la política internacional, concretamente en el contexto del papel de las fuerzas armadas en la política exterior y de seguridad de los Estados, el desarrollo de capacidades militares, las transferencias de armas, las demostraciones de fuerza, la disuasión mediante el potencial militar y la participación en misiones internacionales de mantenimiento de la paz.

Se recomienda también la lectura de los artículos que estudian el caso de Argentina en el ámbito de la seguridad del Estado. En primer lugar, un análisis multifacético de la política pública desarrollada por el Ministerio de Defensa

Editorial

y el Ministerio de Seguridad de la República Argentina frente a la problemática de la pesca efectuada por flotas extranjeras, entre ellas la china, en aguas territoriales argentinas. En segundo lugar, un análisis de las actividades interministeriales llevadas a cabo por los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa para resolver la crisis política por el diferendo entre la República Argentina y la República de Ghana, consiguiente de la retención ilegal de la fragata argentina Libertad. En tercer lugar, en el contexto de la búsqueda de autonomía, en la realidad de la dinámica de cambio e interdependencia global, un análisis de las condiciones externas e internas, estrategias y sustancia de la política exterior de los gobiernos de la Argentina.

En nombre de los autores y de los miembros del Equipo Editorial, sólo puedo expresar esperanza que los artículos, recopilados en el decimocuarto volumen de la revista *Anuario Latinoamericano*, interesarán a nuestros lectores. Les deseamos a todos nuestros lectores una provechosa lectura.

Invitamos a todos los interesados a colaborar con la revista *Anuario Latinoamericano* como autores de artículos científicos, reseñas de libros, informes sobre congresos, conferencias internacionales y simposios dedicados a los estudios latinoamericanos. Los requisitos de la publicación se encuentran en las últimas páginas de este volumen y en la página web de la revista.

Katarzyna Krzywicka

Lublin, 30 de diciembre de 2022

Dossier

América Latina: dimensiones y retos de seguridad

Coordinado por Katarzyna Krzywicka

Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay

Preliminary Analyses on Participation and Social Stratification in Paraguay

Sara Mabel Villalba*

UNIVERSIDAD CATOLICA NUESTRA SEÑORA DE LA ASUNCIÓN
ASUNCIÓN, PARAGUAY

✉ saramabelvillalba@hotmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-6039-6735>

José Galeano Monti**

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN
ASUNCIÓN, PARAGUAY

✉ cochigaleano@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0609-7678>

RESUMEN

En este artículo se examina el nivel de participación de la población paraguaya en asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, conforme a su estratificación social. El análisis es planteado desde el enfoque de la dimensión social de la exclusión que comprende el indicador de “asociacionismo”. También se identifican los tipos de organizaciones que registran el mayor nivel de participación de la población. La metodología empleada fue de carácter predominantemente cuantitativo. Se recolectó información sobre condiciones de vida de la población paraguaya, mediante encuestas en 4.000 viviendas de Asunción y los departamentos de Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro. Los resultados evidenciaron que el mayor nivel de participación de la población se registra en el estrato socioeconómico medio, específicamente en partidos políticos, asociaciones religiosas y comisiones vecinales. En líneas generales,

* Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos y Máster Universitario en Ciencia Política (Universidad de Salamanca, España). Investigadora activa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de Paraguay. Profesora titular de la Universidad Católica (UCA). Principales líneas de investigación: acción colectiva y participación ciudadana, movilizaciones y participación política indígena.

** Doctor en Ciencias Sociales y Máster Universitario en Servicios Públicos y Políticas Sociales (Universidad de Salamanca, España). Investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) de Paraguay. Profesor titular de la Universidad Nacional de Asunción (UNA). Principales líneas de investigación: exclusión social, políticas públicas, encarcelamiento y adolescencia.

el porcentaje de participantes en las diversas asociaciones en el país no supera al 10 % de la población encuestada, incluyendo a los tres estratos (bajo, medio y alto).

PALABRAS CLAVE: *asociacionismo, exclusión social, capital social, participación, Paraguay.*

ABSTRACT

This article examines the level of participation of the Paraguayan population in associations and civil society organizations, according to their social stratification. The analysis is raised from the approach of the social dimension of exclusion that includes the indicator of “associationism”. The types of organizations that register the highest level of participation of the population are also identified. The methodology used was predominantly quantitative. Information on the living conditions of the Paraguayan population was collected through surveys in 4,000 homes in Asunción and the departments of Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú and San Pedro. The results showed that the highest level of participation of the population is registered in the middle socioeconomic stratum, specifically in political parties, religious associations and neighborhood commissions. In general terms, the percentage of participants in the various associations in the country does not exceed 10% of the population surveyed, including the three strata (low, medium and high).

KEYWORDS: *associationism, social exclusion, social capital, participation, Paraguay.*

Introducción

En este artículo se examina el nivel de participación de la población paraguaya en asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, conforme a su estratificación social. También se identifican las modalidades de dicha participación en cinco departamentos y en la capital del Paraguay. Constituye un estudio preliminar que permitirá explorar en próximos estudios otras aristas del asociacionismo en el país, dada la escasez de estudios en este ámbito.

El análisis es planteado desde el enfoque de la dimensión social de la exclusión que comprende el indicador de “asociacionismo”. La exclusión social consiste en el deterioro de los aspectos de la vida de las personas y de los espacios y contextos de residencia. Esta situación puede ser ocasionada por las condiciones territoriales históricas o coyunturales de las personas, o mediante una conjugación simultánea de ambas condiciones.

El presente artículo está basado en una investigación denominada “La exclusión social en Asunción y los departamentos de Central, Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y San Pedro”¹. La metodología empleada fue de carácter

¹ El proyecto ha sido financiado por el Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología (PROCIENCIA), del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), seleccionada durante la convocatoria 2018, a través de la resolución 136/2020. El apoyo del Ins-

predominantemente cuantitativa. Se recolectó información sobre condiciones de vida económicas, políticas y sociales de la población, mediante encuestas en 4.000 viviendas de Asunción y los cinco departamentos mencionados, gracias a un exhaustivo trabajo de campo.

Uno de los temas evidenciados por dicho estudio es que el asociacionismo y la participación en asociaciones y organizaciones también pueden verse afectados por la situación de exclusión de las personas. En efecto, en el eje social de la exclusión se contempla la dimensión de “conflicto social y anomia”, que, a su vez, incluye el aspecto de la “descohesión social” que tiene como indicador al asociacionismo (Villalba, Arias & Galeano, 2021). En suma, la exclusión también afecta al ámbito de las relaciones sociales².

El artículo se encuentra estructurado en cinco apartados principales. En el primero de ellos se presentan los conceptos básicos de exclusión social, capital social y asociacionismo, así como algunos de los aportes de los principales autores referentes. Además, se mencionan y se explican las características de la exclusión social, así como las principales expresiones del capital social y del asociacionismo.

En el segundo apartado se desarrollan las diferentes aristas de la dimensión social de la exclusión que comprende el indicador de asociacionismo. También se mencionan aspectos y variables referentes.

El tercer apartado contiene información detallada respecto a la metodología del estudio, incluyendo el plan de muestreo, los segmentos de las poblaciones, la elaboración del cuestionario empleado. Además, se hace referencia a la definición de la estratificación social y se explica la división de estratos empleada en el estudio.

En un cuarto apartado se desarrollan los resultados del análisis con respecto a la pertenencia a asociaciones y modalidades de participación en Paraguay. Específicamente se realiza una medición del nivel de participación de la población en diversos tipos de asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. También se presenta información acerca de la tipología de asociaciones en las que las personas encuestadas participan tanto en la capital como en los cinco departamentos del país, seleccionados para el estudio. El análisis fue realizado con enfoque en los estratos socioeconómicos, considerando el objetivo del artículo.

Finalmente, se presentan las conclusiones del artículo, provenientes del análisis de los resultados de las bases de datos con enfoque en los estratos

tituto Nacional de Estadísticas (INE) ha resultado fundamental para la elaboración de la muestra representativa de la población. La investigación ha sido ejecutada por Enfoque Territorial, organización sin fines de lucro, que nuclea a profesionales de diversas disciplinas académicas en Paraguay.

² Para la medición de la exclusión social se han tomado en cuenta los ejes económico, político y social. Estos a su vez se han dividido en seis dimensiones: participación en la producción, participación del producto social, derechos políticos, derechos sociales, aislamiento social y conflicto social y anomia. Finalmente, se han tenido en cuenta 18 aspectos y 102 variables respectivas.

socioeconómicos y se incluyen algunas preguntas guías para nuevas investigaciones referentes a la vinculación entre asociacionismo y exclusión social en Paraguay.

Conceptos básicos

La exclusión social: consiste en “un proceso de alejamiento progresivo de una situación de integración social en el que pueden distinguirse diversos estadios en función de la intensidad: desde la precariedad o vulnerabilidad más leve hasta las situaciones de exclusión más graves” (Laparra & Pérez Eransus, 2008, p. 184).

Puede caracterizarse como la situación de ciertos grupos en los que “los mecanismos públicos y/o privados de prevención, de asistencia o de apoyo social no existen o no son capaces de reestablecer el equilibrio” (Estébanez et al., 2002, p. 65), y son rechazados a participar “en las actividades y relaciones (económicas, culturales, sociales y políticas) habituales y disponibles para la mayoría de las personas de una sociedad” (Padrón, 2011, p. 139).

El enfoque de la exclusión social es considerado como un fenómeno complejo de analizar y de conceptualizar, sin embargo, existe un consenso en que posee cualidades como la de ser estructural, relacional, dinámico, multidimensional, y politizable (Tezanos, 2001; Estébanez et al., 2002; Subirats et al., 2005; Moriña Díez, 2007; Laparra & Pérez Eransus, 2008; Sarasa & Sales, 2009; Padrón, 2011).

En esta línea, tiene la cualidad de ser estructural en vista a que “las causas de la exclusión no aparecen por azar ni son coyunturales” (Moriña Díez, 2007, p. 13), porque no es un fenómeno “casual o singular” (Tezanos, 2001, p. 31) y que, al provocar fracturas en el tejido social, ciertos colectivos quedan adentro o afuera, y excluidos (Subirats et al., 2005).

Asimismo, la exclusión posee la característica de ser dinámica debido a que “no es posible identificar un instante temporal que separe con nitidez el antes y el después de la entrada en la exclusión” (Sarasa & Sales, 2009, p. 13). El estar o ser excluido no implica una situación estática de las personas, sino que es un proceso móvil y fluido, en el que “los procesos sociales causales están en pleno desarrollo” (Estébanez et al., 2002). Por lo tanto, las personas pueden estar en situación de exclusión por factores coyunturales y por un período de tiempo, y es posible lograr incluirse o incluirlos al tejido social (Subirats et al., 2005).

Además, la exclusión es multidimensional ya que implica la acumulación de distintas dimensiones y condiciones desfavorables que se articulan, asocian e interrelacionan, y generan de esta manera la exclusión social (Tezanos, 2001; Subirats et al., 2005; Padrón, 2011). Asimismo, es relacional en cuanto a que el poseer o no poseer una red de personas puede ocasionar la exclusión de las personas. La situación de exclusión social reclama la intervención tanto de las instituciones públicas como “también del individuo, ya sea a través de organizaciones colectivas o a través de sus acciones particulares en la vida cotidiana” (Gil, 2002, p. 12).

Finalmente, la exclusión posee la característica de ser politizable o aplicable en términos de intervención porque al ser un fenómeno dinámico y posiblemente temporal en algunos colectivos, “es posible abordarla de forma estratégica, a través de políticas” (Moriña Díez, 2007, p. 15), tendientes a generar la inclusión de los mismos (Subirats et al., 2005). Por tanto, la determinación y el conocimiento de la situación de exclusión social puede resultar útil para el diseño, aplicación, y desarrollo de políticas públicas.

El capital social: a pesar de que el concepto de capital social fue utilizado por distintos autores³, Bourdieu fue el primero en desarrollar la teoría del capital social en las décadas de los 60 y 70, partiendo desde la explicación de las distintas formas que puede adquirir.

Bourdieu utiliza el concepto de capital social para dar cuenta de “«diferencias residuales» relacionadas con los recursos que se pueden reunir, por delegación, mediante redes de «relaciones» más o menos numerosas y más o menos ricas” (Bourdieu, 2000a, p. 14).

Bourdieu plantea el concepto de “campo” que es definido “como una red, o la configuración, de relaciones objetivas entre posiciones” (Bourdieu & Wacquant, 1992, p. 97). En función a los campos existirán distintos tipos de capitales (económico, cultural, simbólico, político, social)⁴ (Bourdieu, 2000c), que, en determinadas condiciones, tienen la capacidad de transformarse en otro tipo de capital.

A diferencia del capital económico, que puede tener utilidades netamente individuales, el capital social existe como “la totalidad de recursos basados en la pertenencia a un grupo” (Bourdieu, 2000b, p. 148), y existe en tanto que diversos individuos pertenezcan a un grupo o una “red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento y reconocimiento mutuos” (Bourdieu, 2000b, p. 149).

Por otra parte, James Coleman aportó a la teoría del capital social a finales de la década de los 80, distinguiendo las formas en que se presenta el capital social entre los actores y la estructura.

Para Coleman (2011), el capital social se define por su función, en tanto que facilita ciertas acciones de los individuos que se encuentran dentro de la estructura. Señala que, al igual que otras formas de capital, el capital social es productivo y hace posible el alcance de ciertos fines que no podrían obtenerse sin él. “Igual que el capital físico y humano, el capital social no es totalmente intercambiable; solo lo es en relación con actividades concretas” (Coleman, p. 386).

³ Robert Putnam en su libro *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana* (2002) desarrolla el recorrido histórico de la utilización del concepto de capital social.

⁴ “El campo es una estructura determinada de la distribución de una determinada especie de capital. El capital puede ser la autoridad universitaria, el prestigio intelectual, el poder político, la fuerza física, según el campo de que se trate” (Bourdieu, 2000c, p. 139).

Con respecto a las organizaciones sociales, el autor sostiene que pudiendo haber sido creadas para unos propósitos específicos “puede fomentar también otros [beneficios], constituyendo así un capital social disponible para usarse. El fenómeno de la organización social, como capital social existente, llega a ser apropiada para nuevos propósitos” (Coleman, p. 397).

Finalmente, Robert Putnam establece categorías del capital social y el análisis sobre la manera en que el desarrollo y la evolución del capital social puede explicar procesos políticos, económicos y sociales en distintas sociedades. Afirma que “el capital social se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de las acciones coordinadas” (Putnam, 1993, p. 212).

El capital social expresado como la confianza, las normas y las redes, y entendido como recursos o como reservas comunitarias “tienden a reforzarse a sí mismos y a acumularse [en cuanto que] generan equilibrios sociales con altos niveles de cooperación, confianza, reciprocidad, compromiso cívico y bienestar colectivo” (Putnam, p. 225).

En relación al capital social vinculante, Putnam ejemplifica como una de ellas a “las organizaciones de carácter laboral, tanto sindicatos como organismos empresariales y profesionales [que] son un foco importante de solidaridad social, un mecanismo de ayuda mutua y experiencias compartidas” (Putnam, 2003, p. 14).

En suma, para obtener capital social, el requisito acordado por los tres principales referentes es la inversión de tiempo y un esfuerzo concertado por parte de las personas, la participación e interacción con otros individuos que se encuentren en el mismo grupo o comunidad y la importancia de las asociaciones.

El asociacionismo: es definido como una forma de participación política y su desempeño se vincula con la diversidad de formas de la acción colectiva (Ostrom & Ahn, 2003, p. 4). Implica la cooperación voluntaria entre personas que se organizan formalmente para lograr determinados intereses comunes (Ariño, 2004, p. 86).

Especialmente en las dos últimas décadas, principalmente en países de Europa y América Latina, se ha incrementado el asociacionismo expresado en diversas modalidades como la articulación (plataformas, coordinadoras, etc.); la demanda de espacios de participación ciudadana (consejos, foros, etc.), sumado a un discurso de valoración positiva de la solidaridad y la responsabilidad comunitaria. Además, la complejidad de las sociedades genera múltiples fuentes para el asociacionismo (Ariño, 2004, p. 89, p. 92).

Asimismo, la constitución de asociaciones de individuos en reemplazo del individuo que actúa de manera aislada en la esfera política es considerado un rasgo de la democracia actual y cuyo buen desempeño depende, en gran medida, del nivel de actividad y de articulación de las agrupaciones de personas (Schmitter, 2011).

Dimensión social de la exclusión

Análisis preliminares sobre
la participación y la estratificación
social en Paraguay

Sara Mabel Villalba
José Galeano Monti

Como se expresó anteriormente, a la exclusión social se la podría considerar en sus ejes económico, político o social. Este artículo se centra en este último, en vista a los objetivos propuestos.

Cada uno de los ejes a su vez se dividen en dimensiones, aspectos e indicadores respectivos⁵, tomando como base a los modelos teóricos de exclusión social más completos. Desde los modelos planteados por FOESSA (2008) y Subirats et al. (2005), sumados a otras bibliografías y aportes, se cuenta con un modelo integral que permite la medición de la exclusión social en distintos contextos. El eje social consta de dos dimensiones: conflicto social y anomia y aislamiento social.

Específicamente, la dimensión de conflicto social y anomia se articula a partir de cinco aspectos que son propuestos por FOESSA (2008) y Subirats et al. (2005): conflictos familiares, conductas asociales, conductas delictivas, estigmatización del territorio, y descohesión social.

Este último aspecto de esta dimensión, descohesión social, tiene el indicador de “asociacionismo”. Al respecto, Moriña Díez tiene en cuenta el indicador “escasez o debilidad de redes sociales”. Raya Díez (2006, p. 105) incluye al ámbito vital de las relaciones sociales, y Ziccardi (2008) tiene en cuenta entre los indicadores de exclusión social a “el aislamiento, la segregación residencial, la carencia y la mala calidad de las viviendas y de los servicios públicos en los barrios de las clases populares; (...) la discriminación política, institucional o étnico-lingüística que sufren algunos grupos sociales” (Ziccardi, 2008, p. 13).

Desde una perspectiva un tanto diferente se aproxima el estudio de la pobreza y la exclusión social... al ámbito relacional. En el mismo se destaca tanto el valor de la calidad como de la cantidad de lazos sociales, afirmando que “en la medida que una persona tiene una mayor cantidad de lazos sociales y estos son de calidad, será una persona más integrada en su comunidad y se sentirá más integrada y respetada”. (Raya Díez, 2006, p.102)

Haber nacido en un barrio con mala forma, o residir en él, marca negativamente a la persona y puede suponer una limitación de sus oportunidades, tanto a la hora de hacer nuevas amistades –en términos de capital social– como a la hora de encontrar un trabajo y hacer la entrevista –en términos de capital humano–. Porque el espacio físico traduce y crea desigualdades sociales de estatus. (Gil, 2002, p. 114)

⁵ En la propuesta de medición de exclusión en el Paraguay, el modelo se compone de 6 dimensiones, con 18 aspectos y 47 indicadores respectivos.

Metodología

El marco muestral de la encuesta de exclusión social, cuyos resultados sirven para este artículo, estuvo constituido por los segmentos resultados del “Pre censo Nacional de Población y Viviendas” de la capital y los departamentos San Pedro, Caaguazú, Itapúa, Alto Paraná y Central del Paraguay, ejecutada por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos del Paraguay (DGEEC)⁶, para el Censo Nacional de Población y Viviendas del año 2012.

La selección de la muestra con cobertura para la Capital y los departamentos seleccionados estuvo a cargo del Instituto Nacional de Estadística (INE), y aleatoriamente se escogió la población en sus respectivos hogares, con un muestreo estratificado y por conglomerado. La elaboración de la muestra representativa de la población del estudio equivale al 71,4 % de la población total del país. Además, el organismo estatal ha colaborado con el cálculo del denominado “factor de expansión”, que permite un ajuste de población, según las proyecciones del INE a la fecha de la encuesta. De esta manera aumenta la precisión de las estimaciones, así como la fiabilidad y validez del trabajo.

Para la muestra, los segmentos utilizados como Unidades Primarias de Muestreo, recomendadas y proporcionadas por el INE son los utilizados en la Encuesta Permanente de Hogares que permiten buena representatividad (coeficiente de variación inferior al 20 %).

En cuanto al tamaño de la muestra, se tomó un número alrededor de 4.000 viviendas (528 en Asunción, 984 en Central, 528 en San Pedro, 492 en Caaguazú, 792 en Alto Paraná y 624 en Itapúa). La muestra contempla un margen de error de $\pm 2,5$ %, para un nivel de confianza del 95 %.

Se utilizó el instrumento de cuestionario de exclusión social para el Paraguay como principal antecedente (Galeano Monti, 2017). La versión correspondiente al cuestionario de exclusión del presente estudio (2021) se compone de 102 variables, que se distribuye en 10 secciones (sociodemográficos, salud, educación, economía, participación política, ingresos, hogar/ economía, hogar/ vivienda, vivienda, social). El trabajo de campo se realizó entre el 12 de abril y el 8 de mayo de 2021, en 5 departamentos más la capital del país.

Con respecto a la estratificación de la población encuestada, se optó por emplear los datos de la publicación “Estratificación Socioeconómica de Segmentos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012”, elaborado por la DGEEC en 2018. De acuerdo con la publicación, la estratificación tiene como objetivo agrupar a los segmentos (Áreas de Trabajo Censal) en conjuntos, conforme a sus características socioeconómicas sobre las viviendas, los hogares y sus integrantes.

El documento, además, brinda información sobre la distribución de las Áreas de Trabajo Censal por nivel socioeconómico, para la ciudad de Asunción, los 17 departamentos por área urbana-rural y con desagregación distrital. Esto permite la caracterización de los departamentos seleccionados y de la ciudad de Asunción.

⁶ Actualmente la institución se denomina Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Las unidades de estratificación están constituidas por las Áreas de Trabajo Censal, dentro de las cuales se identifican como unidades de análisis las viviendas, los hogares, así como la población que reside en éstas. A partir de la aplicación de un algoritmo de estratificación se determinó el número óptimo de estratos considerando las variables que permiten establecer el bienestar en los siguientes ámbitos: educación, laboral, dependencia demográfica, Necesidades Básicas Insatisfechas, bienes del hogar, acceso a servicios básicos, materialidad de la vivienda y hacinamiento (DGEEC, 2018, pp. 11–12).

En el estudio de la DGEEC, las unidades primarias de muestreo han sido estratificadas por nivel socioeconómico en tres categorías: bajo, medio, alto. Estas mismas categorías fueron empleadas para el análisis de los resultados.

La estratificación (o categorización) constituye un modo de identificar a sectores de la población más vulnerables de un determinado territorio y que, por tanto, requieren atención especial a través de políticas públicas focalizadas. La estratificación social es abordada por diversas teorías⁷. Específicamente, una de las definiciones de estrato señala que es “una categoría de personas que ocupan una posición similar en una escala que jerarquiza ciertas categorías propias de una situación, como pueden ser el ingreso, el prestigio o el estilo de vida” (Frances-García, 2009, p. 46).

Análisis: Pertenencia a asociaciones y modalidades de participación en Paraguay

En el presente estudio se recogió información respecto al tipo de asociaciones en las que participan las personas en la capital y en los cinco departamentos del Paraguay, seleccionados para la investigación. Se realizó la consulta referente a la participación en asociaciones, organizaciones y grupos voluntarios de diversa índole y naturaleza⁸. Además, se buscó identificar y medir la modalidad de la participación, considerando las categorías: activa o nominal.

En líneas generales, el estudio evidenció el bajo nivel de participación de la población paraguaya en las diversas asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, tal como puede observarse en la Tabla 1. La medición mostró porcentajes menores al 10 % de la población encuestada, incluyendo a los tres estratos: bajo, alto y medio.

⁷ Las teorías sobre estratificación provienen de dos corrientes principales: la teoría marxista que establece que las clases sociales están en función de quien posee y controla los medios de producción, y la teoría weberiana que postula que las clases se basan en condiciones económicas objetivas (Zamudio et al, 2018, p. 260)

⁸ La consulta estuvo basada en una lista preliminar de tipos de organizaciones. Específicamente, a las personas encuestadas se les planteó: “Ahora le voy a leer una lista de organizaciones y grupos voluntarios, ¿podría decirme si es miembro activo, inactivo o si no es miembro de cada una de ellas?”

Tipo de asociación/ organización	Estratos			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Partidos políticos	9,70 %	9,50 %	9,50 %	9,60 %
Asociaciones religiosas	7,10 %	7,80 %	6,00 %	7,00 %
Asociaciones vecinales	4,10 %	5,50 %	5,30 %	5,00 %
Organizaciones deportivas	3,70 %	4,40 %	3,50 %	3,90 %
Cooperativa	2,60 %	2,30 %	5,10 %	3,20 %
Sindicatos	1,70 %	3,30 %	3,20 %	2,80 %
Asociaciones educativas	2,20 %	2,90 %	2,40 %	2,50 %
Asociaciones de mujeres	1,90 %	2,70 %	2,10 %	2,20 %
Asociaciones profesionales	1,40 %	1,10 %	2,50 %	1,60 %
Asociaciones de jóvenes	1,20 %	1,10 %	1,10 %	1,20 %
Colegios cívicos	1,20 %	1,10 %	1,50 %	1,20 %
Asociaciones de personas mayores	0,60 %	0,90 %	1,30 %	0,90 %
Organizaciones ecologistas	0,50 %	0,80 %	0,70 %	0,70 %

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1.
 Participación en asociaciones,
 por estrato

En efecto, en el contexto regional, Paraguay es considerado un país con un bajo nivel de organización y asociación de las personas. Por ejemplo, Paraguay se encuentra entre los países con menor tasa de sindicalización, con el 7 % de la población, frente al 30 % en Uruguay, 28 % en Argentina, 20 % en Chile, 19 % en Brasil (Tomada, Schleser & Maito, 2018), 15 % en Chile y 14 % en México (OCDE, s/f). Además, en determinados países –Argentina, Uruguay y México– existen políticas públicas impulsadas por los gobiernos para promover, financiar y facilitar las actividades de las asociaciones y organizaciones de la sociedad civil (Fundar, 2013), situación que no se desarrolla en Paraguay.

Una de las principales dificultades para la identificación de causas o motivos del bajo nivel de asociacionismo y participación en organizaciones consiste en la falta de información estadística. En general, no existen investigaciones sobre el tema del asociacionismo en Paraguay, a excepción de unos pocos estudios respecto a la naturaleza y estructura de las organizaciones no gubernamentales (Bareiro et al., 2005), las asociaciones circunscriptas a la zona metropolitana de Asunción (Gómez Romero, 2014) o la visión de las organizaciones populares con respecto a la reforma del Estado (Irala, 2020)⁹.

La mencionada escasez de investigaciones implica serias dificultades para determinar posibles causas del bajo nivel de asociacionismo en Paraguay. No

⁹ Sí se han realizado estudios referentes sobre algunas modalidades de asociaciones como por ejemplo organizaciones campesinas y comités de productores (Fogel, 2001; 2006; Larrouqué et al, 2020; Riquelme, 2011; 2019), cooperativas (Vargas y Nacimiento, 2000), sindicatos (Céspedes, 2001; González Bozzolasco, 2013), organizaciones de mujeres (MIPY, 2014; Ramírez, 2020).

obstante, algunos indicios permiten relacionar este hecho con factores históricos, dada la represión y desarticulación de las organizaciones de la sociedad civil y de partidos, en todo el país, registrada durante la dictadura de 35 años de Alfredo Stroessner (1954–1989). Luego del derrocamiento de la dictadura, mediante un golpe de Estado en 1989, se inició el periodo de transición democrática y se conformaron una diversidad de organizaciones sociales (Yuste, 2005), a lo largo de tres décadas. No obstante, hace una década aproximadamente, se nota un decrecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Varias de las organizaciones más importantes que conformaban movimientos sociales, como el movimiento campesino, han quedado debilitados debido a la cooptación o represión estatal, entre otros factores (Köhn & Martens, 2005; Areco & Palau, 2016; Rojas, 2016).

La situación mencionada ha generado resabios para la participación especialmente en el sector rural de la zona norte del país, que se encuentra militarizada, y donde las personas que integran las organizaciones sociales tienen dificultades para reunirse y realizar trabajo gremial debido a las imputaciones selectivas (CODEHUPY, 2021). Estas situaciones se generan pese a que existe un marco legal que protege el derecho a la libertad de asociación, que incluso se encuentra incluido en la Constitución de la República del Paraguay.

Por otro lado, el presente estudio evidencia que el mayor nivel de participación de la población paraguaya se registra en los partidos políticos, en las asociaciones religiosas y en las comisiones vecinales. El 10 % de las personas encuestadas manifestó ser integrante de los partidos políticos, el 7 % participa en asociaciones religiosas, y el 5 % en comisiones vecinales. No obstante, en general, estos porcentajes representan un bajo nivel de incorporación y participación en las mencionadas organizaciones.

Conforme al marco teórico sobre exclusión social y capital social, las expresiones de participación y organización de las personas son inferiores en la población excluida, dado que cuentan con menores recursos o capital social, económico, y político. Si bien los resultados están organizados conforme a los estratos de la capital y de cinco departamentos del Paraguay, a grandes rasgos se encuentra que el estrato bajo es en donde existe mayor nivel de exclusión social (Villalba, Arias & Galeano, 2021).

En cuanto al nivel de participación según la naturaleza de las organizaciones, el estudio muestra, según lo registrado en la Tabla 1, que en el estrato bajo se encuentran los niveles más bajos de participación en sindicatos (1,7 %), organizaciones ecologistas (0,5 %), asociaciones de mujeres (1,9 %), asociaciones de personas mayores (0,6 %) y en asociaciones educativas (2,2 %).

Es notoria la concentración de los niveles más altos de participación en general en el estrato medio, como puede apreciarse en la Tabla 1. Específicamente se registra mayor participación en las siguientes organizaciones: asociaciones religiosas (7,8 %), asociaciones vecinales (5,5 %), organizaciones deportivas (4,4 %), sindicatos (3,3 %), asociaciones educativas (2,9 %), asociaciones de mujeres (2,7 %) y organizaciones ecologistas (0,8 %). No obstante, en este es-

trato se registran niveles inferiores de participación al de otros estratos en los partidos políticos (9,5 %), cooperativas (2,3 %), asociaciones profesionales (1,1 %), asociaciones de jóvenes (1,1 %) y colegios cívicos (1,1 %).

Por último, en el estrato alto se encuentran niveles superiores de participación, en relación a los otros estratos, en organizaciones como: cooperativas (5,1 %), sindicatos (3,2 %), asociaciones profesionales (2,5 %), colegios cívicos (1,5 %) y asociaciones de personas mayores (1,3 %). Sin embargo, en el estrato alto se registran menores niveles de participación en partidos políticos (9,5 %), asociaciones religiosas (6,0 %), organizaciones deportivas (3,5 %) y asociaciones de jóvenes (1,1 %).

Los resultados muestran que existe una relación entre la participación en distintos tipos de organizaciones y asociaciones conforme a los estratos. Específicamente se pueden ver los siguientes resultados:

- El estrato bajo participa más que los otros estratos –aunque la diferencia es leve– en organizaciones políticas (partidos políticos).
- El estrato medio participa más que los otros estratos en organizaciones de tipo social (religiosas, vecinales, deportivas, educativas, de mujeres y ecologistas), así como de tipo económico y laboral (sindicatos).
- El estrato alto participa mayormente que los otros estratos en organizaciones de tipo económico y laborales (cooperativa, asociaciones profesionales, colegios cívicos).

Participación activa o nominal

En el estudio también se buscó identificar y medir la modalidad de la participación, considerando las categorías de: activa o nominal. Para estimar la participación activa de las personas encuestadas –quienes manifestaron ser dirigentes o miembros de las organizaciones– se consideró la asistencia a las reuniones y eventos. Por el contrario, para determinar si la participación era únicamente nominal se tuvo en cuenta la no asistencia a reuniones y eventos¹⁰.

Específicamente con respecto a la participación en reuniones, el 61,1 % de las personas encuestadas respondió afirmativamente y el 38,9 % respondió negativamente. Del estrato bajo respondieron que sí un total de 58,6 %; del estrato medio, 65,8 % y del estrato alto 57,8 %.

¹⁰ Específicamente, a las personas encuestadas se les plantearon dos preguntas: “¿Participa de las reuniones del grupo, organización? ¿Participa en los eventos de los grupos y/o de la organización?”

De manera concreta, con respecto a la participación en eventos, un 62,8 % de las personas encuestadas respondió que sí participa y un 37,2 % que no participa.

	Estrato			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Si	58,6 %	65,8 %	57,8 %	61,1 %
No	41,4 %	34,2 %	42,2 %	38,9 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración propia.

	Estrato			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Si	57,9 %	66,8 %	62,0 %	62,8 %
No	42,1 %	33,2 %	38,0 %	37,2 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración propia.

Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay

Sara Mabel Villalba
José Galeano Monti

Tabla 2.
Participación en reuniones de la organización, por estrato

Tabla 3.
Participación en eventos de la organización, por estrato

Conclusiones

En el artículo –basado en la investigación mencionada– se analizaron aspectos escasamente abordados en investigaciones sobre Paraguay, referentes al asociacionismo y la participación de la población en asociaciones y organizaciones de la sociedad civil. Los resultados de la investigación permiten mostrar las diferencias en cuanto a asociatividad y participación efectiva en organizaciones entre los diferentes estratos socioeconómicos (alto, medio y bajo) de la población encuestada. Se constituye en un estudio preliminar sobre la participación en asociaciones y organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con la estratificación social en Paraguay.

En general, resulta llamativo el bajo nivel de participación registrado en el país en las diversas asociaciones, que representan porcentajes menores al 10 % de la población encuestada, incluyendo a los tres estratos: bajo, medio y alto. Esta situación resulta gráfica al ubicar al Paraguay en contexto regional, dado que se caracteriza como un país con un bajo nivel de organización y asociación de las personas.

Conforme con los resultados, en términos generales, los mayores niveles de organización y asociación se registran en el estrato medio. Ahora bien, al diferenciar por el ámbito y tipo de organizaciones, se observa que en el estrato medio existen mayores niveles en la participación en las asociaciones y orga-

nizaciones de tipo social y en algunos de tipo económico. A la vez, en el estrato alto se registra más participación en las organizaciones y asociaciones de tipo económico. En tanto que en el estrato bajo –aunque con una mínima diferencia– se encuentra el mayor nivel de participación en las asociaciones políticas.

Esta situación da cuenta de la manera en que las personas de diferentes estratos cuentan con mayor o menor capital o recursos conforme a la mayor o menor situación de exclusión social, materializándose sobre todo claramente en el estrato bajo como el grupo que participa en menor medida en organizaciones y asociaciones de tipo social y económico.

Estos resultados preliminares generan una serie de interrogantes que pueden servir de guías para otras investigaciones posteriores respecto a las posibles causas de bajo nivel de asociacionismo. ¿Qué factores incentivan o desmotivan a las personas para asociarse en Paraguay? ¿Es la exclusión social una de las principales causas de esta situación? ¿Por qué algunos tipos de organizaciones consiguen adherir a más integrantes? ¿Cuál es el rol del Estado para la promoción de una mayor participación, organización y asociación?

Asimismo, este estudio se constituye en punto de partida para investigaciones centradas específicamente en esclarecer las causas del bajo nivel de asociacionismo en Paraguay. Una eventual hipótesis para futuros estudio podría plantear el bajo nivel de asociacionismo como una expresión de la exclusión relacionado con factores políticos, históricos y de desarrollo rural.

En resumen, la exclusión social se manifiesta de múltiples formas y se constituye en una grave problemática que afecta al Paraguay y que perjudica a gran parte de la población, deteriorando sus condiciones de vida debido al incumplimiento de sus derechos fundamentales. De manera específica, esta situación también implica la escasa participación de las personas en asociaciones y organizaciones, lo cual puede influir negativamente en la vigencia misma del sistema democrático nacional.

Referencias

Areco, A. & Palau, M. (2016). *Judicialización y violencia contra la lucha campesina. Casos de criminalización en el periodo 2013–2015*. Asunción: Base Investigaciones Sociales/Misereor.

Ariño, A. (2004). Asociacionismo, ciudadanía y bienestar social. *Papers. Revista de Sociología*, no. 74, pp. 85–110.

Bareiro, L., Soto, C., Riquelme, Q. & Vilalba, R. (2004). Sociedad civil y construcción democrática en el Paraguay. En: María do Carmo Albuquerque (Coord.), *La construcción democrática desde abajo en el Cono Sur*. San Pablo: Polis.

BBC (2019). Protestas en Bolivia tras la cuestionada victoria de Evo Morales: cómo se radicalizaron las manifestaciones y la violencia en el país. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50333889>.

Bourdieu, P. (2000a). *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Anagrama.

- Bourdieu, P. (2000b). *Poder, Derecho y Clases Sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. (2000c). *Cuestiones de sociología*. Madrid: Ediciones Istmo.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1992). *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Céspedes, R. (2001). El sindicalismo en la transición paraguaya. En J. Caballero & R. Céspedes R. (Comp.), *Realidad Social en el Paraguay*. Asunción: CEADUC.
- Coleman, J. (2011). *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) (2021). *Misión de observación sobre la situación de los derechos humanos en la zona norte*. Informe final. Asunción.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2018). *Estratificación Socioeconómica de Segmentos del Censo Nacional de Población y Viviendas 2012*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- El Comercio (2019). Los 11 días de paro que volvieron a la realidad al Ecuador. Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/paro-ecuador-realidad-economia-conaie.html>.
- Estébanez, P. et al. (2002). *Exclusión Social y Salud: Balance y Perspectivas*. Barcelona: Icaria.
- Expansión (s/f). *Índice de Desarrollo Humano – IDH*. Recuperado de <https://datosmacro.expansion.com/idh>.
- FOESSA (2008). *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Fogel, R. (2006). Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay. En CLACSO (Ed.), *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.
- Fogel, R. (2001). Los movimientos y la democratización en nuestra sociedad. En J. Caballero & R. Céspedes (Comps.), *Realidad Social del Paraguay*. Asunción: CIDSEP/CEADUC/Konrad Adenauer Stiftung.
- Francés-García, F. (2009). Elementos para el estudio de la estratificación social en las sociedades avanzadas: estrategias operativas. *Obets*, no. 3, pp. 43–57.
- Fundar (2013). *Participación ciudadana en América Latina: Innovaciones para fortalecer la gobernanza*. Recuperado de <http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/2013/06/Guide-GOV-revisado.pdf>.
- Galeano Monti, J. (2016). *Territorios de Exclusión*. Asunción: Arandura.
- Gil, F. (2002). *La exclusión social*. Barcelona: Ariel.
- González Bozzolasco, I. (2013). *El nuevo despertar. Breve historia del Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (1985–1989)*. Asunción: Novapolis.
- Gómez Romero, C. (2014). Una aproximación a la asociatividad local y el capital social en la zona metropolitana de Asunción. *REVICSO*, no. 1(2), pp. 7–28.
- Irala, A. (2020). *Reforma del Estado y organizaciones populares*. Asunción: Base Investigaciones Sociales/Fundación Rosa Luxemburgo.
- Köhn, M. & Martens, J. (2005). Detenciones ilegales y arbitrarias: privaciones ilegítimas de

libertad afectan a más sectores organizados. En Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. *Informe de Derechos Humanos Paraguay 2005*. Asunción: CODEHUPY.

Laparra, M. & Pérez Eransus, B. (Coords.) (2008). La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación. En FOESSA, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.

LAPOP (2021). *Cultura política de la democracia en Paraguay y en las Américas 2021: Tomándole el pulso a la democracia*. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/ABPRY2021-Country-Report-Spa-Final-220519.pdf>.

Larrouqué, D., Mereles Pintos, R. & Tamayo Belda, E. (2020). Las organizaciones campesinas en Paraguay: Actores olvidados de la transición democrática (1989–2019). *Revue internationale des études du développement*, no. 244, pp. 97–119.

Moriña Díez, A. (2007). *La exclusión social: análisis y propuestas para su intervención*. Madrid: Fundación Alternativas.

OCDE (s/f). *Trade Union Dataset*. Recuperado de <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>.

ONU Derechos Humanos (s/f). *Informe sobre la misión a Chile 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019*. Recuperado de https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf.

Ostrom, E. & Ahn, T. K. (Eds.) (2003). *Foundations of Social Capital*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Padrón Durán, S. (2011). ¿Nuevas formas de exclusión social en niños? Consumo cultural infantil y procesos de urbanización de la pobreza en la capital cubana. En Di Virgilio, Otero & Boniolo (Coords.), *Pobreza urbana en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO.

Putnam, Robert D. (2002). *Solo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Putnam, Robert D. (1993). *Para hacer que la democracia funcione: la experiencia italiana en descentralización administrativa*. Caracas: Galac.

Ramírez, D. (2020). *SINTRADI. Protagonistas en la conquista de sus derechos laborales*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Raya Díez, E. (2006). *Indicadores de exclusión social. Una aproximación al estudio aplicado de la exclusión*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

Riquelme, Q. (2019). Rearticulación del movimiento campesino en Paraguay durante el período 1980–2016. *Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, no. 4, pp. 28–40.

Riquelme, Q. (2011). Paraguay: nuevo escenario para viejos conflictos. En J. Rebon (Ed.), *Una década en movimiento: luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Prometeo Libros.

Rojas, L. (2016). *Campesino Rape. Apuntes teóricos e históricos sobre el campesinado y la tierra en Paraguay*. Asunción: BASE-IS.

Sarasa, S. & Sales A. (2009). *Itinerarios y factores de exclusión social*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona / Universitat Pompeu Fabra /Fundación “La Caixa”.

Schmitter, P. (2011). The future of “real-existing” democracy. *Society and Economy*, no. 33(2), pp. 399–428.

Subirats, J. (Dir.) (2005). *Análisis de los factores de exclusión social*. Bilbao: Fundación BBVA.

The Washington Post (2019). Lo que 18 días de protestas dejaron en Ecuador. Recuperado de <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/07/14/paro-nacional-protestas-en-ecuador-2022-guillermo-lasso/>.

Tezanos, J. (2001). *Tendencias en desigualdad y exclusión social: tercer Foro sobre Tendencias Sociales*. Madrid: Sistema.

Tomada, C., Schleser, D. & Maito, M. (2018). Radiografía de la sindicalización en Argentina. Recuperado de <https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2018/10/sindicalizacion.pdf>

Vargas, A. & Nacimiento, Z. (2000). El cooperativismo en Paraguay: especial referencia a las cooperativas de producción. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, no. 34, abril, pp. 189–224.

Villalba, S., Arias, C. & Galeano Monti, J. (2021). *Territorios de exclusión 2021: Medición de la exclusión social en Asunción y cinco departamentos del Paraguay*. Asunción: Arandurá. Recuperado de https://www.academia.edu/65310742/Territorios_de_Exclusi%C3%B3n_2021

Yuste, J. (2005). Actores Sociales emergentes en la transición paraguaya. En M. Palau & A. Ortiz (Comp.), *Movimientos Sociales y expresión política*. Asunción: BASE IS – CEPAG – SPP.

Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En A. Ziccardi (Comp.), *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI*. Bogotá: Siglo del Hombre/ Clacso / Crop.

Zamudio-Sánchez, F. J., Cosmes-Martínez, W., Arana-Ovalle, R. I., Andrade-Barrera, M. A., Becerril-González, G. & Rodríguez-Esparza, L. J. (2018). Una estratificación socioeconómica para comparar dos momentos del desarrollo en México: 1930-2010. *Economía, sociedad y territorio*, no. 18(56), pp. 259–289.

Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay

Sara Mabel Villalba
José Galeano Monti

Comparative Study of Deaths Related to COVID-19, Homicides, and Air Pollution in the Mexicali-Imperial County Cross-Border Region (2018–2020)

Estudio comparativo de muertes relacionadas con el COVID-19, homicidios y contaminación del aire en la región transfronteriza Mexicali-Imperial County (2018–2020)

*Zulia Yanzadig Orozco Reynoso**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
MÉXICO

✉ zulia.orozco@uabc.edu.mx

<https://orcid.org/0000-0002-5796-4164>

ABSTRACT

This comparative study analyzes the absolute numbers and death rates of air pollution-related fatal victims, intentional homicides, and COVID-19 losses from 2018 to 2020 in the Mexicali (Baja California, Mexico) and Imperial County (California, United States) cross-border region. The analysis is nourished with quantitative data from secondary sources, systematized by all three levels of government authorities in the case of Mexicali and federal authorities in the Imperial County case. Evidence reveals that air pollution, homicides, and COVID-19 have had a differential impact on both sides of the border. While the COVID-19 pandemic was devastating in multiple aspects, air pollution-related mortality rates in the Mexicali-Imperial County cross-border region were five times higher than those of COVID-19. Mexicali was the most distressed “side” of the border in absolute numbers. However, by population rate, Imperial County was the most disturbed. Therefore, this situation reflects a shared priority for state and municipal authorities on both sides of the border.

KEYWORDS: *bilateral study, cross-border, Mexicali-Imperial County, death rates, COVID-19.*

* Full Time Researcher at Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Baja California. Professor Orozco holds a Ph.D. in Urban Studies, an LLM, and a BSc. in Sociology. Her research interests are the Geography of Criminal Power and Illicit Markets.

RESUMEN

Este estudio comparativo analiza las cifras absolutas y las tasas de mortalidad de víctimas fatales por homicidios dolosos, COVID-19, y enfermedades relacionadas con la contaminación atmosférica, de 2018 a 2020, en la región transfronteriza de Mexicali (Baja California, México) y el Condado de Imperial (California, Estados Unidos). El análisis se nutre de datos cuantitativos de fuentes secundarias, sistematizados por autoridades de los tres niveles de gobierno para el caso de Mexicali, y federales para el caso del Condado de Imperial. La evidencia revela que la contaminación del aire, los homicidios dolosos y el COVID-19 han tenido un impacto diferencial en ambos lados de la frontera. Aunque la pandemia del COVID-19 fue devastadora en múltiples aspectos, la tasa de mortalidad relacionada con la contaminación atmosférica en la región transfronteriza Mexicali-Condado Imperial fue cinco veces superior a la del COVID-19. Mexicali fue el “lado” de la frontera más afectado en cifras absolutas. Sin embargo, por densidad poblacional, fue el condado de Imperial el más perturbado. Por lo tanto, esta situación refleja una prioridad compartida para las autoridades estatales y municipales de ambos lados de la frontera.

PALABRAS CLAVE: *estudio bilateral, transfronterizo, Mexicali-Imperial County, tasas de mortalidad, COVID-19.*

Introduction

In 2020, COVID-19 broke out in the world, paralyzing, among other things, the border between Mexico and the United States, starting in March. As a result, for the first time in the history of both nations, land ports of entry to the United States were partially¹ closed for over a year, offering a unique opportunity to understand border phenomena better (Diaz & Gonzalez, 2021). Through this manuscript, the author pretends to deliver a descriptive bilateral comparative analysis of intentional homicides, COVID-19, and air pollution-related fatal victims between 2018 and 2020. The border sister cities examined are Imperial County (California, United States) and Mexicali (Baja California, Mexico), before and during the SARS-CoV-2 global health crisis.

Intentional homicides, COVID-19, and air pollution-related fatal victims are social phenomena unconnected to each other but anchored in the microregion. In other words, both Mexicali and Imperial County have suffered fatalities related to air pollution and, more recently, to COVID-19. Of course, other border-crossing cities share this last event. Still, we thought it would be thought-provoking to take the pandemic and compare the seriousness of other local difficulties, such as air pollution and gun violence, that have skyrocketed death rates in recent years. This comparative research

¹ Only U.S. citizens and residents had access to the U.S. land ports of entry. In late 2021 Mexican border residents with visas were granted permission to cross.

aims to provide a panoramic analysis of deaths due to COVID-19, homicides, and diseases associated with air pollution. The article is structured into six sections: introduction, problematization, methodology, results, discussion, and final considerations.

Problematization

Mexicali is the capital city of Baja California, Mexico, the border state adjacent to California, United States. In 2020, the municipality of Mexicali had 1,049,792 inhabitants (49.6% women), while its neighbor, Imperial County, had a population of 179,702 residents (INEGI, 2020; U.S. Census, 2020). Mexicali is a young metropolitan area (Ley, 2012); unlike Brawley, El Centro, and Calexico, all small towns embedded in Imperial County cannot be understood without each other due to the socioeconomic interaction of the area (Perry, 2009). It is key to clarify that both study zones have an important and productive agricultural area, generally called “the valley”.

Until recent years, Mexicali was known for having above-average human development (Orozco & Hernandez, 2023). For example, in 2014, the UNDP (2014, p. 28) assigned a .746 human development index (1 being the highest score), positioning the city back then just below the metropolitan areas of Mexico City, Queretaro, and Nuevo Leon. On the other hand, on a scale from 0 to 100 (100 being the maximum value), Mexicali registered 57.12 points on the City Prosperity Index (UN-HABITAT, 2018). Meanwhile, according to Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), in 2020, the degree of social lag in Mexicali was very low (Coneval, 2020).

Regarding Imperial County, official data shows that one out of every four inhabitants lives in poverty. Moreover, it has an unemployment rate of 16%, well above California’s 4% state average (Parvini, 2019; DataUSA, 2022). Furthermore, according to official data, most people living in poverty are Hispanic (47.6%), followed by Whites (34.9%). In Imperial County, poverty is feminized. Except for the 15–24 age group, where males outnumber females, women are the most troubled from birth to death (DataUSA, 2022).

On the other hand, according to the last controlled survey of drug consumers in Mexicali, from 2016 to 2017, most of them used tobacco, alcohol, and marijuana simultaneously. Similarly, of the total sample, one of each two consumed methamphetamines, while four in every ten consumed cocaine (CIJ, 2017). Unfortunately, there is no recent data, so it is impossible to elaborate on drug consumption rates in the capital city. However, authorities recently registered a seizure increase of psychotropic substances, which can be interpreted as a vaster product supply chain in the illicit market. On the other hand, in 2016, Imperial County registered a rate of opioid misuse of 6.5 per 100 people and an estimated 343 methadone patients per 100 thousand people (Clemans-Cope, Epstein & Wissoker, 2018).

There seems to be a correlation in this case – the more significant the increase in drug seizures, the greater the number of intentional homicides. Homicidal violence has escalated dramatically in Mexicali, once characterized as a peaceful and prosperous border city. In 2020, as the COVID-19 pandemic surged, gun deaths related to organized crime broke records. For example, in Mexicali, there was a 43% increase compared to the previous year, reflecting a rise in the homicide rate from 14.38 to 19.62 victims per 100,000 inhabitants (Table 1).

However, Imperial County is not far behind. Although the figures are not dramatic compared to other nearby cities (e.g., Los Angeles), the homicide rate is exceptionally high, similar to that of Central American countries back in 2011, such as Honduras (Table 2). Therefore, it can be stated that homicidal violence is a significant problem in the bilateral area.

Table 1.
 Intentional homicides in
 Mexicali, Baja California
 (2018–2020)

Year	2018	2019	2020
Intentional homicides	151	144	206
% Difference	N/A	-4.64%	43%
Rate	14.38	13.71	19.62

Source: Own elaboration with data of SSCBC

Table 2.
 Homicides in Imperial
 County, California
 (2018–2020)

Year	2018	2019	2020
Intentional homicides	121	108	126
% Difference	N/A	-10.75%	16.66%
Rate	67.33	60.09	70.11

Source: Own elaboration with data of CDC WONDER

Nevertheless, the problem which historically characterized the area on both sides of the border is high levels of air pollution. According to specialists, Mexicali is one of the most air-polluted cities in the country and even in the northern hemisphere (Quintero et al., 2010; Martinez, 2019). Among others, air pollution is caused by multiple factors such as car smog, factory emissions, sand, and dust due to the composition and nature of the soil in Mexicali and Imperial County (Quintero & Tovar, 2019, p. 251).

According to Quintero and Tovar (2019, pp. 253–257), other causes of air pollution are agricultural burning, unpaved roads, electric power generation, and mixed human and animal wastes. Even more, two major factors should be added to the equation: 1) Mexicali has a dry and arid climate during most of the year, displaying urban heat islands throughout the city (García-Cueto, Jáuregui-Ostos & Toudert Tejeda-Martinez, 2007); and 2) Mexicali’s altitude ranges from ten meters above sea level (e.g., Islas Agrarias) to three meters below sea level (e.g., Santa Isabel), a geographic condition that possibly hinders particulate matter dispersal throughout the urban sprawl due to the

lack of fresh air flow in a dry and arid climate, that, on the contrary, delivers dry fugitive windblown dust (Alvarez, 2017; Gobierno de Mexicali, 2022).

To understand the size of the environmental problem, Quintero and Tovar (2019, p. 252) make a municipal comparison of Baja California’s emission percentage in the atmosphere during 2014, as seen below in Table 3. Indeed, according to the specialists, Mexicali produces over half of the state’s PM₁₀ and PM_{2.5} emissions, which profoundly damages people’s health (European Commission, 2014).

Municipality	Percentage						
	PM ₁₀	PM _{2.5}	SO ₂	NO ₂	ROG	CO ₂	NH ₃
Ensenada	29.1	27.6	41.3	28.3	23.2	16.8	17.1
Mexicali	55.0	52.9	20.9	32.7	35.8	34.6	48.8
Tecate	3.5	3.3	15.8	4.0	2.9	3.6	3.8
Tijuana	9.8	10.3	18.2	27.0	35.1	39.3	26.3
Rosarito	2.6	5.9	3.8	8.0	3.0	5.7	4.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Table 3. Percentage of emissions by the municipality in Baja California (2014)

Source: M. Quintero & A. Tovar (2019), Plan de contingencias ambientales atmosféricas urbanas at J. Ley & F. Denegri (Coord.), *Ciudad y sustentabilidad. Riesgos urbanos*. Mexico: UABC.

Regarding Imperial County, air pollution is measured by tons per day; therefore, a complete comparison with Mexicali is unavailable due to the lack of data (e.g., percentages in US-bound and tons per day in Mexican-bound). However, even with the previous mismatch, it is known that Imperial County authorities have reduced the PM₁₀ emission by over 50% (from 96 to 46 µg/m³) in recent years (Imperial County, 2018, p. 3). The PM₁₀ comprehends soil, dust, silica, salts, pollen, and tire rubber (Imperial County, 2018, p. 17).

Despite efforts, emissions are expected to increase slightly in the incoming years until 2030. Furthermore, unlike in Mexicali, in Imperial County, fugitive windblown dust is the leading air pollution agent of PM₁₀, as shown in Table 4. Other significant causes are unpaved roads, farming operations, and mineral processes. Unfortunately, official sources consulted do not refer to the outlook and possible decrease of PM_{2.5}, which is even more harmful to people’s health due to the fine size and the type of substance, such as sulfates, nitrates, ammonia, carbon, and organics (Imperial County, 2018, p. 17).

U.S. authorities and specialists say air pollution affects people’s health, particularly those with a vulnerable respiratory system, although not exclusively (NIH, 2022; Zhu et al., 2019). In addition, although air pollution is unconsidered a direct death cause, scientific studies reveal it as a critical factor that triggers a series of chronic degenerative diseases and comorbidities in the population, such as respiratory and cardiovascular diseases and cancer (Evelyn et al., 2021; NIH, 2022).

Category	2018	2019	2020
Electric Utilities	.09	.09	.09
Manufacturing and Industrial	.03	.03	.03
Food and Agricultural Processing	.01	.00	.00
Service and Commercial	.07	.07	.08
Food and Agriculture	.31	.32	.32
Mineral Processes	3.95	4.08	4.22
Other (Industrial Processes)	.01	.01	.01
Residential Fuel Combustion	.05	.05	.05
Farming Operations	8.37	8.31	8.25
Construction and Demolition	3.29	3.40	3.51
Paved Road Dust	1.27	1.24	1.28
Unpaved Road Dust	51.85	51.84	51.83
Fugitive Windblown Dust	212.51	212.50	212.50
Managed Burning and Disposal	1.27	1.26	1.25
Cooking	.09	.09	.09
On-road Mobile	.44	.43	.44
Another mobile	1.05	1.05	1.04
Total	284.65	284.77	284.99

Table 4.
PM₁₀ future year inventory
for Imperial County
(tons per day)

Source: Imperial County (2018) The Imperial County Air Pollution Control District is requesting the Air Pollution Control District Board of Directors to hold a public hearing, <https://apcd.imperialcounty.org/wp-content/uploads/2020/01/2018PM10PlanBoardPacket.pdf>

It is worth mentioning that toxic substances such as SO₂, NO₂, PM₁₀, PM_{2.5}, and CO₂ – condensed in populated metropolitan areas, with motor vehicle traffic, industrial activity, stressful lifestyles, and smoking habit – are associated with obstructive pulmonary diseases, asthma, acute respiratory infections, pericardial venous insufficiency, cerebrovascular hemorrhages, ischemic heart disease, arterial hypertension, breast cancer, leukemia, non-Hodgkin's lymphoma, lung cancer, fetal death, and maternal mortality (Wang et al., 2019; Zhu et al., 2019; NIH, 2022). Indeed, there is no fatal disease produced by air pollution but rather comorbidities, typical of spaces polluted by SO₂, NO₂, PM₁₀, PM_{2.5}, and CO₂.

In this context of air pollution and homicidal violence, COVID-19 adds to the equation. SARS-CoV-2 is an infectious disease that spreads quickly among the population. It affects people differently, generating mild, moderate, and fatal symptoms. The signs are usually cough, fever, tiredness, and loss of taste or smell. The virus is harmful when it incubates in the lungs, inflaming the alveoli. The patient's health is compromised and put at risk when the virus decreases the lung function autonomy, resulting in death. In this sense, people

with a vulnerable respiratory system, among others, become targets of the virus (Zhou et al., 2021; Derwich and Orozco, 2021).

The research results analyze COVID-19, intentional homicides, and air pollution-related fatal victims in Mexicali (Baja California) and Imperial County (California) before and during the pandemic. The temporary closure of the land ports of entry to the United States was a unique opportunity to understand bilateral dynamics, especially during the voluntary lockdown to prevent the virus from spreading worldwide. In addition, this research aims to identify – out of the three variables – which phenomenon disturbs the population the most in the cross-border region.

Methodology

This research runs a descriptive binational population comparative analysis between homicides, air pollution, and COVID-19 fatalities between 2018 and 2020. The border sister cities studied were Imperial County (California, United States) and Mexicali (Baja California, Mexico) before and during the SARS-CoV-2 health crisis. The analysis was nourished with quantitative data from secondary sources systematized by all three levels of government authorities in the case of Mexicali and federal authorities in the case of Imperial County.

Analyzing quantitative information with a binational approach naturally implies a methodological challenge (Carrillo et al., 2017). Unfortunately, local authorities and their teams generally do not share methodologies when systematizing data, which can happen due to many legitimate factors, including language difficulties, an unregistered phenomenon in the locality, the lack of budget, and others. Therefore, in methodological terms, the starting premise is that quantitative information is systematized differently on both sides of the border. In this recognition of voids, the bilateral context can examine in detail.

Even though obtaining public municipal-level segregated facts of COVID-19 fatalities on the Mexican side was challenging, the closest range data in the U. S.-bound was county-level. It should be clarified that multiple cities make a county; in this case, Imperial County is composed mainly of Brawley, Calexico, and El Centro, which, even joined together, are not as populated as their Mexican counterpart, Mexicali.²

COVID-19 fatalities data is recovered from the CDC WONDER database on the U.S. side. In contrast, there were two sources on the Mexican side: Conacyt (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) and the Baja California

² It is important to note two issues: 1) Brawley, Calexico, and El Centro are interconnected on a daily basis and cannot be understood without each other due to their proximity; 2) they are small urban localities, which individually do not yield relevant information that contrasts with Mexicali. Because of this and because CDC information is disaggregated by county, the data on one side of the border is municipal level and, on the other, county level.

Health Office. The first source provided a municipal-level database specialized in daily cases divided into confirmed, suspected, negative, and deaths (Conacyt, 2020). From this categorization, the focus was on fatalities. However, when writing this article, since the database did not cover the 12 months of 2020, Baja California Health Office, the second source, provided the remaining information with the exact characterization of the latter (SSBC, 2020).

Regarding homicide deaths on the Mexican side, the leading source was the public database of Baja California's law enforcement agency that delivers detailed figures (SSCBC, 2022). On the other hand, locating updated municipal-level statistics on air pollution-related deaths on the Mexican side was the main challenge of this research. Unfortunately, the only source was the municipal archives updated in a rough format (COPLADEMM, 2022).

Unfortunately, neither INEGI nor any other federal agency has disaggregated public information on this matter, making it an opportunity for authorities to work in greater detail. As for the U.S. side, our primary data source for both homicides and pollution-related deaths was CDC WONDER (CDC, 2022). The National Institute of Environmental Health Science (NIH, 2022) also complemented the second.

Therefore, the information was organized into three tabs in an Excel file: a) Mexicali, b) Imperial County, and c) Both. An initial section contains a table titled "frequent respiratory illnesses", in the first (Mexicali) and second (Imperial County) tabs. As mentioned above, high levels of air pollution link with certain diseases, which are divided here into three main blocks: I) respiratory disease, II) cardiovascular disease, and III) cancer (Jiang, Mei & Feng, 2016; NIH, 2022).

The respiratory disease block comprehends data related to the subsequent death causes: obstructive pulmonary diseases, chronic bronchitis, emphysema, asthma, and acute respiratory infections (Kurt, Zhang & Pinkerton, 2016). Cardiovascular diseases related to high levels of air pollution include pericardial venous insufficiency, cerebrovascular hemorrhages, ischemic heart disease, arterial hypertension, maternal mortality, and fetal death (NTP, 2019; NIH, 2022). The third and last block addresses breast cancer, leukemia, non-Hodgkin's lymphoma, and people with fatal lung cancer (DeVries, Kriebel & Sama, 2016; Manisalidis et al., 2020; NIH, 2022).

Likewise, in the first and second tab, a table contains COVID-19 and homicide fatal victims, as well as those for cancer, respiratory and cardiovascular disease for Mexicali and Imperial County, respectively. Again, the information is disaggregated by category and not as a group up to this point. Finally, in the third section of both tabs, a table summarizes the data in the following variables: a) frequent respiratory illnesses, b) COVID-19, and c) homicide fatalities from 2018 until 2020.

The third tab (Both) summarizes the binational information, as shown in figures 1–4. In this sense, the data goes from general to particular. For example, the first figure addresses all three variables in the cross-border context from

2018 to 2020. On the other hand, the following figure focuses only on the first variable – diseases related to air pollution – while the third figure focuses on the third variable: homicides. Likewise, the latter has a binational approach from 2018 to 2020. Finally, Figure 4 summarizes a chaotic year: on the one hand, the pandemic, and on the other, Mexicali’s massive increase in homicides, parallel to the chronic air pollution on both sides of the border. As can be seen, Mexicali and Imperial County were affected in all three study categories. Still, Mexicali was undoubtedly the most distressed of the two cities in both rate and absolute numbers.

A contribution intended to achieve through this binational descriptive research is to contextualize the seriousness of air pollution and other extreme situations in the cross-border region. These include extraordinary crises, such as a pandemic, in which practically everything was unknown about the virus, except its high fatality risk. Also, within this context, the description allows us to identify the types of fatalities recorded on each side of the border for decision-makers to implement social policies and programs according to needs within a cross-border approach.

Before concluding this section, it is essential to point out that official sources reviewed for both case studies deliberately presented missing data. Both CDC and Mexicali local archives reported sensitive information; therefore, the institutions marked with an asterisk the number of fatal victims due to maternal mortality, fetal death, leukemia, and non-Hodgkin’s lymphoma patients on both sides of the border. Again, it avoids stigmatization and victimizing the patient and their families. Therefore, the absolute number of fatalities related to diseases in the context of high levels of air pollution is most likely to be higher than those shown in figures 1, 2, and 4 for both sides of the border.

Also, it is important to state that this research does not calculate the risk or mortality associated with long-term exposure to high levels of air pollution through mathematical models. However, we recognize that multiple models bring researchers closer to a range of estimates per disease, encompassing mortality correlated to $PM_{2.5}$ long-term exposures (Burnnet et al., 2014; Cohen, 2018; OECD, 2021).

However, for this research, it was impossible to carry out the mortality formula $D_t^r = AF \cdot BD_t^r$ with $AF = \left(1 - \frac{1}{RE}\right)$. The main reason for that was the lack of official information – on both sides of the border – regarding $PM_{2.5}$ daily concentrations.

Nonetheless, even in the best-case scenario, considering the data availability, the model has several methodological flaws that would not fully explain the problem but rather a portion of it. Indeed, such a mathematical model considers only outdoor exposure, excluding indoor exposure, where $PM_{10-2.5}$ will also be filtered daily. According to specialists, indoor PM_{10} concentrations range from 63.5 ± 27.4 and 90.1 ± 33.5 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, while indoor $PM_{2.5}$ concentrations range from 39.4 ± 18.1 and 49.5 ± 18.2 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (Azam, Asadgol & Fahiminia, 2020).

This data is also estimated since the research was conducted in Tehran (Iran) between March and July 2016 (Azam, Asadgol & Fahiminia, 2020, p. 48).

Another methodological flaw of the model is that it does not include PM₁₀, which makes over half of the Mexicali-Imperial County annual emissions. In addition, the mortality calculated with this model excludes the soil, dust, silica, salts, pollen, and tire rubber, which is unfeasible given that, according to U.S. official data, 90% of PM₁₀ in Imperial County is related to unpaved road dust and fugitive windblown dust.

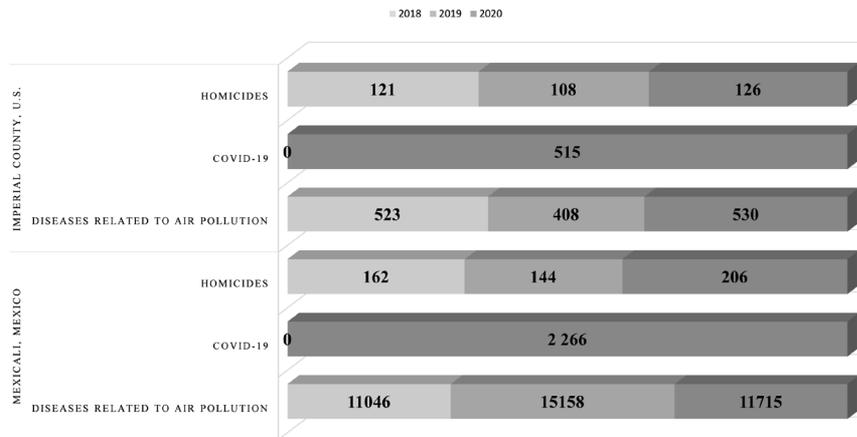
Although relevant, the scientific efforts are still estimates since data cannot be comprehensively applied locally or continuously during the year. For example, in 2015, the closest assessment of daily exposure to PM_{2.5} at a regional level (e.g., Latin America) was 17.5 µg/m³.

Last but not least, secondhand smoke should not be set aside as an important health hazard. According to Cohen et al. (2018, p. 9593): “the total particle dose from smoking a single cigarette is assumed equivalent to breathing an ambient atmosphere of 667 µg/m³ for 24 h”. According to an official survey of 2,324 Mexicali inhabitants, around 10% of respondents (6% male – 4% female) smoked tobacco (Observatorio Estatal de las Adicciones, 2017). For our bilateral case study, it is unknown whether air pollution-related fatalities were cigarette smokers or not. Therefore, this research addresses absolute numbers as a first approach to the cross-border problem, hoping future research can more accurately delimit the direct fraction of fatalities due to this situation.

Results

Figure 1 provides an overview of homicide in absolute numbers, COVID-19, and air pollution-related fatalities in the Mexicali-Imperial County cross-border region from 2018 to 2020. Both sides of the border saw an increase in the number of intentional homicide victims, although it grew by 143% in the Mexicali case. On the other hand, air pollution-related fatal victims in Imperial County remained similar. For example, in 2018, Mexicali registered a significant decrease, in 2020 – 23% less than the previous year – but not as much as in 2018. As can be seen, there is a higher fatal risk on the Mexican side for any of the three variables, but especially for air pollution, followed by COVID-19.

Figure 2 demonstrates that air pollution-related deaths are significantly higher on the Mexican side than on the U.S. side. For example, the death rate in Mexicali in 2018 was 1,052 victims per 100,000 inhabitants. One year later, in 2019, the rate increased to 1,443, and in 2020, the year of the pandemic, when the population was locked indoors to avoid the contagious virus, the rate decreased to 1,116 victims per 100,000 inhabitants. On the contrary, in Imperial County, the rate was significantly lower. In 2018, the death rate



Comparative Study of Deaths Related to COVID-19, Homicides, and Air Pollution in the Mexicali-Imperial County Cross-Border Region (2018–2020)

Zulia Yanzadig Orozco Reynoso

Figure 1. Homicide, COVID-19, and pollution deaths in Mexicali (Baja California) and Imperial County (2018–2020)

Source: Own elaboration with DATA of SSCBC, Conacyt, Baja California Health Office, COPLADEMM, NIH, and CDC WONDER

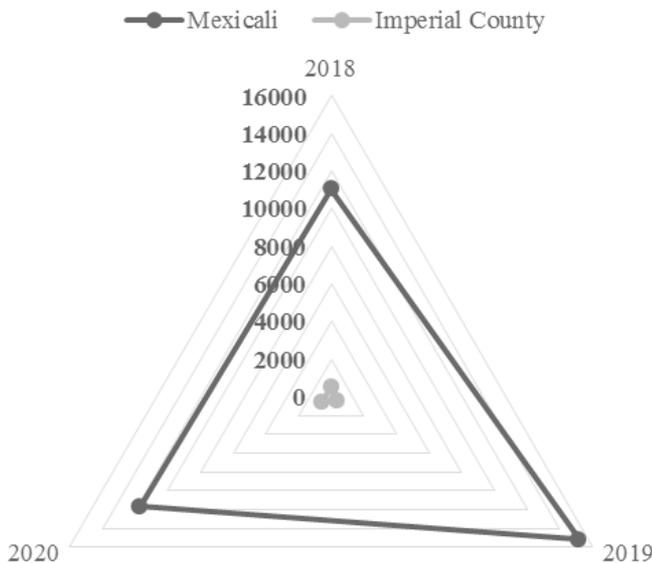


Figure 2. Air pollution deaths in Mexicali (Baja California) and Imperial County (California) 2018–2020

Source: Own elaboration with data of COPLADEMM, NIH, and CDC WONDER

related to high levels of air pollution was 291 per 100,000 inhabitants. In 2019 it was 227; in 2020, it was 295 per 100,000 inhabitants. Indeed, that is three times less than their southern neighbors.

In Figure 3, we find that, during 2020, there was an upward trend in homicides in Mexicali in absolute numbers. While the trend in Imperial County remains stable, on the Mexican side, the homicide rate related to organized crime has increased, since 2018, from 15.43 to 19.62 fatalities per 100,000 inhabitants by 2020. However, Imperial County’s homicide trend rate is very high. In 2018, the homicide rate was 67 for every 100,000 inhabitants, while two years later, in 2020, the rate increased to 70 victims. This ranks the county with one of the highest homicide rates in California and the United States (Gramlich, 2021; Montenegro, 2021). This point is interesting because although media outlets’ messages indicate that the Mexican side has the highest number of violent deaths, the insecurity crisis is on the U.S. side.

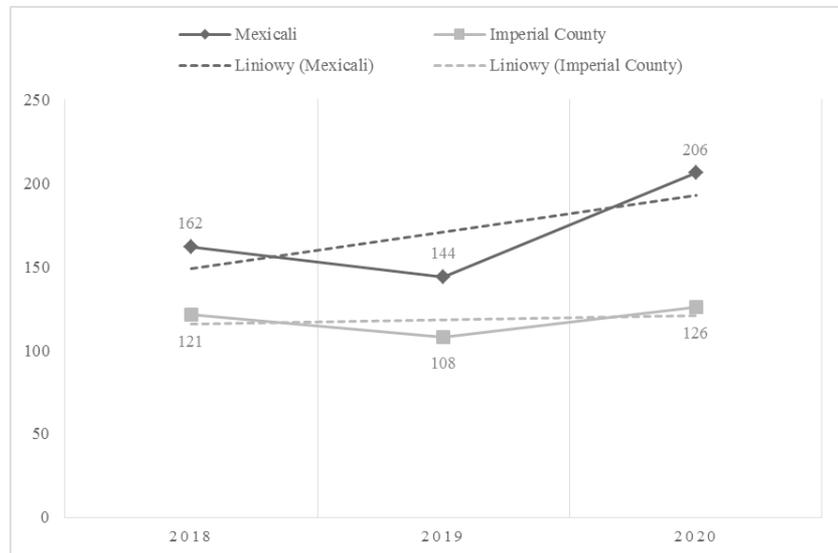


Figure 3.
Homicide deaths in Mexicali
and Imperial County
(2018–2020)

Source: Own elaboration with data of SSCBC and CDC WONDER

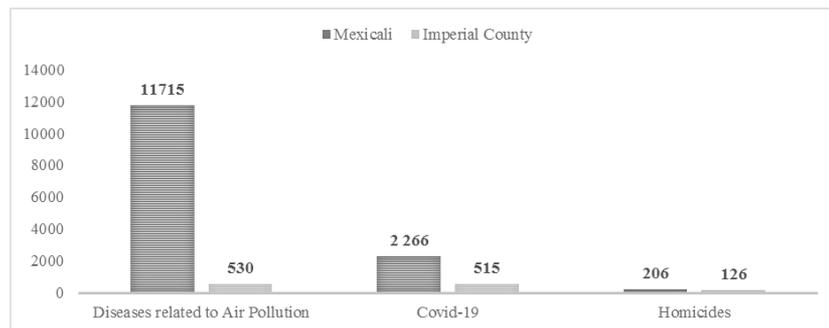


Figure 4.
Pollution, COVID-19, and
homicide deaths in absolute
numbers (2020)

Finally, Figure 4 summarizes the complexity of three cross-border phenomena that inequitably distress the Mexicali-Imperial County microregion. Indeed, authorities on both sides of the border have an unresolved multilevel shared responsibility for public security, health, and environmental matters. Official information shows that, back in 2020, the issue that distressed the population the most was air pollution-related deaths. The second place was for COVID-19, the lethal virus with no vaccine available to ease and contain the harm to public health. Lastly, homicide deaths are positioned in third place in the cross-border region as factors that alarm the community. Likewise, it is also important to emphasize that because Imperial County is less populated, the rates are higher than Mexicali, which has over a million inhabitants.

Comparative Study of Deaths Related to COVID-19, Homicides, and Air Pollution in the Mexicali-Imperial County Cross-Border Region (2018–2020)

Zulia Yanzadig Orozco Reynoso

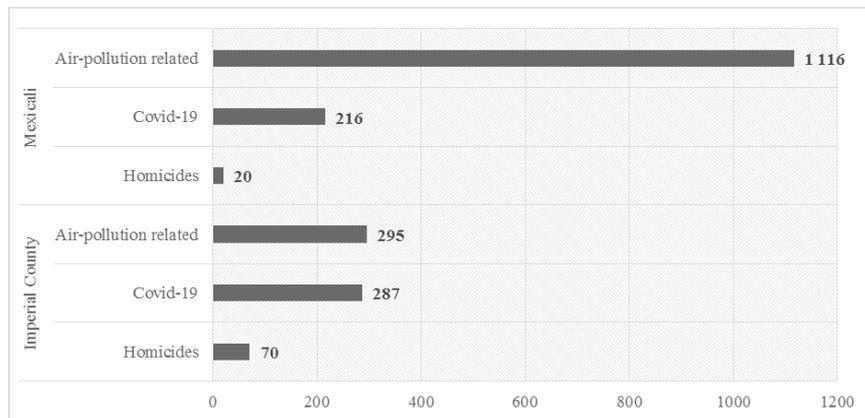


Figure 5. Pollution, COVID-19, and homicide death rate per 100,000 (2020)

Source: Own elaboration with data of SSCBC, Conacyt, Baja California Health Office, COPLADEMM, NIH, and CDC WONDER

Discussion

In Baja California, security has crushingly become a political priority over the past two decades, embodied through the *Plan Estatal de Desarrollo* (PED for its Spanish acronym), which is the main instrument guiding the state political agenda (Hernández et al., 2020, pp. 107–111; Arredondo et al., 2022; Ramos, 2022).

Nevertheless, this cannot be understood without acknowledging that during President Vicente Fox Quesada’s (2000–2006) and, mainly during Felipe Calderón Hinojosa’s (2006–2012) term, the homeland security compass started to anchor in the Mexican civilian government (Reyes et al., 2015; Morales & Perez, 2015). The main argument for such action was the underlying threat of criminal violence due to organized crime and civilian forces’ impunity, a hypothesis financed by the United States through the Mérida Initiative (Medeiros, 2022).

Even more, during Andrés Manuel López Obrador’s (2018–2024) administration, the National Guard was decreed as a security institution (DOF, 2019; Benítez & Gomez, 2021). This action increased Mexico’s security budget, further strengthening homeland security as a priority in all three-level government agendas. Meanwhile, since the September 11th terrorist attacks, the U.S. Customs has functioned under the homeland security scheme. Therefore, like many other border sister cities, the Mexicali-Imperial County cross-border region cannot escape urban space securitization.

It is inevitable to highlight the contradiction between some of the cross-border region’s social challenges and the heavy homeland security agenda design from Mexico City and Washington, D.C. For example, according to the research results, in 2019, the death rate due to air pollution-related diseases in Mexicali was as much as 103 times higher than the local homicide rate (Table 5).

Yet, Baja California’s public security budget for that year was 184 million dollars, while the health expenditure had a 22 million significant difference, bearing the 206-million-dollar bill (POBC, 2018b).³ Also, the City of Mexicali spent 55 million on public security in the same year; meanwhile, the healthcare budget was unknown (POBC, 2018a; Ortiz, 2022). Within a cross-border homeland security background, the Mexican state and city officially spent 239 million on security that year.

Table 5.
 Air pollution, homicides,
 and COVID-19 death rate in
 Mexicali & Imperial County
 per 100 000 inhabitants
 (2018-2020).

Imperial County, U.S.	Categories	2018	2019	2020
	Homicides	67	60	70
COVID-19	0	0	287	
Air pollution-related	291	227	295	
Mexicali, Mexico	Homicides	15	14	20
	COVID-19	0	0	216
	Air pollution-related	1,052	1,445	1,116

Source: Own elaboration with data of SSCBC, Conacyt, Baja California Health Office, COPLADEMM, NIH, and CDC WONDER

Similarly, even though the homicide death rate is lower than air pollution-related fatal victims (Table 5), in 2019, Imperial County invested 4 million dollars in law enforcement and public protection, in contrast to the 1.5 million in public health and social services (Imperial County, 2019). Correspondingly, in 2019 California had a 12.7-billion-dollar budget for public safety. Again, these are remarkable funds, contrasting with the 6.4 billion dollars to cover the statewide COVID-19 health crisis in 2020 (State of California, 2020; Legislative Analyst’s Office, 2020).

³ The exchange rate for 2019 was approximately 19 pesos per U.S. dollar.

To picture the size of the problem, in 2020, Mexicali (Baja California) recorded 1,116 fatal victims due to air-pollution-related illness per 100,000 inhabitants, whereas Imperial County (California) confirmed 295 cases. Worldwide, the average number of air pollution death is 85 victims per 100,000 inhabitants (Ritchie & Rose, 2021). Even though the governmental agenda focuses on a multi-billion-dollar investment in security, experience shows that – even in a critical situation such as the COVID-19 pandemic that paralyzed the world –, the Mexicali-Imperial County population has passed away mainly from a different cause instead of violence.

In that sense, political agenda priorities are not shared by the population. For decades, Mexico and the United States have financially supported a multi-billion-dollar security policy and agenda, far detached from the population's needs, worsening citizens' quality of life over time. Governments have also redefined new threats, like terrorism, organized crime, drugs, and migrants. Therefore, despite the mild differentiated impacts on the cross-border region, the general outcome is a public policy distant from citizens' needs. It is an agenda that re-victimizes and violates human rights, and far from seeking to improve the population's welfare, it produces necropolitics.

Final considerations

This manuscript delivers a descriptive bilateral comparative analysis of intentional homicides, COVID-19, and air pollution-related fatal victims between 2018 and 2020. The border sister cities examined are Imperial County (California, United States) and Mexicali (Baja California, Mexico), before and during the SARS-CoV-2 global health crisis. Even though analyzing quantitative data with a binational approach implies a methodological challenge, it is also an asset due to the data quality supported by all three levels of government authorities in the case of Mexicali and federal sources for the Imperial County case.

When writing this manuscript, there was no research regarding the lethal impact of COVID-19 in the Mexicali-Imperial County cross-border region, much less the pairing of these to air pollution or homicide deaths on both sides of the border. Consequently, the relevance of conducting this comparative and exploratory exercise is to have a panoramic overview of a unique and complex scenario. Nevertheless, with patience and creativity, valuable outcomes can be achieved for everyone: academics, policymakers, and citizens of a cross-border community.

The main limitations during the research were related to the jurisdiction where the official data was systematized. In addition to the different methodologies used, in the Mexican case, the approach was municipal, whereas, in the United States, it was a county scope. Although urban characteristics are slightly different, the fact is that both case studies are medium-sized twin cities with solid rural characteristics, making the comparative study feasible.

Furthermore, as the urban sprawl increases, municipal-level official data will become relevant for local tailor policies and programs.

Through this study, the author intends to contextualize the seriousness of air pollution and other extreme situations in the cross-border region, including extraordinary crises such as a pandemic. Within this intense background, the description allows us to identify the fatalities recorded on each side of the border for decision-makers to implement social policies and programs according to needs within a cross-border approach.

The research results show that Imperial County was fatally more violent, registering 70 victims in contrast to the 20 victims per 100,000 inhabitants in Mexicali. Likewise, COVID-19 is devastating on both sides of the border; even so, the most challenging impact was in Imperial County, recording 287 deaths per 100,000 residents. Still, neither of the two variables touched the population as much as deaths related to air pollution diseases, especially among Mexicans. In that case, they are five times higher than deaths due to COVID-19 in 2020.

Despite positioning homicides and insecurity as a priority on the public agenda, statistics demonstrate that the population is deeply affected by air pollution-related illnesses in the Mexicali-Imperial County cross-border region. In contrast to other cities on the U.S.-Mexican border, where homicidal violence is the main hazard factor, air pollution-related deaths are ranked well above other variables studied. Therefore, there should be a cross-border joint public agenda, prioritizing the attention on public health and public security in the second. Still, ideally, both approaches should be addressed to avoid risk to the population.

References

Álvarez, C. (2017). *Vientos de Santa Ana y tormentas de polvo en el noroeste de México*. Tesis de Maestría. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica.

Amaya, A. (2020). Inicio la campaña de vacunación contra el Covid-19 en Estados Unidos. Retrieved from <https://www.france24.com/es/ee-uu-y-canad%C3%A1/20201214-covid19-inicia-vacunaci%C3%B3n-estados-unidos>

Arredondo, J., Orozco, Z., Rodríguez, O. & Shirk, D. (2022) *Violent Crime and Public Security in Tijuana*. Retrieved from <https://justiceinmexico.org/publication/violent-crime-public-security-tijuana/>

Azam, H., Asadgol, Z. & Fahiminia, M. (2020). Indoor and outdoor concentration of PM10, PM2.5 and PM1 in residential building and evaluation of negative air ions (NAIs) in indoor PM removal. *Environmental Pollutants and Bioavailability*, vol. 32, Issue 1. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/citedby/10.1080/26395940.2020.1728198?scroll=top&eedAccess=true>

Banco Mundial (2016). *La contaminación atmosférica le cuesta USD 225 mil millones a la economía mundial*. Retrieved from <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2016/09/08/air-pollution-deaths-cost-global-economy-225-billion>

Benítez, R. & Gómez, E. (2021). *Fuerzas armadas, Guardia Nacional y violencia en México*. Retrieved from <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/18167.pdf>

Burnett, R. et al. (2014). An Integrated Risk Function for Estimating the Global Burden of Disease Attributable to Ambient Fine Particulate Matter Exposure, *Environmental Health Perspectives*, vol. 122/4, pp. 397-403. DOI: <http://dx.doi.org/10.1289/ehp.1307049>.

Carrillo, G., Uribe, F., Lucio, R., Ramírez López, A., & Korc, M. (2017). The United States-Mexico border environmental public health: the challenges of working with two systems. *Revista Panamericana de Salud Publica*, no. 41: e98. DOI: <https://doi.org/10.26633/RPSP.2017.98>

CDC (2022). *About underlying cause of death, 2018-2020, single race*. Retrieved from <https://wonder.cdc.gov/ucd-icd10-expanded.html>

CIJ (2017). *Estudio Básico de Comunidad Objetivo*. Retrieved from http://www.cij.gob.mx/ebco2018-2024/9661/CD/9661_CD_CIJ.pdf

Clemans-Cope, L., Epstein, M. & Wissoker, D. (2018). County-level estimates of opioid use disorder and treatment needs in California. The Urban Institute. Retrieved from <https://www.urban.org/sites/default/files/2018/03/20/imperial.pdf>

Cohen, A. et al. (2018). Global estimates of mortality associated with long-term exposure to outdoor fine particulate matter. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115(38), pp. 9592-9597. DOI: <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.1803222115>.

Conacyt (2020). *Covid-19 México. Zona de descargas*. Retrieved from <https://datos.covid-19.conacyt.mx/#DownZCSV>

Coneval (2020). *Índice de rezago social 2020 a nivel nacional, estatal, municipal y localidad*. Retrieved from https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/Paginas/Indice_Rezago_Social_2020.aspx

COPLADEMM (2022). *Anuario Estadístico Municipal Edición 2020 Digital*. Retrieved from https://www.mexicali.gob.mx/semem/cuadros_estadisticos.jsp?tema=2&subtema=0&temadescr=2%20BIENESTAR%20PARA%20TODOS&anioini=2016&aniofin=2020

Cuddy, A. (2020). *Coronavirus vaccines: will any countries get left out?* Retrieved from <https://www.bbc.com/news/world-54961045>

DataUSA (2022). *Imperial County, CA*. Retrieved from <https://datausa.io/profile/geo/imperial-county-ca>

Derwich, K. & Orozco, Z. (2021). Covid-19 imprints in Latin America, *Ameryka Łacińska*, no. 29(2). Retrieved from <http://amerykalacinska.com/resources/html/article/details?id=227522>

DeVries, R., Kriebel, D. & Sama, S. (2017). Outdoor Air Pollution and COPD-Related Emergency Department Visits, Hospital Admissions, and Mortality: A Meta-Analysis, COPD. *Journal of Chronic Obstructive Pulmonary Disease*, no. 14(1), pp. 113-121.

Diaz, L. & Gonzalez, J. (2021). *U.S. - Mexico border reopens after 20 months of COVID shutdown*, Reuters. Retrieved from <https://www.reuters.com/world/americas/us-mexico-border-reopens-after-20-months-covid-disruption-2021-11-08/>

DOF (2019). *Ley de la Guardia Nacional*. Retrieved from <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGN.pdf>

European Commission (2014). *Deadly effects of particulate matter pollution shown in French study*. Retrieved from <https://bit.ly/3z5PrDN>

Evelyn, S., Vogel, C., Bein, K., Lara, E., Abarca, R., Zhang, Q., Li, L., Li, J., Nguyen, T. & Pinkerton, K. (2021). Differential inflammatory potential of particulate matter (PM) size fractions from imperial Valley, CA. *Atmospheric Environment*, vol. 244.

Fry, W., Mendoza, A. & Morrissey, K. (2021). *Border opens to Mexican travelers after nearly two years of COVID restrictions*. Retrieved from <https://www.latimes.com/california/story/2021-11-08/border-opens-to-mexican-visitors-after-covid-restrictions>

García-Cueto, O., Jáuregui-Ostos, E., Toudert, D. & Tejeda- Martínez, A. (2007). Detection of the urban heat island in Mexicali, B.C., Mexico and its relationship with land use. *Atmosfera* no. 20(2). Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/atm/v20n2/v20n2a1.pdf>

Gobierno de Mexicali (2020). *Plan Estratégico Municipal de Mexicali 2020 – 2035*. Retrieved from <https://www.coplademm.org.mx/data/planes/ACTUALIZACION%20PLAN%20ESTRATEGICO.pdf>

Gobierno de Mexicali (2022). *Municipio*. Retrieved from <https://www.mexicali.gob.mx/24/municipio.php#:~:text=La%20altitud%20de%20la%20ciudad,de%20la%20ciudad%20es%20de>

Gramlich, J. (2021). *What we know about the increase in U.S. murder in 2020*. Retrieved from <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2021/10/27/what-we-know-about-the-increase-in-u-s-murders-in-2020/>

Hernández, G., López, I., Villegas, O. & Olmeda, M. (2020). *Problemas de la agenda pública en Baja California*. Retrieved from <https://catalogocimarron.uabc.mx/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=246856>

Hernández, G. & Orozco, Z. (2021). Armas de fuego sin frontera. El caso de Baja California, México (2013-2020). *Estudios Fronterizos*, no. 22. Retrieved from https://ref.uabc.mx/ojs/index.php/ref/article/view/991/2034?lan=es_ES

Imperial County (2018). *The Imperial County Air Pollution Control District is requesting the Air Pollution Control District Board of Directors to hold a public hearing*. Retrieved from <https://apcd.imperialcounty.org/wp-content/uploads/2020/01/2018PM10PlanBoardPack-et.pdf>

Imperial County (2019). *Imperial County adopted Budget*. Retrieved from <https://imperialcounty.org/wpcontent/uploads/2020/03/FINALADOPTEDBUDGET.pdf>

IMT (2020). *Impacto del COVID-19 en el movimiento transfronterizo de personas y vehículos de carga entre México y Estados Unidos*. Retrieved from <https://www.gob.mx/imt/articulos/impacto-del-covid-19-en-el-movimiento-transfronterizo-de-personas-y-vehiculos-de-carga-entre-mexico-y-estados-unidos?idiom=es>

INEGI (2020). *Población*. Retrieved from <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/poblacion/>

Jiang, X. Q., Mei, X. D., & Feng, D. (2016). Air pollution and chronic airway diseases: what should people know and do? *Journal of thoracic disease*, no. 8(1), E31–E40. DOI: <https://doi.org/10.3978/j.issn.2072-1439.2015.11.50>

Kurt, O. K., Zhang, J., & Pinkerton, K. E. (2016). Pulmonary health effects of air pollution. *Current opinion in pulmonary medicine*, no. 22(2), pp. 138–143. DOI: <https://doi.org/10.1097/MCP.0000000000000248>

Lara-Valencia, F. & García-Pérez, H. (2021). Las fronteras de la pandemia: lecciones para la gobernanza y la cooperación en las ciudades de la frontera México-Estados Unidos.

Estudios Fronterizos, no. 22. Retrieved from http://148.231.55.94/ojs/index.php/ref/article/view/928/1910?lan=es_ES

Ley, J. (2012). Vivienda frágil ante sismos: La acción habitacional en la ciudad de Mexicali. En *Procesos urbanos en Baja California: Análisis, planeación y sustentabilidad* (pp. 109–136), México: Red Nacional de Investigación Urbana, Universidad Autónoma de Baja California

Lofstrom, M. & Martin, B. (2021). *Crime trends in California. Fact sheet, January 2022*. Retrieved from https://www.ppic.org/wp-content/uploads/JTF_CrimeTrendsJTF.pdf

Manisalidis, I., Stavropoulou, E., Stavropoulos, A., & Bezirtzoglou, E. (2020). Environmental and Health Impacts of Air Pollution: A Review. *Frontiers in public health*, vol. 8. DOI: <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.00014>

Martínez, L. (2019). *Mexicali, la urbe más contaminada del país y de Norteamérica*. Retrieved from <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Mexicali-la-urbe-mas-contaminada-del-pais-y-de-Norteamerica-20190312-0051.html>

Medeiros, A. (2022). *Democracies at war against drugs. The military mystique in Brazil and Mexico*. Retrieved from <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-11327-7>

Montenegro, R. (2021). *FBI: Crime in Imperial County down in 2 major areas for 2020*. Retrieved from <https://calexicochronicle.com/2021/09/28/fbi-crime-in-imperial-county-down-for-2020/>

Morales, S. & Pérez, C. (2015). La militarización, un obstáculo para la gobernanza democrática de la seguridad en México. *Revista Colombiana de Sociología*, no. 38(1), pp. 83–103. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/rcs/v38n1/v38n1a06.pdf>

NIH (2022). *Air Pollution and Your Health*. Retrieved from <https://www.niehs.nih.gov/health/topics/agents/air-pollution/index.cfm#:~:text=Respiratory%20Disease,are%20linked%20to%20chronic%20bronchitis>

NTP (2019). *NTP Monograph on the systematic review of traffic-related air pollution and hypertensive disorders of pregnancy*. Retrieved from https://ntp.niehs.nih.gov/ntp/ohat/trap/mgraph/trap_final_508.pdf

Observatorio Estatal de las Adicciones (2017). *Prevalencia de consumo de drogas, alcohol, y tabaco en población abierta del Estado de Baja California*. Retrieved from <https://ipebc.gob.mx/wp-content/uploads/2019/07/oea2017.pdf>

OECD (2021). *The economic benefits of air quality improvements in Arctic Council countries*. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c05e129d-en/index.html?itemId=/content/component/c05e129d-en>

Orozco, Z. & Hernández, G. (2023). Building human security in Mexicali, Baja California (2010–2020). *Politeja. Studies in Latin America*, vol. 19, no. 6 (81). Retrieved from <https://journals.akademicka.pl/politeja/article/view/4914>

Ortiz, A. K. (2022). *Seguridad es prioridad para AMLO y gobernadora de BC: Ruiz Uribe*. Retrieved from <https://zetatijuana.com/2022/08/seguridad-es-prioridad-para-amlo-y-gobernadora-de-bc-ruiz-uribe/>

Parvini, S. (2019). *This corner of California is suffering economic misery despite boom all around it*. Retrieved from <https://bit.ly/3s9wYSv>

Perry, T. (2009). *Deepening woes for the Imperial Valley*. Retrieved from <https://www.latimes.com/local/la-me-imperial-valley27-2009apr27-story.html>

Comparative Study of Deaths Related to COVID-19, Homicides, and Air Pollution in the Mexicali-Imperial County Cross-Border Region (2018–2020)

Zulia Yanzadig Orozco Reynoso

- Pfizer (2020). *Pfizer and BioTech announces an agreement with U.S. government for up to 600 million doses of mRNA-based vaccine candidate against SARS-CoV-2*. Retrieved from <https://www.pfizer.com/news/press-release/press-release-detail/pfizer-and-biontech-announce-agreement-us-government-600>
- POBC (2018a). *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, tomo CXXV, no. 59. Retrieved from <https://www.mexicali.gob.mx/transparencia/finanzas/presupuestos/egresos2019.pdf>
- POBC (2018b). Presupuesto de egresos del estado de Baja California para el ejercicio fiscal. 2019. *Periódico Oficial del Estado de Baja California*, tomo CXXV, no. 60. Retrieved from http://indicadores.bajacalifornia.gob.mx/consultaciudadana/ppto_egresos/2019/Presupuesto%20Egresos%202019%20Versi%C3%B3n%20Editable.pdf
- Quintero, M., Meza, L., Canales M. & Ahumada, S. (2010). The program to improve the air quality of Mexicali, Baja California, Mexico 2010–2015. *Procedia. Environmental Sciences*, vol. 2, pp. 800–813. Retrieved from <https://bit.ly/37AJ5B6>
- Quintero, M. & Tovar, A. (2019). Plan de contingencias ambientales atmosféricas urbanas. In J. Ley & F. Denegri (Coords.), *Ciudad y sustentabilidad. Riesgos urbanos*. México: UABC.
- Ramos, J. M. (2011). Gestión estratégica ambiental del aire en la frontera Mexicali – Imperial. *Estudios Fronterizos*, vol. 12, no. 24. Retrieved from <http://www.scielo.org.mx/pdf/estfro/v12n24/v12n24a2.pdf>
- Ramos, R. (2022). *Public security in Baja California*. Retrieved from https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2022/11/221122_Public-Security-Baja_Working-Paper.pdf
- Respira (2020). *Informe sobre calidad del aire en Mexicali durante 2020*. Retrieved from <https://www.redspira.org/images/Medios/Informe-calidad-del-aire-en-Mexicali-Redspira-2020.pdf>
- Ritchie, H. & Roser, M. (2021). *Air Pollution*. Retrieved from <https://ourworldindata.org/air-pollution#citation>
- Reyes, G., Moslares, C. & Hernández, P. (2015). *Estrategia nacional de seguridad*. Retrieved from <https://journals.umcs.pl/al/article/view/2671>
- Rubio, D. (2020). *Baja California, la prioridad en seguridad: Durazo*. Retrieved from <https://www.lavozdelafrontera.com.mx/local/baja-california-la-prioridad-en-seguridad-durazo-4741915.html>
- SSBC (2020). *#EnBC Nos cuidamos todos*. Retrieved from <https://www.bajacalifornia.gob.mx/coronavirus/Resumen/28NOVIEMBRE2020.pdf>
- SSCBC (2022). *Incidencia delictiva estatal*. Retrieved from <https://www.seguridadbc.gob.mx/contenidos/incidenciaDelictiva.php>
- The White House (2021). *Joint Statement: U.S.-Mexico High-Level Security Dialogue*. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/08/joint-statement-u-s-mexico-high-level-security-dialogue/>
- UNHABITAT (2018). *Índice básico de las ciudades prósperas. Mexicali, Baja California*. Retrieved from https://publicacionesonuhabitat.org/onuhabitatmexico/cpi/2015/02002_Mexicali.pdf
- U.S. Census (2020). *Quick Facts. Imperial County, California*. Retrieved from <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/bc/poblacion/>
- UNDP (2014). *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*. México: Naciones Unidas.

U.S. Embassy & Consulates in Mexico (2021). *Security alert – Cartel violence Mexicali Valley*. Retrieved from <https://mx.usembassy.gov/security-alert-cartel-violence-mexicali-valley/>

Wang, M., Aaron, C., Madrigano, J., Hoffman, E., Angelini, E., Yang, J., Laine, A., Vetterli, T., Kinney, P., Sampson, P., Sheppard, L., Szpiro, A., Adar, S., Kirwa, K., Smith, B., Lederer, D., Diaz-Roux, A., Vedal, S., Kaufman, J., Barr, G. (2019). Association between long-term exposure to ambient air pollution and change in quantitatively assessed emphysema and lung function. *Journal of the American Medical Association*, vol. 322, no. 6.

Zhou, X., Josey, K., Kamareddine, L., Caine, M., Liu, T., Mickley, L., Cooper, M., Dominici, F. (2021). Excess of Covid-19 cases and death due to fine particulate matter exposure during the 2020 wildfires in the United States. *Science Advance*, no. 7(33).

Zhu, F., Ding, R., Lei, R., Cheng, H., Liu, J., Shen, C., Zhang, C., Xu, Y., Xiao, C., Li, X., Zhang, J., Cao, J. (2019). The short-term effects of air pollution on respiratory diseases and lung cancer mortality in Hefei: A time-series analysis. *Respiratory Medicine*, no. 146, pp. 57–65.

**Comparative Study of Deaths
Related to COVID-19, Homicides,
and Air Pollution in the
Mexicali-Imperial
County Cross-Border
Region (2018–2020)**

Zulia Yanzadig Orozco Reynoso

Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019)

Oil Theft and Violence in Guanajuato (2015–2019)

Gerardo Reyes Guzmán*

Universidad Delasalle Bajío Campus Salamanca,
México

✉ gerardo1960@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-9637-942X>

Abraham Sánchez Ruiz**

Universidad Delasalle Bajío Campus Salamanca
México

✉ asanchezr@delasalle.edu.mx

Perla Esperanza Rostro Hernández***

UNIVERSIDAD DELASALLE BAJÍO CAMPUS SALAMANCA
MÉXICO

✉ prostro@delasalle.edu.mx

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo destacar al robo de combustible como la principal causa que colocó a Guanajuato en el primer lugar nacional en homicidios en 2019. Se parte de la hipótesis de que la violencia fue resultado de la invasión del Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG), suscitando una fuerte colisión con el Cartel Santa Rosa de Lima (CSRL) en la disputa por el robo de combustible. Para probar la hipótesis se utiliza un modelo de regresión múltiple que mide la correlación entre los homicidios ocurridos en los municipios más violentos de Guanajuato con aquellos que tuvieron lugar en Jalisco y Michoacán en el periodo 2015–2019. Destacan los municipios de León, Irapuato y Salamanca como los más afectados por la violencia. A través de una encuesta se concluye además que la población de

* Doctor en Economía por la Universidad de Rostock, Alemania; Profesor Investigador de Tiempo Completo, Departamento de Negocios, Universidad DelaSalle Bajío Campus Salamanca.

** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Hidalgo; Profesor Investigador de Tiempo Completo, Departamento de Humanidades, Universidad DelaSalle Bajío Campus Salamanca.

*** Maestría en Fiscal Universidad de Guanajuato, Maestría en Administración Educativa Universidad de La Salle Bajío; directora del Departamento de Negocios de la Universidad Dela-Salle Bajío Campus Salamanca.

Salamanca e Irapuato se ha visto aterrorizada por la inseguridad, principalmente a través del testimonio de hechos de violencia de alto impacto.

PALABRAS CLAVE: *robo de combustible, Guanajuato, homicidios, Cartel Jalisco Nueva Generación, Cartel Santa Rosa de Lima.*

ABSTRACT

The aim of this paper is to place oil theft as the main factor that turned Guanajuato into the leader in terms of homicides nationwide in 2019. The hypothesis states that violence was the result of an invasion of the CJNG and its fight against the CSRL to dominate the oil theft business. To probe this hypothesis, we use a multiple regression model to correlate homicides occurring in the most dangerous municipalities of Guanajuato with those happening in Jalisco and Michoacán from 2015 to 2019. It turns out that Leon, Irapuato and Salamanca were the most violent municipalities within the period. Furthermore, we concluded through a survey that the citizens from Salamanca and Irapuato have been terrified by witnessing high levels of violence in their surroundings.

KEYWORDS: *oil theft, Guanajuato, homicides, Cartel Jalisco Nueva Generación, Cartel Santa Rosa de Lima.*

Introducción

En un artículo publicado por la Universidad de Yale, Peri-Khan Aqrawi-Whitcomb señala que, a nivel mundial, el robo y adulteración de combustible está valuado en 133 mil millones de dólares (mmd) (Peri-Khan Aqrawi-Whitcomb, 2018). Otro estudio estima que en operaciones sofisticadas se puede extraer gasolina en siete minutos por un valor de 90 mmd (BBC News, 4 febrero 2019). Entre los actores que destacan en este negocio están, por ejemplo, el Estado Islámico, los cárteles mexicanos, la mafia italiana, grupos criminales ubicados en el este de Europa, milicias libias y rebeldes nigerianos. Por otro lado, entre los países acusados por tráfico ilegal de hidrocarburos están Nigeria, México, Iraq, Rusia e Indonesia. Se estima que Nigeria pierde 1,5 mmd por perforación ilegal de ductos, producción clandestina y otras prácticas sofisticadas. Desde su independencia hasta 2018, Nigeria ha perdido más de 400 mmd por corrupción en su sector petrolero. Turquía sirve de vía para el paso ilegal de hidrocarburos del Medio Oriente a Europa y perdió alrededor de 5 mmd por concepto de evasión fiscal por este producto en 2017. Se observa que el robo de combustible está ligado a la fluctuación de los precios de hidrocarburos. En Europa se han desarrollado rutas terrestres y marítimas para transportar hidrocarburos robados y llevarlos a países como Gran Bretaña, Irlanda y Grecia. Los kurdos roban el combustible en Iraq bajo el argumento que están en su territorio y tienen el legítimo derecho de apropiarse del recurso. Han establecido incluso una red logística que les permite llevarlo a Malta e Israel en donde encuentran compradores. El 90 %

de las mercancías se transporta por vía marítima, el 30 % de las cuales son hidrocarburos. El comercio ilegal tiene lugar en aguas internacionales de jurisdicción neutra, lo cual permite el vínculo de bandas criminales situadas en Siria y Libia, así como cargueros que abastecen a la Europa Occidental. Otro punto conocido de robo con violencia es el que tiene lugar en Somalia, donde las compañías han incluso calculado pérdidas inevitables por 0,4 % de la mercancía transportada. El robo de hidrocarburos es un negocio que ofrece grandes ventajas a los actores involucrados: criminales, consumidores y oficiales de gobierno corruptos, por lo que a menudo se cristaliza en una tolerancia por parte de las autoridades (Peri-Khan Aqrawi-Whitcomb, 2018).

David Soud (2018) señala que el precio de los hidrocarburos juega un papel fundamental en el cálculo costo-beneficio de los delincuentes. Entre mayor sea el beneficio, el riesgo de ser aprehendido y encarcelado por las autoridades disminuye. En su artículo “Down Stream Oil Theft: countermeasures and good practices”, explica que el robo de combustible es una práctica ilegal a nivel internacional. No se tienen cifras exactas, pero estima que ronda en los cientos de miles de millones de dólares al año, recurso que genera pérdidas millonarias a los productores y enriquece a los actores que van desde los ejecutores directos, autoridades corruptas, sindicatos, consumidores y vendedores hasta organizaciones terroristas. El robo de combustible se inserta en una actividad lucrativa ilegal, paralela al tráfico de armas, de drogas y personas. No obstante, se trata de un producto legal que puede moverse a la luz del día y que fácilmente se inserta en las diversas cadenas de suministro legales.

El robo de combustible en México causa pérdidas económicas estimadas en 66 mil millones de pesos anuales (Murakami, 2019). La revista Proceso señala que de 2016 a 2019 se robaron 13 millones y medio de litros de combustible de los ductos de PEMEX. La misma fuente atribuye la violencia en el estado de Guanajuato a esta actividad, por lo que termina 2019 en primer lugar en homicidios dolosos en México. Los puntos estratégicos se localizan en Celaya, Irapuato y León. Irapuato es el municipio con el mayor número de tomas clandestinas. De 2014 a 2016 se pasó de una veintena de ordeña ilícita a miles de perforaciones gracias a la colaboración de personal de Pemex en la refinería Antonio M Amor (Espinosa, enero 2019). A pesar de que la ley prohíbe la información de la localización de ductos (Diario Oficial de la Federación, 2016), se ha publicado un mapa detallado de los mismos con base en la información que PEMEX publica en sus licitaciones. Asimismo, se sabe a partir de la investigación de Manuel Llano, que las tomas clandestinas de combustible atraviesan el estado de Guanajuato en dos rutas, partiendo del vértice de los Apaseos; una hacia Aguascalientes y la otra hacia Guadalajara (Llano, 2017). El sitio CartoCrítica ofrece también información actualizada de los derrames causados por las tomas clandestinas (CartoCritica, 2020).

El presente artículo tiene como objetivo dilucidar el vínculo del robo de combustible con el brote de violencia en Guanajuato durante el periodo 2015–2019. Partiendo del hecho que el CJNG tiene su centro de operación en

Guadalajara Jalisco, se formula la hipótesis de que el nivel de violencia medido en homicidios guarda una correlación con los ejes carreteros que unen a los principales municipios involucrados, formando un circuito que proyecta la dinámica del violento negocio de combustible. Como guía del escrito se plantean las siguientes preguntas: ¿Qué grupos criminales orquestaron gran parte de la violencia en Guanajuato durante el periodo en estudio? ¿Dónde se localizaron los puntos geográficos más álgidos? ¿Qué correlación se observa entre los municipios más violentos en términos de homicidios y rutas de acceso? y ¿Cómo perciben la violencia los ciudadanos de Salamanca e Irapuato? Para dar respuesta a estas preguntas, hemos desarrollado cuatro apartados y conclusiones. En el primero se describen las características de los grupos criminales que operan en Guanajuato. En el segundo, se contabiliza la evolución de los homicidios en la zona y se señalan los puntos geográficos más importantes del conflicto. En la tercera sección se corre una correlación entre los municipios más violentos del estado de Guanajuato con aquellos pertenecientes a Jalisco y Michoacán. En la cuarta sección se muestran los resultados de una encuesta de percepción ciudadana en Salamanca e Irapuato. Se concluye que hay elementos que prueban que el circuito carretero entre los municipios más violentos de Guanajuato, Jalisco y Michoacán sustenta la hipótesis de una dinámica creciente entre el robo de combustible y la violencia en la zona.

El Cartel Jalisco Nueva Generación y el Cartel Santa Rosa de Lima

En Guanajuato, los principales actores en el robo de combustible son dos grupos criminales: el Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y el Cartel Santa Rosa de Lima (CSRL). El CJNG aparece en 2011, originalmente conocido como los Matazetas. Tiene su base en el estado de Jalisco, pero se extiende a Colima, Michoacán, estado de México, Guerrero y Guanajuato. Hay versiones que afirman que se fundó con gente de Nacho Coronel, quien operaba la plaza de Jalisco por parte del Cartel de Sinaloa. También lo integran miembros del Cartel del Milenio que se desintegró en 2009. Fue aliado del Cartel de Sinaloa hasta 2014 y fungió como su brazo armado hasta 2013. Su líder es Rubén Oseguera Cervantes alias “El Mencho”, buscado por la DEA. Según el rotativo *The Economist*, Rubén Oseguera fue detenido en 1992 en San Francisco por venta de heroína, fue encarcelado en Texas durante tres años y posteriormente fue deportado a México. Se unió al cuerpo de policía de Jalisco para después integrarse al Cartel del Milenio. De la escisión de este cartel se forma el CJNG que lidera Rubén Oseguera Cervantes con ayuda de sus familiares. Se piensa que Oseguera vive en las montañas entre Jalisco, Colima y Michoacán. El CJNG está presente en 27 de las 32 entidades de la república y se ha caracterizado por su capacidad innovadora. Pasó de la venta de cocaína a las drogas sintéticas como metanfetaminas y fentanilo en una época en donde los norteamericanos

atravesaban por una crisis de opioides. Tiene bases en los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas de donde recibe precursores químicos provenientes de China para procesarlos en laboratorios clandestinos y exportarlos a los Estados Unidos. No obstante, también obtiene recursos por robo de combustible, extorsión y asalto. Los miembros de esta organización se hacen pasar por protectores sociales y se estima que la mitad de la policía municipal en Jalisco está en su nómina. (The Economist, 15th August, 2020). Por otro lado, y de acuerdo con una nota del rotativo El Universal, el CSRL surge en 2014, cuando un tal David Roel Figueroa “R” alias “El Güero” encabeza a un grupo de huachicoleros y que tenía bajo su mando a Juan Antonio Yepes, “El Marro”, quién perteneció a los zetas y que originalmente se dedicaba al asalto de transporte carretero (Bucio, 2019). El Marro adquiere fama en 2017, cuando, ya como líder del CSRL, declara la guerra al CJNG por el control del robo de combustible en un área que se denominó “triángulo de las Bermudas”, integrado por León, Irapuato, Salamanca, Celaya y los Apaseos. El CSRL se llama así en honor a la comunidad Santa Rosa de Lima perteneciente a municipio de Villagrán y de donde son originarios sus integrantes. Ante el intento por parte de las autoridades de detener al líder o a alguno de sus familiares, el CSRL responde habitualmente con bloqueos carreteros, bombas molotov, quema de vehículos y comercios, así como con amenazas-bomba en la refinería de Salamanca. Las autoridades locales suelen dejar en libertad a los miembros de CSRL por falta de pruebas (Arrieta, 2020). Según expertos, el CSRL no es un cártel equiparable con el de Sinaloa o el CJNG, sino un grupo criminal que basa su existencia en una amplia red de corrupción, especializada en el robo de combustible. Con la entrada en vigor del gobierno de Andrés M. López Obrador se hicieron algunos decomisos y se identificaron centros de acopio y distribución de combustible robado. El 2 de agosto de 2020 fue detenido José Antonio “El Marro” Yepes, líder del Cartel de Santa Rosa de Lima. Su encarcelamiento no se tradujo en menos violencia, sino en una ayuda indirecta al CJNG (BBC News, 2020). Según el mismo rotativo, de enero a junio de 2020 se registraron 1.729 homicidios dolosos atribuidos a la guerra entre los cárteles CJNG y CSRL que se disputan el control por el robo de combustible y el narcomenudeo. En este lapso se registró un promedio de 9,9 asesinatos por día o un asesinato por 2:40 horas.

Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019)

Gerardo Reyes Guzmán
Abraham Sánchez Ruiz
Perla Esperanza Rostro Hernández

Guanajuato: geografía de la violencia

La violencia en Guanajuato se explica por la evolución de grupos criminales operando en estados vecinos. Primero influyeron los Zetas desde Veracruz, dotando de adiestramiento al CSRL especializado en el robo de combustible, como lo demuestra la carrera delictiva de su líder, “El Marro”. Más tarde, por el Oeste entraron el CJNG y los ex miembros de los Caballeros Templarios. Una vez en la entidad, colisionan con grupos criminales autóctonos, pero principalmente entre ellos mismos.

El gráfico 1 muestra las defunciones por homicidio de 1990–2019 en los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Aguascalientes y Zacatecas. Se advierte que, en los estados de Guanajuato, Jalisco y Michoacán, se suscita un vigoroso repunte a partir de 2015. En la tabla 1, se correlacionan las seis entidades en función de los homicidios reportados en el periodo. Por el tamaño del coeficiente (β_2) y la R^2 , destaca una correlación importante entre Guanajuato con Jalisco ($\beta_2 = 0.591$; $R^2=0.8188$) y con Michoacán ($\beta_2 = 0.419$; $R^2=0.7186$). El resto de las entidades también se correlacionan con Guanajuato, pero con coeficientes menores, aunque con altas R^2 . El presente análisis se centra únicamente en Jalisco y Michoacán.

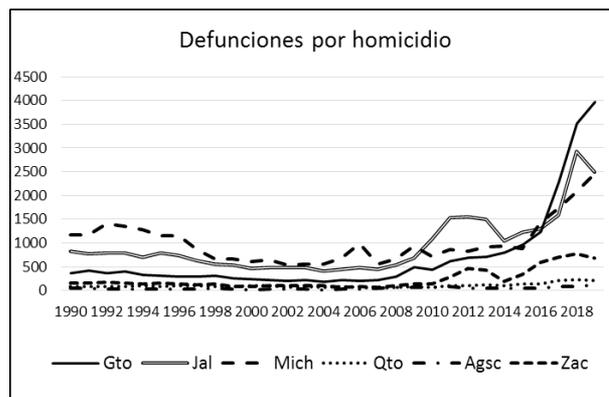


Gráfico 1.
 Defunciones por homicidio

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (INEGI, 2020).

Gto	$\hat{y} = 0.591x + 527.77$ $R^2 = 0.8188$	$\hat{y} = 0.419x + 719.7$ $R^2 = 0.7186$	$\hat{y} = 0.044x + 73.8$ $R^2 = 0.8537$	$\hat{y} = 0.0203x + 30.64$ $R^2 = 0.607$	$\hat{y} = 0.1968x + 95.619$ $R^2 = 0.7868$
Jalisco		$\hat{y} = 0.582x + 464.26$ $R^2 = 0.594$	$\hat{y} = 0.0632x + 45.31$ $R^2 = 0.7455$	$\hat{y} = 0.0309x + 15.761$ $R^2 = 0.6025$	$\hat{y} = 0.3124x - 60.919$ $R^2 = 0.8482$
		Michoacán	$\hat{y} = 0.0744x + 29.47$ $R^2 = 0.591$	$\hat{y} = 12.077x + 472.03$ $R^2 = 0.4033$	$\hat{y} = 0.343x - 114.07$ $R^2 = 0.584$
			Querétaro	$\hat{y} = 1.1901x + 51.505$ $R^2 = 0.4182$	$\hat{y} = 0.1966x + 58.962$ $R^2 = 0.8303$
				Aguascalientes	$\hat{y} = 0.0811x + 25.902$ $R^2 = 0.4793$
					Zacatecas

Tabla 1.
 Correlación de defunciones
 por homicidios en entidades
 (1990–2019)

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2020).

Juan Miguel Alcántara Soria identifica 11 grupos delictivos operando en Guanajuato durante el periodo de análisis (Soria, 2019; Saucedo, 16 de oct. 2019). David Saucedo, por su parte, ubica diferentes grupos criminales en constante disputa por el territorio que aparecen en la figura 1. Identifica a La Unión de León, El Grupo Sombra y Cártels Unidos. Se han dado, por ejemplo, enfrentamientos en la ciudad de León entre la Unión de León y el CJNG; en Pénjamo combaten el CJNG, CSRL, Grupo Sombra y los Caballeros Templarios. La violencia se extiende hacia Irapuato y Salamanca. Saucedo explica que el CJNG ha intentado tomar León y Pénjamo desde 2013. Comienzan por ocupar las zonas de más bajos recursos; sobornan a las autoridades y mafias locales, para posteriormente expulsar a sus enemigos, los Caballeros Templarios. No obstante, los narcos michoacanos se han reagrupado para defender la plaza. Los demás enfrentamientos identificados en el mapa de Saucedo han tenido lugar entre el CJNG y CSRL en los municipios de Valle de Santiago, Celaya, Acámbaro, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande y San Miguel de Allende. No obstante, los dos grupos rivales que predominan por la disponibilidad de recursos financieros, logísticos, humanos y de armamento son el Cartel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y el Cartel Santa Rosa de Lima (CSRL), liderados por El Mencho y –ahora detenido– José Antonio Yépez Ortiz, El Marro, respectivamente. El mapa de Saucedo ubica al CJNG en municipios colindantes con Jalisco como son Purísima del Rincón, San Francisco del Rincón, Manuel Doblado, Romita, León, Ocampo y San Felipe. De ahí se ha expandido hacia el Este suscitando fuertes enfrentamientos en contra del CSRL en Irapuato, Salamanca y Celaya. El CSRL domina en el Centro Sur y Este de Guanajuato; opera en municipios como Villagrán, Juventino Rosas, Comonfort, Apaseo el Alto, Apaseo el Grande, San Miguel de Allende, San José Iturbide, Doctor Mora, San Luis de la Paz, Victoria y Tierra Blanca. La mayoría colindan con Querétaro.

Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019)

Gerardo Reyes Guzmán
Abraham Sánchez Ruiz
Perla Esperanza Rostro Hernández

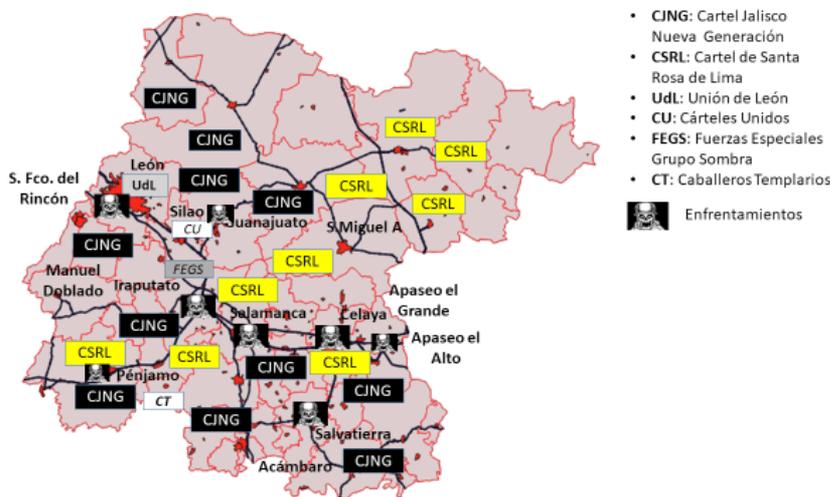


Figura 1.
Enfrentamientos de grupos criminales

Fuente: Elaboración propia con datos de David Saucedo (Saucedo, 16 de oct. 2019).

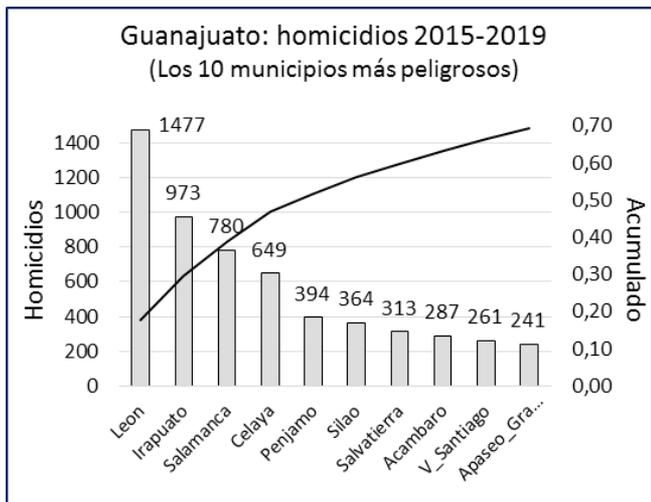
De enero a junio de 2020 se registraron 1.729 homicidios dolosos atribuidos a la guerra entre el CJNG y CSRL. Entre los municipios estratégicos aparecen Celaya, Salamanca, Irapuato y León. Irapuato es el municipio con el mayor número de tomas clandestinas. De 2014 a 2016 se pasó de una veintena de ordeña ilícita a miles de perforaciones gracias a la colaboración de personal de Pemex en la refinería Antonio M Amor (Espinosa, enero 2019).

Homicidios dolosos: correlación entre municipios y entidades

Jorge Fernández señala que existen tres rutas que transportan productos ilícitos del Sur al Norte del país: Golfo, Pacífico y Centro o Caribe (Menéndez, 2020). La ruta del Centro atraviesa el estado de Guanajuato, por lo que las vías de comunicación entre los municipios conexos pueden arrojar luz sobre la geografía de la violencia, tomando como referencia el número de homicidios. Por ejemplo, de 2015 a 2019 se contabilizaron 11.580 homicidios acumulados en 18 municipios seleccionados de los estados de Jalisco, Guanajuato y Michoacán (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020). Destacan Guadalajara: 1.496 (13 %) y León: 1.477 (13 %); seguidos por Tlaquepaque: 1.001 (9 %) e Irapuato: 973 (8 %) y, en tercer lugar, la triada Tlajomulco de Zúñiga: 868 (7 %), Morelia: 859 (7 %) y Salamanca: 780 (7 %). Con menor intensidad aparecen Celaya: 649 (6 %), Tonalá: 585 (5 %) y Zamora: 545 (5 %). Pénjamo: 394 (3 %), Silao: 364 (3 %), Salvatierra: 313 (3 %), El Salto: 297 (3 %), Acámbaro: 287 (2 %), Sahuayo: 266 (2 %), Lagos de Moreno: 258 (2 %) y la Piedad: 168 (1 %) son los que menor número de homicidios acumulados tuvieron durante el periodo.

Guanajuato: Tasa de homicidios por cada 100 mil ha						
	2015	2016	2017	2018	2019	TMCA
León	128	126	125	123	120	-1,28
Irapuato	26	32	57	59	75	23,59
Salamanca	33	29	25	132	122	29,88
Celaya	11	13	16	55	56	38,47
Pénjamo	48	64	59	120	125	21,98
Silao	25	31	26	66	54	16,65
Salvatierra	31	30	39	128	122	31,52
Acámbaro	36	34	33	96	71	14,54
V. Santiago	17	28	18	53	77	35,27
A. el Grande	15	15	19	96	124	52,56

Tabla 2.
 Guanajuato: Tasa
 de homicidios por cada
 100 mil habitantes



Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015-2019)

Gerardo Reyes Guzmán
Abraham Sánchez Ruiz
Perla Esperanza Rostro Hernández

Gráfico 2.
Guanajuato: homicidios
2015-2019

Fuente: Elaboración propia con datos de SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2020).

De los 11.580 homicidios arriba mencionados, Guanajuato registró un total de 8.278 homicidios. El gráfico 2 muestra que 10 de los 46 municipios que integran la entidad registraron el 70 % de los homicidios; tan solo tres fueron responsables del 40 %: León, Irapuato y Salamanca. La tabla 2 nos muestra la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes (hch). León se coloca a la cabeza en 2015 con 128 hch, pero con una tendencia ligera a la baja. No obstante, en el resto de los municipios se advierte un repunte vigoroso comenzando por Apaseo el Grande que pasa de 15 a 124 hch, un incremento de 826 % equivalente a una TMCA de 52,56 %; Celaya de 11 a 56 hch, un incremento del 500 %, lo que equivale a una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 38,47 %; Valle de Santiago de 17 a 77 hch, un incremento de 450%, equivalente a una TMCA de 35,27 %; Salvatierra de 31 a 122 hch, un incremento de casi 400 %, equivalente a una TMCA de 31,52 %; Salamanca de 33 a 122 hch, un incremento de 360 % equivalente a una TMCA de 29,88 %, entre los más importantes. Ello confirma que la violencia vino acelerándose a partir de 2015, disparándose marcadamente en 2017, el año en que se suscitó un importante incremento en el precio de la gasolina.

A través de una base de datos mensual de 60 observaciones, que cubre el periodo 2015-2019, se pudo percibir una correlación de los homicidios dolosos entre León con Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga, y San Pedro de Tlaquepaque. Análogamente, resalta la correlación entre Irapuato con Guadalajara y Tlaquepaque, así como con Salamanca y Guadalajara, Zamora, Lagos de Moreno y La Piedad.

León. Se corrió un modelo de regresión múltiple en donde se designó a los homicidios en León como variable dependiente, y a los homicidios en Tlaquepaque, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, Zamora y El Salto como variables independientes. El modelo es significativo para diferentes valores de p-value comenzando con Tonalá que muestra la p-value más pequeña y el coeficiente más alto, hasta terminar con El Salto que es la p-value más grande y el coeficiente incluso negativo. No obstante, el valor de la R² ajustada es de casi 0.70, lo cual nos habla de un modelo robusto. Estos municipios están conectados por la red carretera que se aprecia en la figura 2. Esta vía promueve un intercambio tan intenso que agiliza prácticas comerciales de la más diversa índole, incluso delictivas. Si partimos por el tamaño del coeficiente, destaca en primer lugar Tonalá en donde por cada homicidio que tenga lugar en ese municipio jalisciense, ocurren en promedio 0.9052 en León. Tonalá se encuentra a 207 km de León y se hacen aproximadamente 2:22 horas (h) en automóvil. En segundo lugar, por cada homicidio en El Salto Jalisco, ubicado a 212 km y 2:35 h de la capital del cuero, los homicidios en León se contraen en promedio -0.74. Este coeficiente negativo coincide con la ubicación, ya que El Salto se encuentra lejos de la vía principal. En el tercer sitio está Zamora Michoacán (a 169 km y 2:35 h de León), en donde por cada homicidio que ocurre en el municipio michoacano, tiene lugar en promedio 0.48 homicidios en León. Le sigue Tlajomulco de Zúñiga (a 242 km y 2:58 h de distancia), en donde por cada homicidio reportado, ocurre en promedio 0.44 en León. Por cada homicidio en Tlaquepaque (a 238 km y 2:40 h de distancia de León), hay en promedio 0.42 homicidios en León. Cabe señalar que de los municipios que aparecen en el modelo, el más cercano a León es Zamora, y el más lejos es Tlajomulco de Zúñiga. Se advierte con ello una ligera relación inversa entre la distancia en km entre los dos puntos y el coeficiente de la regresión. Es decir, el mayor coeficiente menor es la distancia y el tiempo de recorrido.

$$\hat{y}_{León} = \beta_0 + \beta_1 x_{SP_Tlaque} + \beta_2 x_{T_dZuniga} + \beta_3 x_{Tonalá} + \beta_3 x_{Zamora} + \beta_4 x_{El_Salto}$$

Indicadores de la regresión

Coefficients:	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	Sig	Dist./Tiempo
(Intercept)	1.6586	2.1572	0.769	0.44531		
SP_Tlaque	0.4247	0.1389	3.058	0.00346	**	238 km; 2:40 h
T_dZuniga	0.4406	0.1509	2.921	0.00509	**	242 km; 2:58 h
Tonala	0.9052	0.2001	4.524	3.37e-05	***	207 km; 2:22 h
Zamora	0.4821	0.1493	3.230	0.00211	**	169 km; 2:35 h
El_Salto	-0.7486	0.3238	-2.312	0.02463	*	212 km; 2:35 h

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 6.119 on 54 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.7192, Adjusted R-squared: 0.6932

F-statistic: 27.66 on 5 and 54 DF, p-value: 9.029e-14



Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019)

Gerardo Reyes Guzmán
Abraham Sánchez Ruiz
Perla Esperanza Rostro Hernández

Figura 2.
León: arterias carreteras

Fuente: Elaboración propia con base en Google.maps.com (Google maps, 2020).

Irapuato. Se corrió un modelo análogo en donde la variable dependiente representa los homicidios en Irapuato, mientras que las independientes representan los ocurridos en Guadalajara y en San Pedro Tlaquepaque respectivamente. El modelo arroja una R^2 ajustada de 0.6918 con una p-value significativa. Así, por cada homicidio que se reportó en San Pedro Tlaquepaque, hubo 0.71 homicidios en promedio en Irapuato. Por cada homicidio que tuvo lugar en Guadalajara, ocurrió en promedio 0.40 homicidios en Irapuato. La distancia entre San Pedro Tlaquepaque e Irapuato es de 239 Km que se recorren en 2:50 h en automóvil, mientras que la que hay entre el municipio de las fresas y la capital tapatía es de 245 Km o 3:01 h. Como se aprecia en la figura 3, los municipios se localizan en una misma ruta carretera que parte de Guadalajara, pasa por la Barca Jalisco, La Piedad en Michoacán, Pénjamo Guanajuato e Irapuato. Nuevamente se observa, que entre menor la distancia y el tiempo de recorrido, mayor el coeficiente de regresión.

$$\hat{y}_{\text{Irapuato}} = \beta_0 + \beta_1 x_{\text{Guadala}} + \beta_2 x_{\text{SP_Tlaquepaque}}$$

Coefficients:	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	Sig	Dist/Tiempo
(Intercept)	-5.7663	2.2457	-2.568	0.01288	*	
Guadala	0.4052	0.1263	3.209	0.00219	**	245 km; 3 h
SP_Tlaque	0.7122	0.1490	4.780	1.27e-05	***	239 km; 2:50 h

Signif. codes: 0 '***' 0.001 '**' 0.01 '*' 0.05 '.' 0.1 ' ' 1

Residual standard error: 7.225 on 57 degrees of freedom
Multiple R-squared: 0.7023, Adjusted R-squared: 0.6918
F-statistic: 67.22 on 2 and 57 DF, p-value: 1.011e-15



Figura 3.
Irapuato: arterias carreteras

Fuente: Elaboración propia con base en Google.maps.com (Google maps, 2020).

Salamanca. Se corrió un modelo análogo en donde la variable dependiente representa los homicidios en Salamanca, mientras que las independientes representan los ocurridos en Guadalajara, Tonalá, Zamora y Lagos de Moreno. El modelo arroja una R^2 ajustada de 0.7842 con una p-value significativa. En términos de coeficiente resalta primeramente Lagos de Moreno que se localiza a 1:40 h de Salamanca y a una distancia de 136 Km. Por cada homicidio que tuvo lugar en este municipio jalisciense, tuvo lugar 0.7296 homicidios en promedio en Salamanca. Le sigue Guadalajara, que se ubica a 264 Km o a 3:14 h de Salamanca. Por cada homicidio que tuvo lugar en la capital tapatía, Salamanca reportó 0.51 homicidios en promedio. Análogamente, por cada homicidio que tuvo lugar en Zamora Michoacán, ocurrieron 0.3712 homicidios en promedio en Salamanca. Zamora se encuentra a 2:03 h o a 163 Km de Salamanca. Por cada homicidio que tuvo lugar en Tonalá Jalisco, Salamanca reportó 0.3259. Tonalá se encuentra a 252 Km o 3:02 h de Salamanca. En la figura 4 se percibe la ruta Guadalajara-Lagos de Moreno-Salamanca, así como Zamora-La Piedad-Pénjamo-Irapuato-Salamanca. Estas dos rutas cierran el circuito de terminales de Almacenamiento y Reparto de Petrolíferos que coincide con una zona muy activa en el robo de combustible. Los municipios de Salamanca, Villagrán, Juventino Rosas y Celaya integran la zona de dominio del CSRL. En Salvador Torrecillas, fue localizado un predio denominado “El Hoyo” donde se reportó un predio de almacenamiento de combustible robado. Excepto por el caso de Guadalajara, en el resto de los municipios, se observa nuevamente una relación inversa entre la distancia y el tiempo de recorrido por un lado y por el otro, el tamaño del coeficiente de correlación.

$$\hat{y}_{\text{Salamanca}} = \beta_0 + \beta_1 x_{\text{Guadala}} + \beta_2 x_{\text{Tonala}} + \beta_3 x_{\text{Zamora}} + \beta_4 x_{\text{L_dMoreno}}$$

Coefficients:	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)	Sig	Dist/Tiempo
(Intercept)	-7.7327	2.2234	-3.478	0.00101	**	
Guadala	0.5122	0.0709	7.225	1.78e-09	***	264 km; 3:14 h
Tonala	0.3259	0.1604	2.032	0.04712	*	252 km; 3:02 h
Zamora	0.3712	0.1200	3.093	0.00313	**	163 km; 2:03 h
L_dMoreno	0.7296	0.2184	3.340	0.00152	**	136 km; 1:40 h

Signif. codes: 0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

Residual standard error: 4.924 on 54 degrees of freedom

Multiple R-squared: 0.8024, Adjusted R-squared: 0.7842

F-statistic: 43.87 on 5 and 54 DF, p-value: < 2.2e-1



Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019)

Gerardo Reyes Guzmán
Abraham Sánchez Ruiz
Perla Esperanza Rostro Hernández

Figura 4.

Fuente: Elaboración propia con base en Google Maps (Google maps, 2020).

Percepción de la inseguridad en Salamanca e Irapuato

Como se constató en el apartado anterior, Irapuato y Salamanca ocupan el segundo y tercer lugar en homicidios acumulados de 2015 a 2019. Además, se encuentran en la ruta Centro-Caribe, por donde transportan droga los cárteles. Para sondear la percepción de los habitantes respecto a la inseguridad, se levantó una encuesta no representativa estadísticamente que se les hizo llegar por correo electrónico a personas viviendo mayoritariamente en Salamanca e Irapuato. La encuesta estuvo abierta durante más de siete meses y se lograron recabar 96 cuestionarios contestados. A continuación, se comentan los resultados:

	Hombre (%)	Mujer	Edad	Hombre (%)	Mujer
Abasolo	1 (0.02)	0 (0.00)	15 a 19	8 (0.16)	14 (0.29)
Celaya	0 (0.0)	2 (0.04)	20 a 24	16 (0.32)	16 (0.34)
Cortázar	1 (0.02)	1 (0.02)	25 a 29	5 (0.10)	6 (0.12)
Cuerámbaro	1 (0.02)	0 (0.00)	30 a 34	5 (0.10)	4 (0.08)
Irapuato	14 (0.30)	6 (0.12)	35 a 39	6 (0.12)	1 (0.02)
Juventino Rosas	1 (0.02)	0 (0.00)	40 a 44	1 (0.02)	3 (0.06)
León	1 (0.02)	1 (0.02)	45 a 49	2 (0.04)	2 (0.04)
Salamanca	25 (0.53)	37 (0.76)	50 a 54	1 (0.02)	3 (0.06)
Valle de Santiago	3 (0.06)	2 (0.04)	55 a 59	3 (0.06)	0 (0.00)
Total	47 (1.00)	49 (0.00)	total	49 (0.00)	47 (1.00)

Tabla 3.
Género y edad

En la encuesta participaron 47 hombres y 49 mujeres. El 53 % de los hombres residen en Salamanca y 30 % en Irapuato; mientras que 76 % de las mujeres en el primero y 12 % en el segundo. El resto se repartió en 7 de los municipios aledaños con una participación marginal, como se observa en la tabla 3. El 32 % de los hombres y 34 % de las mujeres afirmó tener una edad de entre 20 a 24 años; el 16 % de los hombres y el 29 % de las mujeres dijeron tener entre 15 a 19 años, por lo que cerca de la mitad de los encuestados son jóvenes. Del total de las personas que respondieron a la encuesta, 12 hombres y 10 mujeres cuentan con posgrado, 31 hombres y 35 mujeres con una licenciatura; 4 hombres y 3 mujeres con preparatoria y solo una mujer con secundaria.

Encuestados: ingreso	Hombre (%)	Mujer
0-5mil	15 (0.31)	25 (0.51)
6mil-15mil	16 (0.34)	14 (0.28)
16mil-25mil	3 (0.06)	7 (0.14)
26 mil a 35 mil	4 (0.08)	1 (0.02)
30 mil a 40 mil	1 (0.02)	0 (0.00)
36mil-50mil	5 (0.10)	1 (0.02)
50mil-80mil	3 (0.06)	1 (0.02)
Total	47 (1.00)	49 (1.00)

Tabla 4.
 Ingreso por género

El nivel de ingresos en que se encuentran los encuestados aparece en la tabla 4. De modo que 6 de cada 10 hombres percibe ingresos de 0 a 15 mil pesos, mientras que son 8 de cada 10 mujeres las que se encuentran en ese rango. De los 96 encuestados, 77 se transportan en automóvil (40 hombres y 37 mujeres); 7 lo hacen en autobús, 4 en colectivo, 4 a pie y 4 en taxi. De modo que los encuestados pertenecen a un estatus social medio alto.

La tabla 5 muestra la clasificación de 96 delitos por pérdidas en miles de pesos. Por género y términos de los tres más importantes, se percibe que 9 de los 47 hombres dijeron haber sido víctima de asalto a mano armada; 6 de robo de cartera y otros 6 de robo de celular. Las mujeres son víctimas en un 24,4 % de los casos de robo a casa habitación; 14 % de robo de cartera y 8 % de acoso sexual. Asimismo, se desprende que los cinco delitos más importantes fueron robo a casa habitación con 18 %; robo de cartera 14 %; robo a mano armada 12 %; robo de celular 11 % y robo a persona 11 %. En cuanto al monto estimado de las pérdidas causadas, aparecen las cinco más importantes como sigue: 33 %, de mil a 5 mil pesos; 18,7 % sin pérdidas; 14,5 %, de 5 mil a 10 mil pesos; 8,3 % de 10 mil a 15 mil y 6,25 %, de 15 mil a 20 mil y 16,6 % dijeron haber perdido de 20 mil a 100 mil pesos. Solo se reportó un caso con una pérdida estimada en más de 500 mil pesos a negocio.

En cuanto a los delitos, el robo a casa habitación ocupó el primer lugar con 17 casos, de los cuales el 24 % de las víctimas no reportan pérdidas, el otro

	H	M	s/p	1-5	5-10	10-15	15-20	20-30	30-50	50-100	>500	total
Acoso sexual	0	4	1	1	2							4
Asalto a mano armada	9	2		5	1	1	1	2		1		11
Extorsión	5	4	3	4	1					1		9
Homicidio	4	0	1	2				1				4
Lesiones	1	1	2									2
Robo de automóvil	1	4		1		1		1	1	1		5
Robo de cartera	6	7	3	6	1	2	1					13
Robo a casa habitación	5	12	4	4	3	2		1	2	1		17
Robo de celular	6	4	3	4	3							10
Robo de computadora	2	2			1	1	2					4
Robo a negocio	1	4			2				1	1	1	5
Robo a persona	6	4		5		1	2	1		1		10
Secuestro	0	1							1			1
Violencia familiar	1	0	1									1
total	47	49	18	32	14	8	6	6	4	6	1	96

Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015–2019)

Gerardo Reyes Guzmán
Abraham Sánchez Ruiz
Perla Esperanza Rostro Hernández

Tabla 5.
Tipo de delito y pérdidas en miles de pesos

24 % reporta pérdidas de mil a 5 mil pesos; 18 % de 5 mil a 10 mil pesos; en dos casos los encuestados dijeron haber perdido de 10 mil a 15 mil pesos y otros dos de 30 mil a 50 mil pesos. En segundo delito más importante fue el robo de cartera con 13 casos; 3 víctimas no reportaron pérdidas y 6 dijeron haber perdido de mil a 5 mil pesos. El tercer delito más importante fue el asalto a mano armada con 11 casos, de los cuales el 45 % reportó pérdidas de mil a 5 mil pesos.

Podemos advertir que el robo a casa habitación se notificó en Salamanca en 13 ocasiones, donde las víctimas fueron 11 mujeres y 2 hombres, reportando pérdidas de 0 a 5 mil pesos en el 53 % de los casos. El robo de cartera aparece en segundo lugar en Salamanca y ocurrió en 8 casos, afectando a 3 hombres y 5 mujeres, con pérdidas de mil a 5 mil pesos en la mitad de los casos. De éstos, 5 ocurrieron en la calle, 2 en un centro comercial y 1 en la carretera. En tercer lugar, aparece el asalto a mano armada; de los 6 casos, 5 fueron salmantinos

y una salmantina con pérdidas que van de los mil a los 30 mil pesos. De los 56 delitos que se cometieron en Salamanca, 2 tuvieron lugar en 2012; 3 en 2013; 2 en 2014; 3 en 2015; 7 en 2016; 3 en 2017; 14 en 2018; 14 en 2019 y 7 en 2020. Es decir, la violencia comenzó a hacerse notar por los encuestados a partir de 2018. Las víctimas del delito fueron en 19 casos los mismos encuestados; 1 vez una amiga; 13 veces un vecino; 6 veces un amigo; 6 nadie; 6 familiar femenino; y 5 veces un familiar hombre. A la pregunta sobre de si habían sido testigos de algún delito en su municipio señalaron que sí en 56 ocasiones: 35 balaceras, 8 asaltos a mano armada, 2 colgados, 6 narcomantas y 5 abusos de autoridad. La encuesta halló que del total de los delitos 29 no fueron denunciados, 17 de ellos afirmaron que no lo hicieron porque no confían en las autoridades y de las que no denunciaron, 10 recurrieron a un familiar para pedir ayuda y solo 4 marcó al “066”. De los 56 delitos, los encuestados señalan que en 41 casos el agresor fue masculino. De los 13 robos a casa habitación, 9 los cometieron hombres: 3 de una edad aproximada de 15 a 19 años, 3 de 20 a 24 años, uno de 25 a 29, uno de 50 a 54 y otro más de 45 a 49 años. En el robo de cartera 5 de los 8 fueron hombres de diferentes edades y una mujer de 15 a 19 años.

Conclusiones

Tres grupos delictivos llegan a Guanajuato en su proceso de expansión: el CJNG, el remanente de la Familia Michoacana-Caballeros Templarios y los Zetas. Un cuarto grupo florece en la misma entidad, integrándose con la experiencia de los Zetas en el robo de combustible, es decir, el CSRL. Si bien invasión data de 2010, se exacerba de 2015 a 2019, encontrando un vigoroso repunto a partir de 2017, año en que tuvo lugar un aumento sustancial en el precio de la gasolina. Guanajuato se convierte así en un campo de batalla entre los grupos delictivos autóctonos y los invasores. La detención del líder del CSRL fue una vez más una medida puesta en práctica por administraciones anteriores sin más resultados que favorecer a grupos rivales; en esta ocasión al CJNG.

La hipótesis que vincula las rutas carreteras con la violencia se fortalece. El modelo de regresión mostró una importante correlación no causal entre los municipios guanajuatenses más peligrosos y aquellos ubicados en Jalisco y Michoacán, cristalizándose un eje carretero que converge con los coeficientes de manera inversa; es decir, entre menor la distancia, mayor el coeficiente. Ello significa que el *modus operandi* de los grupos delictivos se ve favorecido por las vías de comunicación que conectan además con las terminales de almacenamiento y reparto de petrolíferos de PEMEX, hecho que puede explicar la violencia a causa de la disputa por el robo de combustible. Soud señala que existen técnicas exitosas para evitar el robo de combustible, como la de colorear el líquido con marcadores moleculares que imposibilitan su adulteración y comercio. También está el monitoreo espacial a través de

dispositivos GPS, así como medidores digitales. Esto también incluye el uso de fluorescentes visibles a través de rayos X (XRF). Esto ayuda a detectar si el combustible ha sido adulterado o diluido (Soud, 2020).

Finalmente, la encuesta sugiere que la población civil podría haberse visto afectada por el temor derivado de la violencia extrema. Los residentes de los municipios de Salamanca e Irapuato han sido más bien testigos de este conflicto al presenciar balaceras, narcomantas, cadáveres colgados en puentes, desapariciones, ejecuciones, bloqueos carreteros, así como la presencia de la guardia nacional y el ejército. A la sombra del conflicto, pululan delitos del fuero común, como el robo a casa habitación, robo de cartera y asalto a mano armada. Con la crisis económica de 2020 y su consecuente repercusión en recortes presupuestales a estados y municipios, no se percibe un panorama alentador en el futuro próximo para el retorno de la paz en Guanajuato.

**Robo de combustible
y violencia en Guanajuato
(2015–2019)**

Gerardo Reyes Guzmán
Abraham Sánchez Ruiz
Perla Esperanza Rostro Hernández

Referencias

Arrieta, C. (27 de junio de 2020). Choques entre el CJNG y Santa Rosa dejan mil 179 asesinatos. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/estados/cjng-narcoguerra-choques-dejan-mil-729-asesinatos>.

BBC News (2 de Agosto de 2020). El Marro: quién es José Antonio Yépez y por qué su captura puede suponer el fin del cartel de Santa Rosa de Lima en México. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-53631953>.

BBC News (4 febrero 2019). Huachicoleo: cómo funciona el millonario negocio del robo de combustible en el mundo. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-47005618>.

Bucio, M. E. (5 de marzo de 2019). ¿Cuándo y cómo surgió el Cartel de Santa Rosa de Lima? *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/seguridad/cuando-y-como-surgio-el-cartel-de-santa-rosa-de-lima>.

CartoCritica (12 de julio de 2020). *Investigación, mapas y datos para la sociedad civil*. Obtenido de Mapa interactivo: <https://cartocritica.giscloud.com/>

Diario Oficial de la Federación (12 de enero de 2016). Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. *Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión*, pp. 1–12.

Espinosa, V. (enero 2019). Huachicoleo en Guanajuato: roban 13.5 millones de litros de gasolina en tres años. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/565850/huachicoleo-en-guanajuato-roban-13-5-millones-de-litros-de-gasolina-en-tres-anos>.

Google Maps (20 de Agosto de 2020). Mapa. Recuperado de <https://www.google.com.mx/maps/preview>

INEGI (25 de Septiembre de 2020). *Defunciones por homicidios*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=

Llano, M. (16 de agosto de 2017). *Presentación de mapas de ductos en México*. Recuperado de YouTube: https://youtu.be/HUw_ZBtA9FE

Menéndez, J. F. (2020). *La nueva Guerra. Del Chapo al Fentanilo*. México: Grijalbo.

Murakami, I. (11 de enero de 2019). Las cifras del robo de combustible en México. *INFORMADOR. MX*. Recuperado de <https://www.informador.mx/mexico/Las-cifras-del-robo-de-combustible-en-Mexico-20190110-0112.html>.

Peri-Khan Aqrawi-Whitcomb, M. D. (9 de octubre de 2018). *The World's Most Dangerous Black Markets*. Yale Global and the MacMillan Center. Recuperado de <https://yaleglobal.yale.edu/content/worlds-most-dangerous-black-markets>

Saucedo, D. (16 de oct. 2019). Guanajuato bajo asedio criminal: radiografía de la guerra. *Periodismo y Opinión Pública*. Recuperado de <https://poplab.mx/article/Guanajuatobajoasediocriminalradiografiadelaguerra>.

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (1 de Marzo de 2020). *Datos abiertos de incidencia delictiva*. Recuperado de <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-datos-abiertos.php>

Soria, J. M. (16 de Octubre de 2019). Caminos de Guanajuato ¿desde y hasta cuándo violentos? *Milenio*. Recuperado de <https://www.milenio.com/opinion/juan-miguel-alcantara-soria/instinto-de-conservacion/caminos-de-guanajuato-desde-y-hasta-cuando-violentos>.

Soud, D. (2020). *Downstream Oil Theft: Countermeasures and Good Practices*. Washington DC: Atlantic Council Global Energy Center.

The Economist (15th August, 2020). A new kingpin on the block. The president is loth to pusue drug kingpins. “El Mencho” is testing his patience. *The Economist*. Recuperado de <https://www.zinio.com/gb/articlepaywall>.

El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos

Military Instrument in the International Politics of South American Countries

*Michał Stelmach**

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS Y COMPARATIVOS
UNIVERSIDAD DE ŁÓDŹ, POLONIA

✉ michal.stelmach@uni.lodz.pl

<https://orcid.org/0000-0001-5857-6262>

RESUMEN

El objetivo del artículo es analizar las formas y el alcance del uso del instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos. Sobre la base del análisis de datos cuantitativos y cualitativos y el método comparativo, el autor verifica tres hipótesis de investigación, según las cuales, en primer lugar, en las últimas dos décadas, la importancia del instrumento militar en la política internacional de los países de la región ha aumentado, pero su efectividad se mantiene en un nivel bajo, en segundo lugar, desempeña un papel importante en la política de construcción de alianzas, y en tercer lugar, se usa solo de manera indirecta y selectiva, principalmente con fines defensivos. El artículo se centra en el análisis de varias formas seleccionadas de uso del instrumento militar en la política internacional: disuasión con potencial militar, desarrollo del potencial militar y transferencia de armas, así como demostración de fuerza y participación en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU.

PALABRAS CLAVE: *instrumento militar, política internacional, fuerzas armadas, América del Sur.*

ABSTRACT

The aim of the article is to analyze the forms and scope of the use of the military instrument in the international policy of South American countries. Based on quantitative and qualitative data analysis and the comparative method, the author verifies three research hypotheses, according to which, firstly, in the last two decades,

* Politólogo, latinoamericanista; doctor en Ciencia Política. Se especializa en temas de la política y la seguridad nacional e internacional, con especial énfasis en el papel de las fuerzas armadas en los procesos de transformación democrática y nuevas formas del militarismo, así como en la delincuencia y la política de seguridad pública en América Latina.

the importance of the military instrument in the international policy of the countries of the region has increased, but its effectiveness remains at a low level, secondly – it plays a significant role in the policy of building alliances, and thirdly – it is used only indirectly and selectively, mainly for defensive purposes. The article focuses on analyzing selected forms of the use of the military instrument in international politics, such as deterrence with military potential, the development of military potential and transfer of weapons, and the demonstration of strength and participation in UN peacekeeping missions.

KEYWORDS: *military instrument, international politics, armed forces, South America.*

Introducción

Este artículo versa sobre el papel desempeñado por el instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos. El análisis de las formas y el alcance de su empleo en política exterior puede presentar ciertas dificultades, debido al potencial militar diversificado de los países de la región. La clasificación de Brasil, potencia regional que, sin embargo, ocupa el décimo lugar en el *ranking* Global Firepower junto a Surinam, pequeño país con un papel marginal en las relaciones internacionales, en el puesto 137, viene a generar dudas metodológicas y preocupación en cuanto a la posible formulación de simplificaciones y generalizaciones. No obstante, parece factible, aunque con ciertas reservas, analizar en conjunto las formas y la escala del uso del instrumento militar en la política internacional por parte de los Estados sudamericanos. Con este fin, conviene evitar, en primer lugar, la comparación entre países y, en mayor medida, intentar exponer las tendencias en la utilización de medios militares en la política internacional de la región, examinando simultáneamente los procesos emergentes en el campo de la cooperación militar entre países concretos o en subregiones específicas del continente sudamericano. En segundo lugar, hay que ser consciente de que, aun cuando los países de la región desempeñan papeles diferentes en las relaciones internacionales y, por ende, definen sus intereses nacionales y objetivos de política exterior de manera distinta, las medidas políticas, económicas y militares están al servicio de la realización de tales objetivos e intereses, con independencia de su esencia, de lo que sean en sí. Por lo tanto, es necesario examinar el uso de recursos militares en referencia tanto a los objetivos de política exterior de un determinado país como a su potencial militar y capacidad de proyección de poder, lo cual permitirá evaluar la eficacia de estas medidas. En tercer lugar, independientemente de la posición de un determinado país de la región en las relaciones internacionales, la supervivencia y la seguridad son cuestiones fundamentales para cada uno de ellos. Si consideramos la correlación entre la política exterior y la política de seguridad y defensa, se vería justificado analizar conjuntamen-

te las formas defensivas del uso del instrumento militar en la política exterior, por ejemplo, en su capacidad de disuasión mediante el potencial militar.

El objetivo del artículo estriba en el análisis de las formas y alcances del uso de las fuerzas armadas en la política internacional de los países sudamericanos. El autor formula tres hipótesis de investigación: 1. En el siglo XXI, ha aumentado la importancia del instrumento militar en la política internacional de los países de la región, pero dado lo limitado de su potencial y de su capacidad de proyección de poder, los medios militares siguen desempeñando un papel marginal en la política exterior de estos países. 2. El empleo del instrumento militar no garantiza la realización de los objetivos de interés nacional y política exterior de los Estados de la región, pero constituye un apoyo creciente a las actividades diplomáticas y un elemento importante en la política de construcción de alianzas. 3. A causa de su reducido potencial militar, los Estados sudamericanos, incluidas las potencias regionales, utilizan el poder militar solo de manera indirecta y selectiva, sobre todo con fines defensivos. En este entorno, Venezuela constituye una excepción, ya que es el único país de América del Sur que utiliza medios militares con fines ofensivos, pero lo lleva a cabo de manera ineficaz.

En vista de que el tema del papel y el significado de las fuerzas armadas y del instrumento militar en la política exterior de los países latinoamericanos se halla prácticamente ausente en la literatura científica nacional y extranjera, este artículo se basa principalmente en el análisis de informes elaborados por destacados centros de investigación que se ocupan de la problemática de la guerra y la paz: el Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo (Stockholm International Peace Research Institute, SIPRI) y el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS) y Global Firepower, así como en publicaciones de prensa. Una valiosa fuente de información la constituyen los artículos de Ireneusz Topolski sobre los aspectos teóricos del uso del instrumento militar en la política exterior, sobre el comercio de armas y sobre el potencial militar de los Estados latinoamericanos. Las publicaciones científicas disponibles, tanto nacionales como extranjeras, acerca de la política internacional de los países latinoamericanos se centran en cuestiones vinculadas a los condicionantes, direcciones y objetivos de la política exterior, analizándose tan solo las medidas políticas y económicas. A su vez, los estudios científicos dedicados a las fuerzas armadas de la región se enfocan en sus funciones y tareas internas. Asimismo, suelen ser objeto de estudio la lucha contra el crimen organizado y las pandillas, las situaciones de desastres naturales o de emergencia, como, por ejemplo, en el caso de la pandemia, y las actividades relacionadas con la implementación de tareas de desarrollo. En consecuencia, un análisis de las formas y alcances del uso del instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos vendrá a llenar el vacío existente en la literatura científica y contribuirá a profundizar las investigaciones acerca del tema de la internacionalización de las fuerzas armadas en la región y de los determinados países de la misma.

El estudio sobre la función del instrumento militar en la política internacional recurrió en mayor medida al análisis de datos cuantitativos y cualitativos, lo cual ha permitido presentar el potencial militar de los distintos países, y menos al método comparativo, que trataba de discernir las similitudes y diferencias en el alcance, formas e intensidad del uso de las fuerzas armadas en la realización de los intereses nacionales.

Los medios militares en la política exterior y en la defensa

Las fuerzas armadas de cada país son un instrumento clave de la política de defensa y seguridad. También en América del Sur, la misión principal de las fuerzas armadas es defender la independencia, la soberanía y la integridad territorial de los Estados contra las amenazas externas, lo cual se refleja en las disposiciones de las diferentes constituciones (Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela), o en las leyes de defensa nacional y en las leyes orgánicas que definen la estructura y tareas de las fuerzas armadas (Argentina, Brasil, Uruguay, Surinam) (Resdal, 2018, p. 2, 5, 8, 10; Resdal, 2016, pp. 16–25). Al mismo tiempo, las fuerzas armadas representarían un instrumento importante de la política exterior de los Estados. Como señala Bolesław Balcerowicz, los medios militares son, además de los medios diplomáticos y económicos, una de las medidas de política exterior más importantes con las cuales los Estados persiguen sus intereses.

La función exterior de las fuerzas armadas en el período de paz consiste principalmente en brindar soporte y credibilidad a la diplomacia del Estado, defender sus intereses en la arena internacional, así como cumplir con las obligaciones aliadas e internacionales en el campo militar (Balcerowicz, 2006, p. 22, 25). Las fuerzas armadas pueden utilizarse directa o indirectamente en la política exterior y de seguridad. El empleo directo de las fuerzas armadas radica fundamentalmente en la participación en un conflicto armado o guerra determinados. Por otra parte, existen muchas más formas indirectas de utilizar el instrumento militar en la política exterior de los Estados. Ireneusz Topolski distingue hasta catorce de entre ellas. A saber: 1) disuasión con potencial militar; 2) demostración de fuerza militar, incluida su preparación para el combate; 3) exportación de técnica militar y tecnologías modernas; 4) adquisición o inversiones de capital en empresas armamentísticas de otros países y cooperación con empresas armamentísticas; 5) control del propio potencial militar; 6) control y reducción de armamentos; 7) presencia militar en el extranjero; 8) ayuda militar; 9) amenaza del empleo de la fuerza; 10) empleo limitado de la fuerza militar; 11) aprovechamiento de los recursos de la guerra informativa; 12) empleo de la fuerza militar; 13) participación en operaciones de mantenimiento de la paz; 14) actividades de inteligencia (Topolski, 2016, p. 152).

En el presente artículo me enfocaré en el análisis de algunos de ellos: disuasión con potencial militar, ampliación del arsenal y exportación de tecno-

logía militar, empleo de las fuerzas armadas en la política de construcción de confianza y fortalecimiento de alianzas, así como la participación en misiones para el mantenimiento de la paz de la ONU.

El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos

Michał Stelmach

Disuasión con potencial militar

Los países sudamericanos no pertenecen al grupo de potencias militares mundiales. De los 142 países incluidos en el *ranking* Global Firepower 2022, esta organización solo clasificó a once países de la región. La lista tampoco tuvo en cuenta la Guayana, que carece de sus propias fuerzas armadas, ni el Estado insular sudamericano, Trinidad y Tobago. En el más alto rango de entre todos los países de la región, en el décimo, se situó Brasil, con una puntuación de 0,1695. Otro país sudamericano, Argentina, solo logró colocarse en el puesto 40, en tanto que Colombia en el puesto 44 y Venezuela en el 45. En comparación con el año 2021, Colombia y Venezuela descendieron en varios puestos: Colombia del 39 en 2021 al 44 en 2022 y Venezuela del 43 al 45. El quinto en la región en cuanto a su potencial militar es Perú, que, no obstante, se sitúa en un distante puesto 50 a nivel mundial. El resto de Sudamérica se ubica entre el puesto 54 (Chile) y el 136 (Surinam) (Global Firepower, 2022), según lo ilustra la Tabla 1.

Posición en el ranking	País	Puntuación del índice de poder
1.	Estados Unidos	0.0453
2.	Rusia	0.0501
3.	China	0.0511
4.	India	0.0979
5.	Japón	0.1195
10.	Brasil	0.1695
40.	Argentina	0.6091
44.	Colombia	0.6438
45.	Venezuela	0.6664
50.	Perú	0.7453
54.	Chile	0.8169
68.	Ecuador	1.1235
82.	Bolivia	1.5708
103.	Uruguay	2.4526
110.	Paraguay	2.6873
136.	Surinam	7.4234

Tabla 1.
Países sudamericanos clasificados por Global Firepower en 2022

Fuente: Estudio propio basado en Global Firepower 2022, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

El equilibrio del poder militar en América del Sur se presenta en la Tabla 2. Se observa una gran desproporción entre el potencial militar de Brasil, el primero, y las otras naciones, que aspiran a un papel de potencias regionales. Argentina, Colombia y Venezuela, en segundo, tercer y cuarto lugar respectivamente, parecerían contar con un potencial militar comparable. El quinto clasificado, Perú, está casi a punto de alcanzarlos. La tabla también refleja un predominio militar de los países andinos sobre los países de la región del Plata. Mientras que en la zona andina las fuerzas están bastante equilibradas, en la región del Plata es evidente que el liderazgo lo sigue ejerciendo, sin duda, Argentina.

Posición en ranking	País	Puntuación del índice de poder
1	Brasil	0.1695
2.	Argentina	0.6091
3.	Columbia	0.6438
4.	Venezuela	0.6664
5.	Perú	0.7453
6.	Chile	0.8169
7.	Ecuador	1.1235
8.	Bolivia	1.5708
9.	Uruguay	2.4526
10.	Paraguay	2.6873
11.	Surinam	7.4234

Fuente: Estudio propio basado en Global Firepower 2022, <https://www.globalfirepower.com/countries-listing-south-america.php>

Aunque el potencial militar de todos los Estados sudamericanos, excepto el de Brasil, es bastante mediocre, como su nivel en el plano regional se presenta muy diversificado, vale la pena examinar más de cerca los factores de cada país en concreto, es decir, de la medida en que sus fuerzas armadas serían capaces de ejercer la disuasión frente a agresores potenciales y de presentar batalla.

Brasil tiene el ejército más numeroso de la región de América Latina. Según Global Firepower, en 2022 contaba con 360.000 soldados en las fuerzas armadas y 1.340.000 en la reserva. El ejército brasileño es el 13° ejército más grande del mundo. Además, 400.000 personas sirven en formaciones paramilitares. Con una gran población, de casi 213.500.000 de habitantes, Brasil goza de la mayor capacidad de movilización de la zona. Ante una situación de amenaza y conflicto, el gobierno podría enviar a filas a casi 109 millones de personas, o sea, el 51 % de la población. Colombia tiene el segundo ejército más grande de la región. Actualmente, 295.000 soldados sirven en sus fuerzas

Tabla 2.
Fuerza militar de los países
sudamericanos en 2022 según
Global Firepo

armadas y 35.000 están en la reserva. Además, existen formaciones paramilitares bastante nutridas, que suman 185.000 miembros en 2022. También se da la posibilidad de llamar a una importante movilización (49 % de los ciudadanos, es decir, más de 24.600.000 personas). El ejército venezolano es el tercer ejército más grande de la zona. Según Global Firepower, cuenta con 137.500 soldados y 30.000 reservistas. De todos los países estudiados, posee las formaciones paramilitares más numerosas, de alrededor de 1.600.000 personas. La lista de los cinco primeros ejércitos de América del Sur se completa con los ejércitos peruano y argentino, con 95.000 y 83.000 soldados respectivamente, superando Perú a Argentina en número de paramilitares (en unos 30.000). Los siguientes lugares en el listado los ocupan Chile, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Surinam (Global Firepower, 2022).

El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos

Michał Stelmach

País	Soldados	Paramilitares	Reservistas
Brasil	360 000	400 000	1 340 000
Argentina	83 000	20 000	0
Colombia	295 000	185 000	35 000
Venezuela	137 500	1 600 000	30 000
Perú	95 000	50 000	100 000
Chile	80 000	50 000	40 000
Ecuador	40 000	500	120 000
Bolivia	50 000	0	0
Uruguay	22 000	1 500	0
Paraguay	14 000	10 000	50 000
Surinam	1 800	0	0

Tabla 3. Comparación del número de fuerzas armadas y formaciones paramilitares en los países de América del Sur en 2022

Fuente: Estudio propio basado en Global Firepower 2022, <https://www.globalfirepower.com>

Asimismo, es Brasil el país con un mayor potencial de fuerzas terrestres de todos los países sudamericanos, además de contar con la mayor cantidad de tanques, cañones autopropulsados y remolcados, y sistemas de misiles de lanzamiento múltiple. Venezuela supera a Brasil sólo en el número de vehículos blindados. Resulta sorprendente que Colombia, cuyo ejército ha sido financiado y equipado por los Estados Unidos durante años, actualmente no cuenta con ningún tanque *en stock* y no posee ni un solo sistema de misiles de lanzamiento múltiple. El plan de compra de 50 tanques no se ha llegado a implementar en los últimos veinte años, lo cual resulta incomprensible dadas las ingentes sumas que Colombia lleva destinando desde hace tiempo a la compra de armamento. La adquisición de tanques y de un sistema de misiles de lanzamiento múltiple debería ser una prioridad para el gobierno colombiano en los próximos años, porque, en la actual situación, el país posee una capacidad muy reducida para llevar a cabo siquiera una guerra defensiva. Sólo hay otro

país en la región, Surinam, que carece de tanques. En cambio, aún faltan sistemas de misiles de lanzamiento múltiple en cuatro países: Bolivia, Uruguay, Paraguay y Surinam. Bolivia y Colombia deberían asegurarse de que el ejército estuviera equipado con armas y lanzamisiles. En suma, considerando el estado cuantitativo y cualitativo del armamento de las fuerzas terrestres, podría inferirse que, hoy por hoy, solo cinco países latinoamericanos serían capaces de llevar a cabo acciones militares defensivas y ofensivas: Brasil, Venezuela, Perú, Chile y Argentina (Topolski, 2020, p. 151).

País	Tanques	Cañones autopropulsados/ Cañones remolcados	Vehículos blindados	Sistemas de misiles de lanzamiento múltiple
Brasil	439	136 / 546	1958	78
Argentina	349	75/172	800	26
Colombia	0	6/110	483	0
Venezuela	300	60/104	2534	54
Perú	146	24/231	552	90
Chile	270	48/164	1063	30
Ecuador	252	15/200	698	43
Bolivia	36	0/40	152	0
Uruguay	79	6/64	474	0
Paraguay	8	6/50	75	0
Surinam	0	0	100	0

Tabla 4.
 Comparación del potencial
 de las fuerzas terrestres
 sudamericanas en 2022

Fuente: Estudio propio basado en Global Firepower 2022, <https://www.globalfirepower.com>

En peores condiciones aparece el equipamiento de la fuerza aérea. En los últimos años, varios países, tales como Brasil, Colombia, Venezuela, Chile y Perú, han destinado significativos recursos a la expansión y modernización de su aviación. La flota aérea se compone principalmente de aviones y helicópteros de transporte y entrenamiento. La carencia de cazas polivalentes sería lo más invalidante para los países sudamericanos. Actualmente, entre Chile, Venezuela y Brasil poseen más de 40, aunque en cuanto a la calidad de aeronaves, Perú, Chile y Venezuela se destacan por su superioridad sobre otros países de la región. Además, estos últimos países son los únicos de la zona que cuentan con modernas aeronaves polivalentes. La principal ventaja de la Fuerza Aérea Brasileña reside en su potencial ofensivo, a pesar de la falta de aviones polivalentes modernos y de la urgente necesidad de comprarlos. En comparación con los otros países, Argentina y Colombia se encuentran en un puesto medio, mientras que Uruguay, Paraguay y Surinam sólo cuentan con un mal sucedáneo de fuerza aérea y, para colmo, carecen por completo de

combatientes, lo que de hecho equivale a una total ineptitud para defender sus territorios de forma independiente en caso de ataque aéreo (Topolski, 2020, p.151, 154). Asimismo, las fuerzas aéreas de los países sudamericanos también están lidiando con el problema de la escasez de helicópteros y helicópteros de ataque, cuya misión en circunstancias bélicas es la de apoyar a las fuerzas terrestres desde el aire, así como la de atacar con precisión a las fuerzas blindadas enemigas y los objetivos estratégicos. El reducido número de helicópteros, amén de la ausencia total de helicópteros de ataque, restringe severamente las facultades operativas de Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Paraguay y Surinam, condenando a sus fuerzas de infantería, artillería y blindados a operar sin apoyo aéreo. La mayoría de las fuerzas aéreas sudamericanas mostrarían capacidad de combate sólo sobre su territorio. Únicamente cuatro países disponen de camiones cisterna, o aviones que puedan suministrar combustible a otros aviones en vuelo, para ampliar así el alcance de las máquinas. Aparte de ello, Chile tiene cuatro petroleros, Brasil dos, en tanto que Venezuela y Colombia, uno cada uno (Global Firepower, 2022).

País	Aviones de combate	Aviones de entrenamiento	Aviones de transporte	Helicópteros	Helicópteros de ataque
Brasil	42	210	125	179	12
Argentina	23	70	22	85	0
Columbia	17	82	77	211	0
Venezuela	44	80	50	78	10
Perú	16	66	39	89	16
Chile	45	113	31	78	0
Ecuador	9	33	21	41	0
Bolivia	21	0	14	28	0
Uruguay	0	17	8	11	0
Paraguay	0	15	9	15	0
Surinam	0	0	0	3	0

Tabla 5. Comparación del potencial de la fuerza aérea sudamericana en 2022

Fuente: Estudio propio basado en Global Firepower 2022, <https://www.globalfirepower.com>

En Sudamérica, la fuerza naval varía bastante según los países. También en esa formación, Brasil lleva ventaja, pero ya no domina a otros países de la región, como ocurre en el caso de las fuerzas terrestres y aéreas. Brasil, que cuenta con fragatas lanzamisiles, corbetas, patrulleras, submarinos y buques minadores, sería apto para defender su propia costa y realizar operaciones ofensivas en parte del Océano Atlántico. Sin embargo, la actividad lejos de su costa se vería seriamente obstaculizada por la falta de portaaviones. Brasil, que es una potencia regional y que aspira a convertirse en potencia mundial, debe-

ría disponer al menos de un portaaviones, ya que un simple buque de guerra con helipuerto no permite realizar operaciones lejos de las bases militares. Las armadas de Perú, Argentina, Chile, Venezuela y Colombia presentan un nivel de equipamiento cuantitativo y cualitativo bastante similar (Topolski, 2020, pp. 154–157). Sin embargo, cada uno de ellos goza de diferentes ventajas. Argentina es el único país de la región que dispone de destructores, es decir, de buques polivalentes de tamaño medio utilizados para proteger las propias unidades y entrar en combate contra la aviación, los submarinos y otras unidades enemigas, así como de la mayor cantidad de corbetas, especializadas en la lucha antisubmarina o contra naves de superficie, con ayuda de lanzamisiles. Por su parte, Colombia cuenta con la mayor cantidad de buques patrulleros y submarinos, en tanto que Chile dispone de una gran cantidad de patrulleros, pero le faltan destructores y corbetas. Las fuerzas navales de Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Colombia y Ecuador poseen buques, incluidos submarinos, capaces de operar en el océano, siendo las armadas de Uruguay y Surinam las que peor se desempeñan. Surinam solo posee patrulleros; Uruguay, solo un escaso número de buques patrulleros y minadores, aparte de una fragata.

País	Portaaviones	Destructores	Fregatas	Corbetas	Submarinos	Patrulleras	Minadores
Brasil	0	0	6	2	7	22	5
Argentina	0	4	0	9	2	13	0
Colombia	0	0	4	2	11	285	0
Venezuela	0	0	2	0	2	31	0
Perú	0	0	7	7	6	7	0
Chile	0	0	8	0	4	97	0
Ecuador	0	0	2	6	2	5	0
Uruguay	0	0	1	0	0	3	2
Surinam	0	0	0	0	0	16	0

Tabla 6.
 Comparación del potencial
 de las fuerzas navales
 sudamericanas en 2022¹

¹ En la tabla no aparecen Bolivia ni Paraguay, por ser países sin acceso al mar y, por ende, carecer de armada.

Estudio propio basado en Global Firepower 2022, <https://www.globalfirepower.com>

Desarrollo del potencial militar

El gasto en defensa en América Latina en 2020 fue de 53 mil millones USD en el 2020, según el informe Military Balance del IISS para el año 2021. Entre los

países de la región, Brasil (22.100 millones USD), Colombia (9.400 millones USD), Chile (4.000 millones USD) y Argentina (2.900 millones USD) fueron los que más gastos destinaron para defensa (IISS, 2022, p. 378). Los expertos no han podido estimar el gasto de defensa de Venezuela en el 2020. Los últimos datos, correspondientes al año 2017, registran un desembolso del orden del 2,2 % del PIB.

Según SIPRI, en el año 2021, los Estados gastaron un promedio de 2,2 % del PIB en defensa (SIPRI 2022f, p. 1). Por debajo del promedio mundial, se encuentran Argentina, el que menos invierte en defensa entre todos los países de la región, además de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Guyana y Perú. Solo tres países sudamericanos, Colombia, Ecuador y Uruguay, gastan más que el promedio mundial en defensa. Es difícil discernir qué porcentaje del PIB representan las asignaciones para este fin en Surinam. Los informes del IISS, SIPRI y del Banco Mundial, así como la literatura sobre defensa y seguridad, no contienen ningún dato al respecto, ni siquiera estimaciones aproximadas, al igual que ocurre últimamente en el caso de Venezuela. Sin embargo, según la CIA, en el 2019, Surinam habría dedicado alrededor del 1,2 % de su PIB en defensa (100 millones USD) (CIA, 2022). El gasto de los países sudamericanos en defensa en 2021 en relación al PIB se presenta en el Gráfico 1.

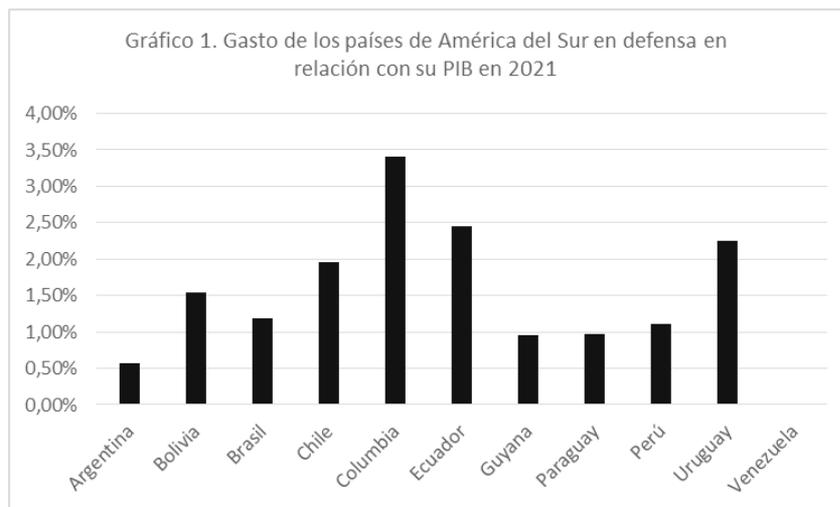


Gráfico 1.
Gasto de los países
de América del Sur
en defensa en relación
con su PIB en 2021

Fuente: Elaboración propia con base en SIPRI 2022, SIPRI Military Expenditure Database, <https://milex.sipri.org/sipri>

A tenor de los gastos destinados a la defensa, los países sudamericanos se pueden dividir en cuatro grupos. El primero incluye países que destinan más del 3 % del PIB para este fin, al cual solo pertenece Colombia. Durante años, este país ha superado a otros de la zona respecto al gasto en defensa en

relación a su PIB, a resultas de un conflicto armado interno de décadas entre el Estado, los grupos guerrilleros y los cárteles de la droga, que lleva obligando a los sucesivos gobiernos a rearmar constantemente a sus fuerzas armadas. Desde 1992, Colombia ha gastado más del 2 % de su PIB en defensa. El pico de gasto se alcanzó en 1996 (4,4 % del PIB). Cabe destacar que, de 1998 a 2021, el desembolso para dicho fin, en este país, se mantuvo por encima del 3 % del PIB. Por otra parte, el aumento de las asignaciones para las fuerzas armadas y la defensa no se detuvo con la firma de los acuerdos de paz con las FARC en el 2016, ya que, entre los años 2016–2021, el gasto por este concepto osciló entre un 3,1 y un 3,5 % del PIB. En suma, el presupuesto para la defensa supuso un 3,1 % del PIB en el 2019 y el 3,5 % del PIB en el 2020. En el 2021, el gasto disminuyó mínimamente, representando un 3,4 % del PIB, aunque continuó siendo más del triple del promedio de la región (1,1 % del PIB), lo cual arroja un monto de 9.400 millones de dólares americanos y lo sitúa en el segundo lugar, después de Brasil, en el *ranking* de los países de la región que más destinan a la defensa (SIPRI, 2022b).

El segundo grupo abarca los países que destinan entre un 2 y un 2,9 % de su PIB para la defensa. En él se incluyen dos países sudamericanos. El primero es Ecuador, que ha ido aumentando sin cesar el gasto en defensa desde el año 2000 (de un 1,45 % del PIB a un 2,45 % del PIB en el 2021). El pico de la inversión se alcanzó entre los años 2009–2011, cuando más del 3 % del PIB se dirigió a la defensa. Después de 2013, la asignación cayó por debajo del 3 % del PIB, pero seguía siendo muy elevada, por encima del 2,5 % del PIB. El otro país es Uruguay. En el caso de Uruguay, hemos visto ligeras fluctuaciones en el gasto de defensa durante los últimos veintiún años. Entre los años 2000–2006, el Estado gastó más de un 2, y a veces incluso un 2,5 %, del PIB en defensa. En el período 2007–2017, la suma descendió al nivel del 1,7–1,9 % del PIB. Recientemente, se decidió aumentar la contribución a la defensa por encima de un 2 %, superando la media mundial en el 2021 (SIPRI, 2022b).

El tercer grupo está formado por países que destinan entre el 1 y el 1,9 % del PIB en defensa e incluye cuatro países sudamericanos: Brasil, Bolivia, Perú y Chile. En Brasil, el gasto alcanzó su punto máximo en el 2001 (2 % del PIB). De 2003 a 2010, se mantuvo estable en un 1,5 % del PIB, excepto en el 2008 cuando se redujo a un 1,4 % de su PIB. Entre los años 2011–2020, el gasto para defensa se estabilizó en el nivel de 1,3–1,5 % de su PIB, lo que se tradujo en montos de unos 24–26 mil millones de dólares americanos (IISS, 2021, p. 382). En el 2021, Brasil registró una disminución de la asignación militar al 1,2 % (SIPRI, 2022b). En Chile, el gasto para defensa representó más de un 2,5 % del PIB durante un largo período de 6 años (2000–2006). A partir del 2007 y los siguientes seis años, se mantuvieron en un nivel elevado, de más de un 2 %. Desde el año 2013, se produjo una ligera reducción de las asignaciones para la defensa y las fuerzas armadas, oscilando después en torno al 2 % del PIB (SIPRI, 2022b). En Perú, la inversión en defensa ha ido en constante disminución desde el 2000. En el año 2021 se situó en un 1,12 % del PIB (SIPRI,

2022b). En Bolivia, la mayor cantidad de dinero para la defensa en relación con su PIB tuvo lugar entre los años 2000–2001 y 2003. Después del 2004, el Estado boliviano gastó entre el 1,5 y el 1,9 % del PIB (SIPRI, 2022b).

El cuarto grupo comprende los países que gastan menos de un 1 % del PIB en defensa, a saber: Argentina, Paraguay y Venezuela. El proceso de democratización en Argentina ha venido asociado a una drástica reducción del gasto militar y de defensa. Sólo entre los años 2000–2003 se asignaría más de un 1 % del PIB con este fin. Desde el 2004, ha proseguido con la tendencia a la reducción del gasto. En suma, Argentina gasta menos de un 1 % en defensa (SIPRI, 2022b). Paraguay gastó más de un 1 % del PIB en defensa únicamente en los años 2000, 2001 y 2020. En los años restantes, la participación del presupuesto de defensa en el PIB oscilaría en torno a un 0,7–0,9 % (SIPRI, 2022b). En Venezuela, el máximo de gasto de defensa recae en los años 2005–2008, cuando, aprovechando el período de bonanza económica, el 1,8 %, el 2 %, el 1,9 % y el 1,8 % del PIB se destinaron respectivamente a este fin. En los siguientes tres años, entre 2009 y 2012, el desembolso se redujo al 1–1,3 % del PIB, lo que tuvo como causas directas la recesión económica y la caída en los precios y la demanda del petróleo venezolano. Luego, en el 2013, se produjo un aumento significativo, aunque de corto plazo, del presupuesto de defensa, alcanzándose un nivel del 1,7 % del PIB. A partir de este momento, asistimos a un fuerte descenso en la inversión militar: el 1,2 % del PIB en 2014, el 0,9 % del PIB en 2015 y el 0,5 % del PIB en 2016, a resultas de la difícil situación económica que enfrentó Venezuela por la caída de la demanda de materias primas y de los precios del petróleo en los mercados mundiales. La crisis política y la necesidad del régimen de obtener pleno apoyo militar frente a la profunda crisis política, económica y humanitaria obligaron a Nicolás Maduro a aumentar radicalmente, aunque solo por un tiempo, su gasto militar y de defensa hasta un 2,2 % del PIB en el año 2017. Entre los años 2018–2019, el gasto en defensa venezolano disminuyó hasta un 0,2 % del PIB (SIPRI, 2022b).

Desde hace años, los países sudamericanos han tratado de aumentar el potencial de sus fuerzas armadas mediante la elevación del nivel de preparación del personal de mando, así como de los soldados y miembros de las formaciones paramilitares, la ampliación de la infraestructura técnica y las instalaciones logísticas y, sobre todo, la adquisición de nuevo armamento. La modernización de las fuerzas armadas y su adaptación a los nuevos desafíos se han visto obstaculizadas por las crisis económicas que se producen cíclicamente; por ejemplo, las ocurridas en el 2008, 2013 y 2020. De todos los países sudamericanos, solo Brasil, a pesar de limitar el gasto en defensa, pudo continuar, en el 2021, los programas de modernización emprendidos un año antes (IISS, 2021, p. 381). Las crisis económicas, incluidas las financieras, golpearon con mayor fuerza en Argentina, que se vio obligada a reducir drásticamente los gastos militares y de defensa y a retirarse de muchos contratos y planes de modernización. Asimismo, el gobierno argentino determinó abstenerse de comprar vehículos blindados y nuevos aviones de combate para reemplazar

los aviones Mirage y Skyhawk, obsoletos y almacenados en tierra por razones técnicas (IISS, 2021, p. 384).

En pleno siglo XXI, Venezuela es el mayor importador de armas de la región, desembolsando para este fin 5.531 millones de dólares americanos entre los años 2000–2020. El mayor gasto se produjo en el período del 2006–2009, cuando Hugo Chávez compró armas por 377 millones, 775 millones, 739 millones y 358 millones de dólares respectivamente, siendo sus vendedores, casi en exclusiva, Rusia (748 millones en 2007 y 699 millones en 2008) y China (27 millones en 2007 y 41 millones en 2008). La mayoría de estas sumas se destinaron a la compra de misiles. El otro período que vio un aumento de gastos recayó en los años 2011–2013. En el 2011, Venezuela adquirió armas por valor de 596 millones USD; en el 2012, 687 millones y en 2013, 993 millones. En el año 2013, toda la demanda de armas fue cubierta nuevamente por las importaciones de dos países, sus socios estratégicos, Rusia y China. En ese momento, buques, vehículos blindados, aviones, sistemas de defensa aérea, sistemas de artillería y misiles constituyeron las principales importaciones. Debido a la crisis económica, las compras de armas se vieron limitadas en los años siguientes. En 2018, solo se asignaron 14 millones USD para este fin. Sin embargo, en el 2020, a pesar de la difícil situación socioeconómica del país, las autoridades resolvieron comprar armas por valor de 79 millones de dólares, limitándose a la adquisición de motores, sensores militares y barcos. Así pues, Venezuela importa armas de varias fuentes, siendo Rusia su principal proveedor, con una exportación por valor de 3.850 millones USD, y la República Popular China, con una aportación de 629 millones USD. Con todo, cabe recordar que Venezuela también importa cantidades significativas de armas de Holanda (332 millones), España (313 millones), Corea del Sur (compra única en 2002 por 45 millones), Israel (44 millones), Alemania (76 millones), Italia (34 millones), Suecia y Suiza (32 millones cada uno) e incluso de Estados Unidos (37.000 millones) antes del año 2016, es decir, antes de que Washington anunciara un embargo a las exportaciones de armas a Venezuela. Entre otros proveedores, se encuentran igualmente Gran Bretaña, Ucrania, Austria e Irán (SIPRI, 2022j).

En este listado, Chile ocupa el segundo lugar en la región, con un gasto de 5.256 millones USD en armas entre los años 2000–2021. El punto álgido se sitúa en los años 2005–2007, en los que se compraron armas por un valor de 446 millones USD, 1.093 millones USD y 655 millones USD, respectivamente. El alto nivel de gastos continuó durante cuatro años consecutivos. En el 2008, Chile destinó 392 millones para la compra de armas; en 2009, 329 millones; en 2010, 473 millones; en 2011, 326 millones. En el período de 2012–2020, observamos una reducción radical de las compras al nivel de entre 33 a 144 millones de dólares americanos. En el 2021, Chile volvió a aumentar su asignación en defensa con la compra de un equipo por valor de 295 millones de dólares americanos. Los principales proveedores de Chile son: Holanda (1.093 millones USD), Estados Unidos (886 millones USD), Reino Unido (757 millones USD),

Alemania (721 millones USD), Francia (542 millones USD), España (385 millones USD) y Australia (242 millones USD). También le suministran armas Italia, Israel, Brasil, Bélgica, Suiza, Finlandia, Canadá, Noruega, Portugal. En el siglo XXI, Chile se centró principalmente en reforzar su fuerza aérea y naval, asignando 2.250 millones USD para la modernización de las fuerzas navales y 1.289 millones USD para la modernización de la fuerza aérea. Las compras también incluyeron equipos necesarios para el correcto funcionamiento del ejército de tierra, es decir, vehículos blindados (759 millones), misiles (619 millones) y un sistema de defensa aérea (76 millones) (SIPRI, 2022f).

En cuanto a la importación de armas en el siglo XXI, Brasil se sitúa en el tercer lugar en la región con una inversión de 4.695 mil millones USD en armamento entre los años 2000–2021. Se hizo profusa adquisición de armas en el período de 2010–2012, cuando esta potencia regional destinó más de 300 millones USD (en años posteriores, 310, 306 y 327 millones USD, respectivamente). Entre el 2013–2015, el gasto militar superó los 200 millones USD (en años posteriores, 223, 206 y 217 millones USD, respectivamente). En los siguientes dos años, el gasto se redujo al nivel de 109 y 94 millones USD, para alcanzar un nivel de 267 millones USD en 2018. En 2019 y 2020, Brasil desembolsó más de 150 millones USD en armamento; en 2021, 234 millones USD (SIPRI, 2022e). En el período 2000–2021, Brasil invirtió principalmente en la compra de aviones, barcos, vehículos blindados, sensores, misiles y sistemas de defensa aérea. Fue el único entre los tres países analizados que pudo continuar las tareas de modernización iniciadas un año antes, en el 2021, a pesar de haberse recortado el presupuesto de defensa (SIPRI, 2022e). En el 2020, Brasil comenzó la construcción de un puerto submarino, donde estacionará una nave de propulsión nuclear y cuatro submarinos de propulsión convencional. El plan estratégico para el desarrollo de la Armada Brasileña prevé la adquisición, hasta el año 2040, de cuatro corbetas multipropósito tipo Tamandaré, que tendrán un costo de 1.600 millones de dólares. La marina brasileña será equipada adicionalmente con patrulleras costeras. Sin embargo, aún no se ha previsto la compra de un portaaviones. El proceso de modernización también se está dando en su ejército del aire. Por ejemplo, los aviones de combate franceses Gripen E entraron en servicio en el 2020 (IISS, 2021, p. 381). Brasil, a diferencia de Venezuela, no depende del suministro de armas de una sola fuente. En marzo de 2022, el ejército brasileño adquirió los primeros vehículos aéreos no tripulados (UAV), que planea utilizar para misiones de inteligencia y vigilancia, así como para reconocimiento y selección de objetivos. Asignó más de 3 millones USD para dicho objetivo (Barreira, 2022). Los principales proveedores de armas de Brasil, en las dos primeras décadas del siglo XXI, han sido Francia (1.181 millones), Estados Unidos (847 millones), Alemania (714 millones), Italia (414 millones), Gran Bretaña (336 millones), Suecia (320 millones), Israel (291 millones), España (180 millones), Rusia (175 millones) y Canadá (97). Las entregas desde Bélgica, Austria, Suiza, Sudáfrica, así como desde Jordania, Noruega, Singapur, Dinamarca y la República Checa, han des-

empeñado un papel menos importante. Resulta curioso que Brasil no haya importado armas de la República Popular China, que precisamente ingresó al mercado de armas latinoamericano en el siglo XXI (SIPRI, 2022e).

Colombia, que compró armamento por 2.729 millones USD entre los años 2000 y 2021, ocupa el cuarto lugar en la región, con el primer aumento significativo del gasto militar en 2001 (269.000 millones USD). En los dos años siguientes, se desembolsaron 171 mil millones USD y 145 mil millones USD, respectivamente. Entre 2004–2006, las compras fueron más bien simbólicas, limitándose a 18 mil millones USD en 2004 y 2005, y 54 millones USD en 2006. Colombia se rearmó en el período de 2007–2015, con un gasto de más de 100 millones USD en equipamiento, llegando en algunos de estos años incluso a más de 200 millones USD (2007, 2009, 2010 y 2012). Los sucesivos gobiernos se enfocaron en reforzar y modernizar, sobre todo, la fuerza aérea. Los mayores montos se entregaron para la compra de aviones, pero también se procuraron barcos, misiles, sensores, sistemas de artillería y vehículos blindados (SIPRI, 2022g). La adquisición de 20 drones en el 2022 fue clave en cuanto a la modernización del ejército y a su adecuación a los posibles desafíos, ya que son utilizados para la protección de civiles, de instalaciones militares, así como para la lucha contra grupos criminales, sobre todo en el departamento de Arauca (Pelcastre, 2022). El principal proveedor de armas de Colombia son los Estados Unidos (1.391 millones), Israel (376 millones), Alemania (262 millones), España (142 millones), Corea del Sur (128 millones), Brasil (111 millones), Rusia (101 millones), Holanda (79 millones), Canadá (45 millones) y Francia (36 millones). El suministro de armas de Gran Bretaña, Turquía, Portugal, Italia, República Dominicana y Dinamarca resulta de menor relevancia (SIPRI, 2022g).

En el puesto número cinco y cerrando la lista de los principales importadores de armas en América del Sur se sitúa Perú, que destinó 1.905 millones USD para la compra de armas entre los años 2000–2021 (puesto 54 en el mundo). Observamos un aumento del gasto en dos períodos, es decir, entre 2005–2007 y entre 2014–2016. Perú, al igual que Chile, invirtió principalmente en la modernización de la armada, con una asignación de 1.057 millones USD para la compra de barcos, y de la aviación, con más de 600 millones USD para aviones de combate. Además, decidió adquirir misiles, motores, sensores, satélites, cañones y vehículos blindados. El principal proveedor de armas para Perú es Italia (790 millones USD), Corea del Sur (368 millones USD), Rusia (239 millones USD) y Estados Unidos (168 millones USD). El armamento también proviene de países como España, Gran Bretaña, Holanda, Nueva Zelanda, Israel, Alemania, Francia y Canadá (SIPRI, 2022h).

Posición	País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2000-2021
1.	India	983	1193	2022	2741	2215	1200	1485	2275	1858	1864	2912	3599	4393	5382	3380	3149	3038	2980	1705	3444	2813	4414	59043
2.	China	2523	2816	2871	2333	3287	3492	2847	1636	1809	1404	943	1051	1569	1292	1079	1226	1137	1302	2052	1436	870	901	39875
3.	Arabia Saudita	85	61	567	167	1170	166	205	230	391	824	1092	1222	1033	1614	2740	3377	2961	3929	3266	3485	2543	1723	32849
4.	Corea del Sur	1401	777	533	757	1068	815	1659	1732	1690	798	1299	1570	1078	191	725	257	1058	1052	1100	1480	1292	720	23052
5.	Australia	338	1236	663	801	472	461	728	679	444	778	1513	1557	867	245	906	1464	1026	1656	1557	1189	1657	1235	21472
6.	Emiratos Arabes Unidos	246	186	222	687	1221	2184	2038	933	738	602	644	1235	1154	2306	768	1224	956	853	1151	800	534	440	21140
7.	Egipto	832	827	715	630	654	797	722	690	333	159	686	630	281	673	427	1443	1687	2388	1680	1039	1323	1355	19970
8.	Pakistán	182	419	565	652	477	443	356	694	1071	1192	2215	1130	1009	1090	829	780	839	877	879	669	760	884	18011
9.	Argelia	403	540	248	195	242	159	340	507	1517	1070	835	1133	661	362	710	906	2911	1139	1291	164	661	237	16231
10.	Estados Unidos	336	499	511	610	578	537	646	832	973	977	1091	1012	1216	791	590	519	457	522	378	844	747	738	15404
25.	Venezuela	106	103	50	15	9	21	377	775	739	358	208	596	687	993	181	125	95	14					5531
28.	Chile	202	60	74	187	70	446	1093	655	392	329	473	326	62	54	141	144	40	50	73	33	295	57	5256
31.	Brasil	121	631	223	110	85	223	178	188	179	155	310	306	327	223	206	217	109	94	267	153	155	234	4695
48.	Colombia	60	269	171	145	18	18	54	226	109	249	255	145	211	171	167	193	18	93	16	22	77	42	2729
54.	Perú	24	10	16	22	47	368	193	172		43	46	63	10	22	152	212	223	65	94	0	28	97	1905
73.	Argentina	213	6	14	11	168	3	9	24	21	15	11	15	5	13	6	21	17	45	18	50	7	77	769
75.	Ecuador	10	1	15	47	47	2	102	77	89	68	88	11	53	27	26	20	5	3	21	14			725
106.	Uruguay	4		13		20	8	3	78	29	20			3	9	8			10					233
109.	Bolivia	19		5	1	1	1	9	2	3	5	1	25	12	1	46			27	7	1	34	26	225
50.	Paraguay	6		6	4	1																		36
167.	Guayana	7	2							0											0	2		17

Fuente: SIPRI Arms Transfers Database, TIV de importaciones de armas a los 185 principales importadores, 2000-2021, https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos

Michał Stelmach

Tabla 7.
Importaciones de armas de América del Sur en 2000-2021

Venta de armas

Una de las formas de utilización del instrumento militar estriba en la transferencia de tecnología militar y en la venta de armas. En el 2000–2021, Brasil fue el mayor exportador de armas de la región de América Latina. El Estado brasileño ha vendido armas por valor de 1.138 mil millones USD a 31 países. Los mayores receptores de armas brasileñas han sido Indonesia (130 millones), Colombia (111 millones), Chile (102 millones), Ecuador (96 millones), Francia (92 millones), Grecia (48 millones), Nigeria (53 millones), México y Malasia (36 millones cada uno) y República Dominicana (35 millones). Brasil también exportó armas tanto a países de la región americana (Uruguay, Paraguay, Guayana y Estados Unidos) como a otros fuera de la región, por ejemplo, a Gran Bretaña, Turkmenistán, Mozambique, Malí, Arabia Saudita y Filipinas. Vale la pena señalar que los países de esta zona del mundo se han convertido en una dirección importante de las exportaciones de armas brasileñas en el recién comenzado siglo XXI (SIPRI, 2022e). Brasil ha logrado diversificar sus mercados y expulsar o reducir la influencia estadounidense en al menos algunos países. Las exportaciones de armas brasileñas consisten principalmente en aviones y piezas de artillería, valorados en 970 millones USD y 105 millones USD, respectivamente. Brasil también ha vendido misiles (27 millones), barcos (21 millones) y vehículos blindados (15 millones) (SIPRI, 2022e).

El segundo mayor exportador de la región de América del Sur es Chile, que ha suministrado armas por valor de 123 millones USD (casi diez veces menos que Brasil), de los cuales más de 100 millones en el 2008 fueron por ventas de barcos a Ecuador. Otras transacciones incluyeron la venta de aviones de combate en el 2000, 2002 y 2014. Los destinatarios de armamento chileno han sido los países de la región: Ecuador (101 millones USD), El Salvador (20 millones USD), la República Dominicana (1 millón USD), así como Uruguay y Panamá (0,5 millones USD cada uno) (SIPRI, 2022d). En ese mismo período, Venezuela, con el tercer puesto de ventas de la región, exportó armas por valor de 51 millones de dólares, de los cuales hasta 40 millones se obtuvieron del comercio con Ecuador en el 2009. En el 2004–2009, las armas venezolanas también se dirigieron a Bolivia y Guatemala. El principal producto de exportación lo constituyeron aviones por valor de 38 millones de dólares. Además, Venezuela vendió 2 millones USD en misiles. Después del 2009, el SIPRI no ha registrado la actividad comercial armamentística de Venezuela (SIPRI, 2022f).

Colombia, entre los años 2000–2021, exportó armas por valor de 30 millones de dólares americanos. Cabe señalar que las armas se vendieron solo en los años 2002, 2017 y 2019 y 2020. Los destinatarios fueron cinco países de la región: Guatemala, Honduras, México, Perú y Surinam. Colombia vendió solo barcos (20 millones) y aviones (10 millones) (SIPRI, 2022g). A su vez, Perú hizo negocios solo en el 2001 y el 2004, siendo Angola y los Estados Unidos los compradores de sus aviones (SIPRI, 2022h). Ecuador, Argentina y Uruguay ocupan lugares muy distantes en el listado de los mayores exportadores de ar-

Posición	País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2000-2021
1.	Estados Unidos	7572	5590	4893	5662	6846	6787	7545	7864	6804	6888	8074	8943	9053	7504	9602	9932	9864	11909	9824	10923	9233	10613	181928
2.	Rusia	4486	5277	5737	5141	6253	5140	5126	5500	6175	5052	6187	8679	8177	7926	5495	5942	6836	6234	7097	5531	3686	2744	128421
3.	Francia	1077	1416	1426	1404	2308	1811	1669	2375	1984	1914	874	2223	1298	1769	1754	2214	2075	2343	1996	3713	2484	3954	44080
4.	Alemania	1612	900	915	1669	1114	2064	2717	3281	2372	2466	2671	1314	757	796	1797	1769	2509	1948	1073	1000	1217	914	36875
5.	Reino Unido	1630	1387	1100	755	1217	1062	997	984	987	1080	1157	1055	929	1608	1651	1179	1394	1173	704	957	556	601	24163
6.	China	310	513	526	701	410	284	663	508	607	1136	1475	1266	1517	2056	1302	1798	2438	1601	1306	1504	775	1085	23779
7.	Italia	205	269	479	365	262	830	544	722	434	509	538	945	759	873	672	676	618	774	496	351	847	1717	13885
8.	Israel	402	471	575	406	606	509	406	552	375	746	640	545	458	419	396	789	1463	1268	704	349	400	606	13084
9.	Países Bajos	284	203	233	331	204	505	1146	1212	446	495	370	546	886	388	645	475	485	1050	462	253	478	299	11396
10.	España	47	8	18	96	52	109	871	601	601	950	262	938	251	439	953	966	471	817	704	303	962	612	11029
25.	Brasil			19		46	1	44	53	92	43	143	31	33	31	31	52	122	37	100	10	162	88	1138
49.	Chile	1	1							100						20				0				123
56.	Venezuela					1	7		3	40														51
66.	Colombia				5								0					10	10	10	10	4		30
69.	Perú		14			5																		20
73.	Ecuador															6				2				8
75.	Argentina	2	2			2						1												7
91.	Uruguay	1																						1

Fuente: Base de datos de comercio de armas de SIPRI, TIV de importaciones de armas a los 185 principales importadores, 2000-2021, https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/expoort_values.php

El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos

Michał Stelmach

Tabla 8.
Exportaciones de armas de América del Sur entre 2000-2021

mas. En los últimos 21 años, han vendido 8 millones USD, 7 millones USD y 1 millón USD, respectivamente, realizándose las transacciones únicamente en la primera década del siglo XXI. Argentina vendió aviones y vehículos blindados a Uruguay, Paraguay y Bolivia. Igualmente, Uruguay exportó aviones a Bolivia. En la segunda década del siglo XXI, sólo Ecuador comerciaba (venta) con armas (aviones para Uruguay) (SIPRI, 2022c, 2022d, 2022i).

La insignificante presencia de los países sudamericanos en el comercio mundial de armas es debido al atraso tecnológico en su industria armamentística, consecuencia de inversiones severamente limitadas en investigación y desarrollo. Brasil y Colombia son los países que más fondos destinan a estos fines, entre un 2 % y un 10 % del presupuesto anual de defensa. El gasto a este nivel se halla significativamente por debajo de los estándares internacionales; por ejemplo, la OTAN recomienda a sus miembros que destinen alrededor de un 20 % de su presupuesto de defensa a fines de inversión (IISS, 2021, p. 384). Por ahora, también resulta difícil dar con efectos positivos en el plano tecnológico, derivados de la cooperación entre los países del Consejo de Defensa Suramericano en el marco de UNASUR. La creación de una industria armamentista común, que pudiera competir con las corporaciones más grandes del mundo, aún pertenece a la esfera de los sueños y las utopías políticas. En tales condiciones de bajo gasto en I+D y falta de cooperación en el sector armamentista, no es de extrañar que ninguna empresa sudamericana de armamento haya sido incluida en el último *ranking* de las mayores empresas armamentísticas del mundo, elaborado por el SIPRI. El equipamiento militar producido en la región resulta relativamente caro, de baja calidad y poco avanzado desde el punto de vista tecnológico, por lo que no puede entrar en competencia con los productos ofertados por los gigantes mundiales, es decir, la estadounidense Lockheed Martin Corp., Raytheon Technologies, Boeing, la china NORINCO, AVIC, CETC, el ruso Almaz-Antey o el francés Thales y el italiano Leonardo.

Cooperación militar en América del Sur

La cooperación militar en América del Sur se basa ante todo en las reuniones bilaterales y multilaterales de los jefes de Estado Mayor, de los ministros de defensa nacional y de relaciones exteriores (diplomacia de defensa), en el intercambio de información y de personal, así como en entrenamientos y ejercicios conjuntos. Los ambiciosos, aunque utópicos, proyectos de establecer una fuerza armada sudamericana conjunta y construir una alianza sólida para la defensa con características similares a las de la OTAN, formulados e impulsados a principios del siglo XXI por Hugo Chávez, siguen sin llevarse a cabo. Sobre la base de un consenso, ganado no sin gran esfuerzo, se hizo posible establecer en el 2008 el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) en el marco de UNASUR, que sirve de foro de consultas, diálogo y coordinación en la política

de defensa de los países de América del Sur. Sus principales objetivos estriban en la consolidación de zonas de paz en América del Sur, la elaboración de una óptica común para la defensa, la expresión del posicionamiento de la región en temas de seguridad en el foro de otras organizaciones, la coordinación para la cooperación regional en el campo de la defensa y el desarrollo de la cooperación humanitaria (Mijares, 2019). Entre los años 2009–2022, en el marco del CDS, tuvieron lugar más de 20 reuniones de gestión y se suscribieron al menos veinte acuerdos subregionales de defensa, bilaterales y multilaterales, especialmente relacionados con la problemática de fronteras. Sin embargo, no se alcanzó ningún logro en cuanto a la coordinación de las políticas de defensa nacional, que siguen siendo dominio de los Estados en particular. Por otra parte, la paz en América del Sur no proviene del CDS, de sus mecanismos de resolución de conflictos o del sistema de seguridad regional, sino que sería más bien el resultado de la dinámica política, del limitado potencial militar y de proyección de poder de los Estados sudamericanos (Mijares, 2019).

Los países sudamericanos trabajan en estrecha colaboración con los Estados Unidos y la OTAN, aunque son tres los países de la región que mantienen relaciones particularmente ventajosas con ambos. A saber: Argentina, desde 1998, y Brasil, desde 2019, ostentan el estatus de “principal aliado no perteneciente a la OTAN” (MNNA); Colombia, desde 2017, es considerado “socio global” (*global partners*) de la OTAN. Cabe destacar que, si bien los aliados y socios no están cubiertos por las garantías de seguridad previstas en el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, este estatus especial otorgado por las autoridades estadounidenses concede a los Estados una serie de beneficios, como son prestigio, una mayor cooperación militar y política de los tres países de la región con todos los Estados miembros de la OTAN, una mejora de la calidad armamentística y de las capacidades de defensa en términos preferenciales, así como un aumento de su relevancia en la arena mundial. Para la OTAN, esta cooperación también aporta beneficios tangibles. Asegura la estabilización en la región y permite el uso de unidades colombianas y brasileñas, especializadas en guerra contra guerrillas y contrabando, para combatir el tráfico de drogas a través del Atlántico hacia África Occidental. Además, la cooperación militar les permite a los países de la Alianza profundizar en las relaciones económicas y les garantiza el acceso a los yacimientos de recursos energéticos y de otros muchos de diferente índole ubicados en los países sudamericanos (Misión Verdad, 2022; Aguilera-Reza, 2014; Aguilera-Reza, s/f).

Sin embargo, los Estados latinoamericanos también comienzan a cooperar, cada vez más, con otras dos potencias mundiales: Rusia y China. La cooperación de Rusia con los países sudamericanos se limita básicamente a la venta de armas (16 % de las exportaciones rusas) y al estrechamiento de lazos con países hostiles a los Estados Unidos (por ejemplo, Venezuela). Las relaciones militares de los Estados de la región con la República Popular China son más complejas. La cooperación militar de los Estados sudamericanos con China se manifiesta en varios tipos de actividades. El primero lo constituyen

las visitas y reuniones de ministros y jefes de Estado Mayor de la Defensa Nacional y comandantes de diferentes clases de tropas, así como de rectores de academias militares. Entre los años 2001–2022, hubo más de 100 encuentros de esta índole. Los ministros de Defensa de la República Popular China y los oficiales del Ejército Popular de Liberación de China se reunieron con una mayor frecuencia con sus homólogos de Chile, Brasil, Argentina, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (Lazarus & Berg 2022). La segunda área de cooperación radica en la formación e intercambio de personal. Instituciones chinas para la educación y capacitación, como son el Instituto de Estudios para la Defensa en Beijing y Changping, el Instituto de Mando Militar y la Escuela Naval de Oficiales en Nanjing, les ofrecen cursos, entre otros, en el campo de la estrategia, planificación, realización de operaciones especiales, comunicación, mando, reparación de artillería, etc. a los oficiales de todos los países sudamericanos con los cuales mantienen relaciones diplomáticas, siendo las representaciones militares más numerosas las de Chile, Brasil, Perú, Uruguay y Colombia. La tercera forma de cooperación, en el marco de la diplomacia militar, son los ejercicios conjuntos. Entre los años 2003–2016, se realizaron ocho ejercicios, en concreto tres con Brasil y Venezuela respectivamente, y 2 con Colombia. La cuarta área clave en la cooperación militar chino-latinoamericana se basa en el comercio de armas. El valor de las exportaciones de armas chinas, entre el 2008–2020, se estima en aproximadamente 674 mil millones USD (Topolski, 2021, p. 16).

Ejercicios militares

Los ejercicios militares representan una importante herramienta para el fomento de la confianza en las relaciones entre los Estados americanos, así como con aliados fuera de la región. Los ejercicios conjuntos se utilizan para fortalecer la amistad y la cooperación militar, mientras que al mismo tiempo elevan la capacidad de combate de los ejércitos y aumentan la interoperabilidad de las fuerzas armadas de América. La mayoría de los ejercicios llevados a cabo en la región son cíclicos y usualmente constituyen un elemento de una cooperación militar regional más amplia entre los países sudamericanos con o sin la participación de los Estados Unidos, e incluso a veces con otras potencias: la República Popular China y Rusia. Los ejercicios se realizan regularmente, más o menos cada dos años, dependiendo del formato de la cooperación. En la región se efectúan ejercicios estratégicos, operativos y tácticos.

En las dos primeras décadas del siglo XXI, se llevaron a cabo en América del Sur varios ejercicios aliados e internacionales de gran importancia política. Como parte de la cooperación de los países sudamericanos con China, entre el 2003–2016 se realizaron ocho ejercicios, incluidos tres con Brasil y Venezuela y dos con Colombia. En el 2013 tuvieron lugar maniobras conjuntas de las flotas china y brasileña (y también chilena). En el 2017, en Brasil, con motivo de

la inauguración de la base logística militar internacional en Tabatinga (Amazonas), en la frontera con Colombia y Perú, creada con el fin de prestar ayuda humanitaria a las fuerzas armadas y en su lucha contra el crimen organizado transfronterizo, se realizaron maniobras con la participación de las tropas brasileñas (1.533 soldados), colombianas (150 soldados), peruanas (120 soldados) y estadounidenses (30 soldados) bajo el criptónimo de La Operación “América Unida”. Entre los observadores se encontraban representantes militares de Argentina, Venezuela, Japón, Alemania y Canadá (Senra, 2017). Los militares se ejercitaron en la lucha en la jungla y en la interacción en caso de desastres naturales. Algunos partidos de la oposición cuestionaron la presencia de tropas estadounidenses en Brasil, por considerarla incompatible con la doctrina de la defensa brasileña, en virtud de la cual se prohíbe el estacionamiento de tropas no sudamericanas en el país (Senra, 2017; Garcia Hernández, 2017). La puesta en marcha de la base militar que, a juicio de las autoridades, servirá de base para las intervenciones de los estadounidenses en la región, también había generado ya una gran polémica por considerársela una manifestación más de la política imperialista estadounidense (Gosman, 2017). El año 2018 vio la última edición del ejercicio multinacional de la fuerza aérea, Ejercicio Cruzeiro do Sul (CRUZEX), que Brasil organiza cada dos años desde el 2002. En estos ejercicios intervinieron las fuerzas militares de Chile, Perú, Uruguay y Estados Unidos, además de Brasil, Canadá y Francia. Venezuela, al igual que Bolivia, Gran Bretaña, Suecia e India, se limitó a un papel de observador. El mismo año se realizó el ejercicio naval multinacional ATLASUR XI con la participación de Argentina, Uruguay, Brasil y Sudáfrica (Wingrin, 2018). En el 2019, tuvieron lugar los ejercicios FRATERNAL, con la participación de tropas brasileñas y argentinas, e IBSAMAR (India-Brasil-South Africa Maritime), en los cuales se contó con la presencia de Brasil, India y Sudáfrica (Força Aérea Brasileira, 2021). En el 2020, se efectuaron las maniobras ARANDU, con 2.300 soldados brasileños y argentinos, cien vehículos blindados y diez aeronaves (incluyendo siete de Brasil). Su objetivo era reforzar las relaciones políticas entre los Estados, estrechar amistades y aumentar la interoperabilidad de las fuerzas armadas (Oliveira, 2021). Argentina también realizó en Chile los ejercicios navales INALAF e INTEGRACIÓN, cuyo objetivo era fortalecer la confianza mutua e intercambiar información sobre doctrinas y procedimientos marítimos. En el 2021, entre el 6 y el 16 de diciembre, se llevaron a cabo en Brasil los ejercicios CORE 21 (Combined Operations and Rotation Exercise), por primera vez con tropas estadounidenses. En los ejercicios, realizados en Lorena y Cachoeira Paulista en el estado de São Paulo y en Resende en el estado de Río de Janeiro, que incluyó, entre otros, el entrenamiento de una operación de desembarco, asistieron 990 soldados, de entre los cuales 750 eran brasileños. En los últimos años, Brasil ha efectuado estos ejercicios con Argentina y otros países de América Latina. Por otra parte, los ejercicios bilaterales brasileño-estadounidenses se llevarán a cabo cíclicamente, cada año, hasta el 2028 (Ommati, 2021). En el 2022, Brasil, Colombia, Argentina, Chile, Ecua-

Por México, Paraguay, Perú y Canadá participaron de los ejercicios UNITAS, dirigidos por los Estados Unidos desde 1959 y ejecutados en el mar y en los puertos (U.S. Southern Command, 2022). En marzo de 2022, Colombia realizó ejercicios con Estados Unidos en el Mar Caribe, donde por vez primera se empleó un submarino de propulsión nuclear. El ministro de Defensa de Colombia, Diego Molano, aseguró que el objetivo de los ejercicios era acrecentar la efectividad en la lucha contra el narcotráfico y la defensa de la soberanía nacional. El ministro de Defensa de Venezuela, Vladimir Padrino, calificó los ejercicios colombiano-estadounidenses como una manifestación de imperialismo (DW, 2022). Entre el 7 y el 28 de mayo de 2022 se llevó a cabo el ejercicio “Tradewinds”. Las maniobras revistieron carácter multinacional y simulaban una guerra terrestre, marítima y aérea, participando en ellas 1500 soldados de Brasil, Canadá, Colombia, Francia, Gran Bretaña, Jamaica, República Dominicana y numerosos países pequeños del Caribe. Se suponía que los ejercicios aumentarían la capacidad, en primer lugar, en el campo de la lucha contra el contrabando en el mar Caribe (Marines, 2022). En julio del 2022, China, Rusia e Irán se preparaban para realizar ejercicios conjuntos “Sniper Frontier” en el hemisferio occidental, en los que se preveía la participación de diez países de América Latina y el Caribe (Cerdán, 2022). En septiembre del 2022, tuvieron lugar maniobras marítimas de las tropas SAREX 2022 de Argentina, Uruguay y Brasil, en las cuales se practicaron principalmente operaciones de salvamento marítimo. En octubre del 2022, Brasil, junto con Argentina y Uruguay, llevaron a cabo el ejercicio Acrux X River, cuyo objetivo era mejorar la cooperación militar con los países vecinos en aguas fluviales. Estos ejercicios, que se realizan cada dos años en el río Paraguay-Paraná, se encuentran entre los mayores ejercicios fluviales del mundo. En el último intervinieron 192 soldados. A la función de observadores asistieron representantes de la Armada de Paraguay y de las Fuerzas Armadas de Bolivia (Caldero, 2022).

Demostración de fuerza: maniobras militares y movilización de las fuerzas armadas

Los países sudamericanos rara vez deciden utilizar el instrumento militar en la política internacional bajo la forma de una demostración de fuerza militar que incluya maniobras militares, la movilización de fuerzas armadas o la concentración de tropas en regiones fronterizas y lugares de importancia estratégica. En los últimos años, sólo Brasil ha decidido aprovechar de los ejercicios militares para demostrar la fuerza militar del país en el contexto de la escalada de un conflicto internacional. Entre el 8 y el 22 de septiembre de 2020, Brasil organizó dos importantes ejercicios nacionales. El primero, bajo el criptónimo de “Operación Amazonia”, simuló una guerra con Venezuela por una región estratégica alrededor de la capital del estado del Amazonas, Manaus, en el punto de la triple frontera entre Brasil, Colombia y Venezuela,

conocido por ser una de las principales rutas del narcotráfico en América del Sur. En las maniobras participaron más de 3.600 soldados de ocho comandos militares pertenecientes a todas las formaciones de las fuerzas armadas. Brasil probó su artillería, unidades antiaéreas y fuerzas especiales. Los ejercicios también representaron una gran oportunidad para presentar el arma más moderna del arsenal brasileño: el sistema Astros (Lemos, 2020). En octubre del 2020, se realizaron las segundas maniobras frente a las costas de Río de Janeiro. La “Operación Poseidón” incluyó un ejercicio de la fuerza aérea, consistente en despegues y aterrizajes con el helicóptero multipropósito Atlántico, considerado el buque de guerra más grande de América Latina. En esta operación participaron más de mil soldados de las tropas de tierra, mar y aire (Lemos, 2020). Ambos ejercicios constituyeron demostraciones de la fuerza del ejército brasileño en medio de la escalada del conflicto entre Venezuela y los Estados Unidos, así como de las crecientes tensiones entre Venezuela y Brasil, después de que Brasil respaldara la postura de Washington y se negara a reconocer a Nicolás Maduro como presidente de Venezuela.

Otra demostración de fuerza se basa en la movilización de las fuerzas armadas y la concentración de tropas en zonas fronterizas o en puntos de importancia estratégica, que se realizan especialmente en caso de recrudecimiento de conflicto entre Estados. Si bien América Latina aparenta ser un área pacífica por la ausencia de guerras después de 1995, cabe recordar que se trata de una región llena de litigios y tensiones latentes, sobre todo fronterizas, pero también ideológicas, que representan una potencial amenaza para la seguridad y la paz en la región. La movilización y concentración de tropas traza una constante en el conflicto entre Colombia y Venezuela, que carecieron de relaciones diplomáticas desde 2018 hasta agosto de 2022. Por primera vez, la actitud beligerante de estos países los llevó al borde de la guerra en el 2008, cuando el ejército colombiano disparó misiles sobre el territorio vecino de Ecuador para acabar con uno de los líderes de las FARC, Arturo Reyes. Hugo Chávez decidió sumarse al conflicto, abogando por su aliado, Ecuador, anunciando la movilización y ordenando la concentración de fuerzas blindadas en la frontera con Colombia. En los años siguientes, las autoridades de ambos países intercambiaron acusaciones. Los presidentes de Colombia acusaron a Venezuela de apoyar a grupos partidistas, en tanto que los presidentes de Venezuela le atribuían a Colombia el intento de organizar golpes de mano e incluso ataques contra la vida de los líderes del país. En agosto del 2018, el presidente Nicolás Maduro le imputó al presidente colombiano, Juan Manuel Santos, una tentativa de asesinato con drones (Lozano, 2022). En septiembre de 2019, tras una serie de asesinatos perpetrados por la narcoguerrilla en el estado de Arauca, el presidente colombiano, Iván Duque, acusó al presidente Nicolás Maduro de albergar a miembros de las FARC y del ELN, de apoyar a los grupos armados que operaban en Colombia, a consecuencia de lo cual ordenó desplegar, en la frontera con Venezuela, regimientos, con la misión de neutralizar a la guerrilla. A su vez, el presidente Maduro culpó al presidente de

Colombia de provocar un nuevo conflicto, tras lo cual emitió la alerta naranja en los estados de Apure, Amazonas, Táchira y Zulia, fronterizos con Colombia, ordenó la movilización de tropas en la frontera con Colombia e incluso mandó instalar un sistema de misiles en estado de espera para –como afirmó el Ministro de Defensa, general Vladimir Padrino López– poder “reaccionar con contundencia ante cualquier agresión a la soberanía [de Venezuela – ed. Autor]” (Lozano, 2022). Rusia e Irán le brindaron apoyo técnico a Venezuela, lo que, a su vez, fue calificado por el ministro de Defensa colombiano, Diego Molano, de “injerencia extranjera”. No obstante, a fines del 2021 el presidente Maduro anunció que Venezuela desmantelaría a todos los grupos armados colombianos que operaban en su territorio.

Venezuela no duda un ápice en utilizar el instrumento militar también en sus relaciones con la Guayana, con la cual se disputa desde hace 66 años la provincia del Esequibo, el equivalente a las dos terceras partes del territorio guayanés. Debido al descubrimiento de ricos recursos petroleros en las aguas territoriales de la Guayana y al inicio de la explotación de los yacimientos por parte de ExxonMobil, el conflicto se intensificó a partir de 2013. En el 2013, la Armada de Venezuela detuvo un buque de reconocimiento de formaciones geológicas. En septiembre del 2015, Venezuela envió tropas adicionales a la frontera con Guayana. Las acciones de Venezuela encontraron una fuerte respuesta de las autoridades de ese país, que presentaron una denuncia ante las Naciones Unidas, acusando a Venezuela de intimidación y agresión (Staniul, 2015). En el 2018, la flota venezolana impidió que una embarcación de la empresa noruega Petroleum Geo-Services, que trabajaba para Exxon, accediera a zonas petrolíferas bajo jurisdicción de la Guayana, lo que obligó a la empresa a detener temporalmente las labores de investigación. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Guayana enfatizó que la acción de Venezuela “representa una amenaza real para el desarrollo económico de Guayana” y “viola la soberanía y la integridad territorial” del país (Rzeczpospolita, 2018). Guayana recibió el apoyo de Estados Unidos, que iniciaría junto a ella el ejercicio conjunto de la „Southern Cross”, en enero de 2019. En ese mismo mes, los Estados firmaron acuerdos de cooperación en materia de defensa, que prevén el soporte logístico de Estados Unidos a la Guayana, así como el suministro de vehículos y municiones (Hypś, 2021). El uso por Venezuela del instrumento militar no logró su objetivo, es decir, la toma del control de las reservas de petróleo.

Participación en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU

En el proceso de transformación democrática que se inició en América Latina a finales de los años 80 y 90 del siglo pasado, se introdujeron una serie de cambios significativos en las doctrinas nacionales de defensa y seguridad, que a largo plazo habrían de influir en la redefinición de las funciones

y tareas del ejército en el período de paz y democracia. Dichas doctrinas eliminaron el concepto de “enemigo interno” e intentaron establecer un control democrático sobre las fuerzas armadas, convirtiéndolas en un instrumento de política exterior. En una primera etapa, creció la participación de soldados latinoamericanos en el contingente de pacificadores. En el 2010, el ejército latinoamericano constituía el 6,6 % y un año después hasta el 8 % de las fuerzas de mantenimiento de paz (Azpiri, 2020). Sin embargo, la participación en misiones de mantenimiento de la paz nunca ha devenido una forma popular y común de utilizar el instrumento militar en la política internacional de la región. El deseo de internacionalizar las actividades de las fuerzas armadas fue perdiendo terreno frente a las necesidades internas y la necesidad de implicar a las fuerzas armadas en la lucha contra el crimen organizado y los grupos terroristas, así como en las tareas de desarrollo a causa de la ineptitud de las instituciones civiles. La disminución más fuerte en la participación de los Estados latinoamericanos en las misiones de paz se registró entre los años 2015–2017, cuando los soldados latinoamericanos solo representaron entre el 4,2 y el 5,6 % de su totalidad (Azpiri, 2020). Hasta el 2018, la participación sudamericana en el contingente militar oscilaba en torno al 2,4–3 % (Topolski, 2020, p. 145). En el 2020, representaba solo alrededor de un 2,1 % del conjunto de los cascos azules (Azpiri, 2020).

El proceso de orientación de las actividades del ejército, conocido en el exterior como “internacionalización” de las fuerzas armadas, se inició en Chile, Argentina y Uruguay. En el contingente sudamericano ha existido durante muchos años un predominio de militares uruguayos. En el 2020, constituían aproximadamente un 45 % del contingente latinoamericano (1.125 soldados) (Azpiri, 2020). En el 2022, 1008 soldados y 21 oficiales de Estado Mayor prestarán servicio en las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU. Uruguay participa actualmente en siete misiones de mantenimiento de la paz. Dos de ellas, en la República Democrática del Congo y en los Altos del Golán, involucran a fuerzas militares (MONUSCO, UNDOF); solo con fuerza policial (UNVMC) en la misión en Colombia; en la República Centroafricana (MINUSCA) y en el Líbano (UNIFIL) únicamente los oficiales del Estado Mayor; en las dos misiones en Abyei (UNISFA y UNMOGIP), Uruguay contribuye con expertos. La implicación del ejército en misiones de paz y estabilización se trató en un principio como una forma de rehabilitar la imagen de las fuerzas armadas e instituciones militares, que durante la dictadura cometieron terribles crímenes contra la población civil y, con el tiempo, como una herramienta de la política exterior del Estado, que permita crear la imagen de Uruguay como un país comprometido en la construcción de la paz en el mundo. Uruguay ha creado y fortalecido así su imagen como mediador en los conflictos internacionales (UN, 2022). La participación en misiones de la ONU también es una prioridad para Argentina, que ha participado en 30 operaciones de mantenimiento de la paz desde 1958; actualmente aporta 243 soldados. A su vez, Perú mantiene un contingente de 219 soldados. Argentina participa en

siete misiones de mantenimiento de la paz. Soldados argentinos intervienen sólo en dos misiones: en Chipre (UNFICYP) y Líbano (FPNUL); oficiales del Estado Mayor en dos: junto al contingente militar en el Líbano y en la República Centroafricana (MINUSCA). Las otras tres, en la República Democrática del Congo (MONUSCO), Abyei (UNISFA) y Sudán del Sur (UNMISS) implican solo a la fuerza policial, en tanto que un experto militar (FPNUL) sirve en el Líbano (UN, 2022). Por su parte, el presidente peruano Pedro Castillo se ha propuesto como objetivos aumentar la participación de Perú en las misiones de mantenimiento de paz de la ONU y estrechar la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe en este sentido. Para ello, organizó en Lima en septiembre de 2022 la Primera Conferencia de América Latina y el Caribe sobre Operaciones de Paz, que culminó con la firma de la Declaración de Lima “Vivir en Paz” por 16 países de la región y el establecimiento de una red de cooperación regional en el campo de las operaciones para el mantenimiento de la paz (Relacopaz). La misión de Relacopaz consiste en promover una mayor participación y cooperación regional en las operaciones de paz, intercambiar experiencias y buenas prácticas, así como identificar las barreras que limitan la participación de las mujeres en las misiones de paz y estabilización de la ONU¹.

Con el tiempo, el concepto de internacionalización del papel de las fuerzas armadas también llegó a Brasil, cuya élite política tomó conciencia de que no era posible cumplir con las expectativas de una potencia regional y global sin reforzar la fuerza militar del Estado, que apoyaría y daría credibilidad a las acciones diplomáticas de las autoridades. Las fuerzas armadas comenzaron a ser percibidas como un instrumento para consolidar la posición del Estado y para implementar los intereses nacionales en la política internacional. La participación en operaciones de mantenimiento de la paz dejó de ser tratada únicamente como una forma de democratizar el Estado y el ejército, mediante el desvío de la atención de los asuntos internos y del tema de la profesionalización de las fuerzas armadas. Se empezó a contemplar tal participación como un modo específico de emplear a las fuerzas armadas en la política internacional para garantizar la paz y la seguridad, así como para aumentar el papel del Estado en las relaciones internacionales. Durante dos décadas, Brasil ha hecho una importante contribución al contingente militar de las fuerzas de paz de la ONU. Desde 1948, Brasil ha intervenido en más de 40 misiones de mantenimiento de la paz (Rudowski, 2013). A caballo entre los siglos XX y XXI, las fuerzas armadas del Brasil constituían el 18 % del contingente sudamericano (UN, 2022).

La participación de Brasil, junto con otros seis países de la región (Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Uruguay y Estados Unidos) en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), fue de espe-

¹ En el 2020, las mujeres representaban el 23 % del personal de las fuerzas de paz y apenas un 5,2 % de las fuerzas militares. (NU Perú, 2022).

cial relevancia para construir su posición internacional. Brasil aportó el mayor contingente militar, con 1.200 efectivos, y también asumió el mando de la fuerza militar de las Naciones Unidas. El liderazgo de la misión militar le permitió a Brasil unir a otros Estados latinoamericanos a su alrededor y robustecer su posición como potencia emergente. Después del 2010, Brasil también contribuyó a la reconstrucción de Haití tras el trágico terremoto. Los soldados brasileños brindaron protección y ayuda humanitaria a las personas en campamentos temporales, limpiaron los escombros de la ciudad y participaron en operaciones de búsqueda. Las divisiones de ingeniería se ocupaban, entre otras cosas, de la reparación y el mantenimiento de la infraestructura vial, del abastecimiento de agua potable y de la creación de una infraestructura para las fuerzas de estabilización. Los problemas con la implementación del mandato de la misión, los excesos militares, como fue el ataque a Cité Soleil en julio de 2005, que se saldó con la muerte de varias decenas de personas, incluidas mujeres y niños, el apoyo a la policía haitiana en la represión de manifestaciones pacíficas contra el presidente Aristide y la falta de una visible mejora de la situación en Haití provocaría que la participación en la labor estabilizadora en la isla empezara a verse no como una acción de prestigio, sino como una desgracia y descrédito para Brasil en el ámbito internacional, pero sobre todo como una operación demasiado costosa económicamente y poco rentable en el plano político, ya que el dirigir esa misión no ayudó al país a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (Rudowski, 2013). Con el paso de los años, la participación de Brasil en las misiones de mantenimiento de la paz disminuyó. Actualmente, la potencia regional participa en ocho operaciones de esta clase. En el 2022, un contingente militar de solo ocho soldados cumple dos misiones: en el Líbano (UNIFIL) y en Chipre (UNFICYP). Oficiales del Estado Mayor (39) sirven como parte de seis misiones de paz (MONUSCO, UNMISS, MINUSCA, UNIFIL, UNISFA, UNFICYP). Aparte de esto, pocos policías brasileños realizan tareas dentro de tres misiones (UNSOM, MINUSCA, UNMISS) (UN, 2022). La reducción del contingente podría ser consecuencia de la decepción sufrida en la misión en Haití, de la falta de rentabilidad económica y política de la participación en este tipo de misión, pero sin duda se debe más a necesidades internas: ante la impotencia de las fuerzas policiales, al ejército brasileño se le han encomendado tareas relacionadas con la lucha contra las pandillas y el crimen organizado, particularmente el narcotráfico, en la Amazonía.

La contribución de Paraguay y Chile tiene un carácter casi simbólico. El primero de los países envió 12 soldados en la misión a Chipre en el 2022 (UNFICYP); el segundo, seis soldados y ocho oficiales del Estado Mayor a la República Centroafricana. Oficiales, policías y expertos paraguayos forman parte de cuatro misiones de observación (MONUSCO, UNVMC, MINUSCA, UNMISS). El personal civil y de policía sirve en cuatro misiones (MONUSCO, UNISFA, UNMISS, UNIFIL). El objetivo de Paraguay es aumentar la visibilidad del país en el ámbito internacional y construir su prestigio. Por su

parte, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia no envían tropas en absoluto a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (UN, 2022).

Posición	País	Contingente	Contingente militar	Oficiales de Estado Mayor
1.	Bangladés	7101	6384	167
2.	India	5866	5546	115
3.	Nepal	5826	5438	127
18.	Uruguay	1050	1008	21
47.	Argentina	288	243	12
50.	Perú	250	219	14
66.	Brasil	78	8	39
76.	Paraguay	32	12	5
77.	Bolivia	33	0	7
90.	Chile	16	6	0
97.	Ecuador	9	0	4
104.	Colombia	5	0	1
	Venezuela	0	0	0

Tabla 9.
 Participación de las fuerzas
 armadas sudamericanas en
 misiones de paz de la ONU
 en 2022

Fuente: United Nations Peacekeeping. Troop and police contributors, https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/01_contributions_to_un_peacekeeping_operations_by_country_and_post_53_august_22.pdf

En el caso de Colombia, la causa de tal actitud radicaría en la prolongada implicación de considerables recursos militares en la guerra contra los grupos guerrilleros y el crimen organizado. La situación cambió ligeramente en el 2016 con la firma de acuerdos de paz por parte del gobierno con el mayor grupo guerrillero, las FARC. El 29 de septiembre de 2016, el presidente Juan Manuel Santos anunció que Colombia se sumaría a las operaciones de mantenimiento de la paz, en vista del fin del conflicto interno, con el envío de 58 miembros de la policía nacional durante el primer año, 500 soldados en el segundo y tres batallones en el tercero, es decir, más de 2.000 soldados. Hasta este momento, policías colombianos (4 oficiales) y un oficial de personal están participando en misiones de mantenimiento de la paz de la ONU (UN, 2022). Se espera que Colombia se involucre mucho más, dados el tamaño del país y su potencial militar, pero sobre todo por sus lazos con Estados Unidos y su rol de socio global de la OTAN.

Por otro lado, la falta de implicación militar de Venezuela, Bolivia y Ecuador deriva de la decisión de los líderes de estos Estados, Hugo Chávez, Evo Morales y Rafael Correa, de incluir a las fuerzas armadas en la implementación de proyectos sociales y de desarrollo como parte de las misiones bolivarianas, que abarcan desde la expansión de la infraestructura vial, hasta la alfabetización de la sociedad, y la lucha contra la pobreza, pasando la provisión de atención médica y la pro-

tección del medio ambiente. El presidente Nicolás Maduro, ante la crisis política y económica permanente y la catástrofe humanitaria del país, ni siquiera considera el envío de fuerzas armadas fuera del país en misiones de estabilización y mantenimiento de la paz de la ONU. La tarea principal de las fuerzas armadas sigue siendo apoyar la revolución bolivariana y defender el Estado y la nación contra los enemigos externos. Los actuales presidentes de Bolivia, Luis Arce, y de Ecuador, Lenín Moreno, continúan con las políticas de sus antecesores y se limitan a contribuir en misiones de paz con el envío de oficiales del Estado Mayor y fuerzas policiales.

Conclusiones

El análisis acerca del papel del instrumento militar en la política internacional, realizado sobre la base del examen de datos cuantitativos y cualitativos y del método comparativo, muestra que, en el siglo XXI, se produjo un aumento de la importancia de los recursos militares en la política internacional de los países sudamericanos, pero debido a su potencial militar limitado y a la incapacidad de proyectarse con fuerza, su alcance en el empleo es muy limitado y su efectividad sigue siendo baja. Los reducidos recursos militares obligan a los Estados a utilizar selectivamente los medios militares en la política exterior.

Los países grandes, como Brasil, Venezuela, Colombia y Argentina, gozan de una mayor capacidad disuasoria, al igual que algunos de los medianos, por ejemplo, Perú y Chile. Otros países medianos, como Bolivia y Ecuador, presentan capacidades limitadas, mientras que los países pequeños (Paraguay, Surinam) y, en cierta medida, también Uruguay, prácticamente no están preparados para defenderse. El análisis muestra que, de todas las formas de utilizar el instrumento militar en la política internacional, su prioridad es la disuasión mediante el desarrollo del potencial militar, lo cual, en ausencia de medidas eficaces de fomento de la confianza y de control de armamentos, condujo a corto plazo a una carrera armamentista en la región, durante la primera década del siglo XXI. Este masivo reforzamiento armamentístico terminó gracias a la aceptación, por parte de los países sudamericanos, de una mayor apertura en la política de defensa y de la transparencia en el financiamiento de los gastos de modernización militar. América del Sur ha estado libre de guerras e intervenciones militares durante muchos años, pero cabe recordar que todavía existen muchos conflictos fronterizos latentes en la región que podrían escalar. Las divisiones políticas e ideológicas surgidas en la región, en el marco de sus relaciones con las grandes potencias (Estados Unidos, China y Rusia), generan tensiones entre los Estados (por ejemplo, entre Colombia y Venezuela) de diversa intensidad y podrían también convertirse, inesperadamente, en enfrentamientos armados. En consecuencia, los países de la región deberían acrecentar constante, pero racionalmente, las capacidades de combate de sus tropas, adaptándolas a las estrategias de guerra modernas. Actualmente, en la mayoría de los países sudamericanos, las decisiones de compra de armas espe-

cíficas aún se ven determinadas en gran medida por las necesidades internas derivadas de la lucha contra el crimen organizado, principalmente el narcotráfico y el contrabando, y no por la creciente sensación de amenaza de un tercer país o por la resolución de disputas fronterizas.

Asimismo, desempeña un papel importante en la política internacional la participación de los Estados sudamericanos en ejercicios militares multinacionales, gracias a los cuales aumenta la interoperabilidad de las fuerzas armadas de los Estados de la región, así como la confianza mutua. Los ejercicios son una herramienta importante para construir y fortalecer alianzas con los países de la zona y las grandes potencias: Estados Unidos y China. Brasil y los países del Plata, Argentina y Uruguay, así como la mayoría de los países andinos, sobre todo Colombia, Perú y Chile, son particularmente activos en este campo.

Debido a su baja inversión en investigación y desarrollo, los países sudamericanos cumplen una función marginal en el comercio de armas del mundo, siendo principalmente, por el contrario, importadores de tecnología militar, armas y municiones. Únicamente Brasil, que posee una industria armamentística más desarrollada, ha emprendido iniciativas para aumentar su participación en el mercado de armas de América del Sur, aunque sigue perdiendo terreno en su competencia con las principales empresas de armamento de Estados Unidos, Francia y Rusia.

Los países sudamericanos, a causa de sus limitadas capacidades de proyección de poder, no suelen utilizar recursos militares de manera ofensiva. De todos los países de la región, solo Venezuela emplea en principio a las fuerzas armadas como instrumento de presión; sin embargo, tal como lo demuestran sus intentos de obligar a la Guayana a reconocer los reclamos territoriales y de intimidar a Colombia, dicha estrategia resultó infructuosa.

Los países sudamericanos no son muy activos en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU. El liderazgo a este respecto lo ostentan Uruguay, Argentina y Perú, que tratan la participación en misiones de paz como un instrumento para mejorar la imagen del Estado, así como su prestigio y posición en el escenario internacional. Con todo, cabría esperar una participación mucho mayor en las misiones de la ONU, sobre todo, de parte de Brasil y Colombia por al menos tres razones. En primer lugar, por la importancia de estos países en la región. Brasil se esfuerza constantemente por reforzar su posición en el mundo como una potencia emergente, en tanto que Colombia, un país con un gran potencial económico y militar, trata de construir una imagen de país activo en la arena internacional. En segundo lugar, ambos países cuentan con un potencial militar suficiente. La contribución de Paraguay y Chile en misiones de paz puede considerarse simbólica. Colombia, Ecuador y Bolivia no involucran a sus fuerzas armadas en misiones de paz de la ONU, lo cual viene determinado por circunstancias de carácter interno y como consecuencia de encomendar al ejército tareas en el campo de la seguridad (interna) y del desarrollo socioeconómico.

Referencias

El instrumento
militar en la política
internacional de los
países sudamericanos

Michał Stelmach

ABC Internacional (5 de septiembre de 2019). *Maduro despliega tropas y anuncia un sistema de misiles en la frontera con Colombia*. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de https://www.abc.es/internacional/abci-maduro-despliega-tropas-y-anuncia-sistema-misiles-frontera-colombia-201909050256_noticia.html

Aguilera-Reza, G. (2014). Enlargement of the Atlantic Link: NATO's Global Partnership with Latin America. *Atlantic Voices*, vol. 4, issue 8. Recuperado el 5 de julio de 2022, de https://www.academia.edu/9939927/Enlargement_of_the_Transatlantic_Link_NATOs_Global_Partnership_with_Latin_America

Aguilera-Reza, G. (s/f). Expanding the Transatlantic Bond – NATO's Possible Cooperation with Colombia, Brazil and Mexico. *Atlantic Treaty Association*. Recuperado el 5 de julio de 2022, de https://www.academia.edu/19364389/Expanding_the_Transatlantic_Bond_NATO_s_Possible_Cooperation_with_Colombia_Brazil_and_Mexico

Azpiri, J. (2020). Latinoamérica aporta solo el 3 % del contingente de las misiones de paz de la ONU. *Global Affairs and Strategic Studies*. Recuperado el 3 de septiembre de 2022, de <https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/latinoamerica-aporta-solo-el-3-del-contingente-de-las-misiones-de-paz-de-la-onu>

Balcerowicz, B. (2006). *Sily zbrojne w państwie i stosunkach międzynarodowych*. Warszawa: Scholar.

Barreira, V. (4 de marzo de 2022). Brazilian Army receiving new UAVs for ISTAR missions. *Janes*. Recuperado el 12 de agosto de 2022, de <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/brazilian-army-receiving-new-uavs-for-istar-missions>

Caldero, R. (8 de septiembre de 2022). Brazil, Argentina, and Uruguay are training in the AcruX X river exercise. *The Rio Times*. Recuperado el 22 de octubre, de <https://www.riotimesonline.com/brazil-news/defense-updates/brazil-argentina-and-uruguay-are-training-in-the-acruX-x-river-exercise/>

Cerdán M. (7 de julio de 2022). Iran, China and Russia prepare for military manoeuvres in Latin America. *Atalayar*. Recuperado el 18 de octubre, de <https://atalayar.com/en/content/iran-china-and-russia-prepare-military-manoevres-latin-america>

CIA (31 de octubre de 2022). *The World Factbook. Explore All Countries – Suriname*. Recuperado el 31 de octubre de 2022, de <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/suriname/#military-and-security>

DW (1 de marzo de 2022). *Colombia y EE.UU. realizan ejercicios militares en tenso contexto mundial*. Recuperado el 8 de agosto de 2022, de <https://www.dw.com/es/colombia-y-eeuu-realizan-ejercicios-militares-en-tenso-contexto-mundial/a-60953864>

Força Aérea Brasileira (2022). CRUZEX. Recuperado el 18 de Septiembre de 2022, de <https://www2.fab.mil.br/cruzex2018/index.php/en/cruzex-en>

García Hernández, S. (14 de noviembre de 2017). Cierra un entrenamiento militar de cuatro países de las Américas en la Amazonía. *Agencia Anadolu*. Recuperado el 7 de agosto de 2022, de <https://www.aa.com.tr/es/mundo/cierra-un-entrenamiento-militar-de-cuatro-paises-de-las-americas-en-la-amazonia/964626#>

Gawrycki, M. (2011). Brazylija: w pogoni za mocarstwowością. En T. Łoś-Nowak (Ed.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie* (pp. 147-169), Warszawa: Poltex.

Global Firepower (2022). *2022 Military Strength Ranking*. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>

Gosman, E. (2 de noviembre de 2017). Brasil, EE.UU. y otros países crearán una base militar en el Amazonas. *Clarín*. Recuperado el 15 de agosto de 2022, de https://www.clarin.com/mundo/brasil-ee-uu-paises-crearan-base-militar-amazonas_0_S1Z-CZYCW.html

Hypś, M. (14 de enero de 2021). Venezuela grozi inwazją na Gujanę, a Gujana dostała wsparcie USA. *Konflikty.pl*. Recuperado el 24 de octubre de 2021, de <https://www.konflikty.pl/aktualnosc/wiadomosci/wenezuela-inwazja-gujana-wsparcie-usa/>

IISS (2021). *Military Balance*, London.

IISS (2017). *Military Balance*, London. Recuperado el 25 de mayo de 2020, de <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/the-military-balance-2017/mb2017-08-latin-america>

Lazarus, L., Berg R. (14 de marzo de 2022). Washington Must Respond to China's Growing Military Presence in Latin America. *Foreign Policy*. Recuperado de <https://foreignpolicy.com/2022/03/14/china-latin-america-military-pla-infrastructure-ports-colombia/>

Lemos, G. (3 de noviembre de 2020). Fuerzas Armadas de Brasil realizan ejercicios militares sin precedentes en medio de amenazas de EE.UU. contra Venezuela. *WSWS.ORG*. Recuperado el 20 de agosto de 2022, de <https://www.wsws.org/es/articles/2020/11/03/bras-n03.html>

Lozano, D. (4 de enero de 2022). Iván Duque manda tropas a la frontera con Venezuela para frenar a las guerrillas. *El Mundo*. Recuperado el 10 de julio de 2022, de <https://www.elmundo.es/internacional/2022/01/04/61d480b7fdddffd8ad8b457e.html>

Marines. The official website of the United States Marine Corp. (3 de junio de 2022). *US-Colombian Relationship Thrives During Exercise Tradewinds 22*. Recuperado el 12 de agosto de 2022, de <https://www.marines.mil/News/News-Display/Article/3051718/us-colombian-relationship-thrives-during-exercise-tradewinds-22/>

Mijares, V. (2019). Filling the Structural Gap: Geopolitical Links Explaining the South American Defense Council. *Unidades Journal*. Issue 101. Recuperado el 13 de junio de 2022, de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/colombiaint101.2020.01?role=tab>

Misión Verdad (20 de mayo de 2022). ¿Se extiende la sombra de la OTAN en América Latina y el Caribe? Recuperado el 6 de julio de 2022, de <https://misionverdad.com/globalistan/se-extiende-la-sombra-de-la-otan-en-america-latina-y-el-caribe>

NU Perú (2022). *Perú impulsa cooperación de países de América Latina y el Caribe para fortalecer la paz y la seguridad en el mundo*. Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://peru.un.org/es/198362-peru-impulsa-cooperacion-de-paises-de-america-latina-y-el-caribe-para-fortalecer-la-paz-y-la>

Oberda Monkiewicz, A. (2014). Brazylia jako lider regionu. *Ameryka Łacińska*, vol. 2 (84), pp. 61–78.

Oberda Monkiewicz, A. (2020a). Ameryka Łacińska w polityce zagranicznej Brazylii – niedokończony projekt przywództwa regionalnego. *Studia Politologiczne*, vol. 55, pp. 425–439.

Oberda Monkiewicz, A. (2020b). Doświadczenia regionalizmu w Ameryce Łacińskiej: pomiędzy współpracą a fragmentaryzacją. En E. Stadtmüller & Ł. Fijałkowski (Eds.), *Normy, wartości i instytucje we współczesnych stosunkach międzynarodowych* (pp. 89–108), tom 2, Warszawa: Rambler.

Oliveira N. (15 de enero de 2021). Brazilian and Argentine Armies Conduct Joint Operation. *Diálogo Américas*. Recuperado el 25 de agosto de 2022, de <https://dialogo-americas.com/articulos/brazilian-and-argentine-armies-conduct-joint-operation/#.Y00StXZBw2x>

Ommati, M. (8 de diciembre de 2021). Brazilian and US Armies Conduct Unprecedented Joint Military Exercise. *Diálogo Américas*. Recuperado el 15 de agosto de 2022 de <https://dialogo-americas.com/articulos/brazilian-and-us-armies-conduct-unprecedented-joint-military-exercise/#.Y00T8nZBw2w>

Pelcastre, J. (14 de abril de 2022). *Drones Strengthen Security in Colombia*. *Diálogo Américas*. Recuperado el 20 de julio de 2022, de <https://dialogo-americas.com/articulos/drones-strengthen-security-in-colombia/#.Y00Lx3ZBw2x>

Público (5 de septiembre de 2019). *Maduro anuncia el despliegue de un sistema de misiles en la frontera con Colombia*. Recuperado el 18 de agosto de 2022, de <https://www.publico.es/internacional/maduro-anuncia-despliegue-sistema-misiles-frontera-colombia.html>

Resdal (2016). Atlas comparativo de la defensa en América Latina y el Caribe. Buenos Aires. Recuperado el 5 de septiembre de 2017, de <https://www.resdal.org/assets/atlas-2016-esp-completo.pdf>

Resdal (2018). *Misiones principales y secundarias de los Ejércitos: casos comparados latinoamericanos*. Buenos Aires. Recuperado el 10 de abril de 2019, de https://www.resdal.org/ing/assets/resdal-est-regional_final_es.pdf

Rudowski, T. (2013). Udział Brazylii w misji stabilizacyjnej na Haiti w kontekście jej mocarstwowych aspiracji. En M. F. Gawrycki (Ed.), *Brazylia jako wschodzące mocarstwo*. Warszawa: MHPRL, pp. 224-241. Recuperado el 20 de abril de 2019, de https://www.academia.edu/37915641/Udzia%C5%82_Brazylii_w_misji_stabilizacyjnej_na_Haiti_w_kontek%C5%9Bcie_jej_mocarstwowych_aspiracji

Rzeczpospolita (23 de diciembre de 2018). *Gujana: Venezuela przeszkadza w szukaniu ropy na naszych wodach*. Recuperado el 26 de agosto de 2022, de <https://www.rp.pl/polityka/art1572731-gujana-wenezuela-przeszkadza-w-szukaniu-ropy-na-naszyc-wodach>

Sawicka, M. (2013). Brazylijska polityka zagraniczna za czasów prezydentury Luiza Inácia Luli da Silvy. *Ameryka Łacińska*, vol. 1(79), pp. 75–98.

Senra, R. (6 de mayo de 2017). Los ejercicios militares “inéditos” que tendrán lugar en la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú con la participación de Estados Unidos. *BBC Mundo*. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39826017>

SIPRI (2022a). *SIPRI Arms Transfers Database 1950-2021*. Recuperado el 15 de octubre de 2022, de <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>

SIPRI (2022b). *SIPRI Military Expenditure Database 1949-2021*. Recuperado el 15 de octubre de 2022, de <https://milex.sipri.org/sipri>

SIPRI (2022c). *TIV of Arms Exports from Argentina, 2000-2021*. Recuperado el 20 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022d). *TIV of Arms Exports from Ecuador, 2000-2021*. Recuperado el 20 de octubre de 2022, Recuperado el 21 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022e). *TIV of Arms Exports from Brazil, 2000-2021*. Recuperado el 15 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022f). *TIV of Arms Exports to Chile, 2000–2021*. Recuperado 8 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022g). *TIV of Arms Exports to Colombia, 2000–2021*. Recuperado el 15 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022h). *TIV of Arms Exports to Peru, 2000–2021*. Recuperado el 8 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022i). *TIV of Arms Exports from Uruguay, 2000–2021*. Recuperado el 10 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022j). *TIV of Arms Exports from Venezuela, 2000–2021*. Recuperado el 15 de octubre de 2022, de https://armstrade.sipri.org/armstrade/html/export_values.php

SIPRI (2022k). *Trends in World Military Expenditure, 2021*. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/fs_2204_milex_2021_0.pdf

Staniul, M. (10 de octubre de 2015). *Venezuela szuka wrogów*. WP Wiadomości. Recuperado el 26 de agosto de 2022, de <https://wiadomosci.wp.pl/wenezuela-szuka-wrogow-6027655055299201a>

U.S. Southern Command (2022). *UNITAS 2022*. Recuperado el 8 de agosto de 2022, de <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/UNITAS-2022/>

Topolski, I. (2021). Handel bronią w regionie Ameryki Łacińskiej i Karaibów. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, vol. 16/1, pp. 7–19.

Topolski, I. (2016). Instrument militarny polityki zagranicznej państwa. *Teka Komisji Politologii i Stosunków Międzynarodowych*, vol. 11/3, pp. 147–164.

Topolski, I. (2020). The Military Standing of the Countries in Latin America and the Caribbean Region in the Period Between 2008–2020. *Anuario Latinoamericano, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 9, pp. 137–171.

U.S. Southern Command (2022). *UNITAS 2022*. Recuperado el 12 de agosto de 2022, de <https://www.southcom.mil/Media/Special-Coverage/UNITAS-2022/>

UN (2022). *United Nations Peacekeeping. Troop and police contributors*. Recuperado el 7 de septiembre de 2022, de <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors>

Wingrin, D. (12 de septiembre de 2018). Exercise ATLASUR All at Sea. *Defence Web*. Recuperado el 7 de agosto de 2022, de <https://www.defenceweb.co.za/security/maritime-security/exercise-atlasur-all-at-sea/>

Ni defensa ni seguridad. El mito de la pesca ilegal china en el Mar Argentino y la implementación de una política interagencial

Neither Defense nor Security. The Myth of Illegal Chinese Fishing in the Argentine Sea and the Implementation of an Interagency Policy

Sergio Gabriel Eissa*

Universidad De Buenos Aires
Universidad De La Defensa Nacional
ARGENTINA

✉ seissa@yahoo.com

<https://orcid.org/0000-0001-7530-8753>

RESUMEN

El presente artículo analiza el diseño de una política pública interagencial entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la República Argentina para dar cuenta de la problemática de la pesca “ilegal” en el Atlántico Sur. El diseño e implementación de esta política, a través de la Fuerza de Seguridad Federal, Prefectura Naval Argentina y el Comando Conjunto Marítimo, fue resultado del marco normativo y de la puja de intereses entre diferentes agencias de ese país y no como consecuencia de un proceso de “securitización” impulsado, principalmente, por los Estados Unidos, en relación a la participación de la República Popular de China en diferentes temas de la región, entre ellos, la pesca en América Latina.

PALABRAS CLAVE: Argentina, China, políticas públicas, pesca ilegal, fuerzas armadas, fuerzas de seguridad.

* Posdoctor en Ciencias Sociales (UBA), Doctor en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín), Maestro en Ciencias Sociales con mención en Relaciones Internacionales (FLACSO-Sede Argentina), Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor Asociado Instituto Universitario de la Gendarmería Nacional (desde 2005), Profesor Adjunto UBA (desde 2007), Profesor Adjunto UNDEF (desde 2015), Coordinador Académico de la Carrera de Especialización en Estudios Contemporáneos de América y Europa (desde 2018), Director Nacional de Formación del Ministerio de Defensa (desde 2019).

ABSTRACT

This paper analyzes the design of an interagency public policy between the Ministry of Defense and the Ministry of Security of the Argentine Republic to address the problem of “illegal” fishing in the South Atlantic. The design and implementation of this policy, through the Federal Security Force, the Argentine Naval Prefecture and the Joint Maritime Command, was the result of the normative framework and the clash of interests between those agencies and not a consequence of a securitization process promoted, mainly, by the United States, as a response to the participation of the People’s Republic of China in different regional issues, among them, fishing in Latin America.

KEYWORDS: *Argentina, China, public policies, illegal fishing, armed forces, security forces.*

Introducción

El ascenso de China y la transición hegemónica que se está produciendo en el escenario internacional entre ese país y Estados Unidos ha impactado en diversas políticas de la agenda latinoamericana, en donde diversos actores han intentado identificar a China como una amenaza para la región.

En el caso argentino, numerosos artículos de medios nacionales (escritos, televisivos y en las redes sociales) pusieron bajo la mira a China como el principal depredador de los “recursos ictícolas argentinos”. Si analizamos los diarios por fechas, encontramos que la nota más antigua la realizó el diario Infobae (2007), en la cual no se hace mención a China. Si en la búsqueda agregamos a este país, la primera referencia en este diario aparece en el año 2020 (Infobae, 2020). En el caso de Clarín, ambas búsquedas coinciden: la primera mención de China fue en 2019 (Clarín, 2019). Por su parte, el diario La Nación (2018a) publicó su primera nota en el año 2018 cuando fue capturado un pesquero español, mientras que ese mismo año, meses más tarde, se publicó otra nota con el caso de un pesquero chino (La Nación, 2018b). Por último, el caso de Página 12 es interesante porque publicó en el año 2016 que un pesquero chino fue hundido cuando intentó investir un barco de la PNA (Página 12, 2016), mientras que no existen publicaciones previas que mencionen a ese país. Por último, tuvo gran impacto mediático el vuelo realizado por el piloto Enrique Piñeyro el 31 de enero de 2021, junto a un grupo de periodistas, para sobrevolar la milla 201, mostrando la “falsa ciudad en el Mar Argentino”. El video de dicho sobrevuelo obtuvo en las primeras horas más de 200.000 visualizaciones (Vexler, 2021).

Asimismo, en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y en el Honorable Senado de la Nación se presentaron ochenta y tres (83) proyectos haciendo referencia a la “pesca ilegal y China” y la mayoría de ellos a partir del año 2020 (87,95 %). La coalición Cambiemos/Juntos por el

Cambio¹ presentó el 78,31 % del total. Si en cambio se buscan únicamente aquellos proyectos sobre “pesca ilegal” y que no hagan mención a ese país, el resultado asciende a 72 proyectos. Las presentaciones también se efectuaron, casi en su totalidad, a partir del año 2020 (91,67 %). Asimismo, se repite el origen político: el 80,55 % fueron propuestos por la citada banca-parlamentaria (Calvo, 2023).

La identificación de China como una amenaza no se ha limitado a la problemática de la pesca en la milla 201, sino que se extendió a otros temas: Estación del Espacio Lejano (Londoño, 2018 y Blinder, 2017); Hidroeléctricas en la provincia de Santa Cruz (Sánchez, 2015); Central Nuclear Atucha III (LaPolíticaOnLine, 2016); y nuevo puerto de Ushuaia, provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Infobae, 2023; Telam, 2023; y Klipphan, 2022). Este último impulsó la visita del Jefe del Comando Sur, Almirante Craig Stephen Faller, en el año 2021 (Gaceta Marinera, 2021)².

Salvo este último³, el resto de los proyectos continúan realizándose al momento de escribir este artículo⁴.

El presente artículo tiene por objetivos identificar qué variables incidieron en el diseño de la política pública en el Ministerio de Defensa y el de Seguridad para dar cuenta de la problemática de la pesca ilegal. Esta investigación nos mostrará, además, que la pesca más allá de la milla 201 no es ilegal y que la que sí se produce en el Mar Argentino no es responsabilidad de China, a *contra sensu* de lo que se plantea en el debate en las agendas públicas y política.

Los artículos académicos que han abordado la problemática de la pesca ilegal pueden ordenarse bajo las siguientes temáticas. Un primer grupo pone el acento en diferentes aspectos legales de la problemática (Godio, 2018). Un segundo grupo sostiene que la pesca ilegal en la ZEE es una amenaza que se ha incrementado en las primeras décadas del siglo XXI; que cometen delitos en la “milla 201”; que afectan nuestra soberanía (Trigo, 2021; Rodríguez Leumann & Castro, 2021). Un tercer grupo se aboca a analizar el impacto ambiental y económico de esta actividad (Gómez Lende, 2018). Por último, existe un conjunto de trabajos prospectivos y de análisis del desempeño de diferentes organismos argentinos (Mondiné, 2020). Nuestro trabajo se entronca con este último, pero partiendo del Nivel Estratégico Nacional hacia el operacional.

¹ Está compuesta por el PROI (centroderecha), la Unión Cívica Radical (liberal) y la Coalición Cívica (liberal).

² Cabe destacar que en la ciudad de Río Grande en la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur ya está construyendo un nuevo puerto con fines comerciales y turísticos, cuyos adjudicatarios son “la empresa Mirgor (...) con un fondo de inversión norteamericano” (Telam, 2023). Este proyecto no ha sido cuestionado.

³ Con respecto a este último, lo único que existe es la intención de la provincia de firmar una carta de intención. Así que no se puede afirmar que las presiones hayan paralizado la obra porque ésta aún no se concretó.

⁴ 31 de enero de 2023.

Para ello, el trabajo se organiza en tres partes. En la primera se presentan las principales herramientas analíticas que utilizaremos, así como algunas definiciones legales establecidas en la CONVEMAR, con relación a los derechos de los Estados ribereños sobre los recursos ictícolas. En la segunda se efectúa un análisis cuantitativo y cualitativo sobre la problemática de la pesca en el Atlántico Sur. Mientras que en la tercera se describen las medidas adoptadas por Argentina entre 2011 y 2021, abarcando tres gobiernos de dos signos políticos distintos, en el ámbito de la defensa y la seguridad. Finalmente se efectúan algunas reflexiones.

Consideraciones analíticas

Realismo neoclásico y políticas públicas

El realismo neoclásico⁵ se aparta del neorrealismo al introducir variables de primera y segunda imagen, aunque considerando que la explicación causal de “primer orden” continúa siendo la distribución de poder en la estructura internacional (Moure Peñín, 2015, p. 90). Gideon Rose agrega que “el impacto de los recursos de poder sobre la política exterior es indirecto y complejo, ya que las presiones sistémicas deben ser traducidas en variables intervinientes del nivel de las unidades” (Moure Peñín, 2015, p. 92). En definitiva, los procesos políticos que tienen lugar al interior del Estado actúan “como correas de transmisión que canalizan, median y redirigen las políticas” públicas como respuesta a los cambios en la estructura de poder (Moure Peñín, 2015, p. 92). De esta manera, la distribución de capacidades de poder actúa como una variable independiente y la política exterior, en tanto variable dependiente, estará mediatizada por un conjunto de variables intervinientes. El sistema internacional continúa siendo plural y descentralizado, así como también anárquico, por lo que el principio de autoayuda sigue siendo fundamental. Aunque no niega el valor de las instituciones internacionales, el Estado sigue siendo el actor central (Mijares, 2015).

Rose (1998), Schweller (2004) y Mijares (2015) identifican diferentes variables domésticas intervinientes, entre ellas el consenso de la elite respecto de la existencia de una amenaza, su naturaleza, la respuesta a la misma y sobre los riesgos que ello conllevaría (Schweller, 2004). A los efectos de trabajar el rol de las variables en el diseño de esta política pública introducimos el *Glass Onion Model* (Eissa, 2015) que toma en cuenta tanto la variable sistémica como las variables domésticas en el proceso de construcción de la política exterior y defensa; siendo consideradas ambas como políticas públicas.

⁵ Antes que Gideon Rose introdujera el término en 1998, Mijares (2015) considera como antecedentes de esta escuela a Raymond Aron, Carlos Escudé, Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle.

Antes de avanzar resulta necesario efectuar algunas observaciones. A nuestro criterio existe un doble vínculo entre la política exterior y la política de defensa. El primero lo definimos como de carácter simbiótico, esto es, ambas políticas se necesitan mutuamente. La política exterior necesita de la política de defensa para ser creíble en el escenario internacional y la política de defensa requiere la maniobra diplomática de la política exterior para llevar a cabo determinadas acciones. El segundo es que existe una relación jerárquica entre ambas, en tanto que –parafraseando a Von Clausewitz– la política exterior es la que le fija los lineamientos a la política de defensa (Eissa & Diaz, 2022).

Asimismo, la amenaza no es solo resultado de la percepción del decisor, sino que, siguiendo a Luis Saint-Pierre (2003), la amenaza es una construcción social. Esto significa que la amenaza no es lo que se manifiesta, sino –y valga la redundancia– es una construcción subjetiva entre aquello que se manifiesta (la presencia de los pesqueros chinos en el Atlántico Sur) y como es percibida por los actores sociales y políticos que intervienen en el proceso de la política pública. En definitiva, la amenaza es construida durante dicho proceso (Eissa, 2015). Si la amenaza es presentada como una amenaza existencial –que no es el caso– estaríamos frente a un proceso de “securitización” exitoso; lo cual justifica el uso de medidas extraordinarias, en general el uso de la fuerza, que es legitimada frente a los actores sociales y políticos al presentar el problema como un asunto de seguridad (Buzan; Waever & De Wilde, 1995).

Una última observación es que en el caso de la defensa y la seguridad las políticas públicas son implementadas por las fuerzas armadas y/o las fuerzas de seguridad, según corresponda y bajo la conducción o no de las autoridades políticas (Montenegro, 2013). La relación entre las autoridades políticas y los uniformados adopta distintas formas sobre las cuales no nos explayaremos en este artículo porque mientras durante las gestiones del Ministro de Defensa, Agustín Rossi (2013–2015 y 2019–2021) hubo gobierno civil de la política de defensa, las gestiones de Arturo Puricelli (2011–2013), Julio Martínez (2015–2017) y Oscar Agüad (2017–2019), ésta fue de un acomodamiento civil deficiente en contexto favorable (Anzelini *et al.*, 2017)⁶. Sin embargo, a relaciones diferentes, el resultado fue el mismo: no hubo “securitización” o, en otras palabras, no se adoptaron en los Niveles Estratégicos Nacional, Militar ni Operacional medidas extraordinarias.

De acuerdo con el *Glass Onion Model*, se sostiene que el proceso de política pública se desarrolla en diferentes escenarios y en él intervienen los actores sociales y que tienen intereses y/o un sistema de creencias respecto al problema público (Eissa, 2015). Una situación problemática cuando ingresa en la agenda pública donde es objeto de debate en la sociedad en lo que respecta a sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento, acerca de cómo

⁶ Tanto el concepto de gobierno civil como de acomodamiento civil deficiente, entre otras formas de relacionamiento, pertenecen a Marcelo Saín (2010).

puede ser resuelto y en cuánto, si requiere algún tipo de acción por parte de una agencia estatal.

Este es el primer escollo que debe superar una situación problemática porque no todas ingresan a la agenda pública. Existe un orden hegemónico que restringe que algunas situaciones problemáticas puedan ser debatidas en la agenda pública.

El segundo escollo es el debate en esta agenda, porque no todas las definiciones estarán disponibles. Nuevamente, el debate se desarrolla en un determinado orden social, es decir, que todos los órdenes sociales tienen una

[N]aturaleza hegemónica (...) y el hecho que toda sociedad es el producto de una serie de prácticas que intentan establecer orden en un contexto de contingencia (...) [En síntesis], todo orden es político y está basado en alguna forma de exclusión. Siempre existen otras posibilidades que han sido reprimidas y que pueden reactivarse (...) Todo orden hegemónico es susceptible de ser desafiado por prácticas contrahegemónicas, es decir, prácticas que van a intentar desarticular el orden existente para instaurar otra forma hegemónica. (Mouffe, 2011, pp. 24–25)

De esta manera, algunos temas son invisibilizados. En consecuencia, salvo que se produzca un evento inesperado en el orden doméstico o en el internacional (cisne negro) y/o desde la política se construya un orden contrahegemónico que visibilice prácticas sociales sedimentadas y que han sido naturalizadas, los temas y su definición se encontrarán dentro de los límites que impone ese orden hegemónico.

En definitiva, orden hegemónico y contexto son relevantes porque moldean los intereses y sistemas de creencias de los actores políticos y sociales, quienes se encargan de convertir las situaciones problemáticas en problemas y ofrecer su primer concepto.

La definición del problema es el proceso por el cual una cuestión “es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados”. Esa concepción condicionará “la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 52). Por lo tanto, existe una interdependencia conceptual entre ambos constructos, porque “la solución forma parte de la misma definición del problema” (Aguilar Villanueva, 1993, p. 60), es decir, que “la definición del problema no puede ser tratada como un proceso separado, sino como parte integral de la hechura de la política” (Zahariadis, 2003, p. 162).

Una vez que la situación problemática es debatida en la agenda pública puede ingresar o no en la agenda gubernamental. Ahí, los actores políticos aceptarán la definición adoptada, tratarán de modificarla de manera parcial, o la bloquearán, todo en función de sus intereses y/o sistemas de creencias (Eissa, 2015) y/o pulsiones.

Ahora bien, este proceso de política pública no se produce en un vacío histórico, sino que está situado en varios escenarios (externo, societal, burocrático y núcleo decisorio) y moldeado por diferentes variables: sistémica –que no la limitamos a la distribución de las capacidades de poder, sino también a los cambios en la matriz socioeconómica internacional–; institucional (reglas de juego formales e informales); política (régimen político y la dinámica del sistema político); y socioeconómicas (cultural-histórica, modelo económico y aspectos sociodemográficos). En el período de estudio seleccionado podemos considerar constantes la variable sistémica y las domésticas: política y socioeconómica. Trabajaremos en el rol de la variable institucional y el rol de los actores (Eissa, 2015).

En síntesis, se está produciendo una lenta transición de poder entre los Estados Unidos y China (variable sistémica), en donde el primero de estos países identifica al segundo como una amenaza a sus intereses en América Latina. Esta misma percepción es compartida por parte de la elite, en términos de Schweller (2004), o de los actores políticos y sociales que tienen intereses, sistemas de creencias, percepciones y pulsiones respecto a una potencial hegemonía china en la región. Como no hay consenso en la elite respecto a que China fuera una amenaza existencial para Argentina, el proceso de “securitización” fue fallido porque no se tomaron medidas extraordinarias respecto a los pesqueros chinos, como en cuanto a los otros temas que hemos reseñado; de ahí, que pese a los anuncios del presidente Mauricio Macri de abortar varios proyectos entre ambos países, estos continuaron implementándose, aunque con demoras.

Claramente, el ascenso de China provocó que la problemática de la pesca ilegal ingresara a la agenda de defensa argentina, pero la variable sistémica no fue determinante para el diseño de implementación de la política exterior y de defensa argentinas respecto a esta cuestión. Por el contrario, el resultado de la política estuvo relacionado con la variable institucional, puntualmente el marco normativo, y los intereses de los actores políticos (Ministerio de Defensa, Ministerio de Seguridad, Armada Argentina y Prefectura Naval Argentina) en el escenario burocrático. Esto es lo que analizaremos en el siguiente apartado luego de realizar otras consideraciones analíticas.

Definiciones sobre el mar, sus recursos y su explotación *Sobre los diferentes espacios marítimos⁷*

Como hemos explicado en la introducción, éste no es un artículo jurídico, pero resulta necesario explicar los diferentes espacios marítimos y los derechos que tienen los Estados riverenos en los mismos.

⁷ Este apartado se basa en un trabajo previo. Ver Eissa & Canto (2016).

De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y la legislación argentina, el espacio marítimo es definido de la siguiente manera (Eissa & Canto, 2016, pp. 189–190)⁸:

- *Mar Territorial*: se extiende hasta las doce (12) millas marinas.
- *Zona Contigua*: se extiende hasta una distancia de veinticuatro (24) millas marinas.
- *Zona Económica Exclusiva (ZEE)*: “se extiende, más allá del límite exterior del mar territorial, hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas a partir de las líneas de base (...) la Nación Argentina ejerce en esta zona todos sus poderes fiscales y jurisdiccionales, preventivos y represivos, en materia impositiva, aduanera, sanitaria, cambiaria e inmigratoria, sin perjuicio de las exenciones parciales o totales que legalmente se determinen (...). En la ZEE la Nación Argentina ejerce derechos de soberanía para los fines de exploración y explotación, conservación y administración de los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas suprayacentes al lecho del mar, y con respecto a otras actividades con miras a la exploración y explotación económicas de la zona, tal como la producción de energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos (...) Los terceros Estados podrán ejercer el derecho a captura de los recursos vivos mediante acuerdos u otros arreglos con el Estado ribereño, siempre cuando éste no tenga capacidad para explotar toda la captura permisible.
- *Plataforma Continental*⁹: “comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de doscientas (200) millas marinas medidas a partir de las líneas de base”. La Argentina tiene solo derechos sobre los recursos del lecho y subsuelo marítimo.

Por último, y en lo que respecta a la Antártida, se firmó la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA) en 1980, la cual contaba con el asesoramiento del SCAR (Comité Científico Antártico por sus siglas en inglés). La Comisión de la CCRVMA está integrada por

⁸ Detallamos únicamente las características de aquellos espacios que son relevantes para este trabajo.

⁹ En 1997, la Ley N° 24.815 creó la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental (COPLA), para realizar los estudios para poder extender dicha Plataforma hasta las 350 millas (Ricardes, 2008). La República Argentina realizó la presentación correspondiente en el año 2009 y el 28 de marzo de 2016, la Cancillería argentina anunció que la Comisión del Límite Exterior de la Plataforma Continental de las Naciones Unidas había adoptado por consenso la propuesta argentina presentada en el año 2009 que le suma al territorio argentino 1.700.000 Km². Esto además representa un segundo hito después de la Resolución de Naciones Unidas N° 2065 (XX) del 16 de diciembre de 1965 porque esta Comisión no se pronunció sobre las aguas circundantes a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, tanto en la presentación argentina como en la británica, porque reconoce que hay una disputa de soberanía pendiente.

los países que forman parte del Sistema del Tratado Antártico y por otras organizaciones y países que tienen intereses en la industria pesquera. Los pesqueros necesitan la autorización del país de la bandera que portan para pescar en aguas antárticas y son controlados por cualquier buque, de cualquier país, que: a) sea miembro de la CCRVMA, b) tenga un inspector habilitado abordo por dicha comisión, y c) porte también la bandera de la Comisión (Facchin, 2022 y 2023).

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Sobre la pesca ilegal

La pesca Ilegal, No Declarada y No Reglamentada (INDNR)

se utiliza para designar una gran variedad de actividades pesqueras que violan todo tipo de normas, como ser actividades ilícitas: pescar sin permiso o fuera de temporada, la pesca en zonas de veda, utilizar artes ilegales de pesca, no respetar las cuotas de captura, la captura de especies que no han llegado a la madurez autorizada, o no declarar o dar información falsa sobre el peso y las especies de la captura. (Trigo, 2021, p. 10)

La “pesca ilegal” hace referencia a la actividad que realizan buques extranjeros como nacionales dentro de la jurisdicción nacional, sin su autorización expresa, es decir, hasta las 200 millas náuticas.

La pesca no declarada se refiere es aquella que no ha sido declarada o declarada de manera inexacta a la autoridad competente, ya sea una autoridad nacional o internacional.

Finalmente,

La pesca no reglamentada hace referencia a la realizada en la zona de aplicación de una organización regional de ordenación pesquera competente por buques sin nacionalidad o que enarbolan el pabellón de un Estado que no es parte de esa organización o una entidad pesquera que no está en consonancia con las medidas de conservación y ordenación de dicha organización o la realizada en zonas o con poblaciones de peces respecto de los cuales no existen medidas para su conservación y ordenación. (Trigo, 2021, p. 12)

Hemos utilizado a lo largo del artículo, la expresión pesca ilegal a los efectos de facilitar la lectura.

La Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina

A partir de 1983, de acuerdo con lo establecido en el “Consenso Básico” (Saín, 2010), plasmado en las Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional (1988), N° 24.059 de Seguridad Interior (1992) y N° 25.520 y modificatorias, de In-

teligencia Nacional (2001), se estableció una separación orgánico-funcional entre la defensa y la seguridad interior, esto es que las Fuerzas Armadas no pueden tener como hipótesis de empleo problemas de índole criminal, como el narcotráfico, terrorismo, contrabando, pesca ilegal, entre otras, que durante los años 90 fueron englobados bajo el concepto de “nuevas amenazas”. Esto suponía, además, tres cuestiones: a) la misión principal del Instrumento Militar es el de conjurar y repeler toda Agresión Estatal Militar Externa (AEME); b) la misión principal es el criterio ordenador para el diseño, planeamiento, despliegue, doctrina, adiestramiento de las Fuerzas Armadas; dicho de otras manera, las Fuerzas Armadas no pueden tener medios, ni planificar ni adiestrarse para hacer frente a problemas de índole criminal porque ello “supondría poner en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales” (República Argentina, 2006a); y c) acorde con la experiencias obtenidas en la Guerra del Atlántico Sur (1982), cada una de las Fuerzas Armadas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) solo alista, adiestra y sostiene los medios (humanos y materiales) puestos a su disposición; mientras que el Comando Operacional de las Fuerzas Armadas es el encargado de conducir las operaciones en tiempos de paz (República Argentina, 2006b). No obstante, el Estado Nacional no se limita: en caso que las policías provinciales no puedan resolver un problema catalogado como delito federal, intervienen las Fuerzas de Seguridad Federales (Gendarmería Nacional, Prefectura Naval Argentina, la Policía Federal y la Policía de Seguridad Aeroportuaria) y si esas últimas tampoco pueden, previa declaración del Estado de Sitio, el presidente de la Nación puede desplegar tropas de las Fuerzas Armadas para contribuir al restablecimiento de la seguridad interior, no pudiendo incidir en la doctrina, planeamiento, adiestramiento e inteligencia, entre otras (Ley N° 24.059).

La PNA es una Fuerza de Seguridad Federal que puede ser considerada como una fuerza intermedia. De acuerdo con Jorge Battaglini (2016, p. 77), las Fuerzas Intermedias son aquellas que

están en condiciones de enfrentar aquellos fenómenos que rebasan la capacidad preventiva y reactiva de las fuerzas policiales y, al mismo tiempo, están en condiciones de contribuir a la defensa nacional. Su estatus intermedio las habilita para enfrentar misiones que demandan un empleo más acentuado de la coerción.

Además, el entrenamiento que reciben como así su despliegue les permite llevar a cabo misiones con un nivel de autonomía mayor al de una fuerza policial, ello favorece una mayor capacidad de despliegue en zonas fronterizas o alejadas de los centros urbanos. Se trata de organizaciones que disponen de una formación, equipamiento y doctrina que las habilita para intervenir en aquellos fenómenos de violencia que exceden las capacidades policiales pero que tampoco pueden ser clasificados como conflictos armados.

En síntesis, cuentan con capacidades y funciones policiales y militares, disponen de equipo pesado (como, por ejemplo, helicópteros y aviones) y poseen una organización y la disciplina de una fuerza militar. Esta estructura híbrida les permite hacer frente a fenómenos complejos como el delito transnacional (Battaglini, 2016).

Hasta 1984, la PNA dependió de Armada Argentina (ARA), pasando ese año a la órbita del Ministerio de Defensa. Entre 1996 y 2010 tuvo diversas dependencias hasta que fue creado el Ministerio de Seguridad en el año 2010. Las misiones, funciones y tareas que desempeña la PNA están establecidas, entre otras normas, en las leyes N° 18.398, N° 24.059, N° 23.968, N° 24.543 receptora de principios consagrados por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982, y N° 20.094 de Navegación¹⁰.

Asimismo, muchas responsabilidades de la PNA derivan de la legislación argentina que recepciona las Convenciones de la Organización Marítima Internacional (OMI). Estas normas, muchas de ellas previas a 1984, resultan interpretables en cuanto al órgano de aplicación porque o no lo determinan o establecen que es la Armada Argentina a través de la PNA¹¹.

Entonces, ¿quién controla y persigue policialmente a la pesca ilegal en el Mar Argentino?

La problemática de la pesca “ilegal”

La temporada de pesca se desarrolla entre los meses de diciembre y mayo (Fuente P, 2022 y Fuente R, 2023) y, en el caso de la pesca en Mar Argentino, al norte de las Islas Malvinas, la campaña se desarrolla entre febrero y julio (Fuente R, 2023). Dado que una de especies que se pescan, el calamar *illux argentinus*, tiene un ciclo de vida anual y desarrolla su ciclo de vida entre la Zona Económica Exclusiva de Argentina (ZEE) y más allá de la milla 201, los buques no necesitan ingresar a ZEE para pescarlo: solo tienen que esperarlo más allá de la milla 201 (Fuente P, 2022)¹².

Las siguientes tablas muestran la ubicación y tipo de los buques pesqueros identificados entre 2019 y 2021.

Ahora bien, y de acuerdo con lo que hemos explicado ut supra, la milla 201 no existe como un espacio marítimo en el derecho internacional ni en el derecho argentino. Este término (...) es habitualmente utilizado para identificar al área adyacente más allá del límite exterior de la Zona Económica Exclusiva (ZEE) y a su problemática en particular, y se corresponde con una

¹⁰ Para mayor detalle, ver Eissa & Canto (2016).

¹¹ Para más detalle, ver Eissa & Canto (2016).

¹² En cuanto al detalle de las especies se sugiere la lectura de Chong Li & Pávez Quesada (2020).

porción de lo que el Derecho del Mar define como la alta mar, abierta a todos los Estados y de utilización exclusiva para fines pacíficos. (Almada, 2021)

Tabla 1.
Estadística de buques
pesqueros identificados,
temporada 2019–2020

Tipo de Buques	Área Adyacente a la ZEE	Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur	Antártida
Poteros ^a	210	114	0
Arrastraderos ^b	35	14	14
Palangreros ^c	10	2	0
Buques pesqueros con artes de pesca no identificadas	12	2	0
Subtotal	267	132	17
TOTAL		416	

^a Buques poteros: dedicados a la pesca de calamar mediante el uso de poteras, un sistema selectivo de pesca (PNA, 2022a).

^b Buques arrastreros: realizan sus tareas de pesca mediante el uso de redes de arrastre de fondo, capturando así todas las especies que habitan en el fondo marino (PNA, 2022a).

^c Buques palangreros: realizan sus tareas de pesca mediante el uso de una línea madre de gran longitud, a la cual se le agregan brasoladas de anzuelos, de diferente largo y tamaño (PNA, 2022a).

Fuente: Trigo (2021, p. 19).

Tabla 2.
Estadística de buques
pesqueros identificados,
temporada 2020–2021

Tipo de Buques	Área Adyacente a la ZEE	Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur	Antártida
Poteros	417	102	0
Arrastraderos	94	37	9
Palangreros	14	8	0
Buques pesqueros con artes de pesca no identificadas	24	2	0
Subtotal	549	149	9
TOTAL	561		

Fuente: PNA (2022a).

Este autor también agrega que

*Los recursos de la columna de agua más allá de las 200 millas (alta mar) son libres de ser explotados por cualquier Estado.
(...)*

Se trata de un espacio marítimo donde la libertad es una regla de oro, especialmente la libertad de navegación y de pesca. [La] libertad de pesca que no es absoluta, ya que debe ejercerse con sujeción a otras normas del derecho internacional relativas a la conservación y administración de los recursos vivos, pero en modo alguno constituyen un marco regulatorio que permita calificarlas de ilegales o disciplinar el ejercicio de tal libertad. (Almada, 2021)

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política intergubernamental**

Sergio Gabriel Eissa

En síntesis, entre la milla 201 y la 350 (aproximadamente), Argentina solo tiene derechos sobre los recursos del subsuelo y sobre las especies vivas que habitan en el lecho marino; es decir que únicamente habría pesca ilegal si los buques arrastraderos tuvieran la capacidad tecnológica y la potencia para arrancar del lecho a una especie como la centolla. De acuerdo con los informes que posee el Estado Argentino, este no sería el caso de los buques detectados en este espacio marítimo (Fuente P, 2022).

Por lo expuesto, descartamos del análisis los quinientos cuarenta y nueve (549) pesqueros que pescan más allá de la milla 200.

La pregunta que debemos hacernos, entonces, es ¿quién pesca en aguas territoriales argentinas que rodean las Islas Malvinas Georgias del Sur y las Sándwich del Sur, usurpadas por el Reino Unido de Gran Bretaña? ¿A qué nacionalidad corresponden los ciento cuarenta y nueve (149) pesqueros?

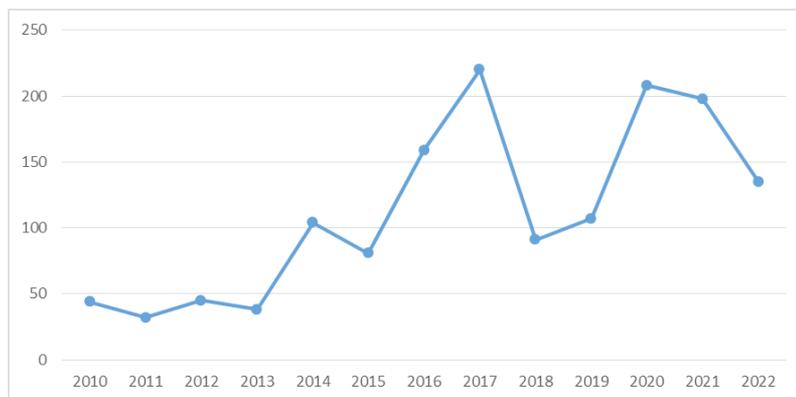
	Países	
	Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur	Antártida
República de Corea del Sur	30	2
República Popular de China	3	3
Taiwán	72	0
República de Ucrania	1	1
Reino de España	11	0
Santa Elena	7	0
Vanuatu	4	0
Noruega	2	2
No reconocido	19	0
Otro: Chile	0	1
TOTAL	149	9

Tabla 3.
Estadística de buques
pesqueros identificados,
temporada 2020–2021 por
país

Fuente: Entrevista reservada con Fuente Q (2022).

De acuerdo con los datos reflejados en la Tabla 3, los tres primeros lugares lo ocupan la República de Corea del Sur, la República Popular de China y Taiwán.

Gráfico 1.
 Buques pesqueros
 nacionales en presunta
 infracción



Fuente: PNA (2022c).

Ahora bien, y de acuerdo con Gráfico 1, la PNA también detectó a buques pesqueros nacionales que se encontraban infringiendo la legislación nacional; de acuerdo con el siguiente detalle por año.

Si comparamos los buques nacionales y extranjeros en infracción obtenemos los datos que podemos observar en la Tabla 4.

Tabla 4.
 Buques nacionales
 y extranjeros en infracción
 en el año 2022

	Buques Nacionales	Buques extranjeros		
		Islas del Atlántico Sur	Antártida	Capturados
Buques en infracción	135	149	9	0
TOTAL		293		

Fuente: PNA (2022a y 2022c).

Si nos limitamos a los buques extranjeros, arribamos a la Tabla 5.

Tabla 5.
 Buques extranjeros en
 aguas de las Islas Malvinas,
 Georgias y Sándwich del Sur
 con permisos británicos en el
 año 2022 por país

	Cantidad
Taiwán	72
No reconocido	19
República de Corea del Sur	32
Reino de España	11
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (bandera de Santa Elena)	7
República Popular de China	3
República de Vanuatu	4
República de Ucrania	1
Reino de Noruega	2
República de Ucrania	1
TOTAL	149

Fuente: Entrevista reservada con Fuente Q (2022).

De acuerdo con los datos provistos, y a *contrario sensu*, tenemos dos respuestas: la pesca ilegal en el Mar Argentino es efectuada por Taiwán seguido por Corea del Sur. La segunda respuesta es que el mayor depredador de los recursos ictícolas argentinos es el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte porque es quien otorga las licencias en el Mar Argentino en torno a las ocupadas ilegalmente Islas Malvinas Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Ni defensa ni seguridad

La pesca ilegal no era considerada una amenaza a principios del siglo XXI. Si se releen los documentos del Comando Sur y del Ministerio de Defensa de Argentina (1999, 2001 y 2003), ella no aparece dentro de ese significativo vacío que se conoció durante los años 90 como “nuevas amenazas” (Eissa, 2015).

En cuanto a los Estados Unidos, durante la Conferencia de Ministros de Defensa de Suramérica, realizada en Quito, Ecuador, entre el 14 y el 15 de septiembre de 2022, la Jefa del Comando Sur, Laura Richardson, criticó el extractivismo y el impacto ambiental que China provoca en la región. Asimismo, agregó que “el mayor infractor de la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada (IUUF, por sus siglas en inglés) en esta región y en todo el mundo” y que “los barcos chinos subsidiados por el gobierno agotan severamente las poblaciones de peces, desestabilizan las economías de los Estados costeros, arrojan plástico y desechos en el mar y evitan que los pescadores locales ganen casi 3.000 millones de dólares en ingresos anuales” (Taglioni, 2022).

Por su parte, ARA siempre tuvo en cuenta en su planeamiento a la pesca ilegal: antes de 1983¹³, sus buques salían a navegar y controlar la pesca ilegal (Facchin, 2022 y 2023). El problema se presenta a partir del año 1984, cuando el presidente Raúl Alfonsín (1983–1989) a través del Decreto N° 3399/84 estableció que la Prefectura Naval Argentina (PNA) deje de depender de la Armada Argentina. Esta situación se acentúa cuando pasan a depender de la Secretaría de Seguridad Interior y, finalmente, del recién creado Ministerio de Seguridad en el año 2010. ¿Por qué es un problema? Porque las leyes que receptionaron las Convenciones de la OMI establecen que el órgano de aplicación es, o la Armada Argentina, o la Armada Argentina a través de la PNA, o no lo determina (Eissa & Canto, 2016). En el caso de la CONVEMAR, aprobada a través de la Ley N° 24.543,

establece que el derecho de persecución, denominado persecución en caliente, se inicia cuando las autoridades competentes del Estado ribereño tengan motivos fundados para creer que el buque ha cometido una infracción

¹³ A partir de 1983 retorna la democracia a la República Argentina.

de las leyes y reglamentos de ese Estado. Ésta no puede comenzar hasta tanto el buque perseguidor haya comprobado, por los medios prácticos de que disponga, que el buque perseguido se encuentra dentro de los límites del mar territorial o, en su caso, en la zona contigua, en la zona económica exclusiva o sobre la plataforma continental. Dicho derecho de persecución sólo podrá ser ejercido por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del gobierno y autorizados a tal fin.

Así, puede observarse que la citada norma establece que la responsabilidad del *enforcement*, en adelante “policiamiento”, debe ser definida por cada Estado miembro; sin efectuar una distinción, porque claramente no es su competencia, entre las funciones de “control del mar” y de “policiamiento” (Eissa & Canto, 2016, p. 194).

Pero el marco normativo argentino que hemos citado, al que llamamos “Consenso Básico”, establece que la Armada Argentina no puede intervenir en la seguridad interior y no tiene funciones de policía, ya que éstas corresponden a la PNA. Pero ¿qué sucede si ARA en cumplimiento de su misión en tiempos de paz de control del mar detecta un buque pesquero ilegal dentro de las 200 millas? ¿Qué debe hacer?

Existía el antecedente del Acta firmada entre la Prefectura y la Armada Argentina en 1987 para la coordinación del empleo de sus medios en tareas de control del mar (Jaunarena, 2011). Ésta dio origen a los acuerdos respecto al planeamiento integral de las operaciones rutinarias y la ejecución de tareas que hagan al efectivo control del mar. A través de esta última se pretendió establecer pautas para las unidades empeñadas en tareas independientes, que requieren intercambio de información relacionada con las actividades que ejecutan. A su vez, acordar la realización de procedimientos policiales que pudieran surgir durante las operaciones en el mar de las unidades de la Armada, para convenirse en el embarco en éstas del personal de Prefectura. Sin embargo, tanto la PNA como ARA se resistieron a su implementación, la cual se fue acentuando en el tiempo.

La indefinición que provocaba la normativa vigente comenzó a ser analizada por la Dirección General de Planeamiento y Estrategia del Ministerio de Defensa (DGPLA) y se produjo un informe a fines del año 2010 que planteaba la inclusión de oficiales de la PNA en las unidades de la ARA. De esta manera, no se transgredía el “Consenso Básico”: ARA ejercía sus incumbencias en materia de control, vigilancia y reconocimiento y, si se detectaba un buque que no fuera una agresión estatal militar externa (AEME), el oficial de la PNA realizaba sus funciones policiales (Fuente X, 2022).

Durante la gestión del Ministro de Defensa, Arturo Puricelli (2010–2013), el informe fue reiterado y se logró firmar el Convenio Específico entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina el 9 de septiembre de 2011

entre el Ministro de Defensa y la Ministra de Seguridad, Nilda Garré (2010–2013). Dicho Convenio establecía que se debían implementar mecanismos de cooperación para, entre otros temas, coordinar “los vuelos y patrullas marítimas de control de los recursos de aguas jurisdiccionales argentinas e inclusión recíproca de oficiales de ambas fuerzas a bordo de las unidades desplegadas” (Ministerio de Defensa, 2011, p. 3). Sin embargo, este Convenio nunca se ejecutó por la oposición de ARA y la PNA (Fuente X, 2022).

Nuevamente, durante la gestión del Ministro de Defensa, Agustín Rossi (2013–2015), el informe fue presentado a la Subsecretaría de Planeamiento Estratégico y Política Militar y se empezaron a barajar alternativas de políticas públicas (Fuente X, 2022).

Claramente, existía una zona gris entre el control del mar que debía efectuar ARA y el policiamiento que debía realizar PNA. No tenía sentido duplicar esfuerzos y medios, de ahí que se pensó en el antecedente del Sistema Nacional de Vigilancia y Control Aeroespacial (SINVYCA) que fue creado en el año 2004 (Ministerio de Defensa, 2022). Este Sistema integra los radares 3D militares y radares 2D de tráfico aéreo, siendo los primeros gestionados por la Fuerza Aérea Argentina (FAA) y los segundos por la Empresa Argentina de Navegación Aérea (EANA). Si la FAA detecta un Tráfico Aéreo Irregular (TAI) que no constituye un AEME, transfiere los datos a la Gendarmería Nacional Argentina (GNA) (Fuente X, 2022).

De esta manera, en el año 2013, se comenzó a trabajar en la DGPLA del Ministerio de Defensa en el proyecto de decreto que creaba el Sistema Nacional de Vigilancia y Control de los Espacios Marítimos (SINVYCEM). La redacción del proyecto de decreto quedó concluida a fines de 2015. La gestión del Ministro de Defensa, Julio Martínez (2015–2017), le dio continuidad a la iniciativa y requirió la intervención del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), el cual efectuó correcciones. Finalmente, el proyecto fue rubricado por el Ministro de Defensa en abril de 2016, siendo enviado para su intervención al Ministerio de Seguridad. En el año 2018, éste lo devolvió con propuestas de más cambios que no fueron aceptadas, siendo archivado el 9 de diciembre de 2019 por la entonces Secretaria de Estrategia y Asuntos Militares, Paola Di Chiaro (Ministerio de Defensa, 2017 y Fuente S, 2023).

Esto muestra como en la puja entre ARA y PNA, ésta última logró frenar iniciativas que pusieran la conducción de sus operaciones bajo las órdenes de la primera. Esto no resulta sorprendente porque todas las Fuerzas de Seguridad Federales han aumentado sus misiones, funciones y roles, con el consiguiente aumento presupuestario y en efectivos¹⁴ desde el retorno a la democracia en 1983, pero sobre todo desde el año 2003. Además, la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010 ha fortalecido sus posiciones institucionales.

¹⁴ Ver Ministerio de Economía (2022 y 2023) y Costantino, Gutiérrez & Page Poma (2021).

Paralelamente, la PNA había avanzado en su fortalecimiento institucional y operativo. Para ello, estableció el Servicio de Tráfico Marítimo y de Policía Auxiliar Pesquera de la Prefectura Naval Argentina, donde funciona el Sistema Guardacostas desde el año 2013, el cual

aplicado al control y vigilancia del mar. Este Sistema de Información Geográfica (GIS) permite obtener, desde una única plataforma, toda la información disponible relativa a movimientos, datos técnicos y administrativos de los buques que se encuentran navegando por el mundo. Su infraestructura le permite almacenar la información de distintos sistemas activos o pasivos utilizados para la localización de buques, entre ellos el Sistema de Identificación Automática de Buques (AIS), en sus dos versiones “costero” y “satelital”; el Sistema Satelital Control Pesquero (SSCP); el Sistema de Identificación y Seguimiento de Largo Alcance (LRIT, por sus siglas en inglés, Long Range Identification and Tracking System); el sistema de Movimiento de Buques Pasajeros y Cargas (MBPC); el sistema de Monitoreo e Identificación Radar/AIS (MIRA), sumada a la información radar, ya sea de imágenes satelitales del tipo SAR (de Radar de Apertura Sintética), sensores ubicados en estaciones costeras (Centro de Servicios de Tráfico Marítimo, VTS) o buques propios. (PNA, 2022d)

Asimismo, se publicó la Resolución N° 396 del 18 de mayo de 2018 del Ministerio de Seguridad que aprobó el Protocolo de Actuación para Unidades de Superficies ante la Detección de Buques Pesqueros Extranjeros en Infracción a la Ley N° 24.922 y del Código Penal de la Nación (Ministerio de Seguridad, 2018). De esta manera, la PNA ya tenía nuevas reglas de empeñamiento para actuar en el Mar Argentino frente a los pesqueros ilegales.

En el año 2019, el Ministro de Defensa, Agustín Rossi (2019–2021), adoptó tres cursos de acción. Por un lado, el Ministro de Defensa y la Ministra de Seguridad, Sabina Frederic, acordaron actualizar el Convenio del año 2011. Así, se llegó a la firma del Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la Nación el 3 de junio de 2020, donde se creó una Comisión para identificar las materias que exigían coordinación y formar los correspondientes convenios específicos (República Argentina, 2021). Finalmente, se acordó la rúbrica del Convenio Específico de Articulación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines en la vigilancia de aguas jurisdiccionales, el 21 de octubre de 2020. Este Convenio, junto a la aprobación del Programa Específico N° 2 “Patrullajes”, estableció, entre otros temas, que un oficial de la PNA se embarcará en las unidades de ARA para realizar las tareas policiales que correspondiesen frente a la detección de un buque que no resultara una AEME y estuviera realizando una actividad ilícita en el Mar Argentino (República Argentina, 2020^a, 2020^b y 2020^c y República Argentina, 2021). Además del oficial de la PNA, también se embarca un Inspector de la Secretaría de Ganadería, Agricultura y Pesca (Fuente R, 2023).

Paralelamente, se retomó el proyecto del SINVYCEM, realizándose reuniones entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Seguridad, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, ARA y PNA a lo largo del año 2020. Dado que ARA (después de la creación del Comando Marítimo) acordó con PNA el mecanismo de coordinación interagencial, se abandonó el proyecto del SINVYCEM (Fuente U, 2023).

En ambos casos, la estrategia que adoptó el Ministerio de Defensa, a fin de vencer las resistencias que la PNA ya había presentado entre 2013 y 2015, fue instruir a la ARA que dejara de competir con ella en lo referente al control de la pesca ilegal y de reclamar parte de lo que se recaudaba por las multas a los pesqueros ilegales. De esta manera, se acordó que la ARA ejercía el control, vigilancia y reconocimiento de los espacios marítimos para contribuir a la alerta estratégica temprana en caso de que se materializara una AEME. En caso de que el buque no fuera un AEME y se tratara de un buque infractor a las leyes nacionales, el procedimiento quedaría a cargo de la PNA, ya sea con efectivos embarcados en buques de ARA o a través de medios propios (Fuente T, 2023).

Por último, y en tercer lugar, se aprobó la RESOL-2021-244-APN-MD que creó el Comando Conjunto Marítimo dependiente del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, a través del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas, el 23 de febrero de 2021. Dicho Comando tiene por función conducir las operaciones de vigilancia y control de los espacios marítimos y fluviales en forma permanente para preservar los intereses vitales de la República Argentina (Ministerio de Defensa, 2021). A lo largo del año 2021, se seleccionó al personal de las tres Fuerzas, aunque principalmente de ARA, se eligió el emplazamiento y se compró la tecnología necesaria para que el Comando pudiera cumplir su cometido. Las operaciones comenzaron a inicios del año 2022 (Fuente R, 2023).

Como resultado de este acuerdo de coordinación, la cantidad de buques pesqueros ilegales capturados ha disminuido entre 1986 y noviembre de 2022. La mayor cantidad de buques corresponden a Corea del Sur, a China y España (Tabla 6).

Países	Cantidades
República de Corea del Sur	15
República Popular de China	12
Taiwán	11
Reino de España	11
Japón	8
República Oriental del Uruguay	7
República de Panamá	2
República de Polonia	2

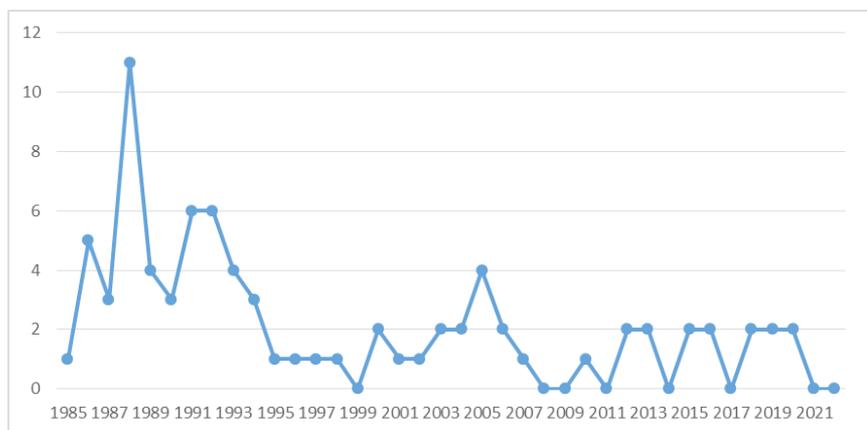
Federación de Rusia	2
República de Ucrania	2
Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte	1
Belice	1
Bandera no reconocida	1
República Federal de Alemania	1
República Bolivariana de Venezuela	1
República de Portugal	1
República de Chile	1
República de Ghana	1
TOTAL	80

Tabla 6.
 Buques capturados
 por nacionalidad entre
 1986–2021

Fuente: PNA (2022b).

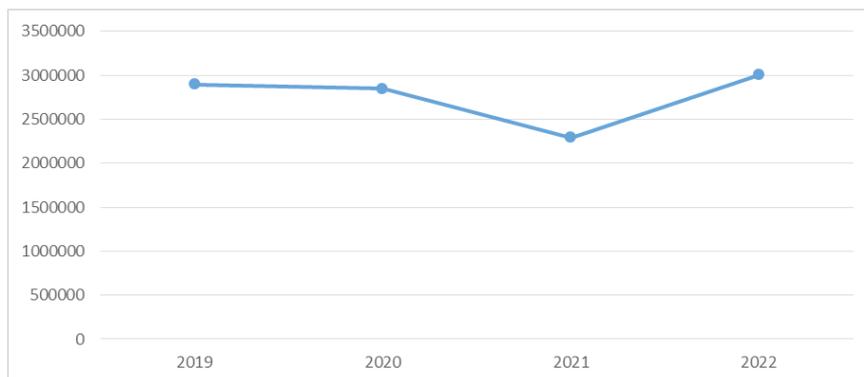
En síntesis, la coordinación entre el Comando Conjunto Marítimo –que operacionalmente se plasmó en el año 2022– y la PNA –aunque no se haya aprobado el SINVYCEM–, permitió incrementar el control del Mar Argentino (Gráfico 3) y, junto a otras medidas tomadas por el Estado –como, por ejemplo, la modificación de la Ley de Pesca que estableció, entre otras cosas, un aumento de las multas a la pesca–, se logró disminuir la incursión de barcos pesqueros en aguas territoriales, como muestra el Gráfico 2¹⁵.

Gráfico 2.
 Buques capturados
 (1985–2022)



Fuente: PNA (2022b).

¹⁵ No obstante, estos números hay que observarlos con cautela porque se trata únicamente de pesqueros capturados. No hay datos de la relación entre detectados y capturados.



Fuente: PNA (2022e y 2022f) y Fuente R (2023).

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Gráfico 3.
Millas náuticas cuadradas
patrulladas

Reflexiones finales

No solamente la República Popular de China colabora con el gobierno argentino para evitar que sus pesqueros entren en aguas territoriales argentinas, sino que es un mito que sea el mayor depredador de los recursos pesqueros de la República Argentina. De acuerdo con los datos relevados, el mayor depredador es Taiwán seguido de Corea del Sur y, si se analiza teniendo en cuenta que país otorga las licencias de pesca, resulta que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el mayor responsable.

Pese a estos números, diversos agentes securitizadores (actores políticos y sociales, domésticos y externos) han tratado a China como una amenaza existencial para la República Argentina, no solo en este tema, sino también en temas diversos como la construcción de puertos y centrales nucleares, entre otros. La expresión “régimen chino” es una locución que muestra ese intento fallido porque los proyectos –aunque con vaivenes– continuaron.

En consecuencia, la política pública diseñada y aplicada fue resultado del diseño institucional argentino en materia de defensa y seguridad, el denominado “Consenso Básico”, y de las pujas interinstitucionales entre la Armada Argentina y la Prefectura Naval Argentina, donde esa última, con el apoyo del Ministerio de Seguridad, logró imponer la política de coordinación entre ambas entre el año 2011 y el 2019. La voluntad política del Ministro Agustín Rossi de asignar la función de control, vigilancia y reconocimiento al Comando Conjunto Marítimo –deuda que se arrastraba desde el año 2006– fortaleció la posición negociadora del Ministerio de Defensa. Aunque el SINVYCEM está pendiente de aprobación, se logró implementar la coordinación en los patrullajes marítimos y aéreos en el Mar Argentino a partir del año 2021 entre dicho Comando y la PNA.

Mientras los medios continúan insistiendo sobre la amenaza del “régimen chino” (Infobae, 2023), pasaron desapercibidas las declaraciones de la titular del Comando Sur de los Estados Unidos, Laura Richardson, quien señaló que en

América Latina “tenemos” el Triángulo de Litio entre Argentina, Bolivia y Chile, petróleo, cobre, oro y “el 31 % de las reservas de agua dulce del mundo”. Finalmente agregó que “esta región importa (...) Tiene mucho que ver con la seguridad nacional y tenemos que empezar nuestro juego”¹⁶ (Russia Today, 2023). En este contexto, las acciones adoptadas son fundamentales para que Argentina pueda ejercer su soberanía, aun con la limitación que todavía ejerce la ocupación ilegal de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, en el Atlántico Sur.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1993). Estudio introductorio. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 15–72). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Almada, S. (16 de diciembre de 2021). Mitos y leyendas de la milla 201: robo y pérdidas millonarias por la pesca ilegal. *ArgenPorts*. Recuperado el 1 de diciembre de 2022 de <https://www.argenports.com.ar/nota/mitos-y-realidades-de-la-milla-201-robo-y-perdidas-millonarias-para-el-pais-por-la-pesca-ilegal>.
- Anzelini, L; Poczynok, I. & Zacarías, M. E. (2017). Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno de la democracia (1983-2015). *UMET Series de Documentos de Trabajo*, no. 4. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://umetonline.com/wp-content/uploads/2020/09/4.Politica-de-defensa-libro-completo.pdf>.
- Battaglino, J. (2016). Fuerzas intermedias y lucha contra el tráfico de drogas: el caso de la Gendarmería en Argentina. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 18, pp. 76-89. DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.18.2016.2228>.
- Blinder, D. (2017). Bases espaciales extranjeras: la construcción de un imaginario sobre China y Europa en la prensa y la política argentinas. *Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad*, vol. 12, no. 36, pp. 61–84.
- Buzan, B., Waever, O. & De Wilde, J. (1995). *Security. A new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Chong Li, J. C. & Pavez Quesada, F. (2020). *Pesca Antártica: Desafíos de la Regulación de la Convención para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos y otros Instrumentos Jurídicos relacionados*. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Recuperado el 20 de diciembre de 2023 de <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/178996/Pesca-Antartica-desafios-de-la-regulacion-de-la-Convencion-para-la-conservacion-de-los-recursos-vivos-marinos-antarticos-y-otros-instrumentos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Clarín (2 de marzo de 2019). *Prefectura persiguió y disparó a un buque chino que pescaba en zona argentina*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de https://www.clarin.com/sociedad/prefectura-persiguió-buque-chino-pescaba-zona-argentina-pidió-captura-internacional_0_OVaEz6fUx.html.
- Costantino, G., Gutiérrez, M. & Page Poma, F. (2021). Profesionalizaciones divergentes en las policías y fuerzas de seguridad federales argentinas. *Revista de Ciencias Sociales. Delito y Sociedad*, vol. 30, no. 51, pp. 1–22. DOI: <https://doi.org/10.14409/dys.2021.51.e0030>.

¹⁶ Negrita del original.

Eissa, S. & Diaz, A. (2022). La relación entre la política de defensa y la política exterior. En J. P. Laporte, (Comp.), *Manual de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Eissa, S. & Canto, M. B. (2016). La delimitación de las responsabilidades de la Armada Argentina y de la Prefectura Naval en el mar argentino. *Revista Política y Estrategia ANEPE*, no. 127, pp. 183–206. DOI: <https://doi.org/10.26797/rpye.v0i127.30>.

Eissa, S. (2015) *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983–2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

Entrevistas a Juan Calvo (civil, asesor parlamentario), 20 y 25 de enero de 2023.

Entrevistas con el CN (RE) Eugenio Facchin (militar), 26 de diciembre de 2022 y 20 de enero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente P (efectivo Fuerza de Seguridad), 1 de diciembre de 2022.

Entrevista reservada con Fuente Q (efectivo Fuerza de Seguridad), 12 de diciembre de 2022.

Entrevista reservada con Fuente R (efectivo Fuerza Armada), 24 de enero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente S (civil-asesor, Ministerio de Defensa), 26 de enero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente T (civil-funcionario, Ministerio de Defensa), 1 de febrero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente U ((civil-funcionario, Ministerio de Defensa), 1 de febrero de 2023.

Entrevista reservada con Fuente X (civil-asesor Ministerio de Defensa), 22 de noviembre de 2022.

Gaceta Marinera (9 de abril de 2021). *El Jefe del Comando Sur de la Marina de Estados Unidos visitó el Área Naval Austral*. Recuperado el 24 de enero de 2023 de https://gacetamarinera.com.ar/el-jefe-del-comando-sur-de-la-marina-de-estados-unidos-visito-el-area-naval-austral/?fbclid=IwAR3XQ4wAWNOG8JEGCt-U_nhGEn3HvOuObrcdDxIQcyS04QGzAa6qXIPZRRg.

Godio, L. M. A. (2018). El control de la pesca ilegal y el uso de la fuerza por el Estado ribereño. Reflexiones al reciente Protocolo de Actuación para Unidades de Superficies ante la Detección de Buques Pesqueros Extranjeros. *El Derecho. Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, no. 14.430. Recuperado el 26 de diciembre de 2022 de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/8571/1/control-pesca-ilegal-uso.pdf>.

Gómez Lende, S. (2018). Pesca marítima en Argentina (1943-2015): siete décadas de extractivismo. *Revista Tamoiós*, año 14, no. 1, pp. 12–30. DOI: <https://doi.org/10.12957/tamoios.2018.33264>.

Infobae (19 de enero de 2023). *En el gobierno nacional aseguran que no aprobarán la instalación de un puerto del régimen chino en Tierra del Fuego*. Recuperado el 24 de enero de 2023 de <https://www.infobae.com/politica/2023/01/19/en-el-gobierno-nacional-aseguran-que-no-aprobaran-la-instalacion-de-un-puerto-del-regimen-chino-en-tierra-del-fuego/>.

Infobae (14 de mayo de 2020). *Pesca ilegal: la Argentina logró detener al buque chino que se había fugado*. Recuperado el 1 de diciembre de 2022 de <https://www.infobae.com/economia/2020/05/14/pesca-ilegal-la-argentina-logro-detener-al-buque-chino-que-se-habia-fugado/>.

Infobae (8 de diciembre de 2007). *Controlarán la pesca ilegal más allá de las 200 millas*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.infobae.com/2007/12/08/353117-controlaran-la-pesca-ilegal-mas-alla-las-200-millas/>.

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Jaunarena, H. (2011). *La casa está en orden. Memoria de la transición*. Buenos Aires: Tadea Editora.

Kliphan, A. (2022). El plan de China para construir una base naval en Tierra del Fuego con una obsesión oculta: la Antártida. Recuperado el 2 de febrero de 2023 de <https://www.infobae.com/politica/2022/09/25/el-plan-de-china-para-construir-una-base-naval-en-tierra-del-fuego-con-una-obsesion-oculta-la-antartida/>.

La Nación (5 de febrero de 2018a). El Capitán del buque español capturado negó la acusación y dijo que siempre estuvo en aguas internacionales. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/buque-espana-pesca-ilegal-argentina-capitan-nid2106752/>.

La Nación (5 de mayo de 2018b). Pesca ilegal: por primera vez, el Estado argentino cobró los gastos de la persecución a un buque chino. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/pesca-ilegal-por-primera-vez-el-estado-argentino-cobro-los-gastos-de-la-persecucion-a-un-buque-chino-nid2131944/>.

LaPolíticaOnLine (22 de marzo de 2016). Macri frena la construcción de Atucha III y suma tensión con China. Recuperado el 24 de enero de 2023 de <https://www.lapoliticaonline.com/nota/96578-macri-frena-la-construccion-de-atucha-iii-y-suma-tension-con-china/>.

Londoño, E. (28 de julio de 2018). Desde una estación espacial en Argentina, China expande su presencia en Latinoamérica. *The New York Times*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.nytimes.com/es/2018/07/28/espanol/america-latina/china-america-latina-argentina.html>.

Mijares, V. (2015). Realismo neoclásico: ¿el retorno de los estudios internacionales a la ciencia política? *Revista de Ciencia Política*, vol. 35, no. 3, pp. 581-603. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300006>.

Ministerio de Defensa (2022). Seguimos protegiendo nuestro cielo. *Argentina.gob.ar/Noticias*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/seguimos-protegiendo-nuestro-cielo>.

Ministerio de Defensa (2021). RESOL-2021-244-APN-MD Creación del Comando Conjunto Marítimo. Buenos Aires: GDE.

Ministerio de Defensa (2017). EX-2017-0266345-APN-DGPYE#MD Proyecto de creación del SINVYCEM. Buenos Aires: GDE.

Ministerio de Defensa (2011). Registro de Actas, Convenios y Acuerdos N° 55 del 11 de septiembre de 2011. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Defensa (2003). *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática. Informe de la Primera Ronda de Discusiones*. Buenos Aires: PNUD.

Ministerio de Defensa (2001). *Revisión de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Defensa (1999). *Libro Blanco de la Defensa*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Ministerio de Economía (2023). Presupuestos de la Administración Pública Nacional. *Argentina.gob.ar/Oficina Nacional de Presupuesto*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/presupuestos>.

Ministerio de Economía (2022). Cuentas de Inversión. *Argentina.gob.ar/Contaduría General de la Nación*. Recuperado el 22 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>.

Ministerio de Seguridad (2018). Resolución 396 Protocolo de Actuación para Unidades de Superficie. *Argentina.gob.ar/Noticias*. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-396-2018-310454>.

Mondiné, H. (2020). La Armada Argentina en la protección de los recursos naturales de los espacios marítimos argentinos, Lima-2018. *Revista de la Escuela Superior De Guerra Naval*, vol. 16, no. 2, pp. 66-83. Recuperado el 26 de diciembre de 2022 de <https://revista.esup.edu.pe/RESUP/article/view/75>.

Montenegro, E. G. (2013). Más vale pájaro en mano que cien volando. La implementación del control político civil sobre las Fuerzas Armadas. La experiencia argentina 2005-2010. Entre la voluntad política y as limitaciones prácticas. En D. Pion-Berlin & J. M. Ugarte (Comps.), *Organización de la defensa y control civil de las fuerzas armadas en América Latina*. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.

Mouffe, C. (2011). *En torno a lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Moure Peñín, L. (2015). El realismo en la teoría de las relaciones internacionales: génesis, evolución y aportaciones actuales. En C. Del Arenal & J. A. Sanahuja (Coord.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

Página 12 (16 de marzo de 2016). Un pesquero chino que no contó el cuento. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-294680-2016-03-16.html>.

PNA (2022a). Marítima Extranjera. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 17 de noviembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/maritima-extranjera>.

PNA (2022b). Buques pesqueros extranjeros capturados. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 1 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/buques-capturados>.

PNA (2022c). Estadística de buques pesqueros detectados en infracción. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/maritima-nacional>.

PNA (2022d). Resumen Operativo. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo>.

PNA (2022e). Unidades de superficie destinadas al patrullaje marítimo. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/buques-guardacostas>.

PNA (2022f). Unidades aéreas destinadas a patrullaje marítimo. *Prefectura Naval Argentina*. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/prefecturanaval/resumen-operativo/medios-aerios>.

República Argentina (2021). CONVE-2021-15115473-APN-SECEYAM#MD Aprobación de Programas Específicos entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines en la vigilancia de aguas jurisdiccionales. Buenos Aires: GDE.

República Argentina (2020c). CONVE-2020-71184188-APN-UGA#MSG Convenio Específico de Articulación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad sobre materias afines en la vigilancia de aguas jurisdiccionales. Buenos Aires: GDE.

República Argentina (2020b). CONVE-2020-61073472-APN-MD Adenda al Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la Nación. Buenos Aires: GDE

República Argentina (2020a). CONVE-2020-36007973-APN-MD Convenio Marco de Coordinación y Cooperación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Seguridad de la Nación. Buenos Aires: GDE.

República Argentina (2006b). Decreto N° 1691 Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (2006a). Decreto N° 727 Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1984). Decreto N° 3399 Dependencia Prefectura Naval. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (2001). Ley N° 25.520 Inteligencia Nacional. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1997). Ley N° 24.815 Creación de la Comisión Nacional del Límite Exterior de la Plataforma Continental. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1995). Ley N° 24.543 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1992). Ley N° 24.059 Seguridad Interior. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1991). Ley N° 23.968 Fijase las Líneas de Base de la República Argentina. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1988) Ley N° 23.554 Defensa Nacional. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1973). Ley N° 20.094 Navegación. Buenos Aires: Boletín Oficial.

República Argentina (1969). Ley N° 18.398 Prefectura Naval Argentina. Buenos Aires: Boletín Oficial.

Ricardes, R. (2008). La plataforma continental y la política exterior de la República Argentina. En Ministerio de Defensa (Comp.), *Perspectiva Estratégica del Mar y la Plataforma Continental de la Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.

Rodríguez Leumann, J. & Castro, A. E. (2021). Pesca ilegal, no declarada y no reglamentada en Argentina: ¿violación de nuestra soberanía? *Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Belgrano*, vol. 7, pp. 2-6. Recuperado el 26 de diciembre de 2022 de <http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/9286/2021-12-14%20GdT%20DI%20A7.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, no. 51, pp. 144-172.

Russia Today (21 de enero de 2023). VIDEO: Jefa del Comando Sur de EE.UU. aclara qué busca su país en Latinoamérica. Recuperado el 23 de enero de 2023 de <https://actualidad.rt.com/actualidad/455823-jefa-comando-sur-eeuu-explica-importancia-latinoamerica>.

Saín, M. (2010). *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Saint-Pierre, L. (2003). Una reconceptualización de las 'Nuevas Amenazas': de la subjetividad de la percepción a la seguridad colectiva. En E. López & M. Saín (Comp.), *'Nuevas Amenazas'. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Quilmes, UNQUI Editorial.

Sánchez, G. (28 de diciembre de 2015). Represas en Santa Cruz: Macri analiza parar su construcción. Recuperado el 24 de enero de 2023 de https://www.clarin.com/politica/represas_hidroelectricas-parar_la_construccion-mauricio_macri-nestor_kirchner-jorge_cepurnic_0_ryQn0dvQg.html

Schweller, R. (2004). Unanswered Threats. A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security*, vol. 29, no. 2, pp. 159-201.

Taglioni, A. (24 de septiembre de 2022). Advertencia del Comando Sur a la región: 'El avance de China es un problema de seguridad nacional'. *LaPolíticaOnLine*. Recuperado el 22 de diciembre de 2022 de <https://www.lapoliticaonline.com/internacionales/advertencia-del-comando-sur-a-la-region-el-avance-de-china-es-un-problema-de-seguridad-nacional/>.

Télam (19 de enero de 2023). El gobernador calificó de “disparate” la versión sobre una base naval china en Tierra del Fuego. Recuperado el 24 de enero de 2023 de <https://www.telam.com.ar/notas/202301/617707-tierra-del-fuego-base-naval-china-disparate.html>.

Trigo, A. S. (2021). *La pesca ilegal dentro de la Zona Económica Exclusiva argentina en el Siglo XXI*. Universidad de Belgrano. Recuperado el 2 de diciembre de 2022 de <http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/9494/Trigo.pdf?sequence=1>.

Vexler, E. (2 de abril de 2021). Una ciudad en el Mar Argentino: el video que muestra el impacto de la pesca ilegal. Recuperado el 23 de enero de 2023 de https://www.clarin.com/sociedad/ciudad-mar-argentino-video-muestra-impacto-pesca-ilegal_0_Alc8xVGt2.html.

Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity & Choice in Public Policy*. Washington DC: Georgetown University Press.

**Ni defensa ni seguridad.
El mito de la pesca ilegal
china en el Mar Argentino
y la implementación
de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

Un caso de cooperación entre Defensa y Relaciones Exteriores. La resolución del conflicto internacional por la retención del buque escuela de la Armada Argentina en Ghana

A Case of Cooperation Between Defense and Foreign Affairs Ministries. The Resolution of the International Conflict over the Detention of the Argentine Navy Training Ship in Ghana

Federico Lorenc Valcarce*

Facultad De Humanidades
Universidad Nacional De Mar Del Plata
ARGENTINA

✉ florencvalcarce@conicet.gov.ar
<https://orcid.org/0000-0002-2890-2853>

Facundo Solanas**

Facultad De Ciencias Sociales
Universidad De Buenos Aires
ARGENTINA

✉ fsolanas@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0003-3790-4962>

RESUMEN

La política Exterior y la Política de Defensa constituyen dos funciones esenciales del Estado. Existen diversos campos de intervención donde ambas convergen y los responsables políticos de estos ámbitos de intervención pública se encuentran obligados a interactuar y combinar acciones para resolver conflictos o destrabar cuestiones

* Doctor en Ciencia Política (Universidad Paris 1 Panthéon Sorbonne). Profesor Titular de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones sobre Sociedades, Territorios y Culturas (ISTeC), Facultad de Humanidades, Facultad de Ciencias Sociales.

** Doctor en Ciencia Política (Universidad Paris 3 Sorbonne Nouvelle). Profesor Adjunto de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigador independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

operativas. En el caso analizado en este artículo, la coordinación interministerial se pone en acto para hacer frente al pedido de embargo de la Fragata Libertad, buque escuela de la Armada Argentina, realizado por un fondo buitres (holdout) en litigio con la República Argentina ante la justicia ghanesa, nada más amarrar el buque en el puerto de Tema en Ghana el 1 de octubre de 2012. Para reconstruir el caso nos apoyamos en distintas fuentes documentales y periodísticas, así como en entrevistas realizadas con informantes clave.

PALABRAS CLAVE: *defensa, relaciones exteriores, cooperación interministerial, fondos buitres.*

ABSTRACT

Foreign policy and defense constitute two essential functions of the modern state. There are various fields of intervention where both converge and the political leaders of these areas of public intervention are compelled to interact and combine actions to resolve conflicts or work out operational issues. In the case analyzed in this article, inter-ministerial coordination is put into action to deal with the request for seizure of the Frigate Libertad, training ship of the Argentine Navy, made by a vulture fund (holdout) in litigation with the Argentine Republic before the Ghanaian justice, as soon as the ship moors in the port of Tema in Ghana on October 1, 2012. To reconstruct the case, we rely on different documentary and journalistic sources, as well as interviews with key informants.

KEYWORDS: *defense, foreign policy, inter-ministerial cooperation, vulture funds.*

Introducción

En octubre de 2012, la Fragata Libertad fue retenida en el puerto de Tema (Ghana), por disposición judicial de las autoridades ghanesas y ante el pedido de un fondo buitres en litigio con la Argentina. Se generó así un conflicto en el que intervinieron diversos actores pertenecientes a distintas latitudes y ámbitos institucionales, como los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa de Argentina y de Ghana, los tribunales internacionales y la justicia ghanesa y, en la base del conflicto, el ministerio de Economía argentino y los fondos buitres. La resolución del conflicto implicó la movilización de las capacidades jurídicas y diplomáticas de los ministerios de Defensa y Relaciones Exteriores, requiriendo el esfuerzo conjunto de ambas carteras y la coordinación de las más altas esferas de la política.

Aquí nos concentramos principalmente en la forma en que actuaron estos ministerios para resolver la crisis política. El análisis se apoya sobre la idea de que los saberes, recetas y modos de actuar propios de las burocracias especializadas de los distintos ministerios estructuran los problemas que aborda la gestión pública. Y que los responsables políticos recurren a los recursos cog-

noscitivos e institucionales de los servidores públicos para producir respuestas viables. Como muestra este caso, incluso acontecimientos imprevistos son rutinizados a través de un proceso de normalización burocrática, lo que sucede en interacción con los decisores políticos oficiales. De este modo, se concibe la política pública desde una mirada que da importancia a los actores que personifican al Estado, y que con su acción le dan carne y sentido (Bohoslavsky & Soprano, 2010). A su vez, se inscribe en un interés más general por el modo en que los puntos de vista propios de las burocracias especializadas estructuran en términos generales las agendas de la política sectorial, contribuyendo a definir qué tipos de problemas, recetas y horizontes afrontan los actores políticos y burocráticos de estas áreas del Estado (Lorenc Valcarce & Solanas, 2020).

Una de las ideas desarrolladas en la literatura sobre Estado y políticas públicas, sobre todo por lo que se conoce como el enfoque cognitivo de las políticas públicas, afirma que las ideas, imágenes o modelos que existen en un sector contribuyen a dotarlo de una identidad y una autonomía que lo distingue de otros sectores (Müller, 2002). Además, la existencia de actores, instituciones y sistemas de relaciones estabilizados en el tiempo contribuyen a dotar de una existencia sociológica real a los sectores de políticas públicas. Ahora bien, los sectores de política pública, plasmados en diseños institucionales y sistemas de actores, tienen interacciones sistemáticas, espacios de superposición y fronteras porosas con los demás sectores. Y algunos están temática y operativamente más cercanos entre sí, como sucede en el caso de las Relaciones Exteriores y la Defensa, dos ministerios muy distintos, teniendo presente el carácter de tipo horizontal del primero, más acostumbrado a coordinar transversalmente con los otros ministerios las diferentes necesidades o posiciones políticas a adoptar y, el segundo ministerio, de tipo vertical, que por sus actividades desarrolladas en torno a problemas y públicos específicos, cuenta con menor interacción con otros ministerios (Quermonne, 1991).

Desde la teoría organizacional, ya Herbert Simon (1945) planteaba la visión parcial y segmentada de los problemas que aporta cada uno de los actores involucrados, vinculada a los sectores institucionales de pertenencia que le proporcionan una perspectiva distinta de un mismo problema. Cada uno con sus propios códigos y reglas procedimentales, decodifica las posibles soluciones para el problema, a fin de proporcionar una respuesta satisfactoria que no necesariamente es la mejor en términos técnicos. Su noción fetiche, la racionalidad limitada de los actores, ha sido expandida a buena parte de los análisis de políticas públicas desde entonces a nuestros días y contribuyen a ilustrar las dificultades complejas de la coordinación intersectorial. Por su parte, Peters (1998, p. 296) se refiere a la coordinación como un estado final en el que las políticas y programas de gobierno se caracterizan por una mínima redundancia, incoherencia y lagunas.

Focalizándose en los círculos de decisión, Pierre Müller (2002) señala que los gabinetes gubernamentales están constituidos por un número reducido de personas. Las decisiones importantes se elaboran en un Estado Mayor que está

**Un caso de cooperación entre
Defensa y Relaciones Exteriores.
La resolución del conflicto
internacional por la retención
del buque escuela de la Armada
Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce
Facundo Solanas

constituido por las máximas autoridades, incluyendo al presidente de la República, pero existen distintos mecanismos de coordinación interministerial. En muchos casos, estos mecanismos buscan generar iniciativas conjuntas, que no siempre resultan en la implementación de políticas concretas.

En nuestro estudio, nos interesan aquellas colaboraciones que son impuestas por las circunstancias, y que obligan a coordinar esfuerzos y encontrar denominadores comunes para la acción, más allá de las especificidades sectoriales y de la decisión de colaborar de los actores involucrados. Se trata de problematizar las negociaciones y los esfuerzos conjuntos de distintas áreas de la administración en situaciones de crisis, es decir, aquellas que obligan en cierto modo a actuar de urgencia.

En términos específicos, los sectores de Defensa y Relaciones Exteriores han sido abordados de manera articulada, sobre todo en la literatura internacional. No obstante, los estudios empíricos y las conceptualizaciones propias del caso argentino han tendido a disociar ambas esferas de intervención. La mayor parte de los trabajos que problematizan la relación entre Política Exterior y Política de Defensa lo hacen en términos funcionales, considerando las líneas de acción que caracterizan a ambos sectores, y ponderando su dependencia o su complementariedad. Eventualmente, se especifican algunos campos de intervención, como la diplomacia y la política internacional de la Defensa, que no agotan los sectores de política de los que forman parte.

Sergio Eissa (2013) sostiene que la Política Exterior y la Política de Defensa se encuentran interrelacionadas, y que los lineamientos de la primera deberían reflejarse en la segunda. A su vez, distingue en esta última la política militar, la Política de Defensa y la política internacional de la defensa, esferas que tienen sus propios componentes y dinámicas. La última sería ella misma un componente de la Política Exterior, que tiende de ese modo a subsumir uno de los aspectos de la Política de Defensa. Según el autor, la modificación de la Política Exterior argentina –y, en particular, el abandono de las hipótesis de conflicto que la caracterizaron históricamente– tiene efectos sobre la dimensión estratégica de la Política de Defensa y, en particular, la incorporación del planeamiento por capacidades. Los acuerdos con Chile y Brasil, luego la integración regional a través de distintos instrumentos institucionales, caracterizaron las relaciones bilaterales desde el retorno a la democracia. En el campo de la defensa sobresalen el Mecanismo de Consulta y Coordinación, el Mecanismo Permanente de Análisis Estratégico y el Grupo de Trabajo Bilateral de Defensa, con Brasil, y el Comité Permanente de Seguridad entre Argentina y Chile. Durante el siglo XXI, distintos acuerdos dieron curso a esta cooperación regional en materia de Defensa. Destaca la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en el marco de la UNASUR.

En una sintonía similar, pero asignando un papel mayor a los intereses económicos en la orientación de la Política Exterior del Estado, Anabella Busso y Luis Barreto (2020) muestran que la Política Exterior ha enmarcado e influenciado a la Política de Defensa, y que esas influencias variaron en fun-

ción de cómo los gobiernos nacionales entendieron a la Política Exterior en tanto política pública, qué propuesta de inserción internacional privilegiaron y qué modelo de desarrollo propusieron. Durante los gobiernos kirchneristas, se privilegió la autonomía, el multilateralismo y el vínculo con América Latina, lo que fue acompañado por una concepción defensiva de la Defensa y la cooperación con países de la región ideológicamente afines. En este marco puede entenderse el conflicto con los *holdouts*, y la retención de la Fragata Libertad que analizaremos en este artículo. En la etapa macrista, de la mano de un alineamiento con Estados Unidos y las potencias occidentales, se avanzó en la desactivación de la separación entre seguridad y defensa, y tanto la compra de armamentos como los ejercicios, capacitaciones y visitas militares tuvieron como socios principales a esas potencias. En una etapa anterior, la Política Exterior del gobierno de Menem se había traducido en numerosas participaciones de tropas argentinas en conflictos internacionales, rompiendo con una tradición de neutralidad. Esta orientación correspondía a intereses político-militares, pero también comerciales y económicos (Simonoff, 2005).

Más allá de las relaciones funcionales, las sinergias y las dependencias entre Política Exterior y Política de Defensa, no existen trabajos que se aboquen al análisis concreto de planes de acción conjunta y convergencia de procesos burocráticos, o que muestren las dinámicas de cooperación entre ambos sectores de políticas públicas.

Nuestro trabajo se propone analizar la contribución de los cuerpos profesionales del Estado en la solución de problemas políticos, y la manera en que los actores de distintas áreas de la administración pública coordinan sus acciones para afrontar situaciones imprevistas. Para ello, abordamos el caso de la retención de la Fragata Libertad, y analizamos el papel que cupo a los altos mandos militares y a los expertos jurídicos de la Cancillería en la producción y en la resolución de la crisis. En primer lugar, reconstruimos las características del conflicto y abordamos la crisis y tensiones que se producen a raíz de la intervención de la justicia ghanesa. En segundo lugar, analizamos las estrategias jurídicas desplegadas por la Cancillería argentina y las trayectorias de sus principales protagonistas. Finalmente, nos ocupamos del despliegue de la controversia en el plano político tanto doméstico como internacional, para concluir con unas reflexiones generales sobre la coordinación interministerial y las dificultades que tienen las distintas áreas del Estado para actuar conjuntamente.

El viaje de la Fragata

La Fragata Libertad es el buque escuela de la Armada Argentina, y en ella realizan su viaje de fin de cursos los cadetes de la Escuela Naval Militar¹. El 2 de junio de 2012 zarpó de Buenos Aires con 325 marinos a bordo para hacer

**Un caso de cooperación entre
Defensa y Relaciones Exteriores.
La resolución del conflicto
internacional por la retención
del buque escuela de la Armada
Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce
Facundo Solanas

¹ Para datos específicos sobre el buque véase: <http://www.armada.mil.ar/FRLI/>

su viaje anual de instrucción y recaló en puertos de Brasil, Surinam, Guyana, Venezuela, Portugal, España, Marruecos y Senegal antes de llegar a Ghana. El 1 de octubre llegó al puerto de Tema y fue recibida según las reglas del ceremonial naval propio del encuentro de buques pertenecientes a dos Estados.

Mientras tanto, el grupo inversor NML Capital Limited, subsidiaria de Elliott Management Corporation y con sede en el paraíso fiscal de Islas Caimán, reclamaba unos 370 millones de dólares a la Argentina, correspondiente a una parte de los bonos de la deuda pública que no entraron a los sucesivos canjes, por lo que procedió a solicitar el embargo de la Fragata.

Al día siguiente, la Justicia ghanesa trabó un embargo y fijó una fianza de 20 millones de dólares americanos para liberar la Fragata. La Argentina desconoció el reclamo y se negó a pagar la caución requerida por el tribunal a instancia del querellante, momento a partir del cual se desataría una crisis política y diplomática de importantes dimensiones.

Como lo explica el excomandante del rompehielos ARA Almirante Irizar, Guillermo Tarapow:

Es inexplicable lo que ha sucedido porque la Fragata Libertad es un buque de la Armada Argentina, es buque auxiliar pero es un buque de guerra, que ingresó en el puerto de Tema, en Ghana, habiendo recibido oportunamente una invitación de la República de Ghana, para que nosotros visitáramos ese puerto, y es parte de todo un ceremonial, que exige que el Estado argentino al arribar efectúe 21 salvas, rindiéndole honores a la República de Ghana, y la República de Ghana demostrando su igual a la Argentina, también rindió 21 salvas al pabellón argentino. O sea que hay una reciprocidad. (Radio La Red, 13/11/2012)

¿Cómo se llegó a esta situación? ¿Qué responsabilidades cupo a los distintos organismos estatales implicados en la planificación y la puesta en práctica del viaje de la Fragata Libertad? ¿Cómo afloraron las decisiones, y las justificaciones, en el curso de la controversia y la resolución del conflicto? Abordaremos estas cuestiones una por una, y desde la perspectiva problemática planteada al inicio de este artículo.

En el viaje de instrucción del buque escuela de la Armada, la propia fuerza tiene la capacidad para planificar y llevar a cabo la operación. Su principal finalidad es concluir la formación de los futuros oficiales de la fuerza, y suele invitarse a cadetes de otros países sudamericanos. Como señalaba el entonces Secretario General de la Armada, contralmirante Luis María González Day:

La Armada fija inicialmente los puertos propuestos para el itinerario y presenta un resumen ejecutivo al Ministerio de Defensa, que luego pasa a la Cancillería [considerando] la secuencia de navegación, los períodos de puerto y navegación, se estima 3 o 4 días de navegación por cada día de puerto [y se tienen en cuenta también] las invitaciones que haya recibido

el Estado argentino a través de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Defensa, o la Armada misma. (La Nación, 14 de octubre de 2012)

El plan se elabora en el Estado Mayor de la Armada, y pasa por el filtro de las autoridades políticas del Ministerio de Defensa. El ministro Arturo Puricelli afirmaba entonces: “la planificación del viaje la hizo el Ministerio de Defensa [...] la Cancillería hizo el pedido de permisos, como con todos los puertos” (Canal TN, 20 de octubre de 2012). Estos intercambios entre ambas instituciones, en general, constituyen parte de su rutina interinstitucional y son realizados por una red limitada de individuos, que no ocupan las altas esferas jerárquicas y, por lo tanto, su noción de riesgo y responsabilidades se correlaciona con sus perspectivas de ascenso profesional y mantenimiento de sus funciones actuales. Los responsables políticos suelen validar el trabajo técnico, muchas veces sin prestar demasiada atención a los distintos temas, dada la cantidad de expedientes y notas que deben tratar diariamente.

Entonces, la Cancillería gestiona los permisos para la circulación y la entrada a puertos y, eventualmente, advierte sobre los problemas que podrían sucederse durante el viaje. En este caso, considerando distintos aspectos de las relaciones exteriores –y no solamente los operacionales o protocolares– los servicios diplomáticos señalaban, en una nota firmada por el secretario de Relaciones Exteriores, embajador Eduardo Zuain, que:

... cabe tener presente la intensa actividad de los ‘hold outs’ (fondos buitres) que intentan acciones judiciales y embargos contra bienes de la República Argentina en distintos países sobre la base de títulos (bonos de la deuda externa) en los que nuestro país ha renunciado a las inmunidades de jurisdicción y de ejecución. A ello se suma el valor simbólico que posee la Fragata Libertad, que aseguraría una amplia repercusión mediática ante algún supuesto de medida cautelar. (Página/12, 16 de octubre de 2012)

De este modo, la Armada y el Ministerio de Defensa proponían un itinerario según los criterios enunciados públicamente por sus jefes, mientras que el Servicio Exterior y la Cancillería se veían obligados a hacer pública luego la advertencia destinada a los primeros.

Una vez desatado el conflicto en torno a las responsabilidades por la captura del buque por orden de un juez de primera instancia en Ghana, el papel de los distintos actores es puesto en debate y las responsabilidades son debatidas públicamente. A fin de evitar jugar la suerte del fusible político que contribuya a limitar el descontento de la situación y sus posibles expresiones electorales negativas (Weaver, 1986), unos, en este caso las autoridades navales, tratan de quitarse la responsabilidad exclusiva, afirmando que la operación fue planificada conjuntamente con la Cancillería. No obstante, los documentos indican una responsabilidad casi exclusiva de los marinos, y allí los responsables políticos de Defensa optan por despegarse de los jefes militares:

Un caso de cooperación entre Defensa y Relaciones Exteriores. La resolución del conflicto internacional por la retención del buque escuela de la Armada Argentina en Ghana

Federico Lorenc Valcarce
Facundo Solanas

Conforme a la documentación que obra en este Ministerio, el cambio de destino se realizó por razones operativas, por el entonces Director General de Organización y Doctrina de la Armada, Comodoro de Marina VGM Alfredo Mario Blanco, conforme surge de la nota suscripta por él mismo de fecha 14 de mayo de 2012. (Clarín, 15 de octubre de 2012; La Nación, 15 de octubre de 2012)

Ante la evidencia documental, y al ser desautorizado el Secretario General por sus propios superiores políticos, el Jefe de la Armada, almirante Carlos Alberto Paz, renuncia. A partir de allí, el papel de esta fuerza en el proceso queda reducida a cuestiones puramente operativas, bajo la responsabilidad del comandante de la Fragata, capitán de navío Pablo Lucio Salonio y su superior directo, el nuevo comandante de Adiestramiento y Alistamiento, contralmirante Oscar González. Esto incluyó un episodio de tensión extrema en ocasión de un intento de abordaje por parte de la autoridad portuaria de Tema, que fue respondido con maniobras disuasivas por los militares argentinos.

Por su parte, la misión diplomática en Nigeria, desplazada temporariamente al país vecino para ocuparse de la crisis de la Fragata, se mantendría en tierra como la principal responsable de las gestiones políticas y judiciales, y recibiendo a las delegaciones ministeriales que se acercaron rápidamente para buscar una solución a la crisis. Estas delegaciones fueron encabezadas por los viceministros de Defensa, Alfredo Forti, y de Relaciones Exteriores y Culto, Eduardo Zuain, mostrando la relevancia que el asunto tenía para los responsables políticos de ambas carteras. Un comunicado conjunto de ambos ministerios señalaba que:

...esta decisión judicial es violatoria de las normas internacionales que consagran las inmunidades de las que goza la Fragata en su condición de buque de guerra de la República Argentina. Con esta medida, que compromete la responsabilidad internacional de Ghana, se agrega a la cuestión judicial una dimensión política que afecta las relaciones bilaterales. (Página/12, 12 de octubre de 2012; Perfil, 12 de octubre de 2012)

En todo el proceso, y por detrás de lo que se presenta como la acción de uno y otro ministerio, cada una de las burocracias y sus responsables políticos juegan un papel determinado y variable. Sus acciones quedan plasmadas en notas, informes y expedientes, además de las conversaciones informales y las declaraciones públicas que también las ponen en evidencia. En el caso de la Fragata, el viaje fue planificado por la Armada con el consentimiento del Ministerio de Defensa, mientras la Cancillería simplemente asesoró dentro de la esfera de su competencia, que no incluye el mando sobre las fuerzas armadas. Una vez desatado el conflicto, la Armada se limitó a las operaciones de funcionamiento del buque y traslado de la tripulación, asumiendo la Cancillería un rol mucho más activo.

A pesar de los reiterados pedidos de la Cancillería argentina a su contraparte de Ghana, para que adoptara las medidas urgentes tendientes a poner fin a la situación y liberar a su buque escuela, el 4 de octubre de 2012 funcionarios del Puerto de Ghana (Ghana Ports & Harbours Authority – GPHA), conjuntamente con un agente marítimo, se presentaron en el buque para tomar posesión de sus documentos, lo cual fue rechazado por el capitán argentino. “Luego de celebrada una audiencia en los estrados judiciales, en que participaron representantes de Argentina y Ghana, así como de los demandantes, y pese a que el representante del Gobierno ghanés no sólo expresó su apoyo total a la posición argentina, sino que reconoció la inmunidad de los bienes del Estado argentino, el 11 de octubre el juez confirmó su decisión de decretar el embargo sobre la fragata” (Casella, 2013, p. 21).

Dada la situación, el Gobierno argentino inició acciones para solucionar el conflicto en el ámbito internacional, conforme lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de la que ambos países son signatarios. De este modo, Argentina envió a la ciudad de Accra una delegación de funcionarios de alto nivel, con el fin de lograr una solución consensuada y pacífica al conflicto, pero las negociaciones fueron infructuosas.

La tripulación del buque, compuesta por 325 marinos, se mantuvo a bordo hasta el 24 de octubre, cuando el gobierno argentino en vista de la prolongación del conflicto y puesto que resultaba imposible mantener en condiciones de seguridad a sus tripulantes, dispuso el regreso de 281 marinos. Una dotación de 44 miembros incluido su capitán, Pablo Lucio Salonio, quedaron a cargo de la nave con instrucciones claras de impedir el acceso de personal ajeno a la tripulación al barco.

En el momento en que la justicia de Ghana autorizó a desplazar el buque, dado que al estar amarrado en el puerto generaba problemas de congestión y perjuicios económicos, se produjo un incidente cuando los marinos argentinos impidieron el acceso de las autoridades del puerto a la embarcación a fin de proceder a desplazarla a otro lugar. El ministro de Defensa argentino, Arturo Puricelli, informó que “se impartió la orden de que la tripulación se exhibiera en cubierta, con su armamento regular, a los fines de disuadir cualquier tentativa de abordaje” (La Nación, 10/11/12).

Una vez que las autoridades del puerto cortaron el suministro de agua y electricidad a la Fragata, a fin de preparar su traslado a otro amarradero, la tripulación procedió a levantar la planchada de la nave, cerrando su paso y mostrando sus armas reglamentarias a fin de defender la embarcación. Acto seguido, “los empleados del puerto ubicaron una grúa para abordar el buque sin una orden judicial”. Ante la escalada del conflicto, la coordinación interministerial argentina se intensifica: la embajadora argentina en Nigeria, Susana Pataro, se hizo presente a las pocas horas a fin de negociar con las autoridades del puerto, mientras el ministro de Defensa hacía lo propio con su par ghanés, Joseph Henry Smith, a quien le solicitó su intervención para detener la maniobra. A partir de este episodio, el de mayor tensión de todo el conflicto, no vol-

vió a producirse otro de mayores proporciones. Como declararía luego el capitán del buque, destacando el correcto profesionalismo de sus subordinados, durante la retención de la nave: “la situación fue muy difícil y apremiante, de enorme incertidumbre, pero aseguró que la tripulación estuvo ‘a la altura de las circunstancias’” (La Capital, 11/01/2013). En otras palabras, se cumplieron las reglas procedimentales previstas para estos casos, y la crisis fue abordada según los procedimientos previstos (Simon, 1945).

Saberes burocráticos y profesionales en acción

Una vez desatado el conflicto, la Cancillería actuó inmediatamente para buscar una solución política, pero tras el fracaso de varias gestiones y con este panorama desalentador, el 14 de noviembre, la diplomacia argentina presentó una demanda, denunciando a Ghana ante el Tribunal Internacional de Derecho del Mar (TIDM), con sede en Hamburgo, por violación del Tratado Internacional del Mar. Asimismo, el 28 de noviembre, el canciller Héctor Timerman se reunió en Nueva York con el titular de la ONU, Ban Ki-moon a fin de lograr apoyos políticos para el reclamo.

La Consejería Legal del Ministerio de Relaciones Exteriores, especialmente entrenada para entender en asuntos de derecho internacional, en este caso también con un componente en el derecho del mar, definió la estrategia de recuperación de la Fragata y la llevó adelante con sus propios representantes tanto en los tribunales ghaneses como en el Tribunal Internacional del Mar. En estas gestiones, hubo una acción conjunta de los más altos responsables políticos de Defensa y Cancillería, bajo la directa supervisión del equipo presidencial.

Los abogados de la Argentina desplegaron una doble estrategia: por un lado, accionar en la Justicia ghanesa para revertir la decisión del tribunal de primera instancia que había ordenado el secuestro del buque y, al mismo tiempo, sentar las bases para accionar judicialmente en el Tribunal del Mar; por otro lado, invocar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar para poder presentar el caso ante el tribunal internacional con sede en Hamburgo (Alemania).

Esta última estrategia, que habría surgido del exprocurador Osvaldo Guglielmino, y transmitida a la presidenta de la Nación a través de Carlos Zanni, fue puesta en manos de un equipo diplomático de gran experiencia.

Dos diplomáticas de carrera, abogadas de la UBA, consagradas con gran compromiso y rigurosidad a la profesión y con una clara pertenencia política –ambas son afiliadas a la Unión Cívica Radical (UCR), partido de oposición en ese entonces, y que han tenido diferentes e importantes responsabilidades políticas–, serán las responsables de diseñar la estrategia jurídica argentina para recuperar el buque sin desembolsar la suma reclamada por la justicia ghanesa: Susana Ruiz Cerruti y Elsa Kelly. Ambas cuentan con una gran expe-

riencia en derecho internacional público y trabajo en el área de la Consejería Legal del Ministerio².

Ruiz Cerruti, además de diplomática y abogada, es egresada de la primera promoción del Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), ejerció el cargo de vicescanciller y fue la primera Ministra de Relaciones Exteriores durante un lapso breve hacia el final del gobierno de Raúl Alfonsín. Formó parte del equipo del arbitraje argentino-chileno sobre el Canal de Beagle. Desde la Consejería Legal se ocupó también de los temas de derecho internacional del mar, asistió a las reuniones preparatorias de la conferencia de Naciones Unidas sobre derecho del mar y participó en la negociación bilateral entre Argentina y Chile para resolver el diferendo del Canal de Beagle. Fue consejera legal, embajadora en Suiza y Canadá y jefa del equipo de la delegación argentina en el arbitraje entre Argentina y Chile por la zona de Laguna del Desierto. Estuvo a cargo de la Representación Especial para el Atlántico Sur, fue Secretaria de Relaciones Exteriores, miembro del Consejo Argentino para el Atlántico Sur, integrante de la Junta Calificadora y volvió a estar al frente de la Consejería Legal cuando se desata el conflicto.

Por su parte, Elsa Kelly había ingresado unos pocos años antes que la primera a la carrera por concurso, pero previamente a la existencia del ISEN, también fue vicescanciller, embajadora en París ante la UNESCO, embajadora en Italia, en el Reino Unido y Austria. Participó en la Tercera Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, una negociación de 14 años que comenzó en el año 1968. Fue Directora General de Asuntos Ambientales Internacionales y entre sus antecedentes políticos fue Diputada de la Nación por la UCR. Ya jubilada, fue convocada como *sherpa* en la Conferencia que se hizo en Washington, en la Cumbre de Seguridad Nuclear que convocó el presidente Obama. En 2011 y por nueve años, fue nombrada jueza del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en calidad de experta, convirtiéndose en la primera mujer entre los veintiún miembros que integran el organismo. Kelly fue designada por la Cancillería argentina como la representante del país frente al tribunal para explicar la postura argentina, dado que al tener la misma nacionalidad que una de las partes debía apartarse del caso y, por lo tanto, quedaba liberada de expedirse como jueza. Asimismo, Ghana nombró a su juez *ad hoc* para participar en el caso ya que, a diferencia de Argentina, no tiene un juez permanente entre los que constituyen el tribunal.

Estas dos diplomáticas encarnan la figura del funcionario burocrático de carrera, portador de un saber especializado, que incluye una formación y una experiencia en el desarrollo de las relaciones exteriores del país. Además, en este caso, hay saberes jurídicos –y, en particular, ligados al derecho interna-

**Un caso de cooperación entre
Defensa y Relaciones Exteriores.
La resolución del conflicto
internacional por la retención
del buque escuela de la Armada
Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce
Facundo Solanas

² Acompañaron a las diplomáticas otros dos especialistas de la Cancillería: el embajador Horacio Adolfo Basabe, Director de Asistencia Jurídica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, y el ministro Holger Federico Martinsen, encargado de Derecho del Mar en la Cancillería.

cional y el derecho del mar– y un conocimiento de las organizaciones que pueblan este subsector de las relaciones internacionales. Ante un conflicto que se configura combinando rasgos específicos, el Estado dispone de los actores burocráticos calificados para enfrentar el desafío. Aunque existe novedad en la situación y, por lo tanto, se pone en juego la imaginación para poner en marcha una solución, hay saberes que limitan el campo de lo posible y esbozan un camino dentro de lo considerado razonable. Estas posiciones entran en diálogo con los criterios propiamente políticos de los altos mandos ministeriales y del Poder Ejecutivo.

Cabe mencionar que, como se ha aludido en otros estudios sobre el tema (Solanas, 2016), en el momento en que tiene lugar el conflicto, existía una acentuada politización en la sociedad argentina, exacerbada en buena medida por los medios de comunicación, de la que tanto el cuerpo diplomático como el militar no se encontraban exentos. En ese contexto, popularizado por los medios como “la grieta”, cualquier esquema de colaboración y cooperación entre el partido gobernante y la oposición era percibido como inviable o, al menos, como muy poco probable. En este caso, los cuadros profesionales de la cancillería ponen de relieve dos cuestiones. Por un lado, la forma en que el profesionalismo se antepone a cualquier circunstancia política. Por otro lado, el modo en que la clase política inviste a sus tecnócratas –en este caso del cuerpo diplomático–, de la autoridad, derivada de sus saberes profesionales, y de la confianza necesarias para afrontar estratégicamente las negociaciones que permitan destrabar el conflicto. En otras palabras, el caso de la Fragata Libertad y la estrategia para su liberación viene a contradecir dos posiciones comúnmente sostenidas tanto por los medios de comunicación, como por buena parte de los diplomáticos, que señalan que la Política Exterior está en manos de políticos sin formación específica y que las capacidades de los profesionales ministeriales son desatendidas (Lorenc Valcarce & Solanas, 2020).

Relaciones exteriores y política doméstica

Naturalmente, las intervenciones burocráticas no operan en el vacío. El escenario se complejiza más al introducir la dimensión política local en el análisis que complementa lo anterior. Al igual que en el esquema teórico de Allison (1971), en el complejo tablero de ajedrez político, se imponía sacrificar alguna pieza para preservar el resto. Las rivalidades entre los ministros del gobierno de la Presidenta Cristina Fernández y sus aliados en la prensa, en las propias fuerzas armadas y en el campo académico, se traducían en análisis e interpretaciones que tendían o bien a responsabilizar a los marinos y al Ministro de Defensa por ignorar los riesgos que entrañaba la misión, o bien a responsabilizar a los diplomáticos y, en particular, al Ministro de Relaciones Exteriores que habría subordinado el viaje de la Fragata a los intereses comerciales del

país en el Oeste de África³. La documentación que circuló públicamente en ese momento demuestra que la misión fue planificada y ejecutada por cuadros de la Armada, con el aval de la cartera de Defensa. Mientras tanto, el asunto había adquirido una inédita centralidad en la agenda mediática y política, organizándose –como casi todos los temas en la Argentina del siglo XXI– en torno a la oposición entre el kirchnerismo y la oposición política y mediática.

El carácter excepcional de la situación hace que los asuntos tratados habitual y rutinariamente por niveles jerárquicos más bajos y sin las mismas perspectivas de desarrollo profesional que sus superiores (Simon, 1945) dejen paso a las decisiones del más alto nivel jerárquico, donde son los propios ministros de ambas carteras quienes intervienen directamente. En este sentido, la gravedad del conflicto es directamente proporcional a los niveles jerárquicos involucrados de cada ministerio. Es decir, a mayor escalada, mayor es el grado de involucramiento de los principales responsables de ambos ministerios y viceversa.

El caso de la Fragata Libertad expresó, y también profundizó, el conflicto entre los responsables políticos de las dos carteras implicadas. Tuvo consecuencias directas sobre la conducción de las burocracias, con el derrumbe de los jefes de la Armada y el ascenso, temporario, de los diplomáticos que traían las respuestas necesarias para resolver la situación. Por otro lado, el gobierno pudo reafirmar sus posiciones de defensa de la soberanía nacional, no sólo en las relaciones exteriores, sino especialmente en la política económica, reafirmando la épica de lucha contra los fondos buitres. A su vez, la oposición política y mediática buscaban presentar el caso como un ejemplo del aislamiento de la comunidad internacional, además de la falta de capacidad gubernamental y la improvisación por parte de sus principales figuras. Finalmente, el episodio concluiría con un acto de bienvenida a la Fragata en la ciudad de Mar del Plata, presentando el regreso como un éxito del gobierno y movilizándolo a miles de personas frente a la base naval. Unos meses más tarde, el Tribunal del Mar primero, la Corte Suprema de Justicia ghanesa después, darían la razón a la posición argentina.

El Estado argentino presentó la medida cautelar ante el tribunal, expuso primero alegando que la embarcación no podía ser embargada en virtud de la inmunidad de la que gozan los buques de guerra. Argentina basó su reclamo en el artículo 32 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que establece “la inmunidad de los buques de guerra”. El titular de la ONU coincidió con la posición argentina y sostuvo que la Fragata era “un buque de guerra” y por lo tanto gozaba de “inmunidad” y “no podía ser embargado”.

El éxito de la gestión llegó a su término el 15 de diciembre de 2012 con la decisión del Tribunal Internacional de declarar por unanimidad la “inmu-

³ Página 12 y, en particular, el periodista Horacio Verbitsky, operaba contra el ministro Puricelli, mientras Clarín y La Nación ponían el foco en el canciller Timerman. Además, se sumaba a esta disputa la que oponía al ministro Puricelli con su predecesora, Nilda Garré.

idad” de la Fragata por ser un buque de guerra de la Armada Argentina. A pesar de que Argentina no había solicitado al Tribunal un plazo para la liberación del buque, la máxima instancia judicial internacional le impuso a Ghana un ultimátum: el 22 de diciembre debería “liberar inmediatamente y sin condiciones” a la Fragata (Agencia Télam, 2014). “La jefa de la representación argentina ante el Tribunal del Mar, Susana Ruiz Cerruti, destacó que el dictamen ‘es una lección para los fondos buitres’ y celebró que la decisión fuera tomada por unanimidad” (La Nación, 15/12/12). El fallo que suscribieron los 21 jueces que componen el Tribunal de Hamburgo, incluido el ghanés Thomas Mensah, adoptó la medida provisoria de liberar la fragata. Al rechazar el argumento esgrimido por los representantes de Ghana, el fallo sostiene que “el derecho internacional especifica que un Estado no debe utilizar sus leyes internas, incluyendo su Constitución, como un escudo para evitar sus obligaciones internacionales”.

Al dar lectura al fallo, el presidente del tribunal, Shunji Yanai, de Japón, destacó además que “un buque de guerra es una expansión de la soberanía que tiene un país”. El fallo subrayó que “la Fragata Libertad fue autorizada a navegar en aguas territoriales de Ghana” y al impedir posteriormente su libre circulación “se privó al buque de sus derechos reconocidos en la Convención del Mar y el derecho internacional”. La sentencia también justificó la urgencia de la solución, por el estado del propio barco, pero sobre todo de la tripulación. El Tribunal hizo énfasis en los hechos del 7 de noviembre, cuando autoridades ghanesas buscaron subirse sin autorización al buque escuela. “Los intentos de abordaje muestran la gravedad de los hechos y la necesidad de medidas urgentes.” En función de todo ello, ordenó al país africano que reabasteciera el buque escuela y le fijó un límite de una semana (hasta el 22 de diciembre) para dar cumplimiento a la resolución (Página/12, 16/12/2012).

Por su parte, rápidamente el ministerio de Defensa fue el encargado de organizar el operativo de retorno de la Fragata Libertad a aguas argentinas, para lo cual, con la colaboración de Aerolíneas Argentinas, se contrató un vuelo *charter* para el traslado de los 98 marinos, a fin de completar la tripulación suficiente para emprender el cruce del Océano Atlántico. La delegación despegó el 18 de diciembre para llegar a la República de Ghana al día siguiente y proceder a zarpar la fragata ese mismo día. De esta forma, a partir de la coordinación de las carteras de Relaciones Exteriores y Defensa, la resolución se cumplió y el 19 de diciembre de 2012, la Fragata zarpó desde el puerto de Tema hacia aguas argentinas. A su regreso, en el Puerto de Mar del Plata, después de prolongar su viaje casi tres meses más de lo previsto, el Capitán del buque, exaltando sus obligaciones profesionales declaró: “Considero que sólo hemos cumplido con nuestro deber. La Fragata tiene una historia muy larga. A nosotros nos tocó vivir este desafío. No le atribuyo más significado de que hemos contribuido con nuestro deber. Para nosotros hicimos nuestro trabajo” (La Nación, 10/01/2013).

Reflexiones finales

El caso de la retención ilegal de la Fragata Libertad en el puerto de Tema permite analizar la manera en que el Estado, con sus recursos políticos, administrativos y cognoscitivos, procura solucionar un problema inesperado en el desarrollo de las operaciones rutinarias de una de sus organizaciones burocráticas, en este caso, una unidad de la Armada Argentina. El caso revela que, por detrás de las actividades más sencillas y recurrentes, existe un esfuerzo organizacional que implica la cooperación entre distintos estamentos políticos, burocráticos y profesionales de la administración pública. Con independencia de su nivel de institucionalización y autonomía, las burocracias con fuerte impronta profesional como las que se estructuran tanto en Defensa como en Relaciones Exteriores no solo ejecutan descendentemente (*top down*), a través de sus actividades organizacionales, las decisiones políticas (implementación), sino que también contribuyen con sus saberes e influencia a definir los cursos de acción a seguir (decisión) ya sea ascendentemente (*bottom-up*) o retroalimentando interactivamente las decisiones tomadas.

Asimismo, la crisis inesperada que se produce con la retención del buque en el puerto ghanés, trae a la luz no solamente las fallas y las responsabilidades de los distintos actores implicados en la planificación y la ejecución del viaje, sino también los mecanismos y las estrategias para resolver la crisis. En este sentido, observamos que los saberes burocráticos y profesionales, en interacción con los objetivos políticos de las máximas autoridades, configuran una orientación general de la acción que nadie controla completamente, y que se va delineando en el proceso de definir, afrontar y resolver las situaciones que van apareciendo en el proceso. Asimismo, hay dos factores que estructuran la crisis, aun cuando la misma resulta inesperada y, en cierto modo, inédita: los actores burocráticos aplican las recetas, saberes y rutinas que operan en la organización; los actores políticos persiguen sus fines políticos, que incluyen ciertas orientaciones de política pública pero también disputas por el poder dentro y fuera del gobierno. En este sentido, incluso los episodios críticos en el campo de la acción gubernamental tienen, además de un componente técnico, una ineludible dimensión política.

Referencias

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Harper Collins.
- Bohoslavsky, E. & Soprano, G. (Comp.) (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Busso, A. & Barreto, L. (2020). Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003–2019). *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, no. 27, pp. 74–93. DOI: <https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376>

Un caso de cooperación entre
Defensa y Relaciones Exteriores.
La resolución del conflicto
internacional por la retención
del buque escuela de la Armada
Argentina en Ghana

Federico Lorenc Valcarce
Facundo Solanas

- Casella D. A. (2013). La inmunidad soberana y el embargo de un buque de guerra: El caso del A. R. A. Libertad. *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, no. 23, pp. 17–51.
- Cortes Beltrán, S. (2018). Problemas que plantean las inmunidades de jurisdicción y la ejecución en los casos de deuda soberana a propósito del caso de los fondos buitres contra Argentina. *Revista Chilena de Derecho Internacional Privado*, año IV, no. 4, pp. 79–87.
- Dalbosco, H. L. (2014). *Los diplomáticos de carrera y la formulación de la política exterior argentina (1983–2007)*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina.
- Duberti, G. D. (2015). Una Argentina litigante. En L. I. García Sigman (Ed.), *¿Cambio o continuidad? 15 miradas sobre los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner* (pp. 335–367). Buenos Aires: Universidad de Belgrano.
- Eissa, S. (2013). Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda. *Perspectivas de Políticas Públicas*, año 3, no. 5, pp. 171–191. DOI: <https://doi.org/10.18294/rppp.2013.637>
- Lorenc Valcarce, F. & Solanas, F. (2020). Políticas sectoriales y burocracias especializadas. Diplomáticos y militares en la política exterior y la política de defensa en la Argentina del siglo XXI. *Revista Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, no. 16, pp. 29–53.
- Müller P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination, *Research Paper No. 21*, Canadian Centre for Management Development, pp. 295–331.
- Quermonne, J.-L. (1991). *L'appareil administratif de l'État*. Paris : Le Seuil.
- Robins, T. (2015). The Peculiar Case of the ARA Libertad: Provisional Measures and Prejudice to the Arbitral Tribunal's Final Result. *Harvard Negotiation Law Review*. 2015, vol. 20, pp. 265–288.
- Simon, H. (1945). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York: MacMillan.
- Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y política exterior argentina (1989–2005). *Relaciones Internacionales*, vol. 14, no. 28, pp. 127–158.
- Solanas, F. (2016). El cuerpo diplomático argentino: una carrera con dispositivos de movilidad profesional en clave de juego a tres niveles. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, no. 124, pp. 61–69. DOI: <https://doi.org/10.35305/cc.vi124.63>
- Weaver, K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, vol. 6, no. 4, pp. 371–398. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004219>

La política exterior de la Argentina contemporánea. Entre la búsqueda de autonomía y la aceptación del lugar subordinado

The Foreign Policy of Contemporary Argentina. Between the Search for Autonomy and the Acceptance of Subordination

Damián Paikin*

Facultad De Ciencias Sociales
Universidad De Buenos Aires

ARGENTINA

✉ paikindamian@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7155-1745>

RESUMEN

La política exterior de los países latinoamericanos se debate entre dos posiciones antagónicas. La lógica de la autonomía, por un lado, y la lógica del globalismo benigno, por el otro. Ambas miradas parten de un diagnóstico común, la debilidad de los países de la región. Sin embargo, a partir de allí difieren en su propuesta. Mientras que la primera plantea un escenario confrontativo frente a las potencias, la segunda busca un camino adaptativo. Este “péndulo latinoamericano” que llevará a que las políticas exteriores oscilen según el gobierno, encuentra en la Argentina quizás su mayor radicalidad. En esta clave, el presente trabajo analiza la política exterior de los gobiernos de Mauricio Macri (2015–2019) y de Alberto Fernández (2019–2023) buscando entender en qué medida plasmaron en la práctica sus fundamentos conceptuales.

PALABRAS CLAVE: *política exterior, Argentina, América Latina, autonomía, globalismo.*

* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Director del Centro de Estudios en Ciudadanía, Estado y Asuntos Políticos (CEAP), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Política Latinoamericana y Economía Política Internacional de dicha universidad y de la Universidad Nacional de Lanús.

ABSTRACT

The foreign policy of Latin American countries is debated between two antagonistic positions. The logics of autonomy, on one hand, and the logic of globalism, on the other. Both views are based on a common diagnosis: the weakness of the countries of the region. However, from there they differ in their proposals. While the first presents a confrontational scenario against the powers, the second seeks an adaptive path. This “Latin American pendulum”, resulting in foreign policies oscillating according to the government, is perhaps most radical in Argentina. In this key, the present work analyzes the foreign policy of the governments of Mauricio Macri (2015–2019) and Alberto Fernández (2019–2023), seeking to understand if they put into practice the conceptual ideological foundations that they tried to impose from their actions.

KEYWORDS: *foreign policy, Argentina, Latin America, autonomy, globalism.*

Introducción

América Latina se incorporó al escenario global desde los años de la independencia en los albores del siglo XIX con una premisa que la perseguirá hasta nuestros días: su lugar subordinado al designio de las potencias globales. Es quizás este rasgo, junto con su forma de inserción con base en la exportación de materias primas, tal como lo expresó en los años 50 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lo que unifica a esta región y le provee de su identidad común en el marco de una enorme diversidad de biografías, historias e intereses que surcan la vida de cada uno de los 20 países que conviven en el marco de esta “nación fragmentada”.

Esta percepción de inferioridad, en ocasiones validada por la realidad, autoimpuesta o construida desde el exterior en otras, ha signado la forma en que los países, y sus clases dirigentes, han pensado y desarrollado su relación tanto entre los propios países latinoamericanos, como frente a los actores externos.

Nos referimos aquí a dos lógicas que han organizado la política exterior latinoamericana y, obviamente entonces con sus particularidades, la argentina, a lo largo de su historia. La primera de ellas es la lógica de la autonomía, concepto central en la teoría y práctica de las relaciones internacionales pensadas desde el sur del continente.

Serán, sin dudas, el brasileño Helio Jaguaribe y el argentino Juan Carlos Puig quienes desarrollarán más acabadamente el concepto en los años 70 y 80, buscando construir una teoría de las relaciones internacionales desde la periferia, dando cuenta de esta realidad en un sistema internacional sumamente complejo, inmerso en el mundo bipolar. Así, Jaguaribe relacionará el concepto de autonomía a la idea de “viabilidad nacional”, por un lado, refiriéndose a esta como la capacidad estatal y social de llevar adelante determinadas propuestas, y al de “permisibilidad internacional”, por el otro. Este segundo elemento, que en palabras de Jaguaribe (1973) se define como “la medida en que, dada

la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país dispone de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción” (p. 114), nos vuelve a poner frente a la definición de un sistema internacional profundamente asimétrico y desafiante para los Estados latinoamericanos.

En este marco, entonces, esta noción de autonomía nos habla de la capacidad propia de definir los intereses nacionales y actuar en el escenario internacional de acuerdo con dicha definición. Esta sencilla idea contiene tres conceptos que discurren subterráneamente. El primero, de gran interés, es que no se considera que los países de América Latina no tengan la capacidad de actuar según sus propios intereses, sino que esa definición de prioridades es la que se encuentra intervenida por miradas externas. Esto es importante porque divide el concepto de autonomía del de soberanía, es decir de la lucha por la propia existencia jurídica, política y real del Estado, razón ésta que es, a escala global, en muchas ocasiones el motor de la acción de los pueblos.

De hecho, en la lógica de la autonomía latinoamericana, la soberanía de los Estados es un dato no discutible. Esta situación surge, entre otras cosas, de las exitosas campañas del siglo XIX por la descolonización, particularmente de la corona española, pero se ha sostenido en el tiempo por la ausencia de invasiones a los territorios nacionales (al menos en Sudamérica¹) durante todo el siglo XX².

El segundo concepto, asociado al primero, es el siguiente. Si las decisiones son tomadas por naciones independientes, tal como hemos planteado, el punto a tratar se encuentra en la capacidad de intervención de actores externos en dichas directivas. Y esto, por el carácter soberano de los Estados, nos lleva a pensar en la existencia al interior de los países de sectores que se benefician con esta lógica dependiente. Son los llamados “dominantes-dominados” en la caracterización de Theotonio Dos Santos (2011) quienes actúan como correa de transmisión interna de esta subordinación nacional a los planteos de las potencias.

En esta línea, Puig definirá entonces cuatro categorías de Estados en virtud de la forma en que sus élites (o fracciones de élites) se vinculen con el sistema internacional, las cuales van desde la idea de dependencia paracolonia, donde no hay proyecto de país propio, hasta la autonomía secesionista. En el medio, surgen las categorías más interesantes, la de dependencia racionalizada (donde las élites aceptan el lugar subordinado) y la de autonomía heterodoxa que pone de manifiesto la capacidad de plantear ámbitos de conflicto y coopera-

¹ En Centroamérica la pregunta por la soberanía si ha existido en el siglo XX, tanto en el caso de Cuba, como en las invasiones estadounidenses a Guatemala y Panamá o la intervención en el conflicto nicaragüense.

² Quizás una de las pocas excepciones a esto es la ocupación británica a las Islas Malvinas, hecho que, si bien no pone en riesgo la soberanía nacional argentina, afecta su integridad territorial.

ción con las potencias en pos de un proyecto de desarrollo propio que vaya en la dirección de redefinir los marcos de distribución de poder a escala global³.

Finalmente, el tercer concepto asociado a la idea de autonomía es que, dada la situación de inferioridad reseñada, la posibilidad de avanzar en la construcción de mayores márgenes de libertad solo es posible en coordinación con los otros países. Por ello, en la mirada de la autonomía, la integración regional, la unidad continental, tiene un valor supremo y es, de hecho, la condición misma de posibilidad de la capacidad de conducir el destino de las naciones.

Es esta razón la que lleva a que en los momentos donde surgen gobiernos progresistas, populares y de izquierda en la región que adscriben a la mirada autonómica, siempre esto venga acompañado por la creación o revitalización de los espacios de integración y unidad regional, como puede haber sido el caso de los años 2000 con la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

En definitiva, la mirada de la autonomía es una mirada en principio recelosa del contexto internacional, al que entiende como más amenazante que como proveedor de beneficios por su estructuración asimétrica, aunque esto no la convierte en aislacionista. Se plantea una inserción cuidada, colectiva y confrontativa con los intereses de las potencias, particularmente de los Estados Unidos, el gran actor global y el hegemón continental.

Frente a esto, y en espejo, se ha construido a lo largo de la historia otra lógica de interpretación del lugar de los países latinoamericanos y su capacidad de integración al escenario internacional. Se trata de la lógica de la aquiescencia, tal como la definen Russell y Tokatlian (2013), o la mirada del globalismo benigno, tal como la llama Amado Cervo (2003).

Partiendo del mismo diagnóstico de la debilidad y subordinación latinoamericana, esta mirada propone, por el contrario a la anterior, una integración plena “al mundo”, entendiendo que allí se encuentra la posibilidad de modernizar al país y obtener los beneficios propios de la participación en el concierto de las naciones, en sus organizaciones y en sus lógicas normativas.

En ese mundo al que integrarse destacan fervientemente las relaciones prioritarias con los Estados Unidos y Europa Occidental, países a los que, al contrario de la mirada de la autonomía, no se debe confrontar, sino, por el contrario, atraer de diversas formas con la finalidad de generar lazos de confianza que permitan principalmente la llegada de inversiones y capitales a la región. Al mismo tiempo, se espera que esta buena actitud sea reconocida desde un lugar simbólico, permitiendo a cada uno de los países pensarse como superior a sus vecinos.

Por ello, en esta mirada, las relaciones bilaterales valen mucho más que la acción conjunta con los socios regionales y, por tanto, durante la llegada

³ De hecho, el propio Puig (1970) entiende que el péndulo argentino se ha movido históricamente entre estos dos modelos de dependencia racionalizada y autonomismo heterodoxo, en línea con el planteo de este artículo.

al poder de quienes adscriben a esta lógica, las instituciones regionales serán dejadas de lado o tendrán un rol mucho menor.

Quien quizás mejor ha sistematizado esta perspectiva en los últimos años ha sido Carlos Escudé quien planteó la necesidad teórica de trasladar la preocupación central por el poder propia del realismo al debate sobre el bienestar económico. Esta mirada del realismo periférico entiende como objetivo prioritario de los Estados la cuestión material, subordinando a ella las dimensiones políticas o de principios éticos, justificando teóricamente la lógica de la adaptabilidad descripta anteriormente.

En este marco, y en oposición a la escuela de Puig y Jaguaribe, el autor negará validez al eje autonomía – dependencia para incorporar la idea de inversión o consumo de la autonomía. Dice Escudé (1995): “Cuando más obsesionada con la autonomía está una cultura, más probable será que el Estado se involucre en políticas costosas o riesgosas de consumo de dicha autonomía, y por lo tanto será más probable que se generen obstáculos al desarrollo del país que en largo plazo tenderán, paradójicamente, a reducir la autonomía del país.” por lo que el autor prescribe “la eliminación de las confrontaciones que no están vinculadas directamente a nuestro interés material”.

Como se ve entonces, la política exterior latinoamericana se encuentra atrapada en la disputa entre estas dos lógicas prácticamente opuestas, lo que lleva a la consolidación del denominado “péndulo latinoamericano” que generará, según la orientación del gobierno, un cambio radical en las políticas exteriores de los Estados, impidiendo la construcción de una agenda estable frente a terceros.

El mundo real y el mundo imaginado

Esta introducción a las características de la política exterior latinoamericana es fundamental para intentar describir y comprender los principales lineamientos de la política exterior argentina durante los últimos años, donde el accionar pendular ha sido sumamente pronunciado.

Si bien centraremos nuestra mirada en el gobierno de Mauricio Macri (2015–2019) y Alberto Fernández (2019–2023), necesariamente haremos una referencia a los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), ya que fue en estos períodos donde se sentaron las bases de la posición argentina contemporánea. Además, tanto el gobierno de Macri como el de Fernández buscarán confrontar o retomar miradas y posicionamientos de dicho período.

Particularmente, los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner son una muestra acabada de cómo se expresó la lógica de la autonomía en la política exterior argentina tanto en relación con su mirada regional como a su búsqueda de construir relaciones con otros poderes globales (China y Rusia principalmente). De hecho, esta opción fue tan potente política y simbólicamente

que transformó la mirada de un amplio sector de la sociedad sobre el tipo de vínculos que debía forjar el país y la orientación de estos.

Esta impronta novedosa que resaltaba la región por sobre las grandes potencias y buscaba una inserción multipolar antes que el alineamiento con los Estados Unidos impactó claramente en la opinión pública, hecho que se puede observar analizando los estudios que se realizaron en dichos años. Así, para el año 2002, previo al inicio del kirchnerismo, el 46 % de la población consideraba que la Argentina debía tener relaciones prioritarias con Estados Unidos y Europa (22 % con el primero, 24 % con los segundos), mientras que el bloque latinoamericano sólo alcanzaba al 12 %. China, por caso, no recibía ninguna mención. En 2006, ya promediando el gobierno de Néstor Kirchner, los números empiezan a moverse. El bloque “occidental” baja a 36 % (quedando EE. UU. solo en un 9 %) y los latinoamericanos crecen al 20, con Brasil en 18 % (CARI, 2006).

Finalmente, en 2015, si bien Estados Unidos recupera su apoyo, llegando al 20 %, el bloque junto con Europa solo alcanza el 25 %, mientras que América Latina (incluyendo Brasil) llega a un impactante 48 %, apareciendo China por su parte con un 8 %. (CARI, 2015). Estos datos marcan claramente un cambio en la propia percepción de la sociedad argentina en relación con su entorno regional y su lugar en el mundo, el cual influirá decididamente en las acciones futuras que llevarán adelante tanto los gobiernos de Mauricio Macri como de Alberto Fernández.

Dentro de este contexto, el gobierno de Mauricio Macri llegó al poder con la premisa de reinstalar la lógica del globalismo benigno como norte de la acción exterior del país. De hecho, tal como afirma Alejandro Simonoff (2016), la política externa fue definida por el presidente Macri en su visita a las Naciones Unidas como el desafío de “adaptarnos a las nuevas realidades de la interdependencia mundial. Esta frase evidencia cuál es su percepción de esta tarea, asumiendo un rol pasivo y no interactuando con el sistema de poder global, salvo como mero espectador” (2016, p.1).

Esta lógica adaptativa expresa claramente uno de los tres elementos centrales que plantea Federico Merke (2019) a la hora de analizar la política exterior: las preferencias de las élites gobernantes. Para el gobierno de Macri la inserción inteligente en el mundo que pregonaba desde la campaña electoral significaba la defensa a ultranza del libre mercado y de las instituciones de la economía política internacional como la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como un posicionamiento político claro alienado a las potencias occidentales.

Siguiendo a Frenkel (2016) podemos sostener que el gobierno de Mauricio Macri “postula la existencia de un mundo en un sentido abstracto, universal, en el que no se distinguen Estados, ni se establecen jerarquías. Al mismo tiempo, ese mundo imaginado representa un segmento particular de actores” (Frenkel, 2016, p. 6). Este mundo sin jerarquías, aunque limitado a algunos países es, a la vez, un mundo sin conflictos surcados por corrientes comercia-

les desideologizadas de donde la Argentina podría tomar sus frutos en tanto y en cuanto presentara una imagen amable para dichos actores abstractos que en ocasiones son definidos como los mercados, pero también han sido mencionados como los inversores o, simplemente, los empresarios⁴.

Así, las preferencias ideológicas del gobierno de Macri estaban claramente expresadas, sin embargo, entraban en contradicción con los otros dos elementos centrales del análisis de la política exterior como son los condicionantes externos y la herencia recibida.

Con relación a los condicionantes externos, las propuestas del globalismo benigno – de alguna manera una mirada renovada de la estrategia de las “relaciones carnales” con los Estados Unidos, llevada adelante por el Canciller Guido Di Tella en los años 90 bajo el gobierno de Carlos Menem– entraban en contradicción con un mundo que lejos estaba de parecerse al de 25 años atrás.

Si bien Estados Unidos seguía siendo la principal potencia del mundo, su influencia se encontraba sumamente recortada, sobre todo en el terreno económico. Por caso, en relación con la Argentina, el comercio con el gigante del norte se ubica en un cuarto o quinto lugar, muy por detrás del aporte de Brasil, China, la Unión Europea e incluso, según los años, el sudeste asiático o el resto de América Latina. También en términos culturales su impronta había decaído. La crisis del 2008, los Juegos Olímpicos de Beijing y la impactante avanzada global china habían instaurado también en Latinoamérica el concepto de que el futuro pertenecía a la potencia asiática.

Todos estos elementos comenzaban a construir una fragmentación entre el mundo imaginado y el mundo real que se agravó fuertemente con la llegada de Donald Trump al gobierno de los Estados Unidos. Allí, el sistema de globalización neoliberal propuesto por Barack Obama y al que buscaba sumarse la Argentina, perdió su principal impulsor. Así, en palabras de Miguez (2018), podemos decir que “La idea de la apertura financiera y comercial como sinónimo de ‘reingreso al mundo’, planteada como una de las ‘verdades evidentes’ del gobierno, apareció por lo menos desacompañada de las dinámicas mundiales” (p. 98).

En este escenario, cuatro fueron las líneas directrices de la política exterior de Macri. La primera, la búsqueda de una mayor apertura y flexibilización del MERCOSUR con la intención de habilitar negociaciones comerciales con terceros mercados, como podía ser la Unión Europea o Corea del Sur. La segunda, sumarse a la estrategia estadounidense en el Asia Pacífico a partir de la integración en la Alianza del Pacífico, junto a Colombia, Perú, Chile y México, como paso previo a su incorporación al Tratado Transpacífico. La tercera, ampliar los lazos comerciales (aunque no políticos) con China, ya que repre-

⁴ Mauricio Macri: “Nuestra visión del Mercosur es la de un espacio económico integrado al mundo; un ámbito para que los emprendedores inviertan y desarrollen todo el potencial de nuestra región; una zona donde la creatividad y el talento sean motor de crecimiento inclusivo y desarrollo; una región focalizada en la atracción de inversiones”. En ocasión de la 51 Cumbre del MERCOSUR.

sentaba el principal destino de exportaciones de los productos primarios argentinos, fuente de ingresos de su principal base social de apoyo, los empresarios agrarios. Y finalmente, la cuarta, mostrarse activo en el liderazgo regional contra el gobierno venezolano, fogueando la creación del Grupo de Lima y apoyando decididamente la proclamación de Juan Guaidó como presidente venezolano en reemplazo de Nicolás Maduro.

Un sinuoso camino para la inserción inteligente al mundo

A poco de andar, estos cuatro ejes comenzaron a expresar dificultades para su concreción. Con relación al primer punto, la flexibilización del MERCOSUR, el gobierno encontró razones concretas para su mantenimiento. Estas se basaban en el hecho de que el MERCOSUR para la Argentina no es solo una idea, sino es la forma en que se concretó el acceso prioritario al mercado brasileño y que convirtió a este país en el principal socio comercial tanto en términos de exportaciones como de importaciones. Así, entre otras, toda la industria automotriz, química y plástica argentina depende de la existencia de este acuerdo en su formato actual. Es decir, con altos aranceles para productos extrazona, de modo tal de favorecer el comercio intrarregional.

Por ello, tras unos primeros decididos pasos hacia la flexibilización, el gobierno de Mauricio Macri se vio obligado a repensar su estrategia por presión de los sectores industriales, lo que llevó incluso al rechazo a la propuesta del gobierno brasileño, en cabeza de Michel Temer y con la presencia de José Serra como Canciller, de comenzar negociaciones por separado con terceros Estados.

Esta negativa, expresada en el sostenimiento de la cláusula 32/00⁵ que obliga a la negociación colectiva, orientó entonces toda la acción del bloque a la concreción del acuerdo MERCOSUR – Unión Europea, cuyas negociaciones habían sido iniciadas hace 20 años.

Frente a ella, el gobierno argentino se encontró un panorama complicado. Antes que declaraciones amables, los líderes europeos mostraron un costado férreo y una negociación muy dura, contraria a los intereses de la región. En este sentido, es particularmente interesante repasar las palabras de la canciller alemana Angela Merkel quien, en su visita a la Argentina en junio de 2017, repitió lo que había dicho un año atrás en la visita del presidente Macri a Ale-

⁵ La decisión 32/00 fue propuesta por Brasil en el año 2000 en el marco de las negociaciones con los Estados Unidos por la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La intención era de evitar la negociación bilateral de cualquier país del MERCOSUR con Estados Unidos y, por tanto, dicha decisión del Consejo del Mercado Común, órgano superior del bloque, obliga a la negociación, firma y ratificación conjunta de cualquier acuerdo con terceros países. El punto está en que, para dejarla de lado, se precisa entonces otra decisión del Consejo del Mercado Común, la cual, por normativa, debe ser tomada por unanimidad.

mania⁶. Tras congratularse por la posibilidad de reiniciar las negociaciones, insistió en la dificultad de estas: “Alemania, sabemos, nunca tiene una postura fácil, porque defiende sus intereses. Vamos a negociar duro, la Argentina no va a ver colmados todos sus deseos, cada parte va a tener que hacer concesiones, pero va a redundar en beneficios mutuos”, analizó ⁷.

Finalmente, la voluntad de los gobiernos argentinos y brasileños por obtener algún resultado en este ámbito, llevaron a que se aceptaran una serie de propuestas y se acercaran las posiciones⁸. De este modo, en junio de 2019 se pudo poner fin a las negociaciones y consolidar un texto conjunto. Sin embargo, a partir de allí, el acuerdo entró en un limbo que lo ha llevado al extraño estatus de ser un acuerdo cerrado, pero no firmado y mucho menos ratificado.

Con relación al segundo eje, la llegada de Donald Trump determinó el fin de la propuesta. Al retirarse Estados Unidos del Tratado Transpacífico (luego de haberlo firmado), toda la estrategia de intervención en el Pacífico quedó desarticulada. Para peor, esta retirada política no determinó el fin de la confrontación con China, sino que provocó un crecimiento del enfrentamiento, lo que vino a afectar el tercer punto que buscaba justamente aumentar las negociaciones comerciales con el gigante asiático.

Fue el secretario de Estado norteamericano, Rex Tillerson, quien planteó cabalmente en su gira sudamericana de febrero de 2018 los límites que imponía Estados Unidos a esa relación: “América Latina no necesita un nuevo poder imperial”, dijo en relación con el peso chino en la región, para luego mencionar “Es alarmante que China sea el principal socio comercial de Argentina, Brasil, Chile y Perú”, opinó ⁹.

Este posicionamiento determinó el alejamiento de la posibilidad de un acuerdo político con China que el gobierno de Mauricio Macri había comenzado a explorar en virtud de las primeras dificultades financieras que empeza-

⁶ En julio de 2016, el presidente Macri solicitó el apoyo de Alemania en el acuerdo MERCOSUR- Unión Europea y pidió a Alemania su ayuda para flexibilizar la mirada francesa, sobre todo en relación a los temas agrícolas. Frente a esto, tras congratularse sobre la posibilidad del avance de las negociaciones, la canciller alemana dijo: “Nuestro ministro de Agricultura también vela por los detalles y va a ser muy complicado, porque la Argentina ahí tiene sus puntos fuertes”. En La Nación, sección Política “Merkel dio un fuerte respaldo a Macri, pero alertó por los acuerdos con la UE”, 6 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1915798-merkel-dio-un-fuerte-respaldo-a-macri-pero-alerto-por-los-acuerdos-con-la-ue>

⁷ El País, Sección Mundo. “MERCOSUR-UE: negociación entre socios difíciles”, 9 de junio de 2017. Recuperado de <http://www.elpais.com.uy/mundo/mercosur-ue-negociacion-socios-dificiles.html>

⁸ Entre estas propuestas se encontraba el hecho de que los principales productos primarios mercosureños, competitivos con los de Europa, como la carne, no entrarían libremente al mercado europeo, sino a partir de un sistema de cuotas. Contrariamente a esto, el MERCOSUR abriría sus mercados industriales, como el caso de la automotriz, que es el principal sector de comercio interno entre Argentina y Brasil.

⁹ Newsweek “Secretary of State says Russian’s presence in Latin America is alarming, warns region against overreliance of China”. Recuperado de <http://www.newsweek.com/secretary-state-tillerson-says-russias-presence-latin-america-alarming-warns-797896>

ban a despuntar y que incluía, entre otras cosas, la ampliación de un acuerdo financiero de prefinanciación de importaciones chinas en yuanes (conocido como Swap).

Este instrumento era vital, ya que la concepción aperturista del gobierno –entre otras razones, como la caída de los precios de las *commodities* y la recesión en la economía brasileña– había determinado para 2018 un enorme déficit comercial, que, sumado a la caída de inversiones, la fuga de divisas y el endeudamiento externo a corto plazo, presagiaban un 2019 con un fuerte problema de cuenta corriente.

Ante este panorama, con los tenedores privados de bonos argentinos vendiendo sus activos a precio de default, el gobierno optó por tomar una nueva deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para lo cual sí recibió un decisivo apoyo del gobierno estadounidense. Sin embargo, las condiciones de inestabilidad macroeconómica y cambiaria perduraron pese a la ayuda financiera y se convirtieron en uno de los factores principales de la derrota de la alianza Cambiemos en las elecciones presidenciales de 2019.

En definitiva, como en toda derrota de un gobierno, las razones son multicausales. Pero sin dudas, un papel importante jugó en esta caída del gobierno de Mauricio Macri su estrategia en política exterior, la cual colaboró fuertemente en la fragilidad de la economía argentina. Esta apuesta, que definimos como de multilateralismo indefinido (Paikin, 2018), y que se orientó principalmente en abrirse al mundo comercial y financieramente en búsqueda de recobrar la confianza perdida por la acción de los gobiernos anteriores, se encontró con una respuesta fría de los socios y, por tanto, con un fuerte desbalance tanto de la cuenta capital como de la balanza comercial.

El mundo real vino a imponerse al mundo imaginado y el globalismo benigno liberal, aperturista y democrático mostró que no siempre hace lo que pregona.

El gobierno de Alberto Fernández. Un raro ejemplo de neo-autonomismo

Tras la caída económica y política del gobierno de Mauricio Macri, en 2019 triunfa la fórmula peronista, encabezada por Alberto Fernández y secundada por la propia Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidenta. Esta fórmula, construida realmente por la vicepresidenta, quien designó de hecho como candidato al futuro presidente¹⁰, se suponía que retomaría rápidamente

¹⁰ Alberto Fernández fue durante todo el gobierno de Néstor Kirchner su jefe de Gabinete de ministros, que es el puesto designado – más allá del vicepresidente y los gobernadores provinciales que son electos por la ciudadanía – de mayor poder. Incluso se mantuvo en el cargo durante el primer año del primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, quien finalmente pidió su renuncia en el año 2008 luego de la conocida crisis del campo. A partir de allí Fernández fue un feroz opositor, buscando construir políticamente un peronismo sin Cristina. Finalmente, en

el proyecto autonomista previo al gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo, esto solo fue así parcialmente e incluso estas diferencias en política internacional definieron en gran parte la fractura al interior del propio gobierno.

Claramente, en relación con la forma de pensar sobre América Latina y la necesidad de su unidad política y económica, Alberto Fernández retomó con mucho ímpetu la propuesta autonomista de Cristina Fernández de Kirchner (CFK). Aún más, se podría pensar que la llevó a un nivel mayor de radicalidad en un contexto sumamente difícil, principalmente por la presencia de Jair Bolsonaro como presidente de Brasil con quien tuvo un sinnúmero de enfrentamientos.

En esta línea, se pueden retomar cuatro hechos para mostrar el grado de compromiso de Alberto Fernández con esta idea.

En primer lugar, incluso antes de ser electo, Alberto Fernández inició su gira sudamericana con una visita a Luiz Inácio Lula Da Silva en la cárcel de Curitiba, poniendo en tensión extrema la relación con Bolsonaro. Su apuesta, 3 años después, puede ser vista como exitosa ante el regreso al poder de Lula¹¹.

Posteriormente avaló la conformación del Grupo de Puebla, como un espacio de acción de las fuerzas de izquierda y progresistas latinoamericanas que se planteaban como oposición al Grupo de Lima¹² y recuperaban lo actuado durante los años 2000, con el eje fuerte puesto en la constitución de la UNASUR como freno a la injerencia externa en la región. Pese a su institucionalidad difusa y su falta de organicidad, este nucleamiento de figuras políticas (principalmente expresidentes) reflató la idea de la existencia de una coordinación de la izquierda latinoamericana. Y más allá de su peso efectivo, lo cierto es que, a años vista, muchos de los personajes allí reunidos volvieron a ocupar (directamente o su fuerza política) los gobiernos de sus países¹³.

En tercer lugar, llegó hasta México para reunirse con el presidente Andrés Manuel López Obrador para establecer un futuro eje Ciudad de México-Buenos Aires, capaz de aglutinar las fuerzas perdidas durante la debacle del progresismo de los años anteriores, retomando a la vida a la CELAC, entidad que hoy preside (Oliveira Pereyra, 2020).

Y finalmente, quizás el hecho más fuerte, participó activamente en el operativo que permitió la salida de Evo Morales de Bolivia tras la crisis política

2017, ya bajo el gobierno de Macri, inicia una nueva etapa de acercamiento al kirchnerismo bajo el lema "Con Cristina no alcanza, sin Cristina no se puede", que planteaba la necesidad de unidad del peronismo. Esta definición y su carácter dialoguista llevó a la expresidenta a proponerle a él encabezar la fórmula con la intención de atraer a otros espacios peronistas, cosa que se logró.

¹¹ En noviembre del año 2022, Luiz Inácio "Lula" Da Silva fue electo presidente de Brasil por tercera vez, venciendo en la elección al por entonces presidente Jair Bolsonaro.

¹² Espacio de gobiernos sudamericanos que impulsaban la salida de Nicolás Maduro de la presidencia de Venezuela y su reemplazo por Juan Guaidó.

¹³ Vale mencionar la figura de Evo Morales, y el retorno del MAS en Bolivia, la presencia de Mel Zelaya y el triunfo de su mujer Xiomara Castro, en Honduras y la presencia de Dilma Rousseff y el retorno de Lula al poder en Brasil, entre otros casos.

que sobrevino después de las elecciones de 2019 y le brindó asilo hasta que las nuevas elecciones devolvieron el poder al Movimiento al Socialismo por amplia mayoría.

Todas estas acciones, realizadas en un momento de retroceso de la izquierda regional le fueron otorgando un cierto liderazgo que, ante una nueva oleada progresista con elecciones como la de Gustavo Petro en Colombia o Gabriel Boric en Chile, lo impulsaron a ser una figura de renombre. Sin embargo, en términos concretos, aún no se han avizorado acciones políticas regionales de relieve. De hecho, este es uno de los grandes interrogantes del presente. ¿Por qué, si el continente ha vuelto a girar a izquierda, el vínculo entre los países y la búsqueda de la unidad no parece haberse reactivado? ¿Es por falta de liderazgo, razón que podría verse suplida con la asunción de Lula, o hay algún elemento estructural de mayor peso que implique este presente?

En este sentido, entonces, en relación con la región, la preferencia de Alberto Fernández por la lógica autonomista es clara. Sin embargo, en otros ámbitos, rápidamente comenzaron a identificarse algunas diferencias fuertes con su predecesora, las cuáles se pueden relacionar con los condicionantes externos, pero también con las dos herencias con las cuáles el nuevo gobierno venía a lidiar: tanto la de Mauricio Macri, como la de CFK.

El tema nodal en esta situación era (y aún es) el problemático endeudamiento externo que se convirtió en el talón de Aquiles del nuevo gobierno. En solo 4 años, la deuda de mediano y largo plazo durante el gobierno de Mauricio Macri creció un 47,6 % y la de corto plazo un 80 %, generando sobre todo un cuello de botella financiero para los años subsiguientes (Karg, 2020). Esta situación es tanto una herencia del anterior gobierno, como un condicionante de la actuación cotidiana del actual. En este punto, tras una importante reestructuración con los acreedores privados, el gobierno encaminó la renegociación con el Fondo Monetario Internacional.

Para ella, el organismo exigió, junto con las condiciones de ajuste estructural, una revisión trimestral de las metas e, implícitamente, un cambio en la relación simbólica del organismo con el país. El FMI de los 2000 había quedado signado por su papel en las crisis económicas (tanto la argentina, como la griega, entre otras) y buscaba cambiar su sentido, presentándose como una institución que viene a ayudar a los países, antes que a apoyar a los acreedores.

En este punto, sobre todo, en caso de aceptar el gobierno estas condiciones, rompería con la otra herencia, la del gobierno kirchnerista que basaba su planteo en la confrontación con el FMI, como organismo a favor de los especuladores y causante de la crisis argentina y, accesoriamente, como un instrumento del gobierno de los Estados Unidos, quien en los últimos años había apoyado por fuera de toda mirada técnica el gigantesco endeudamiento del macrismo.

En el marco de la negociación, lentamente el gobierno argentino se fue acercando al de los Estados Unidos. Primero, con una primera visita protocolar como presidente electo a Israel. Luego, participando en la Cumbre del Clima organizada por el presidente Biden y, finalmente, en un momento de alta

confrontación regional con los gobiernos de México, Nicaragua y Venezuela, asistiendo a la cumbre de la Américas en Los Ángeles.

En relación con el primer punto, el viaje a Israel se dio en ocasión de la Conmemoración del Día Internacional en memoria de las víctimas del holocausto, en referencia al 75 aniversario de la liberación de Auschwitz.

Claramente este viaje indicó muchas cosas, sobre todo por ser el primero de su gobierno. En primer lugar, que Brasil, el destino obligado de los últimos presidentes, ya no era posible. Pero a partir de allí, la gama de posibilidades para realizar este viaje era muy grande. Y sin embargo se eligió Israel.

Israel significa mucho más que el homenaje a las víctimas del nazismo, hecho de todas formas no menor. Es también un aliado prioritario de Estados Unidos y un enemigo de Irán, país con el que parte de la opinión pública nacional e internacional vinculaba al gobierno de Cristina Fernández tras el fallido intento del Memorandum en relación con la causa del atentado a la mutual judía en Buenos Aires, AMIA (Arias, 2020). Por tanto, al mismo tiempo este viaje significó un alejamiento de la imagen proiraní y un acercamiento a los Estados Unidos.

Posteriormente, el presidente viajó al Vaticano a entrevistarse con el Papa Francisco, cuya figura y orientación se encuentra muy presente en el discurso internacional de Alberto Fernández. Tanto en relación con la cuestión medio ambiental a partir de la Encíclica *Laudato Si*, como en su prédica a favor de un mundo más justo, Fernández suele recuperar a Francisco como una forma de apropiarse la figura del papa argentino para sí. De hecho, es este eje discursivo el que lo acercó decididamente a la agenda ambiental de Joe Biden, quien tras su participación en la Cumbre de Líderes sobre el Clima en abril de 2021 (un espacio de debate ambiental impulsado por Estados Unidos y paralelo al organizado por Naciones Unidas) lo empoderó como organizador del segmento latinoamericano de dicha cumbre.

Estas acciones, entre otras, favorecieron el acercamiento al gobierno de los Estados Unidos, pieza clave para la negociación con el FMI, la cual finalmente se cerró en marzo-abril de 2022. Su conclusión determinó un quiebre entre el presidente y su vicepresidenta, quien cuestionó justamente la no responsabilización política del propio FMI y del gobierno estadounidense en la crisis económica argentina, además de rechazar de plano la revisión trimestral que obligaba a la Argentina a un permanente control de sus cuentas y sus políticas.

Como se ve, la crítica de CFK y sus seguidores, más allá de las cuestiones técnicas y macroeconómicas del acuerdo, se ubicaba en el terreno de la lógica de la autonomía, tanto en virtud de la construcción simbólica de sus enemigos (Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional), como en la proyección de una capacidad propia en la toma de decisiones.

Frente a esto, Alberto Fernández siguió firme en su política de acercamiento a Washington bajo la premisa de que las consecuencias de un no acuerdo con el FMI implicaban una segura debacle económica del país. Fue esta mirada entonces, la que lo llevó a participar activamente en la Cumbre de las Amé-

ricas en junio de 2022, en Los Ángeles, espacio de encuentro de los líderes en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), a pesar del retiro de varias delegaciones luego de la negativa de Joe Biden de invitar a algunos presidentes de la región (como Venezuela y Nicaragua) pese a pertenecer a la institución organizadora.

Es decir, que lo que queda planteado como eje de acción del gobierno de Alberto Fernández es un extraño “mix” entre una radicalidad autonomista en términos de política regional y un fuerte alineamiento “occidentalista” en temas globales, como pueden ser el cambio climático, el conflicto entre Rusia y Ucrania o su alineamiento con las potencias europeas en relación a temas económicos, como el acuerdo MERCOSUR – Unión Europea, al que luego de haber denostado en campaña, aseguró acompañar por pedido principalmente del gobierno español y alemán.

Frente a esto, la pregunta teórica para realizar desde la mirada analítica de la política exterior es qué posibilidades de éxito tiene un proceso de estas características. Como hemos reseñado previamente, la opción por la región como prioridad dentro de la mirada autonomista no puede entenderse sin su análisis del escenario global. Ante un contexto mundial desafiante y asimétrico la opción regional aparece en primer lugar como un espacio defensivo desde donde discutir con más fuerzas contra ese estado de cosas generales y particularmente contra aquellos que, por su poder, lo sostienen.

Escindir ambos terrenos, generando una radicalidad en torno a la lógica regional latinoamericana y construyendo una práctica adaptativa en el marco global, necesariamente termina en un proceso de falta de coherencia que confunde y aleja a los potenciales socios.

Un caso interesante para graficar esto es la relación con Rusia. En el marco de la pandemia por el Covid-19, y con base en las relaciones construidas previamente por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, la Argentina fue uno de los primeros países en acceder a la vacuna Sputnik V. Este hecho, ubicado a fines de 2020 y comienzos de 2021, cuando la demanda de vacunas era acuciante y la provisión de estas muy acotada y pensada en función de intereses geopolíticos, generó un cimbronazo en el país. Tras los años de Mauricio Macri y el alineamiento con los Estados Unidos, la Argentina recuperaba su vínculo con Rusia y, a partir de allí, la llegada de un alivio para una delicada situación sanitaria.

A partir de ese momento, una serie de dificultades en la provisión de la vacuna, así como el no reconocimiento de esta por la Organización Mundial de la Salud, comenzó a enfriar el vínculo. En esto también medió el ya mencionado acercamiento a los Estados Unidos que fue alejando al gobierno argentino de su par ruso. Así, Rusia dejó de ser visto como ese salvador para pasar a ser un proveedor más y, de hecho, uno no muy confiable. Posición a la que terminó incluso sumándose el propio gobierno¹⁴.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Diario El Cronista, “Sputnik V: el contrato está en riesgo de ser cancelado. La dura carta del gobierno a Rusia por la falta del componente 2”. Recuperado de <https://>

Por ello, llamaron la atención las palabras del presidente Fernández a comienzos de febrero de 2022 en su visita a Rusia cuando, retomando la idea de una relación especial entre ambos países, ofreció a la Argentina como puerta de entrada de Rusia en la región. “Estoy empeinado en que la Argentina tiene que dejar de tener esa dependencia tan grande que tiene con el Fondo (Monetario Internacional) y Estados Unidos, tiene que abrirse camino hacia otros lados y ahí Rusia tiene un lugar muy importante”, expresó el presidente en un claro discurso autonomista¹⁵.

Para ese momento, si bien no se habían iniciado las acciones de combate directa entre Rusia y Ucrania, la situación en el Donbass ya llevaba años de conflicto y la escalada parecía en aumento. Con el inicio de las operaciones el 24 de febrero de 2022, el presidente Fernández condenó las acciones de la Federación Rusa y, si bien no se sumó a las sanciones, comenzó un camino de mayor alineamiento con las potencias occidentales.

Evidentemente, en este punto se puede pensar que el contexto cambió el 24 de febrero. Sin embargo, lo que se quiere mostrar aquí es el devenir zigzagueante de la política exterior del gobierno de Alberto Fernández, tanto con la Federación Rusia, como con el propio Estados Unidos al que criticaba duramente en término discursivo, aunque mostrará acciones de acercamiento permanentes.

Y así como se planteó la idea del multilateralismo indefinido para hablar del gobierno de Mauricio Macri, aquí se puede pensar en un autonomismo incompleto que termina replicando la idea de un mundo de relaciones laxas, sin pasado ni compromisos. En la mirada de Fernández, no se trata de un mundo sin conflictos. Pero si bien asume su existencia, no asume las consecuencias de posicionarse en tal o cual lugar, de manera tal que antes que sumar aliados, suma gobiernos disgustados por lo que consideran su traición.

Obviamente, en política, y particularmente en política exterior, los cambios son constantes y las relaciones se basan más en intereses que en principios o historias. Sin embargo, el prestigio como actor por la defensa de determinados criterios y la confianza generada por los liderazgos por la capacidad de cumplir con su palabra no dejan de ser elementos de análisis a la hora de entender el éxito o el fracaso de determinadas iniciativas. ¿Cuántas veces una buena relación presidencial salvó del fracaso un acuerdo económico o financiero entre diversos países? Y, asimismo, ¿cuántas veces malas relaciones frustraron iniciativas que en definitiva eran beneficiosas para ambas partes?

Por ello, este autonomismo incompleto, quizás por los condicionantes externos vinculados a la deuda externa, o quizás por el propio convencimiento

www.cronista.com/economia-politica/falta-de-vacuna-sputnik-v-en-argentina-el-gobierno-confirmando-la-dura-carta-de-reclamo-a-rusia/

¹⁵ Fuente: Agencia de noticias TELAM. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html> (último acceso 21.12.2022)

del elenco presidencial de la forma en que deben llevarse adelante sus relaciones externas, parece no terminar de asumir su posicionamiento confrontativo y navega en una indefinición peligrosa en un mundo que se radicaliza, no siendo un actor confiable para ninguna de las potencias en pugna. Lo positivo al menos, es que, al no ser un actor geopolíticamente relevante, tampoco esto genera grandes retaliaciones ni sanciones. Pero sin duda se pierde de obtener mayores beneficios.

Conclusiones

El péndulo latinoamericano en relación con su política exterior entre la lógica de la autonomía y la lógica de la aquiescencia no es más que el reflejo de la lucha al interior de los países por su propio modelo de desarrollo en una disputa que lleva más de 100 años. Por un lado, el de los defensores del tradicional modelo de inserción y estructuración económica a partir de la especialización en productos primarios. Y por el otro, el de los defensores de la construcción de un modelo de diversificación económica, con mayor valor agregado y mejora en la vida de los trabajadores urbanos.

A partir de esta disputa se estructuran a lo largo del continente las élites gubernamentales que buscarán entonces sumar a los países a la lógica de la especialización económica y el statu quo político a escala global, o aquellos que buscarán confrontarlo con el objetivo de darle viabilidad a su disputa por espacios de apropiación de la renta en áreas competitivas como la producción de tecnología.

En la Argentina la discusión tuvo dos momentos prácticamente antagónicos. La década de los 90, bajo el liderazgo de Carlos Menem y su política de relaciones carnales con los Estados Unidos, y los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015), donde la lógica de la autonomía llegó a su apogeo. Más contemporáneamente nos encontramos con dos gobiernos que, a su modo, intentaron replicar cada una de estas experiencias, con resultados disimiles.

El primero, el de Mauricio Macri (2015–2019), el cual intentó reencontrar el camino del aperturismo unilateral con el fin de obtener ganancias a partir de la adaptación y subordinación a las potencias, sin notar que el mundo de los 90, de la caída del Muro de Berlín y de la hegemonía estadounidense prácticamente incuestionada de la que hablaba Francis Fukuyama, ya no existía más, al menos en esos términos. En política exterior, el de Macri fue un gobierno a destiempo.

Sorprendentemente, luego de acusar de “ideológico” al gobierno de CFK, Macri construyó una propuesta en espejo, sosteniendo una idea contraria pese a la existencia de algunos elementos que hablaban de un cambio de época, como el crecimiento chino o la propia llegada al poder de Donald Trump y su discurso contrario al multilateralismo liberal. Pensó un mundo de alineamien-

to total, pero de comercio libre y transversal, sin ponderar que las relaciones económicas internacionales son a la vez relaciones políticas.

El segundo es el de Alberto Fernández (2019–....) que, aceptando las premisas del autonomismo en cuanto a los límites impuestos por las potencias al desarrollo nacional en América Latina, construyó un camino de “doble nivel”. Radicalismo autonómico para los asuntos regionales, lógica adaptativa para los asuntos globales. Esta situación lo llevó a perder credibilidad en ambos escenarios y construir una política exterior dubitativa, que hasta generó fuertes divisiones al interior de su propio gobierno.

En definitiva, más allá de la valoración política que cada sector haga sobre su actuación, lo que queda planteado es la necesidad de alejarse de la lógica pendular que, como hemos visto, ha perseguido históricamente a Latinoamérica en materia de política exterior. Ciertamente el lugar periférico que ocupa el continente obliga en primer lugar a un profundo análisis del sistema internacional. Pero a partir de allí es precisa la construcción de una estrategia coherente y estable en el tiempo para profundizar un modelo de inserción internacional que permita acercar elementos para la mejora de la vida de la sociedad.

Para ello es preciso un acuerdo sobre la forma en que se observa el mundo, hecho que, en virtud de la polarización política actual de las sociedades latinoamericanas, parece difícil de alcanzar. Sin embargo, el desafío queda planteado.

Referencias

Arias, G. (2020). Qué significa el viaje de Alberto Fernández a Israel, *Diario Infobae*, 26 de enero de 2020. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2020/01/26/que-significa-el-viaje-de-alberto-fernandez-a-israel/>

Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y Dependencia*. Caracas: Fundación Ayacucho.

Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?, *Revista Relaciones Internacionales*, no. 25.

CARI (2006). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

CARI (2015). *La opinión pública argentina sobre política exterior y defensa en 2015*. Buenos Aires: Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.

Cervo, A. L. (2003). Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*, no. 46(2).

Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Frenkel, A. (2016). Muevan el mundo que me quiero subir: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri. *Informe de Coyuntura ORALC*, no. 2.

Instituto de Relaciones Internacionales (2016). *Política Externa Argentina tras el triunfo*

de Trump: ¿un viaje a ninguna parte? Opiniones del IRI. La Plata: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Jaguaribe, H. (1973). *Desarrollo económico y político*. México: Fondo de Cultura Económica.

Karg, J. M. (2020). Alberto Fernández y la búsqueda de una política exterior autónoma en la Argentina. *Revista Casa de las Américas*, no. 298, enero-marzo.

Merke, F. (2019). Herencias, preferencias y restricciones: Elementos para analizar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina*, no. 24.

Miguez, M. C. (2018). La política exterior de la alianza Cambiemos 2017–2018. En L. Bizzozero Revelez & W. Fernández Luzuriaga (Eds.), *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016–2017*. Montevideo: Universidad de la República Uruguay.

Observatorio del Sur Global (2021). *La Argentina frente a un mundo en pandemia*. Buenos Aires: ODS – Analogías.

Oliveira Pereira, M. (2020). Los límites del progresismo: La política exterior de Argentina y México hacia América Latina. *Revista NEIBA, Cuadernos Argentina – Brasil*, vol. 9.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Esbozo de una nueva teoría*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Paikin, D. (2018). Impacto del multilateralismo indefinido sobre las relaciones comerciales de la Argentina. *Documentos de Trabajo CENES*, no. 25.

Russell, R. & Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, no. 104.

Simonoff, A. (2014). Las expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O'Donnell. *Revista Cadernos PROLAM*, no. 13.

Simonoff, A. (2017). Inserción argentina en los inicios de la era Trump. *Revista Relaciones Internacionales*, no. 52.

Tokatlián, J. G. (2016). Hacia una relación más madura. *Diario La Nación*, 31/10/2016, Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1951851-hacia-una-relacion-mas-madura>

Reseñas e informes

Priscila Palacio (2019). *Realismo y cambio internacional. Estudio sobre la obra de Robert Gilpin “War and Change” y su contemporaneidad en el siglo XXI. Una mirada a Estados Unidos, China y Rusia.* Buenos Aires: Editorial Almaluz, ISBN 978-987-1813-70-4, pp. 305

Anuario Latinoamericano
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales
vol. 14, 2022
pp. 171-174

DOI:10.17951/al.2022.14.171-174

Priscila Palacio (2019). *Realism and International Change. Study on the Work of Robert Gilpin “War and Change” and its Contemporaneity in the 21st Century. A Look at the United States, China and Russia.* Buenos Aires: Editorial Almaluz, ISBN 978-987-1813-70-4, pp. 305

La vigencia de “War and Change” de Robert Gilpin para el Realismo en Relaciones Internacionales

La autora de *Realismo y Cambio Internacional* busca demostrar la contemporaneidad de la obra *War and Change in World Politics* (1981) de Robert Gilpin, uno de los autores más destacados de la corriente de pensamiento realista (estructuralista) en Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional. En la citada obra, Gilpin aborda el tema del cambio sistémico internacional, es decir, que las transiciones de poder entre las potencias se derivan del lugar central que ocupan en las ‘guerras hegemónicas’, por tanto, en la disputa por la hegemonía, la guerra sigue siendo una posibilidad cuando ocurre el desequilibrio transicional entre la potencia emergente y la que intenta mantener su poder. Luego, después de cada guerra hegemónica, comienza un nuevo ciclo de crecimiento, expansión y declive de la potencia dominante hasta que es sucedida por otra nueva potencia.

De acuerdo con Gilpin (1981, pp. 186–187), un sistema internacional se ‘desequilibra’ cuando se produce un desajuste entre la estructura de gobierno y la distribución de poder relativo. A la potencia dominante le resulta cada vez más difícil asumir los costes derivados de su estatus por la discrepancia entre compromisos y poder disponible. Sin embargo, a ojos de la potencia emergente, los costes de cambiar el sistema tienden a ser menores en comparación con las ganancias potenciales de hacerlo. Es decir, un Estado debe estar dispuesto

a pagar el costo de una decisión (costo de oportunidad) y en este caso la potencia emergente tiene la mejor oportunidad.

Como se mencionó, la obra establece la importancia del cambio sistémico en la hegemonía internacional entre los grandes poderes mundiales, a partir –y aquí un aporte interesante– de los factores domésticos, y en la diversidad de éstos, especialmente el económico. En la misma línea, la autora argumenta la importancia que otorga Gilpin a los elementos subjetivos que también ayudan a explicar la toma de decisiones en política internacional. Ambos, la importancia de los factores domésticos y no sólo externos y la dimensión subjetiva de la política, serían elementos que diferencian el enfoque de Gilpin respecto de autores realistas y neorrealistas como Kenneth Waltz, entre otros.

Otro aspecto interesante –y no menos controvertido– planteado por Palacio es que el Estado continúa siendo el actor más relevante en el sistema internacional. Planteamiento que la autora fundamenta en la historia de la construcción institucional de la modernidad, por una parte, y porque “Contrariamente a la idea tan repetida que el Estado-nación está desapareciendo como forma de organización política, éste está acaparando más y más de la humanidad [...] a medida que más gente demanda su propio Estado, a los efectos de asegurar lo que ellos consideran son sus derechos” (Gilpin, 1981, p.123, citado por Palacio, 2018, p. 83).

Sin embargo, es necesario notar que Gilpin basa su argumentación en obras de los años setenta (Strayer, 1970 y North & Thomas, 1973) cuando todavía no se consolidaban los organismos internacionales, la integración y la mitad del mundo vivía bajo regímenes comunistas. En tal sentido parece mucho más factible el análisis de Ohmae (1995) y Strange (1998) quienes apuntan a la pérdida de centralidad del Estado en materia internacional, sobre todo a partir de la globalización. Ahora dicha unicidad es compartida por nuevos y cada vez más diversos actores, incluso llegándose a plantear cada vez con mayor recurrencia la pérdida de soberanía del Estado frente a una multiplicidad de actores nuevos y emergentes.

No obstante, más allá de la discusión permanente respecto del papel del Estado para demostrar la capacidad explicativa de *War and Change*, Palacio se focalizó en la política de Estados Unidos, China y Rusia entre 2001 y 2015, en el contexto de la globalización, incertidumbre política, económica y social que hasta nuestros días caracteriza a la sociedad internacional, lo que permite abordar la condición contemporánea del Estado, que la autora considera en paulatino retorno producto de las consecuencias negativas de la globalización y el proteccionismo económico. Fenómeno bastante apreciable en América Latina, pero discutible a escala mundial.

En tal sentido, si bien podemos considerar a la política internacional como una ‘anarquía regulada’, donde la disputa por la hegemonía es permanente, tras el fin de la guerra fría, hemos vivido un orden unipolar basado en Estados Unidos caracterizado por el triunfo del capitalismo, la apertura de mercados a escala mundial y la integración.

De esta forma, Palacio sitúa la temporalidad de su obra en el contexto del agrietamiento de la hegemonía de Estados Unidos, marcado por el desprestigio internacional producto de sus incursiones en Medio Oriente, la crisis económica, las disputas con Rusia y el crecimiento de los BRICS, donde destaca el actor que marca el inicio de una nueva disputa hegemónica a escala mundial: China.

Así, la autora se posiciona en la preocupación teórica y política predominante en Occidente y Estados Unidos en particular respecto del papel que está desempeñando China en el concierto internacional. No obstante, Palacio, quien se ha dedicado a estudiar en detalle desde el realismo la emergencia de nuevos actores y las disputas por la hegemonía¹, no sólo analiza profundamente la cuestión, recuperando la vigencia del realismo como una perspectiva analítica plenamente vigente, sino lo hace desde la periferia, desde América Latina, donde China está desarrollando una importante penetración económica, lo que hace al análisis de la Dra. Palacio especialmente interesante.

La propia Palacio lo destaca en las conclusiones del libro “si los temas son importantes para los grandes poderes, mucho más deberían serlo para aquellos países que no revisten tal condición” (p. 274).

En definitiva, el libro de Priscila Palacio se adelanta a lo que la revista TIME en marzo de 2022 tituló *The return of History* a propósito de la invasión de Rusia a Ucrania. *The return of history* no sólo terminaría por derribar la ya superada tesis del fin de la historia, sino reposicionar al realismo en el estudio y debate de las Relaciones Internacionales, en este caso, como plantea la autora en su libro, con elementos que permiten actualizar y enriquecer el realismo, como la importancia de los factores domésticos y los elementos subjetivos en la toma de decisiones, los que abren o enriquecen la interpretación del realismo.

Referencias

Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, United Kingdom (Reimpresión 1999).

Ohmae, K. (1995). *The end of the Nation State. The rise of Regional Economies*. London: Harper Collins Publishers.

Palacio, P. (2018). *Realismo y cambio internacional. Estudio sobre la obra de Robert Gilpin “War and Change” y su contemporaneidad en el siglo XXI. Una mirada a Estados Unidos, China y Rusia*. Buenos Aires: Editorial Almaluz.

¹ Un interesante estudio se encuentra en el artículo de la autora titulado *The Uncertainty of a Tripolar World: The Return of Militaristic Geopolitics and the Relevance of Geoeconomics in the First Decades of the 21st Century. A Brief Mention about the Russia-Ukraine Conflict* (Palacio, 2022).

Reseñas e informes

Palacio, P. (2022). The Uncertainty of a Tripolar World: The Return of Militaristic Geopolitics and the Relevance of Geoeconomics in the First Decades of the 21st Century. A Brief Mention about the Russia-Ukraine Conflict. *Rev. Global Journal of Human Social Science: E Economics*. Vol. 22 Issue 3 Version 1.0.

Strange, S. (1998). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*. Barcelona: Icaria Editorial.

Time Magazine (14 /21 de marzo de 2022). The Return of History.

Felipe Venegas San Martín*

UNIVERSIDAD DE PLAYA ANCHA

VALPARAÍSO, CHILE

✉ fvenegas@upla.cl

<https://orcid.org/0000-0001-9655-0442>

* Doctor en Estudios Americanos, especialidad Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Académico Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Playa Ancha. Valparaíso, Chile.

***Experiencias participativas en el Sur Global ¿Otras democracias posibles?* Mariano Suárez, Gisela Signorelli, Juan Mérida, Leonel Del Prado (Coords.) (2022). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rosario: Universidad Nacional de Rosario, ISBN 978-987-813-188-7, pp. 246**

***Participatory Experiences in the Global South. Other possible democracies?* Mariano Suárez, Gisela Signorelli, Juan Mérida, Leonel Del Prado (Coords.) (2022). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Rosario: Universidad Nacional de Rosario, ISBN 978-987-813-188-7, pp. 246**

El libro *Experiencias participativas en el Sur Global ¿Otras democracias posibles?* fue elaborado por el subgrupo “Institucionalización de la Participación” del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) “Procesos y Metodologías Participativas”, quienes estudian la temática desde hace años. Es el resultado de un proceso de investigación colaborativo, interdisciplinario y multisituado, realizado en el periodo 2021–2022. En él se analizan y comparan diversas experiencias participativas implementadas recientemente en países de América Latina, Europa y Asia. Procesos que están enmarcados en el contexto de la globalización neoliberal, coyuntura que determina y configura las “nuevas formas organizativas del Estado en un escenario de juego democrático...” (Leal et al., 2018, p. 17).

El documento original está estructurado por tres apartados que serán el objeto de análisis de la presente reseña: 1) “Presentación y encuadre teórico de la participación”; 2) “Experiencias investigativas analizadas”; y 3) “Conclusiones”. Por último, se añade una síntesis que pretende cerrar el presente documento.

1) En el primer apartado los autores definen el objeto de estudio de la indagación. Además, delimitan las diferentes perspectivas y conceptualizaciones sobre democracia y participación, que nutren el contexto conceptual de la investigación y que son clave para determinar las líneas de análisis de ésta (Vasilachis, 2014, p. 14). La temática del estudio se centra en los procesos de democratización mediante la toma de decisiones políticas, más precisamen-

te, en conocer cómo la participación social aporta sustancialmente a la vida democrática y sus múltiples procesos. En efecto, el equipo plantea un marco conceptual que les permite analizar críticamente las diversas formas de participación (institucionalizadas y no institucionalizadas)¹ que son desarrolladas a través de experiencias participativas. Su naturaleza varía según el contexto donde están insertas, es decir, algunas son promovidas exclusivamente por el Estado y otras impulsadas por la “iniciativa ciudadana” (Núñez y Pérez, 2004) en colaboración con las organizaciones² gubernamentales. Se puede observar que los autores desarrollan diversas conceptualizaciones de la categoría “participación” (“ciudadana”, “institucionalizada” y “comunitaria”), elemento presente en las perspectivas de la “democracia participativa” y del “desarrollo comunitario”. En este sentido se identifican dos grandes bloques temáticos que componen el contexto conceptual:

a) “Participación y Democracia”. En este primer eje temático se exponen las diferentes conceptualizaciones y acepciones sobre la “democracia directa”, “democracia representativa” y “democracia participativa”. El primer concepto gira en torno a los aportes de Rousseau y reflexiones propias de los autores; el segundo se esboza a través del dialogo entre diferentes pensadores enmarcados en la “Teoría de las Elites”. Por ejemplo, se toman aportes de Weber y Pareto como pensadores clásicos de la teoría democrática, de Schumpeter quien brinda una lectura contemporánea y refresca la teoría y dentro de esta, se recupera los aportes de Dahl como exponente del enfoque “pluralista” (Miliband, 1974; Ruiz, 2009); y en el tercero, los autores se basan en los aportes de Álvarez Sotamayor, De Sousa Santos, Ganuza y Villasante, para introducir los conceptos de “participación social” y “participación ciudadana”, elementos que son centrales para comprender la teoría de la “democracia participativa”. En él, se reivindican nuevas formas de relacionamiento entre la sociedad y el Estado, donde se aclara que no se busca sustituir las democracias representativas en una escala nacional y global como lo propone Rebellato (1996, 1998, 1999) con su propuesta de “democracia radical”³, sino, redefinir nuevos roles y mecanismos dentro de esta, a los efectos de poder ampliarla y fortalecerla.

b) “Participación institucional y comunitaria”. Se definen diferentes acepciones sobre la noción de “participación” hasta el punto de profundizar en

¹ A dichas prácticas las denominan los autores, como “participación institucionalizada” (a la primera) y “participación comunitaria” (a la segunda).

² Se considera pertinente aclarar que quien suscribe adhiere a la corriente sociológica y politológica de conceptualizar a las instituciones como normas, valores, formas de pensar y de intercambio material y simbólico, y a las organizaciones como el sustento material de estas. De ahí que, no se va a hacer referencia a instituciones en el presente documento sino a organizaciones (Lourau, 1980, 1988; Lapassade, 1985; Schvarstein, 1991).

³ Con este término se hace referencia a la construcción de una democracia radical, no eurocéntrica ni nortecéntrica, que articule la diversidad y pluralidad, al revertir los fundamentos de una sociedad con complejos niveles de exclusión, dominación y opresión. La alternativa que plantea el autor es resistir y encaminar la sociedad hacia un nuevo modelo económico, político y social (Núñez y Pérez, 2004).

los conceptos de “participación institucional” y “participación comunitaria”. En efecto, los autores desarrollan lo que entienden por “participación” y los significados que le atribuyen a la categoría a través de los aportes de Schneider y Cunill⁴, en palabras propias están pensando la participación “como una herramienta de distribución del poder y reducción de las desigualdades” pero no solo eso, sino que entienden que es sumamente importante que en todo proceso de toma de decisiones participe la sociedad conjuntamente, para así poder generar políticas públicas que tiendan a cubrir las necesidades de todos los sectores, especialmente los excluidos históricamente (Suárez et al., 2022). En este sentido los autores introducen al debate la noción de “participación ciudadana” mediante las ópticas de Welp y Pares. Paulatinamente se introducen otros conceptos que permiten nutrir la red conceptual, conceptos como “planificación participativa” y “desarrollo comunitario”⁵ hasta llegar a definir la “participación institucional” y “participación comunitaria”. En la primera el Estado brinda a la ciudadanía mecanismos⁶ para poder participar en la toma de decisiones políticas, por ejemplo, destacan los “planes estratégicos”, las “agendas locales 21”, los “jurados ciudadanos”, los “presupuestos participativos”, las “consultas ciudadanas”, los “referéndums”, “audiencias públicas” y “mesas de desarrollo territorial”, entre otros, donde se evidencia el protagonismo del Estado como rector de los procesos participativos. En cambio, cuando se habla de “participación comunitaria” se apela a la “iniciativa ciudadana con base comunitaria” (Suárez et al., 2022) para poder aportar a la creación de políticas públicas. En estos casos es la propia comunidad o ciudadanía quien protagoniza e impulsa los procesos participativos en la toma de decisiones políticas.

2) En el segundo apartado del libro, los autores presentan una serie de investigaciones sobre diferentes experiencias participativas desarrolladas en Argentina, Uruguay, México, España e India. Experiencias que son analizadas en el correr del capítulo mediante tres bloques temáticos: “Descentralización y participación local”, “Desarrollo social y comunitario”, “Presupuestos participativos”.

En el primer bloque se expone la investigación realizada por Juan Mérida, titulada “El municipalismo en España: Hacia una nueva selectividad participativa del Estado local”. El autor analiza las diversas transformaciones y continuidades producidas en el modelo de gobernanza participativa de España a raíz de la constitución de los gobiernos municipales en el año 2015. Se estudian en profundidad las políticas participativas en un total de 15 municipalidades en todo el país. Para ello, se basa su marco teórico en el enfoque estratégico relacional de Bob Jessop que, sumado a una serie de dimensiones que agrega el autor, crea una red conceptual que permite analizar en profundi-

⁴ Lecturas que pudieron ser nutridas mediante los aportes de Rebellato (1986, 1993) a la noción de participación.

⁵ Con base en las contribuciones de Marchioni.

⁶ También conocidos como instrumentos para la participación (Suárez et al., 2022).

dad este modelo de gobernanza, enfocándose en el análisis de la articulación institucional, forma de intervención estatal y modo de representación de la red de gobernanza.

Seguido se presenta la investigación de Rosa Pinto Berbel titulada “Modelos de Planificación Participativa desde los países del Sur. El caso Kerala (India)”. La autora analiza en profundidad el modelo de planificación participativa en Kerala, un estado de India con más de 35 millones de habitantes. Este caso es un ejemplo de descentralización política participativa impulsada por el gobierno de India. Se proponen tres grandes bloques para el estudio. Por un lado, se analiza la forma en cómo se institucionalizó la participación ciudadana y como se gestión el modelo administrativo. Por otro lado, se estudian las contribuciones de la comunidad y/o ciudadanía en los procesos y en los mecanismos implementados para la participación. Por último, la autora analiza los aportes de estas experiencias a los procesos democráticos y su impacto en la constitución de una nueva relación sociedad-Estado.

En el segundo bloque se presentan dos investigaciones. La primera fue realizada por Leonel Del Prado, titulada “Desarrollo social y participación durante los gobiernos progresistas latinoamericanos. El caso de las Mesas de Gestión de los Centros Integradores Comunitarios en Argentina”. El autor se propone analizar una política de desarrollo social impulsada por el gobierno argentino en el periodo 2004–2015. Dicha política se basa en un diseño metodológico participativo denominado Mesa de Gestión, que promueve la participación comunitaria en el marco de la política social. El trabajo reflexiona sobre este mecanismo de participación y se exponen las principales complejidades que significó su implementación en distintos territorios del país.

La segunda investigación se titula “De la participación ciudadana al desarrollo comunitario a la luz de la experiencia de Taco en la isla de Tenerife (Canarias, España)” y fue realizada por Vicente Manuel Zapata Hernández. Se analiza la experiencia del proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural que dio origen al proceso comunitario de Taco en el área metropolitana de la isla de Tenerife entre 2014 y 2020. La experiencia abarca más de 40 territorios ubicados en el área. Este enfatiza en la necesidad de valorar en las diferentes localidades como se produce el pasaje de la noción de participación ciudadana hacia una concepción comunitaria de los procesos participativos. Procesos que involucran a los actores locales y organizacionales, se valorizan y definen las estrategias colectivas, se crean “diálogos de saberes” que tejen una “ecología de saberes”⁷ en palabras de De Sousa Santos (2017) que permiten realizar diagnósticos y planificaciones situadas.

⁷ Son necesarios los diálogos de saberes, por una parte, entre las tradiciones académicas (saberes técnicos) y por otra, entre los saberes de los actores sociales. Diálogos entre quienes producen el conocimiento y quienes lo circulan y lo apropian socialmente. Diálogos entre los propios actores en intercambio de saberes desde la reflexión de sus propias experiencias (Alvarado, Pineda y Correa, 2018).

En el tercer bloque se exponen las últimas tres experiencias investigativas que se analizan en el libro. La primera fue realizada por Mariano Suárez Elías, titulada “Los presupuestos participativos y sus aportes a la democratización en los casos de Córdoba, Gualaguaychú, Paysandú y Montevideo”. Se trata de estudio de casos múltiples sobre presupuestos participativos en Argentina y Uruguay. En la investigación se comparan los cuatro casos estudiados y su contribución a los procesos de democratización. Para ello, se emplea una metodología cualitativa de carácter longitudinal a los efectos de poder elaborar tipos ideales que resultan de relacionar las dimensiones “alcance” y “participación”.

La segunda investigación la realizó Aquí Rosa Ynés y se titula “El presupuesto participativo en la Ciudad de México y la Zona Metropolitana de Guadalajara durante el año 2020 y los primeros meses del 2021”. Se lleva a cabo un estudio de casos donde se analizan los presupuestos participativos en 16 alcaldías de la Ciudad de México y en 10 municipios que forman parte del Área Metropolitana de Guadalajara. Para realizar dicho estudio, la autora define cuatro elementos centrales: la trayectoria de los dos modelos de uso de fondos públicos, los contextos políticos de su impulso, las características y particularidades de los diseños, y las modalidades de implementación en formas de participación y sus alcances.

La última investigación fue realizada por Gisela Signorelli y se titula “Presupuesto Participativo en las Universidades Públicas Argentinas. ¿Se atreven a hacer lo que recomiendan a otros que hagan?”. La autora analiza la implementación de los presupuestos participativos en seis universidades públicas de Argentina. Se propone un estudio descriptivo diacrónico que busca representar como devienen los presupuestos participativos en las universidades de Argentina. Se trabajan con dos tipos de fuentes de información, por una parte, fuentes documentales provenientes de “documentos internos” y “notas periódicas” y, por otra, de discursos de actores institucionales que implementan estos presupuestos. La idea es poder comprender el aporte de estos procesos en materia de ciudadanía universitaria y entender los contrastes entre este nuevo diseño de implementación y los tradicionales en el marco de una apuesta por la profundización de la democracia.

3) Finalmente se exponen las conclusiones del proceso de investigación. Los autores plantean los principales elementos de cada experiencia participativa en relación a las preguntas y objetivos planteados. Para ello, establecen dos dimensiones de análisis, una denominada “transformación de las relaciones Estado-sociedad” y la otra “transformaciones de los modelos administrativos”. Los planteamientos se realizan en términos de cambios positivos y negativos en la convivencia entre los enfoques de la democracia representativa y participativa. Para ellos, la participación debe de tener la capacidad de poder adaptarse a las coyunturas actuales y poder generar modelos participativos que sean funcionales a las nuevas generaciones y que aporten a la profundización de la democratización. Además, se plantean algunas reflexiones que permi-

ten aclarar los límites y posibilidades de la participación ciudadana mediante las experiencias investigadas. En efecto, reconocen ciertas transformaciones en las relaciones sociedad-Estado y en los modelos administrativos. Asimismo, cada experiencia muestra ciertas contradicciones entre lo propuesto normativamente y lo practicado. Respecto a las limitaciones y posibilidades en torno a los procesos participativos se identifican seis elementos centrales: falta de cultura participativa, reproducción de desigualdades estructurales en procesos participativos, baja calidad deliberativa, dificultad a la hora de combinar nuevas formas de participación dentro de las viejas estructuras, incapacidad para que la participación se convierta en un mecanismo redistributivo político y económico, falta de continuidad en la mayoría de las experiencias, lo que dificulta evaluar los procesos gestados.

En síntesis, este libro se destaca por su originalidad teórica y metodológica, en cómo se presentan las múltiples experiencias participativas y, sobre todo, en la forma en cómo se exponen las múltiples contradicciones identificadas en los procesos participativos. Sin dudas que se trata de un estudio que se aproxima a las epistemologías del Sur.

Referencias

- Alvarado, S.; Pineda, J. & Correa, K. (2018). *Polifonías del Sur*. Buenos Aires: Editorial CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2008). Los desafíos de las ciencias sociales hoy. En B. De Sousa Santos (Coord.), *Pensar el Estado y la sociedad: desafíos actuales*. La Paz: Editorial CLACSO.
- De Sousa Santos, B. (2017). *Justicia entre saberes. Epistemologías del Sur contra el epistemicidio*. Madrid: Ediciones Morata.
- Lapassade, G. (1999). *Grupos, organizaciones e instituciones. La transformación de la burocracia*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Leal, J. et al. (2018). *Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en el contexto de la globalización neoliberal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lourau, R. (1980). *El Estado y el inconsciente. Ensayo de sociología política*. Barcelona: Editorial Kairós.
- Lourau, R. (1988). *El análisis institucional*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Miliband, R. (1974). *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Editorial Siglo XXI.
- Núñez, M. & Pérez, E. (2004). *Solidaridad y democracia radical según José Luis Rebellato. Actio*, 2.2. Recuperado de <http://www.actio.fhuce.edu.uy/images/Textos/II-2/Nuniez.pdf>
- Rebellato, J. L. (1999). Democracia radical, ética y educación. Tres claves del pensamiento de Henry Giroux, *Trabajo Social*, no. 16, pp. 13–20.
- Rebellato, J. L. (1996). Ética y calidad de vida en el desarrollo de una práctica social transformadora. En *Los derechos humanos: un horizonte ético. Curso a distancia*. Montevideo: Serpaj. Vol. II, pp. 73–124.

Rebellato, J. L. (1998). Globalización y pensamiento crítico latinoamericano, *Aportes*, no. 6, pp. 17–28.

Rebellato, J. L. (1993) Utopías y neoliberalismo, *Revista de la Multiversidad Franciscana de América Latina*, no. 3, pp. 41–68.

Rebellato, J. L. (2000). La reflexión ética ante lo privado. Globalización educativo-cultural. Educación popular y construcción de la esperanza. En A. Sidekum (Org.), *Corredor de las ideas: integración y globalización*. São Leopoldo: UNISINOS, pp. 299–325.

Ruiz, J. (2009). Teoría política norteamericana sobre las elites. Su vigencia en el contexto político y económico actual. *Revista Espacios Públicos*, vol. 12, no. 26, diciembre, pp. 169–189.

Schvarstein, L. (1991). *Psicología social de las organizaciones*. Buenos Aires: Paidós.

Vasilachis De Gialdino, I. (2014). *Discurso científico, político, jurídico y de resistencia. Análisis lingüístico e investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa.

**Anuario Latinoamericano
Ciencias Políticas
y Relaciones Internacionales**
vol. 14, 2022
pp. 175-181

DOI:10.17951/al.2022.14.181-181

Agustín Gabriel Píriz Morales

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA DEL URUGUAY
CENTRO UNIVERSITARIO REGIONAL LITORAL NORTE SALTO
✉ aguspei2014@gmail.com

INFORMACIÓN PARA LOS AUTORES

De acuerdo con la política editorial de *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, en la revista se publicarán artículos científicos en español e inglés.

La aceptación de los textos para su publicación depende de la positiva evaluación por dos expertos externos según el sistema de doble anonimato.

Los autores que deseen colaborar en nuestra revista deben ceñirse a los siguientes requisitos formales y editoriales:

1. El formato *.docx, *.doc o *.rtf.; la extensión máxima del texto de 40 000 caracteres, junto con notas a pie de página y referencias bibliográficas; las reseñas de libros no deben exceder 10 000 caracteres; fuente tipo Times New Roman, 12 puntos en el cuerpo del texto y 10 puntos en las notas de pie de página y referencias bibliográficas; interlineado 1.5.
2. El artículo debe ser dividido en secciones, incluida la introducción y las conclusiones. Los títulos de las secciones del texto se alinearán a la izquierda, sin numeración ni tabulado. La introducción del artículo debe proveer al lector de los siguientes datos: importancia del tema, antecedentes conceptuales o históricos del tema, definición del problema, objetivos que deben estar en sintonía con la pregunta de investigación. En las siguientes secciones se exponen: métodos, resultados y conclusiones.
3. El título del artículo en el idioma del artículo y en inglés, el nombre y el apellido del autor, la afiliación institucional y su dirección postal, la dirección del correo electrónico institucional, una breve información sobre el autor, el número de identificación del autor ORCID.
4. El resumen (de 600 caracteres máximo) en el idioma del artículo y otro en inglés, o en español (en caso del artículo escrito en inglés); palabras clave (4–6) en el idioma correspondiente, separadas por comas. El resumen debe expresar claramente el objetivo principal del estudio y la hipótesis planteada, exponer todos los aspectos esenciales de la metodología y materiales usados para la investigación, describir los principales resultados, indicar con precisión las conclusiones.
5. Las referencias bibliográficas deben atenerse a las normas de publicación de la APA y serán listadas en el orden alfabético. La descripción debe incluir: el apellido y el inicial del nombre del autor/los autores; el año de publicación entre paréntesis; el título de la obra en cursiva; el lugar de edición; el nombre del editor; el número del volumen y el número DOI en el caso de las publicaciones que lo poseen.

Ejemplos:

Libros:

Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Capítulos de libros:

Alcántara Sáez, M. & Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. En M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Artículos en revistas:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?. *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Documentos electrónicos:

Shifter, M. (19 de agosto de 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Recuperado el 15 de mayo de 2015, de <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. Las notas de carácter explicativo o polémico deben situarse al pie de página; las referencias bibliográficas en el cuerpo del texto deben colocarse entre paréntesis e incluir el apellido del autor, el año de publicación e indicar la página (Altman, 2005, p. 203) / las páginas (Altman, 2005, pp. 203–232)
7. Las citas textuales que tienen menos de 40 palabras se escriben inmersas en el texto y entre comillas, sin cursiva. Las citas que tienen más de 40 palabras se escriben aparte del texto, con sangría izquierda aplicada al párrafo y sin comillas ni cursivas en letra Times New Roman 11.
8. Los gráficos y las tablas deben ser editables y preparados en el formato MS Windows.

Los artículos deben ser enviados a través de la plataforma electrónica de la revista (<https://journals.umcs.pl/al/about/submissions#onlineSubmissions>) y a la dirección electrónica de la editora jefa Profa. Dra. Katarzyna Krzywicka katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl y anuario.latinoamericano@umcs.pl

La oficina de la Redacción se ubica en:
Facultad de Ciencias Políticas y Periodismo
Universidad Maria Curie-Skłodowska
Głęboka 45, oficina A.5.61
20-612 Lublin, Polonia

GUIDELINES FOR AUTHORS

In accordance with the editorial policy, the scientific journal *Anuario Latinoamericano – Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales* will publish scholarly papers in Spanish and English.

The submitted texts will be approved for publication after the positive review by two external experts through the double-blind peer review process.

The articles should fulfil the following formal and editorial requirements:

1. The text should be in *.docx, *.doc or *.rtf. format; the length of the article should not exceed 40 000 characters, including footnotes and bibliographic references; in case of book reviews the size should be of up to 10 000 characters; font: Times New Roman, size of the body of the text 12 points, size of the footnotes and bibliographic references 10 points; 1.5 line spacing.
2. The article should be divided into sections, including an introduction and conclusions. The titles of the sections of the text will be aligned to the left, without numbering or tabulation. The introduction of the article should provide the reader with the following information: importance of the topic, conceptual or historical background of the topic, definition of the problem, objectives that should be in tune with the research question. The following sections explain methods, results, and conclusions.
3. The title of the article in the language of the article and in English; the name and surname of the author; the institutional affiliation with postal address and institutional e-mail address; brief information on the author; the author identification number ORCID.
4. The abstract (of up to 600 characters) should be written in the language of the article and in English (in Spanish, if the article is in English); keywords (4-6) in the respective language, separated by commas. The abstract should clearly express the main objective of the study and the hypothesis proposed. It should also state all the essential aspects of the methodology used for the investigation as well as describe the main results and indicate the conclusions accurately.
5. The bibliographical references must follow the rules of APA format and must be listed in alphabetical order; each entry should include: surname and first name initial of the author/authors; year of publication given in parentheses; title of the work in italics; place of publication; name of the editor; volume number as well as DOI number in case of publications which have it allocated.

Examples:

Books:

Mainwaring, S. & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*. New York: Cambridge University Press.

Chapters in books:

Alcántara Sáez, M. & Tagina, M. L. (2011). Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado. In M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (Eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009–2010)* (pp. 1–30). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Articles in journals:

Altman, D. (2005). Democracia directa en el continente americano: ¿Autolegitimación gubernamental o censura ciudadana? *Política y Gobierno*, vol. XII, no. 2, pp. 203–232.

Electronic documents:

Shifter, M. (August 19, 2011). Liderazgo político y gobernabilidad democrática en América Latina y Colombia. Los desafíos de la democracia en América Latina. *Inter-American Dialogue*. Retrieved May 15, 2015, from <http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=2080&mode=print>

6. The footnotes of explicative or discursive character should be written at the bottom of the page; the biographical references inserted into the text should be given in parentheses and must contain the name of the author, year of publication and page number (Altman, 2005, p. 203) / pages number (Altman, 2005, pp. 203-232).
7. Textual quotations which have less than 40 words, are written immersed in the text and enclosed in double quotation marks, without italics. Quotes that have more than 40 words are written apart from the text, with left indentation applied to the paragraph and without quotation marks or italics in Times New Roman 11.
8. Diagrams and tables should be editable and prepared in the format compatible with MS Windows.

The materials should be sent to the journal's electronic platform (<https://journals.umcs.pl/al/about/submissions#onlineSubmissions>) and the e-mail address of the Editor-in-Chief Prof. Dr. Katarzyna Krzywicka katarzyna.krzywicka@umcs.edu.pl and anuario.latinoamericano@umcs.pl

The Editorial Office is located in:
Faculty of Political Science and Journalism
Maria Curie-Skłodowska University
Głęboka 45, room A.5.61
20-612 Lublin, Poland

América Latina: dimensiones y retos de seguridad

COORDINADORA

Katarzyna Krzywicka

Análisis preliminares sobre la participación y la estratificación social en Paraguay

Sara Mabel Villalba, José Galeano Monti

**Comparative Study of Deaths Related to COVID-19, Homicides, and Air Pollution
in the Mexicali-Imperial County Cross-Border Region (2018-2020)**

Zulia Yanzadig Orozco Reynoso

Robo de combustible y violencia en Guanajuato (2015-2019)

Gerardo Reyes Guzmán, Abraham Sánchez Ruiz, Perla Esperanza Rostro Hernández

El instrumento militar en la política internacional de los países sudamericanos

Michał Stelmach

**Ni defensa ni seguridad. El mito de la pesca ilegal china en el Mar Argentino
y la implementación de una política interagencial**

Sergio Gabriel Eissa

**Un caso de cooperación entre Defensa y Relaciones Exteriores. La resolución
del conflicto internacional por la retención del buque escuela de la Armada Argentina en Ghana**

Federico Lorenc Valcarce, Facundo Solanas

**La política exterior de la Argentina contemporánea. Entre la búsqueda de autonomía
y la aceptación del lugar subordinado**

Damián Paikin