

## Seguridad e intereses marítimos

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

---

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

URVIO está incluida en los siguientes índices, bases de datos y catálogos:

- Emerging Sources Citation Index (ESCI). Índice del Master Journal List de Thomson Reuters.
- SciELO Ecuador. Biblioteca electrónica.
- Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal.
- ERIH PLUS, European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences. Índice de referencias.
- JournalTOCS. Base de datos.
- Directory of Research Journals Indexing (DRJI). Directorio.
- Actualidad Iberoamericana. Índice internacional de revistas.
- CLASE, Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. Base de datos bibliográfica.
- Directorio LATINDEX, Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- DIALNET, Universidad de La Rioja. Plataforma de recursos y servicios documentales.
- EBSCO. Base de datos de investigación.
- FLACSO-ANDES, Centro digital de vanguardia para la investigación en ciencias sociales - Región Andina y América Latina - FLACSO, Ecuador. Plataforma y repositorio.
- REDIB, Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. Plataforma.
- MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas). Base de datos.
- LatAm Studies. Estudios Latinoamericanos. Base de datos.
- Google académico. Buscador especializado en documentación académica y científica.



URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad  
Número 27, mayo 2020  
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación electrónica semestral de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista constituye un espacio para la reflexión crítica, el debate, la actualización de conocimientos, la investigación y la consulta sobre temas vinculados con la seguridad, el delito organizado, la inteligencia y las políticas públicas sobre seguridad en la región.

**Disponible en:**

<http://revistas.flacsoandes.edu.ec/index.php/URVIO>

<http://www.flacsoandes.org/urvio/principal.php?idtipocontenido=13>

**Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en Urvio #27**

- Número de trabajos recibidos: 10 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 70%
- Índice de rechazo de manuscritos: 30%.
- Número de revisores internacionales: 21
- Número de revisores nacionales: 2
- Número total de revisores por países: 6 (Argentina, México, España y Ecuador).
- Internacionalización de autores: 5 países (Argentina, Ecuador, España).

**Redes sociales**

 @revistaurvio

 @revista\_URVIO

 Blog: <https://revistaurvio.wordpress.com/>

 Academia.edu: <https://flacso.academia.edu/RevistaUrvio>



**FLACSO**  
ECUADOR



**RELASEDOR**  
*Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad  
y Delincuencia Organizada*

El Comité Editorial de URVIO decidirá la publicación o no de los trabajos recibidos, sobre los cuales no se comprometerá a mantener correspondencia. Los artículos serán sometidos a la evaluación de expertos mediante el sistema de doble ciego. Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de sus autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

**Editor Jefe (Editor in Chief)**

Dr. Fredy Rivera Vélez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador

**Editor Asociado (Associate Editor)**

- Dra. Grace Jaramillo, University of British Columbia, Canadá.
- Mg. Liosday Landaburo Sánchez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador.

**Asistente Editorial (Editorial Assitant)**

Mg. Martin Scarpacci, Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil

**Consejo Científico Internacional  
(International Scientific Council)**

- Dra. Adele Norris, University of Waikato, Nueva Zelanda.
- Dr. Alejandra Otamendi, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Gustavo Díaz Matey, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sara Makowski Muchnik, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.
- Dr. Marco Cepik, Universidad Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil.
- Dra. Julia Pulido Gragera, Universidad Europea de Madrid, España.
- Dr. Markus Gottsbacher, Universidad de Viena, Austria.
- Dr. Andrés de Castro García, University of Kurdistan Hewler, Iraq.
- Dr. Daniel Pontón, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador.
- Dr. Haluk Karadag, Universidad de Baskent, Turquía.

**Consejo Internacional de Revisores  
(International Review Board)**

- Dr. Geoffrey Pleyers, Universidad de Lovaina, Bélgica.
- Dr. Marco Méndez, Universidad Nacional de Costa Rica, Costa Rica.
- Dra. Karina Mouzo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

- Dr. Cristián Doña-Reveco, University of Nebraska at Omaha, Estados Unidos.
- Dra. Ana J. Bengoa, Universidad de Valparaíso, Chile.
- Dra. Gracia M. Imberton, Universidad Autónoma de Chiapas, México.
- Dr. Guillem Colom, Universidad Pablo de Olavide, España.
- Dr. Carlos Brito, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Mg. Nicolás Alvarez, Center for Higher National Studies, Ministry of Defense, Uruguay.
- Dr. Lester Cabrera, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
- Dr. Iván Poczynok, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dra. Carolina Sancho, Universidad Autónoma de Chile, Chile.
- Dra. Ainhoa Vásquez, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra.(c) Nelly E. Reséndiz, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr.(c) Daniel Sansó-Rubert, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Dra. Laura Loeza, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dra. María Eva Muzzopappa, Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
- Dra. Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.
- Dra.(c) Liudmila Morales Alfonso, Universidad de Salamanca, España.
- Dr. Juan Antonio Rodríguez, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra(c). Viviana García Pinzón, Universidad de Marburg, Alemania.
- Dra. Jenny Torres Olmedo, Escuela Politécnica Nacional, Ecuador.
- Dra. Tania Rodríguez Morales, Universidad de Santo Tomás, Colombia.
- Dra. Alma Trejo Peña, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Juan Carlos Sandoval, Universidad de Alicante, España.
- Dra. Alice Martini, Scuola Superiore Sant'Anna, Italia.
- Dra. Evelyn Louyse Godoy Postigo, Universidade Federal de São Carlos, Brasil.
- Dr. Pedro Díaz Polanco, Universidad Austral, Chile.

- Dr. Freddy Crespo, Universidad de los Andes, Venezuela.
- Dra. Rita Gradaílle Pernas, Universidad de Santiago de Compostela, España.
- Mg. Alejandro Romero Miranda, Universidad La República, Chile.
- Dr. Sergio Gabriel Eissa, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Dr. Luis Ignacio García Sigman, Universidad de Belgrano, Argentina.
- Dr(c). Luiz Coimbra, Organización de Estados Americanos (OEA), Estados Unidos.
- Dra. Beverly Estela Castillo Herrera, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.
- Dr. Sergio Salazar Araya, Universidad de Costa Rica.
- Dra. Mariana Albuquerque Dantas, Universidade Federal Rural de Pernambuco, Brasil.
- Dr. Johan Avendaño Arias, Universidad Nacional de Colombia.
- Dra. Roberta Camineiro Baggio, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil.
- Dra. María Eugenia Suárez de Garay, Universidade de Guadalajara, México.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Salford, Reino Unido
- Dra. Imilse Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Dr. Víctor Brangier, Centro de Estudios Históricos, Universidad Bernardo O' Higgins, Chile.

**Redes y Consejo Técnico  
(Social Media and Technical Board)**

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.

**Edición de estilo**

- Alas Letras Consultoría Académica

**Imagen de portada y carátulas**

- Ileri Ceja Cárdenas y Martín Scarpacci

**Diagramación**

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

**Consulta sobre envío de artículos:**

revistaurvio@flacso.edu.ec

**Dirección**

FLACSO, sede Ecuador  
Calle Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro.  
Quito, Ecuador  
www.flacso.edu.ec  
Telf.: (593 2) 2946800, extensión 3673

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELA SEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

## Tema central

---

- La libertad de navegación en entredicho: los nuevos desafíos globales y el caso de América del Sur ..... 8-24  
*Silvana Laura Elizondo*
- Proyección de los intereses de la Unión Europea en el océano Índico: una cuestión geoestratégica ..... 25-41  
*Concepción Anguita Olmedo y Alberto Sánchez Expósito*
- El caso de las islas Senkaku como paradigma de zona gris ..... 42-56  
*Josep Baqués*
- China: gran estrategia y poder marítimo en la era de Xi Jinping ..... 57-72  
*Daniel García Sanz*

## Misceláneo

---

- Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019) ..... 74-93  
*Anabella Estela Busso y Luis Maximiliano Barreto*
- Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017) ..... 94-110  
*Andrea Aguirre Salas, Typhaine Léon y Nadia Ribadeneira*

## Estudios Globales

---

- El aporte de Edwin Sutherland al análisis del crimen económico global ..... 112-124  
*Daniel Pontón*
- Política editorial ..... 125-132

# URVIO

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)  
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2020 - No. 27

## Central topic

---

- Freedom of Navigation in Question: Emerging Global Challenges and the South American case ..... 8-24  
*Silvana Laura Elizondo*
- Projection of the Interests of the European Union in the Indian Ocean: A Geostrategic Issue ..... 25-41  
*Concepción Anguila Olmedo y Alberto Sánchez Expósito*
- The Case of the Senkaku Islands as a Paradigm of Gray Zone. .... 42-56  
*Josep Baqués*
- China: Grand Strategy and Seapower in the Xi Jinping Era ..... 57-72  
*Daniel García Sanz*

## Miscellaneous

---

- Foreign and Defense Policy in Argentina. From the Kirchner Governments to Mauricio Macri (2003-2019) ..... 74-93  
*Anabella Estela Busso y Luis Maximiliano Barreto*
- Penitentiary System and Penalized Population During the “Revolución Ciudadana” Decade (2007-2017) ..... 94-110  
*Andrea Aguirre Salas, Typhaine Léon y Nadia Ribadeneira*

## Global Studies

---

- The Contribution of Edwin Sutherland to the Analysis of Global Economic Crime ... 112-124  
*Daniel Pontón*
- Política editorial ..... 125-132



Tema central

# La libertad de navegación en entredicho: los nuevos desafíos globales y el caso de América del Sur

## *Freedom of Navigation in Question: Emerging Global Challenges and the South American case*

Silvana Laura Elizondo<sup>1</sup>

*Recibido: 13 de enero de 2020*

*Aceptado: 7 de marzo de 2020*

*Publicado: 4 de mayo de 2020*

### Resumen

Estados Unidos creó en 1979 el Programa de Libertad de Navegación, un mecanismo diplomático y militar para objetar lo que considera reclamos de jurisdicciones marítimas excesivas de los Estados ribereños, con el propósito de asegurar una interpretación del Derecho del Mar que garantice la movilidad de su flota. El objetivo del presente artículo es analizar la evolución reciente del Programa y las dinámicas de su aplicación en América del Sur. Para ello, se estudiarán documentos de los Departamentos de Estado y Defensa de EEUU, escasamente explorados en la región, que definen la perspectiva de ese país sobre la libertad de navegación, los supuestos “reclamos excesivos” de los países ribereños, y la evolución de las operaciones militares vinculadas al Programa, en particular en América del Sur. Se concluye que desde 2009 EEUU ha tendido a una aplicación menos neutral del Programa en América del Sur como respuesta a la consolidación del regionalismo sudamericano, un fenómeno que también podemos ver hoy en otros escenarios como el del Mar del Sur de China.

**Palabras clave:** aguas territoriales; América del Sur; defensa; Derecho del Mar; Estados Unidos; tensiones internacionales

### Abstract

The United States established in 1979 the Freedom of Navigation Program, a diplomatic and military mechanism that challenges excessive maritime claims from coastal states, in order to reassure an interpretation of the Law of the Sea that would guarantee the mobility of its fleet. The purpose of this paper is to analyze the recent evolution of the Program and its application in South America. Documents from the US Departments of State and Defense, barely studied in the region, that define the US perspective of freedom of navigation are analyzed, as well

<sup>1</sup> Sede de Investigación y Estudios Estratégicos de la Armada Argentina, Argentina, Silvana\_elizondo@hotmail.com,  [orcid.org/0000-0001-7416-1796](https://orcid.org/0000-0001-7416-1796). Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de la autora y no representan la posición de la Armada Argentina.



as the supposed “excessive claims” of the coastal countries and the evolution of the military operations associated with the Program, particularly in South America. The study concludes that since 2009 the US has shifted towards a less neutral application of the Program in South America as a response to the consolidation of southamerican regionalism, a phenomenon that we can see today in other scenarios such as the South China Sea.

**Keywords:** defense; international tensions; Law of the Sea; South America; territorial waters; United States

## Introducción

Las transformaciones del sistema internacional, marcadas especialmente por el ascenso de China, el resurgimiento de Rusia y el debilitamiento de la hegemonía norteamericana, han vuelto a poner en discusión el alcance de la libertad de navegación en los espacios marítimos. El tránsito libre y seguro a través de los mares es la base de la globalización económica y constituye el espacio principal desde el que Estados Unidos (EEUU) ejerce su influencia sobre el mundo desde la posguerra, desplegando lo que Barry Posen (2003) denomina el “comando de los comunes”. Un comando que está hoy en entredicho por el ascenso de potencias revisionistas, que proponen interpretaciones de las reglas de juego acordes a sus nuevos recursos de poder.

Esta nueva etapa de competencia reedita el debate entre los enfoques territorialistas del mar, que buscan maximizar los derechos de los Estados ribereños, y los internacionalistas, que sostienen una interpretación amplia de la libertad de los mares. EEUU, representante de la perspectiva internacionalista, ve con preocupación el ascenso de potencias con amplios litorales marítimos, que sostienen enfoques

territorialistas sobre el mar (Oxman 2006; Kraska y Pedrozo 2013).

No se trata de una preocupación nueva. Desde 1979, EEUU implementa el Programa de Libertad de Navegación, mecanismo que establece una serie de procedimientos diplomáticos y militares destinados a evitar la aquiescencia respecto de las normas y prácticas de los Estados ribereños que puedan limitar su proyección. El Programa establece las Operaciones de Libertad de Navegación (OLN, FONOP por su sigla en inglés), operaciones asertivas que desafían lo que EEUU considera “reclamos excesivos”.<sup>2</sup> El fenómeno novedoso de los últimos años es que las potencias emergentes se animan a desafiar la perspectiva norteamericana sobre las reglas de juego en el mar, especialmente en su periferia cercana, y ya no aceptan de manera pasiva las operaciones asertivas de ese país. En modo respuesta, las OLN de EEUU se transforman al ritmo de las tensiones y se convierten en uno de los principales termómetros de la competencia entre potencias.

América del Sur, pionera en el desarrollo de conceptos clave del Derecho Internacional del Mar (García Amador 1976), no queda al margen de los cambios. La región ha sido objeto de decenas de operaciones de libertad de navegación de EEUU a lo largo de los últimos 50 años, con la protesta de diferentes “reclamos excesivos”. El estudio sistemático de las OLN en América del Sur, un tema que no parece haber sido trabajado con anterioridad, aporta importantes elementos para evaluar la transformación de la herramienta, en consonancia con los cambios que se presentan en los escenarios más activos.

<sup>2</sup> El concepto de “reclamo excesivo” será utilizado entre comillas a lo largo del texto, para denotar que refleja la perspectiva estadounidense de la cuestión, que es la que está documentada en las fuentes analizadas.

En ese contexto, el objetivo del presente artículo es analizar los desafíos que implican los cambios en el sistema internacional para la concepción de EEUU sobre la libertad de navegación, expresada en el Programa de Libertad de Navegación, y las manifestaciones de esa evolución para América del Sur. Para ello, en un primer apartado presentamos las perspectivas conceptuales sobre la libertad de los mares, y cómo estas se expresan en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM). En un segundo apartado analizamos la lectura que EEUU hace de estos derechos, su definición de “reclamos excesivos” y la evolución del Programa de Libertad de Navegación. Consideramos los desarrollos más recientes del Programa, destinados a enfrentar perspectivas revisionistas, sobre todo de China. En el tercer apartado observamos la aplicación del Programa en América del Sur, a partir del estudio de los documentos del Departamento de Defensa, analizando la naturaleza de los reclamos de EEUU y la evolución en la implementación de operaciones asertivas.

Aspiramos a demostrar a través de esta investigación que la redefinición reciente de las dinámicas del Programa de Libertad de Navegación de EEUU, originada en el ascenso de potencias territorialistas, tiene manifestaciones tempranas en los cambios en las OLN desarrolladas en América del Sur.

## Encuadre teórico y duelo de perspectivas

El abordaje teórico de la libertad de navegación en la estrategia estadounidense responde en la mayoría de los análisis a la tradición realista, que supone que la norma es relevante solo en la medida en que refleja los inte-

reses de los Estados poderosos (Morgenthau y Thompson 1985, 296). Desde esa perspectiva, resulta válido ejercer poder militar unilateral para su cumplimiento. Asimismo, los cambios en el poder conllevarían cambios en las reglas de juego. La tradición teórica liberal también aporta elementos de interés, al sostener que el establecimiento de reglas por medio de regímenes es beneficioso para los Estados, ya que mitiga la anarquía del sistema y reduce la incertidumbre (Keohane 1993). Esto explica los compromisos de los Estados para balancear intereses en el marco de la Tercera Conferencia de Derecho del Mar y la disposición de los actores revisionistas a preservar los fundamentos del régimen actual, aunque planteando diferencias interpretativas en los márgenes.

El diálogo entre el poder y la norma se encuentra ya en las primeras formulaciones sistemáticas sobre el Derecho del Mar, que contrapuso en el siglo XVII los intereses de expansión holandeses con los postulados peninsulares sobre los derechos derivados de las bulas papales. El holandés Hugo Grocio, que encarna desde entonces las perspectivas internacionalistas, sostuvo la idea del *mare liberum* (mar libre), es decir, que el mar no puede ser objeto de apropiación, mientras el británico John Selden pasó a la historia como referente de las interpretaciones territorialistas, al defender el concepto de *mare clausum*: el mar es de quien lo domina (Aceves 1996). Las dos posiciones polares alcanzaron diferentes puntos de equilibrio a lo largo del siglo XX. Derivaron en el enfoque zonal que hoy sostiene la CNUDM: cada espacio marítimo presenta un balance particular entre los intereses territorialistas, generalmente focalizados en los recursos, y los internacionalistas, centrados en la libertad de navegación.

## La libertad de navegación en la CNUDM

Aunque no se encuentra definida en la Convención, puede entenderse que la libertad de navegación es, en su forma más elemental, el derecho de un buque o una aeronave a transitar por un dominio marítimo y a conducir operaciones durante dicho tránsito (Houck y Anderson 2014, 441). Mientras la libertad de navegación del tráfico marítimo comercial no presenta mayores problemas de interpretación, surgen divergencias cuando hablamos de la libertad de navegación de buques militares y auxiliares, buques con carga altamente radiactiva y el sobrevuelo de aviones militares.

La CNUDM (1982) considera la libertad de navegación como una de las cinco libertades de la alta mar, sin establecer restricciones en dicho espacio (Art. 87). En la Zona Económica Exclusiva (ZEE), en cambio, la libertad de navegación es materia de debate, ya que el artículo 58 ha sido interpretado de manera divergente por los Estados (Elizondo, Turca y Verly 2015). Para EEUU, todas las actividades militares están permitidas en la ZEE en el marco de los derechos residuales, tomando “debida consideración” de los derechos de los ribereños (Kraska y Pedrozo 2013), mientras otros Estados entienden que solo están consagradas las libertades explicitadas en dicho artículo.

En el mar territorial, la CNUDM establece el derecho de paso inocente para buques extranjeros. Para ser inocente, el paso debe ser rápido e ininterrumpido, y los buques deben abstenerse de realizar actividades que se consideran perjudiciales para la paz (Art. 19). En dicho espacio, el Estado ribereño puede restringir la libertad de navegación por cuestiones de seguridad (Art. 25.3) y limitar las

actividades militares de terceros. También se encuentra regulada la libertad de navegación en los estrechos (Art. 38) y en las aguas archipelágicas (Art. 53), de relevancia clave en las rutas mundiales, por constituir verdaderos puntos de estrangulamiento.

La interpretación sobre los criterios establecidos por la CNUDM para delimitar las jurisdicciones marítimas también puede afectar la libertad de navegación, al afectar los límites de cada espacio. Entre ellos, la Convención permite líneas de base rectas solo para algunos tipos de costas (Art. 7); establece criterios para la demarcación de bahías, respetando la existencia de bahías “históricas” (Art.10); define los espacios jurisdiccionales que corresponden a las islas, rocas y elevaciones en bajamar (Art.121); establece que solo los Estados conformados enteramente por islas pueden establecer líneas de base rectas archipelágicas (Art. 46 a 53), entre otras consideraciones. La CNUDM no permite ningún tipo de reservas y excepciones (Art. 309), pero admite declaraciones, que son utilizadas por los Estados para señalar aspectos de interés (Art. 310). La mayoría de lo que EEUU considera “reclamos excesivos” se corresponde con pronunciamientos realizados en ese marco.

En síntesis, la CNUDM define con cierto detalle el alcance de la libertad de navegación para la alta mar, el mar territorial, los estrechos y las aguas archipelágicas, y se presentan en la ZEE interpretaciones divergentes sobre el alcance de las actividades militares permitidas. No obstante, EEUU alega que los Estados ribereños hacen un uso excesivo de esos derechos en todos los espacios marítimos, avanzando más allá de lo establecido por la Convención y poniendo en riesgo la libertad de navegación.

## La libertad de navegación desde la perspectiva de EEUU

La libertad de navegación es, para EEUU, el concepto sobre el cual se asientan los “derechos operacionales” esenciales de su estrategia de defensa, que son aquellos que permiten la movilidad, la presencia y el alistamiento de su Armada en el mundo. Para mantener su liderazgo, EEUU necesita que estos derechos operacionales estén respaldados por la ley internacional y no queden al arbitrio de los Estados ribereños (Galdorisi 1998). Es por ello que fue muy activo en asentar jurídicamente su perspectiva durante las discusiones de la Tercera Conferencia de Derecho del Mar.

Aunque todavía no ha firmado la CNUDM, tema que es cuestión de debate permanente, EEUU sostiene en la *Statement on United States Oceans Policy* (U.S. Navy Judge Advocate General's Corps 1983) que la Convención “contiene disposiciones con respecto a los usos tradicionales de los océanos que generalmente confirman la ley y práctica marítima existentes y equilibran de manera justa los intereses de todos los Estados”. Explicita en dicho documento que acepta el balance previsto en la Convención sobre usos tradicionales del mar, como navegación y sobrevuelo, y anuncia que ejercerá y afirmará estos derechos en todo el mundo.

Los documentos oficiales estadounidenses definen la libertad de navegación como el conjunto de “derechos, libertades y usos legales del mar y del espacio aéreo, incluyendo buques y aeronaves militares, reconocidos por el derecho internacional” (U.S. Department of Defense 2015, 2). Esos derechos son usualmente desafiados por los llamados “reclamos excesivos” de los países ribereños (Roach y Smith 2012), asociados con los conceptos de

“jurisdicción rampante” y nacionalismo marítimo, que buscarían restringir la operación de Armadas de terceros países en espacios jurisdiccionales (Oxman 2006; Kaye 2006; Dutton 2010; Kraska y Pedrozo 2013). Galdorisi (1998, 76) identifica tres tipos de conflictos generados por “reclamos excesivos” de los ribereños que afectan a la Armada de EEUU: aquellos que limitan la movilidad, los que obstruyen la presencia y los que impiden el alistamiento.

Los que afectan la movilidad de las fuerzas expedicionarias, especialmente los grupos de portaaviones y grupos anfibios, son aquellos que restringen el paso inocente en mar territorial, el paso en tránsito a través de los estrechos (buques y aeronaves) y el paso a través de aguas archipelágicas en los términos de la Parte IV de la CNUDM. EEUU objeta, en tal sentido, los pedidos de notificación o permiso previo y aquellas observaciones relacionadas con el tipo de carga, la propulsión o el tipo de armamento de los buques.

EEUU también entiende que la presencia permanente de su Armada en el mundo puede ser afectada por la delimitación de zonas marítimas. Los “reclamos excesivos” más habituales son las reclamaciones de aguas históricas no reconocidas; las líneas base inadecuadas para medir la anchura del mar territorial y otras zonas marítimas; las reclamaciones de mar territorial superior a 12 millas marinas y, más recientemente, las reclamaciones de jurisdicciones marítimas de islas artificiales construidas sobre elevaciones de baja marea.

En tercer lugar, EEUU se ha asegurado que estén amparadas en la CNUDM sus actividades de alistamiento, lo cual permite que las tropas desplegadas globalmente estén listas para el combate en todo tiempo. Para realizar operaciones complejas de entrenamiento en

forma permanente, EEUU objeta toda restricción a actividades militares, de sobrevuelo y relevamientos hidrográficos en la ZEE, así como otras reivindicaciones tales como zonas de seguridad más allá de las 12 millas, no relacionadas con los recursos.

EEUU considera que esos derechos están claramente definidos en la CNUDM. No obstante, son más de 60 los Estados que reciben acusaciones de “reclamos excesivos”, tanto aliados como adversarios de Washington. De acuerdo con Roach y Smith (2012), quienes actualizan en forma permanente los “reclamos excesivos” en el marco de la oficina del *Oceans Policy Advisor* del Departamento de Defensa, la situación actual sobre algunos de los reclamos es la siguiente. Más de 40 Estados solicitan autorización o aviso previo para el paso inocente de buques de guerra en el mar territorial (Roach y Smith 2012, 250); cinco países reclaman un mar territorial de 200 millas (148); 17 Estados reclaman el derecho a ampliar la competencia de los derechos en la zona contigua para la protección de los intereses de seguridad nacional (157); 17 países no permiten ejercicios militares extranjeros en sus ZEE (167); 22 Estados han reclamado el estatus de archipelágicos y otros seis lo reclaman para grupos extraterritoriales de islas (216) y seis Estados aplican requisitos especiales para el paso inocente de buques de guerra nucleares y auxiliares navales que llevan armas nucleares (259).

Aunque hasta el momento esas prácticas no constituyen costumbre internacional, la tendencia es favorable a los enfoques territorialistas (Kaye 2006). La preocupación de EEUU sobre un posible cambio de paradigma del Derecho del Mar llevó a la temprana creación del Programa de Libertad de Navegación, durante los debates de la actual CNUDM.

## El Programa de Libertad de Navegación de EEUU

El Programa de Libertad de Navegación de EEUU fue creado en 1979, cuando el país comenzó a ver con preocupación la multiplicación de posturas territorialistas, principalmente de Estados latinoamericanos y africanos. Encabezado por los Departamentos de Estado y de Defensa, el Programa busca evitar la aquiescencia sobre interpretaciones de la CNUDM no ajustadas a la visión de EEUU a través de la objeción persistente (Aceves 1996).

El Programa consta de dos elementos centrales: el diplomático y el operacional. Este último consiste en enviar buques militares a diferentes países a “mostrar la bandera”, con el único objetivo de desconocer las restricciones consideradas excesivas. Lejos de ser un programa secreto, las operaciones buscan ser visibilizadas y son realizadas de manera “no amenazadora”, acompañadas de una *démarche* diplomática. Son denominadas “asertivas” porque tienen el propósito de ejercer presión y enviar un mensaje de manera firme. No reflejan una toma de posición respecto de eventuales conflictos jurisdiccionales.

EEUU realiza más de diez operaciones de libertad de navegación al año, en más de 35 países, amigos y rivales, en forma rutinaria. Algunas particularmente sensibles son aprobadas por el presidente o el jefe del Estado Mayor Conjunto. Las operaciones se realizan de acuerdo con el *Maritime Claims Reference Manual*, elaborado por el representante del *Ocean Policy Affairs* del Departamento de Defensa, con base en la investigación sobre *Limits of the Seas* del Departamento de Estado. Anualmente, el Departamento de Defensa de EEUU publica el listado de operaciones en su *Annual Freedom of*

### Mapa 1. Localización de las Operaciones de Libertad de Navegación entre 1991 y 2016



Fuente: *Lowy Institute*. 2017.

*Navigation Report*, aunque no da detalles sobre estas. La información es de acceso público y se actualiza periódicamente.

Como evidencia el mapa 1, elaborado por el *Lowy Institute* de Australia, Asia ha sido el escenario más frecuente de OLN.

Aunque lleva más de cuatro décadas de funcionamiento, el Programa no cuenta con pleno consenso dentro de EEUU. Algunos críticos consideran que su legitimidad es frágil, al no ser el país uno de los firmantes de la CNUDM. También señalan el costo político y económico que ocasiona el carácter unilateral del Programa. EEUU aborda el tema en forma radial, sin propiciar la participación de ningún mecanismo de los establecidos en la CNUDM. Asume los costos de investigación, diplomáticos y operacionales, se erige como juez y se ocupa de la aplicación de sus observaciones (Etzioni 2016). Además, los críticos advierten sobre el riesgo de escalada. Se ha llegado a enfrentamientos serios (Golfo de Sidra en 1986, Mar Negro en 1988 y Golfo Pérsico en 2008), un riesgo hoy evidente en el Mar del Sur de China.

En contraste con esos argumentos, numerosos analistas entienden que la asociación entre derecho internacional y estrategia que fundamenta el Programa de Libertad de Navegación es esencial para que EEUU pueda preservar su condición hegemónica.

### Evolución reciente de las OLN

Aunque el predominio militar global de EEUU es aún indiscutido, las potencias emergentes se hacen fuertes en su periferia cercana y desafían los intentos de imponer su perspectiva sobre la interpretación de la CNUDM. El Mar Negro, el Mar de Azov, el Báltico, el Ártico y el Golfo Pérsico constituyen escenarios de escaramuzas y provocaciones permanentes, que ponen en riesgo la libertad de navegación de EEUU y sus aliados.

Un párrafo aparte merecen las acciones de China en sus mares más próximos, que han puesto en juego la naturaleza misma de las OLN. De acuerdo con la perspectiva de EEUU, China sostiene “reclamos excesivos” que limitan las operaciones navales en todos sus espacios marítimos. EEUU responde con una concentración creciente de operaciones allí: ha realizado 19 OLN entre 2015 y 2019 en el Mar del Sur de China, cuatro durante la administración de Obama y 15 con el presidente Trump. En general, estas han buscado ejercer el paso inocente por mar territorial sin notificación previa, cuestionar las líneas de base rectas en las Islas Paracelso y realizar operaciones de alta mar alrededor de formaciones a las que no le corresponde mar territorial, como las elevaciones en bajamar sobre las que se han construido islas artificiales (*Mischief Reef*).

China, por su parte, ha renovado la vocación de proyección marítima que supo desplegar en el siglo XV, con las expediciones de Zeng He hasta las costas africanas. Aunque tradicionalmente ha sido considerada una potencia continental, se encuentra desarrollando una armada de agua azules de alcance global, que reclama libertad de navegación. Así, al mismo tiempo que acusa a EEUU por la militarización del Mar del Sur de China, realiza

tareas de inteligencia en las ZEE de Alaska y Australia (2017), ejerce el paso inocente sin notificación por el Mar de Barents (2015) y despliega distintas actividades militares en los mares del mundo (Kuok 2016; Pham 2017). Para responder a las acusaciones de ambigüedad y doble estándar, se escuda en una supuesta brecha de capacidades y escala, que cada vez es menos creíble en vista del veloz desarrollo tecnológico de la Armada china.

En el marco de ese juego de contradicciones y ambigüedades, EEUU ha visto en las OLN una herramienta para enviar mensajes asociados con otras agendas, como la negociación con Corea del Norte o la disputa comercial. El uso de las OLN como un elemento embebido en la competencia interhegemónica, con un ritmo ligado a otros temas de la agenda bilateral, ha contribuido a debilitar la credibilidad global de la herramienta. Por otro lado, las OLN, que han operado como un disuasivo, más que como un correctivo, se convirtieron en una forma de comunicación demasiado blanda para generar cambios en el terreno y son vistas como acciones políticas por los actores afectados (Cooper y Poling 2019; Elizondo 2019).

## Los países sudamericanos y las jurisdicciones marítimas

Los países latinoamericanos, y algunos sudamericanos en particular, fueron grandes innovadores en materia del Derecho del Mar en la temprana posguerra. Según García Amador (1976, 13), “la contribución de los países latinoamericanos (al Derecho del Mar) no tiene paralelo en ningún otro grupo de países o región”. Ferrero Costa (2013, 385) puntualiza la centralidad del aporte latinoamericano en

tres conceptos centrales: la ZEE de 200 millas como concepto *sui generis*, el alcance de la Plataforma Continental y la Zona como Patrimonio Común de la Humanidad.

La propuesta de un área marítima en la que el Estado ribereño se reserve los derechos exclusivos sobre los recursos surgió como una iniciativa latinoamericana. Avanzando sobre la Declaración Truman respecto a la Plataforma Continental de 1945, Argentina reclamó en 1946 el mar epicontinental, que no solo reservaba para el Estado ribereño los recursos de suelo y subsuelo, sino también los de la columna de agua suprayacente a la plataforma continental. La Declaración de Santiago (1952) de Chile, Perú y Ecuador consagraría este reclamo hasta las 200 millas marinas, independientemente de la extensión geográfica de la plataforma (Booth 1985, 16). El concepto, que sería incorporado a la CNUDM como Zona Económica Exclusiva, preserva el balance entre los recursos para los ribereños y la libertad de navegación para los Estados marítimos.

A pesar de esos logros, no todos los países sudamericanos apoyaron la Convención. Perú y Ecuador (hasta 2012) conservaron un mar territorial de 200 millas marinas, incompatible con la CNUDM, y Colombia y Venezuela estimaron que la Convención podía afectar delimitaciones marítimas pendientes, por lo cual no la ratificaron.

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay firmaron y ratificaron la CNUDM entre 1982 y 1997, y Ecuador lo hizo en 2012, realizando diferentes Declaraciones y Manifestaciones que se encuentran registradas en la Colección de Tratados de las Naciones Unidas (UN Treaty Collection 2019). Además, los países firmantes y no firmantes establecen en diferentes documentos el alcance de sus jurisdicciones marítimas y la regulación de las

actividades en el mar. Ese conjunto de documentos, de diferente jerarquía, es analizado en forma sistemática por el Departamento de Estado de EEUU, que elabora una ficha sobre “límites del mar” (LIS, por su sigla en inglés), país por país. En ella determina lo que considera “reclamos excesivos”. A partir de ese estudio, el Departamento de Defensa elabora el *Maritime Claims Reference Manual* (U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps 2018).

Dichos documentos constituyen la base del Programa de Libertad de Navegación. Dan fundamento a las protestas diplomáticas y a las operaciones asertivas. En tal sentido, solo reflejan la perspectiva estadounidense sobre las jurisdicciones marítimas. Queda pendiente para futuras investigaciones el análisis de las respuestas diplomáticas de los países de la región, de muy compleja recopilación. En consecuencia, las observaciones de los reportes por país del *Maritime Claims Reference Manual*, que sintetizamos a continuación, no implican ningún reconocimiento por parte de los países sudamericanos.

### La perspectiva estadounidense sobre los “reclamos excesivos” en América del Sur

En el caso de Argentina, que firmó la CNUDM en 1984 y la ratificó en 1995, el reporte es de 2016. En relación con los límites marítimos, EEUU objetó en 1963 la consideración de aguas históricas en la Declaración Conjunta de 1961 sobre el Río de La Plata, y no reconoció las líneas de base recta en los Golfos San Matías, Nuevo y San Jorge, reclamo que protestó en 1967.

Sobre el ejercicio de la libertad de navegación, el reporte sostiene que Argentina re-

quiere permiso previo para el paso de buques de guerra en mar territorial y por el Estrecho de Magallanes (*Argentine Navy Publication R-6-1- 921 and Argentine Navigation Course Manual*). EEUU protestó el reclamo en 1967 y realizó una OLN en 2011. Además, condujo OLN por el pedido de notificación previa en el Estrecho de Magallanes en 2009, 2011 y 2014 y protestó el “solo paso inocente” por el Estrecho en 2011. Es oportuno observar la naturaleza de las fuentes que utiliza EEUU para sostener la existencia de restricciones: no son documentos depositados ante Naciones Unidas, sino manuales de ceremonial y de navegación. El reporte observa además que, en 1995, Argentina estableció en sus Declaraciones ante la CNUDM que los buques con sustancias altamente radiactivas debían ser “adecuadamente regulados”, pero no se proveyeron detalles sobre su alcance.

Sobre Brasil, que firmó y ratificó la CNUDM en 1982, el reporte de 2013 afirma que restringe los ejercicios y maniobras militares en ZEE sin consentimiento. EEUU no reconoce esa restricción y protestó en 1983 y 1988. Realizó OLN en 1992, 2011, 2013 y 2015.

De Chile, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1997, el reporte de 2013 observa, sin comentarios, que el país establece reciprocidad en caso de restricciones en mar territorial. EEUU protestó en 1986 el reclamo de plataforma continental hasta las 350 millas marinas en las Islas de Pascua, Sala y Gómez, aún no sometida a la Comisión de Plataforma Continental. Por último, señala la introducción del concepto de Mar Presencial en 1991, pero no comenta.

En relación con Colombia, país que firmó la CNUDM en 1982, pero nunca la ratificó, el reporte de 2016 observa que requiere

autorización previa para buques de guerra, submarinos, barcos de propulsión nuclear y otros barcos en mar territorial, un reclamo que EEUU protestó en 2014. También protestó por el reclamo por líneas de base rectas excesivas en 1988 y realizó OLN en 1988 y 1996. Rechaza la autoridad sobre la zona contigua por razones ambientales y de seguridad (2013) y la ampliación de la zona contigua en ciertas áreas insulares del Caribe.

En el caso de Ecuador, el reporte de diciembre de 2017 considera la declaración realizada por ese país al firmar y ratificar la CNUDM en 2012. Hasta ese momento, Ecuador mantenía el reclamo de mar territorial de 200 millas marinas, más el espacio aéreo, como propiedad nacional. EEUU protestó el reclamo en 1967, 1986 y 1992. Condujo OLN en 1979, 1980, 1985-87, 1989-1994, 1999 y 2000. En 2012 revirtió el reclamo de mar territorial de 200 millas y estableció notificación previa y autorización para buques de guerra, auxiliares navales, otros buques o aeronaves en mar territorial. Además, requiere notificación previa y autorización a buques propulsados por energía nuclear o de transporte de materiales radiactivos, tóxicos peligrosos o sustancias nocivas y prohíbe ejercicios o maniobras militares de cualquier tipo en sus espacios marítimos. Esas restricciones aplican tanto al mar territorial como a la ZEE. EEUU no reconoce el reclamo y realizó OLN en 2017.

Respecto a los límites marítimos, EEUU no reconoce las líneas de base establecidas en 1971 en el continente y en el Archipiélago de Colón (Islas Galápagos). Protestó el reclamo en 1986 y realizó OLN en 2014. Tampoco reconoce el reclamo de plataforma continental extendida en Carnegie Ridge, que incluye Galápagos, el cual protestó en 1986. En la declaración de 2012, Ecuador sostiene que se

reserva el derecho de extender la plataforma continental hasta las 350 millas marinas en el archipiélago de Galápagos. EEUU señala en su reporte la ambigüedad en el fraseo de la declaración de 2012, donde sostiene el cumplimiento de los contenidos de la CNUDM, al tiempo que afirma que otros Estados deben cumplir con la normativa interna de Ecuador.

El reporte de 2014 sobre Guyana, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1993, contiene un número importante de reclamos en las diferentes jurisdicciones. En el mar territorial, exige notificación previa para el paso de buques de guerra. EEUU protestó el reclamo en 1982 y realizó una OLN en 1988. Protestó además un importante número de reclamos en 1982, entre los que se encuentran los siguientes: notificación previa al paso de buques con sustancias nucleares o altamente radiactivas; jurisdicción exclusiva sobre islas artificiales, instalaciones, estructuras y dispositivos; sobre investigación científica y sobre la protección del medio ambiente y el control de la contaminación en la plataforma continental; autoridad para designar áreas para el paso de buques extranjeros; permiso para el tendido de cables y tuberías y jurisdicción sobre el espacio aéreo sobre la ZEE.

En el caso de Perú, el reporte de 2014 consigna que no firmó ni ratificó la CNUDM, y mantiene hasta hoy el reclamo de mar territorial de 200 millas marinas que se estableciera en la Declaración sobre la Zona Marítima de Chile, Perú y Ecuador, de 1952. EEUU protestó el reclamo en 1948, 1986, 1987, 1988, 1992 y 2003. Realizó OLN en 1980, 1985 a 1988, 1990 a 1994 (sobrevuelos) y 2004. También objeta las líneas de base rectas excesivas, los reclamos excesivos en el espacio aéreo y las libertades de “comunicación internacional”.

Tabla 1. Principales observaciones realizadas por EEUU a los países sudamericanos

“Reclamo excesivo”	Arg	Bra	Chi	Col	Ecu	Guy	Perú	Sur	Uru	Ven
Notificación previa de paso por mar territorial	X			X	X	X				
Notificación de paso por estrecho	X									
Actividades militares en ZEE		X			X				X	X
Sobrevuelo ZEE						X	X			X
Transporte de sustancias radiactivas	X				X	X			X	
Seguridad de zonas especiales				X		X				X
Mar territorial 200 mn					(X)		X			
Aguas históricas	X								X	X
Líneas de base “excesivas”	X			X	X		X		X	X
Plataforma continental			X		X	X				
Otro			X		X	X			X	

Fuente: elaboración propia a partir del *Maritime Claims Reference Manual*, U.S. Navy Judge Advocate General's Corps (2018).

Resulta excepcional el caso de Surinam, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1998, ya que el reporte de 2014 no encuentra ningún reclamo excesivo.

En relación con Uruguay, que firmó la CNUDM en 1982 y la ratificó en 1992, el reporte de 2017 objeta las líneas de base rectas de la boca del Río de la Plata y el estado del Río de la Plata como aguas históricas, firmado por Argentina y Uruguay. Protestó el reclamo en 1963, 1970 y 2000. Tampoco reconoce el reclamo de que los ejercicios militares en ZEE estén sujetos a autorización previa y que se adopten requisitos especiales con respecto al paso inocente por el mar territorial para buques de guerra, barcos de propulsión nuclear y barcos que transportan material nuclear u otro inherentemente peligroso o sustancias nocivas. EEUU protestó ambos reclamos en 2000. Además, rechaza el derecho reclamado por Uruguay de cons-

truir, autorizar y regular instalaciones artificiales en la ZEE.

Finalmente, en el caso de Venezuela, que votó contra la CNUDM en 1982 y nunca la firmó, el reporte de 2016 establece reclamos sobre líneas de base rectas (protestado en 1989) y sobre la definición del Golfo de Venezuela como una bahía histórica. Además, Venezuela reclama permiso previo para operaciones militares dentro de su ZEE, reclamo que EEUU protestó en 2000. En 1989 había protestado el reclamo de jurisdicción para fines de control marítimo y policial, seguridad nacional y protección de los intereses nacionales en la zona contigua. Realizó OLN desde 1999 hasta 2001. En 2007, 2011 y 2014, Venezuela impugnó la presencia de aviones estadounidenses que operaban dentro de su *Flight Information Region* (FIR), alegando que necesitaban permiso previo (es decir, reclama permiso previo para operaciones militares dentro

de su ZEE). EEUU no reconoció ese reclamo y protestó en 2007, 2011 y 2014. Realizó OLN disputando el reclamo en 2014 y 2018.

Este desarrollo, sistematizado en la tabla 1, permite apreciar que las objeciones del Departamento de Defensa en la región son diversas y afectan tanto las definiciones de jurisdicciones marítimas como las posibles restricciones a la movilidad y el alistamiento pretendido por EEUU.

## Operaciones de Libertad de Navegación de EEUU en América del Sur

Los reclamos han sido acompañados por numerosas OLN en América del Sur, según se documenta en los estudios por país anteriormente citados y en los reportes anuales que el Departamento de Defensa publica desde 1991: *DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports*.<sup>3</sup> La información consignada en la tabla 2 reúne ambas fuentes, que presentan diferencias menores,<sup>4</sup> y la tabla 3, el total por países.

La información sobre los “reclamos excesivos” y las OLN en América del Sur puede ser analizada desde al menos tres puntos de vista: qué países han recibido más OLN; qué tipo de reclamo predomina y cómo ambos factores, países y tipo de reclamo, evolucionan a lo largo del tiempo. Si observamos los países que han recibido más OLN, resulta evidente la concentración en cinco: Perú, Ecuador, Venezuela, Argentina y Brasil. Son los tres primeros los más sometidos a estas operaciones.

<sup>3</sup> El reporte correspondiente a octubre de 2018-septiembre de 2019 no ha sido publicado hasta el 13 de enero de 2020.

<sup>4</sup> Algunas de ellas pueden obedecer a que el reporte anual de OLN responde al año fiscal, que se extiende entre octubre de un año y septiembre del siguiente.

Los reclamos objetados, en los casos de Perú y Ecuador, están centrados en el mar territorial de 200 millas marinas, con OLN constantes hasta 2005 (16 de un total de 43 en la región). Las preocupaciones sobre la delimitación de jurisdicciones fueron el centro de las protestas diplomáticas y las operaciones asertivas durante las primeras décadas del Programa en América del Sur.

A partir de 2009 cambiaron tanto los escenarios principales como los tipos de reclamos objetados. Las OLN fueron principalmente en los países del Atlántico: Argentina, Brasil y Venezuela. Comenzaron a predominar las operaciones relacionadas con la movilidad de la Armada estadounidense (supuesta notificación previa en mar territorial y paso por el Estrecho de Magallanes en Argentina) y su alistamiento (actividades militares en la ZEE en Brasil y Venezuela). Ecuador se mantuvo como escenario de OLN y continuó sumando reclamos territoriales y restricciones a actividades militares en ZEE.

Los documentos estadounidenses no justifican la selección de países y el tipo de reclamo, pero el estudio del recorte sudamericano permite identificar una correlación entre las OLN y los cambios en el entorno de seguridad, que matizarían el perfil técnico y neutral de las operaciones que enuncia la letra del Programa.

En el nivel global, fue el fortalecimiento de las potencias revisionistas el factor que volvió a revelar la importancia de las OLN para reafirmar un “comando de los comunes”. En el marco regional, los cambios en las OLN pueden interpretarse como parte de la respuesta de EEUU a las nuevas expresiones del regionalismo sudamericano posthegemónico (Riggirozzi y Tussie 2012). La UNASUR, creada en 2008, estaba impulsada por

Tabla 2. OLN en países sudamericanos según el Annual Freedom of Navigation (FON) Report

Año fiscal	País	Reclamo disputado
2018	Venezuela*	Permiso previo para operaciones militares en ZEE y Zona de Identificación Aérea (FIR)
2017	Ecuador*	Acciones y afirmaciones que indican notificación o permiso previos para sobrevuelo de aeronave estatal en ZEE
	Venezuela*	Permiso previo para sobrevuelo en ZEE o en Zona de Identificación Aérea (FIR)
2016	Brasil	Requerimiento de consentimiento para operaciones y maniobras militares en ZEE
	Venezuela*	Permiso previo para sobrevuelo en ZEE o en Zona de Identificación Aérea (FIR)
2015	Argentina	Notificación previa a buques de guerra extranjeros para entrada en mar territorial
2014	Argentina	Notificación previa a buques de guerra extranjeros para entrada en mar territorial
	Brasil	Autorización requerida para operaciones y maniobras militares en ZEE
	Ecuador	Líneas de base rectas excesivas
	Perú*	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela*	Permiso previo para sobrevuelo en ZEE o en Zona de Identificación Aérea (FIR)
2012-2013: no se registran OLN en la región		
2011	Argentina*	Notificación requerida a buques de guerra extranjeros para el tránsito en el Estrecho de Magallanes y para paso inocente en mar territorial
	Brasil*	Restricciones a operaciones y maniobras militares en ZEE
	Ecuador*	Reclamos excesivos en mar territorial y en el espacio aéreo nacional
2010: no se registran OLN en la región		
2009	Argentina	Notificación requerida a buques de guerra extranjeros para el tránsito en el Estrecho de Magallanes o en aproximación al mar territorial
2008-2006: no se registran OLN en la región		
2005	Ecuador*	Mar territorial de 200 mn
2004	Perú	Mar territorial de 200 mn
	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
2000-2003	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela*	Reclamo de zona de seguridad
2000	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela	Reclamo de zona de seguridad
1999	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Venezuela	Reclamo de zona de seguridad
1998-1995: no se registran OLN en la región		
1994	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn
1993	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn
1992	Brasil	Mar territorial de 200 mn
	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn
1991	Ecuador	Mar territorial de 200 mn
	Perú	Mar territorial de 200 mn

\*Aplica a "reclamos excesivos" múltiples

Fuente: elaboración propia con base en el *Annual Freedom of Navigation (FON) Report 1991-2018*, U.S. Department of Defense (2018).

gobiernos críticos de EEUU (principalmente los de Argentina, Brasil y Venezuela) y desplegó algunas iniciativas autonómicas a través

del Consejo de Defensa Sudamericano. Aunque el proyecto no prosperó según lo esperado, en su momento constituyó un factor de

Tabla 3. Cantidad de OLN por país

País	Año	Total
Argentina	2009 / 2011 / 2013 / 2014	4
Brasil	1992 / 2011 / 2013 / 2015	4
Ecuador	1991 y 1995 (5) / 1999 / 2000 (?) / 00-03(1) / 2004 / 2005 / 2011 / 2014 / 2017	12 o 13
Colombia	1988 / 1996 (no consignadas en Annual FON Reports)	2
Guyana	1988 (no consignada en Annual FON Reports)	1
Perú*	1980 / 1985 a 1988 (4) / 1990 a 1994 (5) / 2004 / 2014 (Annual FON Reports consigna 6)	12
Venezuela	1999-2001 (3) / 00-03 (1) / 2014 / 2016 / 2017 / 2018	8

\* Es oportuno consignar un confuso episodio ocurrido en 1992, en el que un militar norteamericano falleció cuando su avión fue atacado por cazas de Perú en la milla 175. Mientras algunos análisis vinculan el incidente con las OLN (Galdorisi 1998, 81), información alternativa sugiere que fue producto de un vuelo no autorizado en el marco de la lucha contra el narcotráfico (Nash 1992).

Fuente: elaboración propia con base en el *Maritime Claims Reference Manual* y el *Annual Freedom of Navigation (FON) Report*, U.S. Department of Defense (2018).

preocupación para EEUU. Esa expresión del regionalismo sudamericano, sumada al fortalecimiento de potencias revisionistas a escala global, son elementos a considerar a la hora de evaluar el giro del Programa de Libertad de Navegación de EEUU en América del Sur, que transitó de reclamos sobre aspectos territoriales en el Pacífico, entre 1991 y 2005, a reclamos relacionados con la movilidad de la Armada estadounidense, centrados en el Atlántico, a partir de 2009. Un factor adicional es la necesidad de asegurar la libertad de navegación de la Cuarta Flota de EEUU en las Américas, recreada en 2008.

A las suspicacias sobre la pretendida neutralidad del Programa contribuye el hecho de que países como Chile, Uruguay y Colombia, habitualmente más cercanos a Washington, no han sido escenarios de OLN, a pesar de que establecen supuestas restricciones.

Aunque se registran más de 40 operaciones en la región, ninguna de ellas ha sido rechazada en forma directa. Las OLN parecen

disiparse dentro de la complejidad de una relación continental que se mueve en el contrapunto de la hegemonía estadounidense, el discurso autonómico y las necesidades de asociación estratégica.

Por ahora, no hay en América del Sur potencias con la capacidad y la vocación de desafiar ese *statu quo*, pero es posible que la región tenga participación si se reabre la discusión jurídica que sustenta las tensiones. Un debate de tal naturaleza nos pondría frente al desafío de armonizar nuestras preferencias históricamente territorialistas y los impactos regionales de la competencia global.

## Conclusiones

La libertad de navegación, según la concibe el Programa analizado, es un concepto inescindible del modelo hegemónico de EEUU. En ese modelo, Washington ejerce el “comando de los comunes”, corriendo con los costos del

orden internacional y asegurándose reglas de juego favorables. Mantener la interpretación internacionalista de las reglas es la base de la movilidad global de su flota.

El ascenso de potencias con amplios litorales marítimos y aspiraciones de proyección global pone en discusión el arreglo, al favorecer las tendencias territorialistas. Pero la disputa sobre la interpretación dominante de la norma en los espacios ribereños se presenta aún en forma confusa y ambigua. En ese marco, las OLN se multiplican, se vinculan con las relaciones bilaterales, cambian sus modalidades, ceden en su pretensión de neutralidad y globalidad y juegan en las dinámicas competitivas regionales.

Hoy vemos cómo el Programa sufre modificaciones para dar respuestas estratégicas en la relación con China, pero esta tendencia ya había mostrado expresiones tempranas en América del Sur. Desde 2009 se evidenció en la región un cambio en la dinámica del Programa en dos sentidos. Por un lado, las OLN dejaron de poner el centro en las jurisdicciones marítimas “excesivas” y pasaron a focalizarse en aquellos reclamos que afectan la movilidad de la flota. Por otro lado, se redujeron de manera considerable las operaciones en el Pacífico y se multiplicaron en el Atlántico, hasta ese momento prácticamente sin OLN.

Entendemos que los dos factores de cambio están asociados con un reforzamiento de las pretensiones de autonomía impulsadas por los gobiernos de Brasil, Venezuela y Argentina, que por entonces se enmarcaban en el ascenso de Brasil como potencia emergente, y en la formación de UNASUR. Aunque ambos fenómenos tuvieron un recorrido por ahora trunco, las preocupaciones de EEUU se habían manifestado ya con una medida operacional como fue la recreación de la Cuarta Flota en 2008.

En el plano internacional, no podemos precisar aún las características del orden emergente. Pero en cualquier escenario, el alcance de la libertad de navegación seguirá siendo materia de disputa. Aunque el Derecho Internacional del Mar es hoy un cuerpo jurídico consolidado, con amplia legitimidad, aparecen procesos de cambio vinculados a la multiplicación de prácticas que vuelven a introducir en el debate académico el alcance de las interacciones entre el derecho y el poder. En ese marco, el alcance de la libertad de navegación dependerá de cómo se defina una eventual transición sistémica, que parece tener entre sus consecuencias de corto plazo la transformación del Programa de Libertad de Navegación, que va perdiendo su pretensión de neutralidad y tiende a convertirse en una herramienta más de la disputa geoestratégica.

## Bibliografía

- Aceves, William. 1996. “The Freedom of Navigation Program: A Study of the Relationship between Law and Politics”. *Hastings International and Comparative Law Review* 19 (2): 259-326. <http://bit.ly/2FyGVQL>
- Booth, Ken. 1985. *Law, Force and Diplomacy at Sea*. Estados Unidos: Routledge.
- CNUDM (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar). 1982. Montego Bay, 10 de diciembre. <http://bit.ly/2uzgND5>
- Cooper, Zack, y Gregory Poling. 2019. “America’s Freedom of Navigation Operations Are Lost at Sea”. *Foreign Policy*, January 8. <http://bit.ly/2TdUD3k>
- Dutton, Peter. 2010. “Military Activities in the EEZ: A U.S.-China Dialogue on Security and International Law in the

- Maritime Commons". *CMSI Red Books* 3. <http://bit.ly/37R5R21>
- Elizondo, Silvana, Claudia Turca, y Federico Verly. 2015. "Tensiones en la ZEE de China: los ejes del debate jurídico y sus posibles implicancias globales". *Boletín del Centro Naval* 841. <http://bit.ly/37TXZNj>
- Elizondo, Silvana. 2019. "Estrategia de zona gris y libertad de navegación: el caso del Mar del Sur de China". *Boletín del Centro Naval* 852 (CXXXVII).
- Etzioni, Amitai. 2016. "Freedom of Navigation Assertions: The United States as the World's Policeman". *Armed Forces & Society* 42 (3): 501-517. [doi.org/10.1177/0095327X15599635](https://doi.org/10.1177/0095327X15599635)
- Ferrero Costa, Eduardo. 2013. "Latin America and the Law of the Sea". En *Regions, Institutions, and Law of the Sea*, editado por Harry N. Scheiber y Jin-Hyun Paik, 383-411. Leiden: Brill/Nijhoff. [doi.org/10.1163/9789004220218\\_024](https://doi.org/10.1163/9789004220218_024)
- Galdorisi, George. 1998. "An Operational Perspective on the Law of the Sea". *Ocean Development & International Law* 29: 1,73-84. [doi.org/10.1080/00908329809546116](https://doi.org/10.1080/00908329809546116)
- García Amador, Francisco V. 1976. *América Latina y el Derecho del Mar*. Chile: Editorial Universitaria.
- Houck, James W., y Nicole M. Anderson. 2014. "The United States, China, and Freedom of Navigation in the South China Sea". *Washington University Global Studies Law Review* 13 (3): 441-452. <http://bit.ly/2T7ko5C>
- Kaye, Stuart. 2006. "Freedom of navigation in a post 9/11 world: security and creeping jurisdiction". En *The Law of the Sea Progress and Prospects*, editado por David Freestone, Richard Barnes y David Ong, 347-364. Oxford: Oxford University Press. <http://bit.ly/2QXLCJ6>
- Keohane, Robert. 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Argentina: GEL.
- Kraska, James, y Raul Pedrozo. 2013. *International Maritime Security Law*. Leiden: Brill/Nijhoff. [doi.org/10.1163/9789004233577](https://doi.org/10.1163/9789004233577)
- Kuok, Lynn. 2016. "The U.S. FON Program in the South China Sea: A Lawful and Necessary Response to China's Strategic Ambiguity". *East Asia Policy Paper* 9. <https://nus.edu/2QZHB6T>
- Lowy Institute. 2017. "History of Us Freedom of Navigation Operations. Australia", <http://bit.ly/2Fwk5sY>
- Morgenthau, Hans J., y Kenneth W. Thompson. 1985. *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*. Nueva York: Knopf.
- Nash, Nathaniel C. 1992. "Peru jets attack U.S. air transport". *New York Times*, 26 de abril. <https://nyti.ms/37QmkTY>
- Oxman, Bernard H. 2006. "The Territorial Temptation: A Siren Song at Sea". *The American Journal of International Law* 100 (4): 830-851.
- Pham, Tuan N. 2017. "Chinese Double Standards in the Maritime Domain". *The Diplomat*, 16 de Agosto. [https://bitlylink.com/any4T\\_](https://bitlylink.com/any4T_)
- Posen, Barry. 2003. "Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony". *International Security* 28 (1): 5-46. [doi.org/10.1162/016228803322427965](https://doi.org/10.1162/016228803322427965)
- Riggiozzi, Pía, y Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer.
- Roach, Ashley, y Robert Smith. 2012. *Excessive maritime claims*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

- U.S. Department of Defense. 2015. “The Asia-Pacific Maritime Security Strategy”, <http://bit.ly/2N9UvOu>
- U.S. Department of Defense. 2018. “DoD Annual Freedom of Navigation (FON) Reports. Under Secretary of Defense for Policy”, <http://bit.ly/39WaGJ2>
- U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps. 1983. “Statement on United States Oceans Policy”, <http://bit.ly/2QAeYyd>
- U.S. Navy Judge Advocate General’s Corps. 2018. “Maritime Claims Reference Manual”, <http://bit.ly/2QGggId>
- United Nations Treaty Collection. 2019. *Chapter XXI.6. United Nations Convention on the Law of the Sea. Declarations and Reservations*. Nueva York: United Nations Treaty Collection. <http://bit.ly/2NduMfc>

# Proyección de los intereses de la Unión Europea en el océano Índico: una cuestión geoestratégica

## *Projection of the Interests of the European Union in the Indian Ocean: A Geostrategic Issue*

Concepción Anguita Olmedo<sup>1</sup> y Alberto Sánchez Expósito<sup>2</sup>

*Recibido: 19 de enero de 2020*

*Aceptado: 7 de marzo de 2020*

*Publicado: 4 de mayo de 2020*

### Resumen

El océano Índico es un espacio en el que confluyen actividades comerciales internacionales con otras ilícitas, lo que convierte al Cuerno de África en una región de conflicto. El principal desafío en esa zona marítima estratégica es la piratería, que se ve favorecida por la falta de gobernanza, la pobreza, la desestructuración social y estatal, la corrupción y la sobreexplotación de recursos. Estos factores son comunes a todos los países del África oriental, e impiden que las distintas iniciativas de paz y progreso resulten viables. Pese a la disminución de la piratería en Somalia, como consecuencia de las intervenciones internacionales, la inestabilidad en la región persiste, lo que supone un riesgo para los intereses de los actores que desarrollan sus actividades en esa parte del mundo. La respuesta implementada hasta la fecha ha sido el despliegue militar para contener la piratería, ahora cuestionada por la disminución del riesgo. El objetivo del artículo es determinar si las acciones de la Unión Europea están guiadas por las amenazas a la seguridad marítima o si, por el contrario, suponen una proyección de sus propios intereses, en un juego de poder en el que la falta de presencia conllevaría la pérdida de influencia regional e internacional.

**Palabras clave:** defensa; piratería marítima; seguridad internacional; Somalia; Unión Europea

### Abstract

The Indian Ocean is a space in which international trading converge with illicit activities that convert the Horn of Africa into a region of conflict. The main challenge of this strategic maritime area is piracy, favoured by the lack of good governance, poverty, social and State restructuring, corruption as well as over-exploitation of resources. These factors, common to every country of eastern Africa, prevent various peace and progress initiatives from being viable.

<sup>1</sup> Universidad Complutense de Madrid, España, canguita@ucm.es,  [orcid.org/0000-0001-8594-2221](https://orcid.org/0000-0001-8594-2221)

<sup>2</sup> Capitán de Corbeta, Ministerio de Defensa, España, expoilb@hotmail.com,  [orcid.org/0000-0001-7886-0201](https://orcid.org/0000-0001-7886-0201)



Despite the decline in piracy in Somalia, as a result of international interventions, instability in the region persists, which poses a risk to the interests of the different actors operating in this part of the world. So far, the response to contain piracy has been the military deployment, now questioned by the reduction of the risk. The objective of this article is to determine whether the actions of the European Union are guided by the threats to maritime safety or if, on the contrary, they represent a projection of their own interests in a power game where the lack of presence would result in the loss of regional and international influence.

**Keywords:** defence; European Union; international security; maritime piracy; Somalia

## Introducción

Desde el punto de vista geoeconómico, el océano Índico constituye una zona marítima cardinal para el tránsito de mercancías. En él han surgido actividades ilícitas que amenazan no solo el comercio marítimo, uno de los cuatro pilares de la era de la globalización (Hoffman 2004), sino la seguridad internacional. El principal desafío es la piratería marítima, que ha dejado de ser un “inconveniente doméstico” para convertirse en un “crimen sofisticado y bien organizado” (Forbes 2018). Este se ve favorecido por las características propias del África oriental, región en la que se encuentra el mayor número de Estados fallidos (Somalia) o frágiles (Kenia, Tanzania, Eritrea, Yemen, Sudán, Sudán del Sur y Etiopía) (Bauzá Abril 2017). Por extensión, cabe considerar el océano Índico un mar fallido, ante la incapacidad de los Estados ribereños de ejercer el imperio de la ley. Los piratas se vinculan a grupos del crimen organizado para desarro-

llar otras actividades ilícitas como el tráfico de armas, drogas y seres humanos, con lo que diversifican su negocio y se internacionalizan (Fernández Fadón 2009).

En ese orden de ideas, “las consecuencias de la piratería repercuten globalmente y suponen un desafío a nivel internacional en la medida en que están involucrados no solo Estados, sino también actores ilegales no estatales” (Fernández Sebastián 2017, 19). Por tanto, el fenómeno supone un salto cualitativo en cuanto a (in)seguridad marítima, que obliga a emplear medios más complejos para contrarrestar las acciones criminales que rebasan las capacidades nacionales y requieren la coordinación internacional.

En el campo de la seguridad, ha existido una hibridación de los conflictos armados y las amenazas transnacionales (Bartolomé 2019), que precisamente caracteriza a Somalia. La piratería, el crimen organizado y el terrorismo afectan el plano local y, si cabe, socavan aún más la gobernanza. Por su dinámica, alcanzan el plano global, lo que motiva la acción cooperativa transnacional.

Pese a la disminución de la piratería en Somalia, como consecuencia de las intervenciones internacionales, la inestabilidad en la región persiste. Supone una amenaza a la seguridad regional e internacional y, por tanto, un riesgo para los intereses de los Estados que desarrollan sus actividades en esta parte del mundo. Si bien las acciones implementadas por Estados y organizaciones (tales como la presencia de fuerzas militares en la zona y medidas de autoprotección y seguridad privada a bordo) han logrado disminuir la piratería, esta no puede considerarse totalmente erradicada, pues las causas endémicas que la originaron aún persisten (Presidencia de Gobierno 2016).

Es por ello que en las aguas del Índico se ha desarrollado el mayor despliegue de operaciones militares antipiratería conocido hasta la fecha, liderado por la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). Sin embargo, el giro realizado por esta última organización en 2016, al poner fin a todas las acciones que implementaba en el Índico, ha repercutido también en el posicionamiento de la UE. El cambio de enfoque induce a preguntarse si sigue siendo necesario mantener el despliegue militar de la UE en la zona, con una operación similar a la actual o más evolucionada, según el concepto de Presencias Marinas Coordinadas, en contraposición a lo adoptado por la OTAN. O si, más bien, se trata de una cuestión relacionada con la proyección de los intereses europeos o de alguno de sus Estados miembro en la región, y no tanto de una amenaza.

De esa pregunta principal que guiará el estudio, surgen otros interrogantes. ¿La lucha contra la piratería debe desarrollarse con la actuación de la fuerza militar? ¿Es posible contrarrestar los factores estructurales que impiden el desarrollo de Somalia? ¿Qué medidas debe implementar la UE para acabar con la inseguridad marítima? Si se retiran las unidades militares, ¿se pierde el efecto disuasorio? ¿Se producirá un contagio intensivo de actividades ilícitas en las regiones próximas?

El objetivo del artículo es determinar si es la amenaza a la seguridad marítima la que está guiando las acciones de la Unión Europea en esta región oceánica o si es más una proyección de sus propios intereses, en un juego de poder en el que la retirada supondría la pérdida de influencia. Al responder los interrogantes planteados, podremos establecer el alcance de las medidas y su repercusión en áreas marítimas cercanas.

Recurrimos a la teoría de la oceanopolítica (Rodríguez Ruiz 2016), definida como la influencia que tiene en las decisiones políticas la existencia del océano. Así, se supera la perspectiva en la que el mar era visto desde la tierra, para concentrarse en la tierra vista desde el mar y en las relaciones de dominio entre los diversos actores internacionales que operan en el espacio marítimo, considerado un espacio de poder.

Por tanto, el criterio principal de análisis lo constituye la explicación de las prácticas y de las estrategias que los Estados desarrollan. Junto a los siete factores intervinientes que Martínez Busch (1993) señala en su teoría de la oceanopolítica, diferentes intereses en juego generan tensiones que afectan la seguridad internacional. Ello obliga a “un mayor control y presencia naval en los espacios oceánicos comprometidos y una gestión de consenso en las relaciones internacionales, con el fin de superar cooperativamente los retos y riesgos que se presentan” (Rodríguez Ruiz 2016, 21).

Siguiendo esa línea argumental, cabría plantearnos si es necesario mantener la operación de la Unión Europea que más se ha prolongado en el tiempo, la European Union Naval Force (EUNAVFOR Atalanta). España ha ocupado en dicha operación un papel fundamental, como mayor contribuyente tanto en recursos humanos como materiales.<sup>3</sup> ¿Debe, por el contrario, evolucionar hacia una operación más amplia e integral?

A modo de hipótesis de trabajo, proponemos que, a pesar de la significativa disminución

<sup>3</sup> España ha asumido el mando de la fuerza naval en nueve rotaciones, más que ningún otro Estado miembro. Además, en previsión de la salida del Reino Unido de la UE, por decisión del Consejo celebrado el 30 de julio de 2018, el Cuartel General de nivel estratégico de la Unión Europea en España (ES-OHQ) ha asumido el mando de la operación Atalanta, relevando al Cuartel General de Northwood en Reino Unido (Ministerio de Defensa 2019).

de la piratería y el cambio de actuación de algunos países de la UE, la presencia militar en la región sigue siendo necesaria, pues la razón fundamental de la reducción es consecuencia directa de las medidas adoptadas. Por tanto, abandonarla produciría un repunte de la piratería, lo cual generaría afectaciones indudables a la seguridad internacional, a la economía global y al desarrollo de Somalia. También sostenemos que la implicación militar de algunos países como España ha permitido reforzar la relevancia internacional tanto de la UE como de sus países miembros, por lo que renunciar a esa posición afectará su posicionamiento exterior.

La investigación tiene un carácter analítico, con un abordaje metodológico cualitativo. Realizamos una aproximación histórico-conceptual a la piratería, el robo o contrabando y el Estado y mar fallidos, para definir el concepto de interés para establecer las relaciones causales entre el hecho pirático, la (in)seguridad, la actuación y los intereses europeos en el Índico. Por tanto, la importancia de esta investigación radica en conocer los intereses estratégicos en las acciones antipiráticas adoptadas por la UE.

El artículo se estructura en dos partes, además de esta introducción y las conclusiones. En la primera parte se definirán los conceptos ya señalados. En la segunda parte, que combina un enfoque descriptivo con uno explicativo, se verificarán la(s) hipótesis planteada(s) y se responderán los interrogantes.

## Conceptualizando piratería, interés nacional y Estados y mares fallidos

El fenómeno de la piratería marítima no es nuevo, ya que los ataques piratas existen desde los orígenes de la navegación. Sin embargo, esta actividad delictiva que prácticamente se

consideró extinguida en el siglo XIX resurge con la globalización y el aumento del transporte marítimo, una dinámica que complica su definición y genera controversia.

Fijando nuestra atención en la piratería moderna, el primer texto de referencia internacional es la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, acrónimo en inglés de *United Nations Convention for the Law of the Sea*), conocida como Convención de Montego Bay. Firmada el 10 de diciembre de 1982, en su artículo 101 determina la definición de piratería. Hereda en gran parte las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre Alta Mar, de 1958, que entre los artículos 14 y 22 regula la piratería.

En esencia, es un acto ilegal de violencia o depredación cometido con un propósito personal contra las personas o los bienes a bordo de un buque o aeronave en alta mar o en cualquier lugar no sometido a jurisdicción de ningún Estado. El acto no debe darse en grado de tentativa, según establece la Convención, por lo que no podría considerarse piratería aquellas acciones llevadas a cabo contra un buque o aeronave si estas son repelidas por la tripulación (González Napolitano 2011).

Por tanto, la primera característica de la piratería es el “propósito personal”, que debe ser interpretado como ánimo de lucro mediante la obtención de ganancias (Martínez Alcañiz 2009) y es el elemento diferenciador entre piratería y otros actos similares, como insurrección, amotinamiento o corso marítimo. Sin embargo, siguiendo a Sobrino (2009, 87), las nuevas prácticas de piratería escapan a la definición restringida del Derecho Internacional convencional, pues

este delito se presenta no solo bajo su forma tradicional, esto es la de actos ilegales

de violencia cometidos en alta mar por motivos de provecho personal sobre buques, sino, también, en formas renovadas, en cuanto que con frecuencia los ataques piratas ocurren en aguas territoriales y no siempre con fines privados y ánimo de lucro, sino por motivos políticos, o por razones en las que el *animus ferendi* y el objetivo político se confunden haciendo imposible o muy difícil el separarlos.

Respecto a otros actos, Martínez Alcañiz (2009) considera que la insurrección es un levantamiento contra el gobierno de un Estado, que se produce en un buque de guerra y que tiene una finalidad política, por lo que no se puede considerar piratería. En el caso del amotinamiento, según García Arias (1964), estamos ante una acción violenta, desordenada e ilícita de una parte de la dotación o tripulación contra la autoridad del buque, sin una finalidad inicialmente lucrativa. Además, la definición establece *per se* que el delito de piratería involucra a dos buques o aeronaves y una de ellas, la que comete el delito, debe ser un buque “privado” (González Napolitano 2011).

No obstante, los planteamientos de estos autores se alejan de lo recogido en el artículo 102 de la Convención, que establece:

Se asimilarán a los actos cometidos por un buque o aeronave privados los actos de piratería definidos en el artículo 101, perpetrados por un buque de guerra, un buque de Estado o una aeronave de Estado cuya tripulación se haya amotinado y apoderado del buque o de la aeronave.

Respecto al curso marítimo, se define como

la empresa naval de un particular contra los enemigos de su Estado, realizada con el permiso y bajo la autoridad de la po-

tencia beligerante, con el exclusivo objeto de causar pérdidas al comercio enemigo y entorpecer al neutral que se relacione con dichos enemigos (Azcárraga y Bustamante 1970, 176).

Siguiendo a este autor, la existencia de una patente de corso emitida por un Estado legaliza la empresa y, por tanto, el acto no puede ser tipificado como piratería.

La segunda característica importante de la piratería tiene relación con el espacio geográfico donde se produce, que constituye la gran distinción con el delito de robo a mano armada contra buques. Efectivamente, la noción de piratería contenida en la UNCLOS tiene un carácter restringido, pues limita los ataques a los cometidos en alta mar. Mientras que el robo a mano armada, en la resolución A.1025(26) del 2 de diciembre de 2009, adoptada por la Organización Marítima Internacional (en inglés IMO) solo se considera si es cometido en aguas interiores, archipelágicas y territoriales y debe ser reprimido por los Estados ribereños en cuya jurisdicción se produce el delito.

Esa diferenciación parte de un supuesto que no es baladí, pues presupone que los Estados ribereños tienen la capacidad de reprimir las acciones delictivas, premisa que no se corresponde exactamente con los actos acaecidos en la actualidad en aguas del Índico (Del Pozo García 2009). Aunque, en un principio, partimos de conceptualizaciones diferentes, en el caso de Somalia podrían utilizarse indistintamente piratería y robo a mano armada, pues no se puede obviar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su resolución 1846 (2008), artículo 10, permitía la represión y persecución de los actos de piratería y robo a mano armada dentro del mar territorial de Somalia (Consejo de Seguridad de Nacio-

nes Unidas 2008). Les daba, por tanto, un trato unitario y sin hacer distinción en la zona. La resolución facilitó, a la postre, el despliegue de buques militares internacionales para combatir la piratería.

En esa lógica, la clave fundamental se sitúa en el concepto de Estado fallido y, por extensión, en mar fallido. Berrio (2003) considera que un Estado fallido se define por lo que carece y no por lo que posee. Destaca que el hecho de que un Estado fallido sea reconocido por la comunidad internacional como Estado le otorga soberanía formal y derechos de igualdad, respeto a la integridad territorial y no injerencia en sus asuntos internos. Sin embargo, los Estados fallidos se caracterizan por la inexistencia de la autoridad del Estado en todo o en extensas partes de su territorio y por la incapacidad del Gobierno y sus instituciones de realizar sus funciones y prestar servicios básicos, lo cual provoca el consiguiente deterioro del orden y la cohesión social.

En ese sentido, Holsti (1996) define el Estado fallido como aquel

que carece de la capacidad de generar lealtad -derecho a gobernar-, de dotarse de los recursos necesarios para gobernar y proporcionar servicios, de mantener el elemento esencial de la soberanía, consistente en el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza dentro de sus límites territoriales, y de actuar dentro del contexto de un consenso basado en una comunidad política.

De manera análoga, Ibáñez (2011) entiende por Estado fallido aquel en el que sus gobernantes son incapaces de controlar el territorio, ya que no posee el monopolio del uso de la violencia e impera la ausencia de la ley, sobre todo por causas políticas, económicas y sociales, que se ven agravadas por interminables conflictos

internos. Para determinar qué Estados son considerados fallidos es necesario acudir al índice de Estados frágiles que publica anualmente *The Fund for Peace* (2019), que mide la vulnerabilidad de los países al colapso. Analizando la evolución de ese índice, fácilmente concluimos que Somalia es un Estado fallido, ya que es el segundo país más frágil del año 2019 y en el periodo 2008–2019 ha ocupado siempre la primera o la segunda posición.

Hay autores que van más allá del Estado fallido y consideran el término de Estado colapsado, para referirse a aquellos “que presentan un vacío de autoridad y se convierten en meras expresiones geográficas” (Jackson 2008), situación en la que se encuentra Somalia.

López Martín (2010, 176) califica a Somalia como el “paradigma de Estado fallido”:

Sin lugar a duda nadie como Somalia aún a todos los elementos, todos los rasgos que identifican el fallo de un Estado: un país en el que el gobierno no tiene el control real de su territorio, ni es considerado legítimo por parte importante de la población, no ofrece seguridad interna, ni servicios públicos especiales a sus ciudadanos, y no ostenta el monopolio del uso de la fuerza. Una situación que tras prolongarse durante casi dos décadas parece haberse convertido en endémica. Ello le convierte en el paradigma, en el arquetipo de un estado fallido.

La situación interna de Somalia ha favorecido el desarrollo incontrolado de la piratería, ya que la imposibilidad del gobierno de asegurar las necesidades básicas de su población y su incapacidad de mantener el control y el orden en su territorio se ha extendido a sus aguas. Se produce así lo que Fernández Fadón (2009) define como “mares fallidos”. Ese mar, desde el punto de vista geoestratégico, supone un espacio de rivalidad y lucha de poder.

No se puede olvidar la rivalidad estratégica entre China e India, con la US Navy como espectadora. También Francia tiene sus bases en el Índico y ALINDIEN es una figura respetable y respetada en ese entorno estratégico. Reino Unido, Alemania, Japón... Irán asoman sus armadas a estas aguas (Bauzá Abril 2017, 99).

Los “mares fallidos” de Somalia conforman un espacio ideal para el desarrollo de numerosas actividades delictivas, entre las que destacan la piratería, el robo a mano armada y el contrabando de armas, carbón, combustibles, etc. Con un crecimiento incontrolado a partir de 2005, esto ha puesto en riesgo el tráfico marítimo en el Cuerno de África (Jiménez Piernas 2010).

Lo que ocurre en mares lejanos también afecta directamente los intereses de otros Estados no ribereños (Del Pozo García 2017). Corroborando esa idea, Chávez Perdomo (2016, 48) afirma que las amenazas marítimas no solo afectan

al Estado donde se desarrollan dichas actividades ilícitas, sino también a aquellos Estados que directa o indirectamente se ven afectados, ya sean vecinos o no, convirtiéndose en problemas regionales e internacionales al involucrar nuevos actores, cuyo modus operandi lleva a catalogarlos de carácter transnacional.

Por tanto, es en ese mar fallido donde se proyectan los intereses nacionales de terceros actores (Estados y organizaciones gubernamentales), atendiendo a la intervención de la comunidad internacional para afrontar una situación conflictiva en las aguas cercanas a Somalia. Por ello, resulta conveniente realizar una aproximación conceptual a lo que se entiende por interés nacional, de cuya definición

se podrán establecer las causas que mueven a los Estados y a organizaciones tales como la UE a implementar sus actuaciones en esa parte del mundo.

Herrero de Castro (2010) define interés nacional como la defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural. Asimismo, establece una suerte de jerarquía de intereses nacionales, en la que destaca la supervivencia y seguridad del propio Estado y la defensa de la población como intereses esenciales; seguidos de intereses de inferior rango como la búsqueda de poder, la riqueza y el crecimiento económico.

Sin embargo, en los últimos tiempos, el concepto de interés nacional desaparece de los documentos estratégicos, sustituido por conceptos como principios y valores. No obstante, la política exterior no puede limitarse a enunciar una serie de principios y valores, sino que debe calibrar las consecuencias que se derivan de sus actuaciones (Jean 1994).

En la misma línea, Marsal Muntala (2010) concluye que los Estados (y también las organizaciones supranacionales) siguen planteándose sus políticas en función de sus intereses nacionales, aunque proclamen principios y valores de actuación. Además, añade que lo ideal sería defender intereses que proyecten valores, es decir, ser capaces de compatibilizar intereses nacionales, valores y principios.

Por su parte, Muñoz-Alonso (2006) recoge la controversia que despierta en la actualidad el concepto de interés nacional, asociado con el realismo político, la visión egoísta de las relaciones internacionales y el llamado *hard power*, que propicia soluciones militares a los conflictos internacionales y que es totalmente rechazado como criterio para determinar las políticas exteriores por los defensores del *soft*

*power*, quienes buscan soluciones dialogadas en todas las situaciones.

Herrero de Castro asevera que desde el año 2000, y especialmente a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el concepto de interés nacional ha recuperado un papel prioritario en las relaciones internacionales, en detrimento de los principios y valores. Puntualiza que intereses nacionales, por un lado, y principios y valores, por otro, no tienen por qué estar enfrentados (Herrero de Castro 2011). Alexander Wendt (1990, 242) también reconoce que no se puede negar que los intereses nacionales de los Estados determinan gran parte de sus acciones dentro de la “sociedad de Estados”.

En el mundo actual, no cabe duda de que existen intereses compartidos por distintos Estados, que pueden llegar a convertirse en intereses internacionales o incluso globales, lo que hace que se aúnen esfuerzos para protegerlos y defenderlos. La defensa de los intereses nacionales o globales no es patrimonio de una corriente teórica, pues tanto el realismo como el liberalismo y el constructivismo la abordan desde distintas perspectivas.

Si para el realismo el interés nacional es fuente de legitimidad de la política exterior de los Estados para garantizarse la seguridad, para el liberalismo, la forma de mantener la paz y el bienestar común es mediante los intereses compartidos. De acuerdo con esa perspectiva, se debe regular el sistema internacional, pero respetando los principios de la economía de mercado, el libre comercio y la globalización política y económica. Por su parte, el constructivismo considera que los intereses nacionales de los Estados surgen de la interacción social y de la necesidad, en lo cual las ideas compartidas cobran una gran importancia. La premisa básica de ese enfoque es que las

personas viven en un mundo que construyen y que es producto de sus propias decisiones (Sánchez 2012).

En la actualidad, la evolución de la globalización y los avances significativos en los procesos de integración regional han provocado que los Estados dejen de ser los únicos actores relevantes de las relaciones internacionales, ya que se han afianzado importantes organizaciones supranacionales como la UE, un actor global con capacidad jurídica (Juncker 2018). En ese escenario, numerosos intereses son compartidos por distintos actores y, por tanto, son considerados intereses globales. Ello ha provocado que proliferen la cooperación internacional, en la que los Estados (y otros actores gubernamentales) participan, manteniendo siempre un marcado carácter interesado (Herrero de Castro 2010). Por tanto, nos encontramos en un escenario donde los intereses nacionales existen y son elementos clave en las políticas internacionales de los actores, pero en su dinámica deben adaptarse a la realidad global.

## Factores condicionantes de la piratería en el océano Índico

A partir del año 2008, el auge de la piratería fue extraordinario, no solo por el imparable crecimiento de la actividad, sino por el cambio en el área de actividad de los piratas. En ese sentido, los informes anuales del *International Maritime Bureau* recogen incidentes y ataques atribuidos a la piratería somalí en las costas de Somalia, el golfo de Adén, el sur del mar Rojo, en la zona de Bab el-Mandeb, las costas de Yemen, Omán, Kenia, Tanzania, Madagascar, Mozambique, las islas Seychelles, el mar Arábigo y, adentrándose en el océano

Índico, incluso las proximidades de la costa oeste de la India y las islas Maldivas (International Maritime Bureau 2019).

La expansión demuestra que la piratería en la zona dejó de ser, como argumentaban los defensores de estas acciones, una actividad de protección de los recursos marítimos de Somalia y de las costas somalíes contra vertidos contaminantes, como recogen los informes de la ONU (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2006), para convertirse en actos delictivos con el objetivo de obtener beneficios económicos (Martín-Peralta 2013).

Fernández Sebastián (2017) considera que el impresionante desarrollo de la piratería solo puede entenderse si se tiene en cuenta el colapso de las instituciones estatales somalíes y la falta de soberanía, orden y seguridad como causas originales. A ello añade, como causas intervinientes, el nivel extremo de pobreza de la población, las sequías y hambrunas recurrentes y la implicación directa de los señores de la guerra en las actividades de piratería.

Para Rohweder (2016, 2), citando a Bueger, la piratería se produce debido a cinco factores: “Geografía; débil implementación de la ley; inseguridad marítima; desarticulación económica y aceptación cultural”. La primera motivación es el dinero y la oportunidad.

En ese orden de ideas, afirmamos que lo que sucede en el mar es propiciado por lo que sucede en la zona terrestre. La lucha por el control de Somalia y el escaso desarrollo local impiden que los recursos que provienen del mar se reviertan en la sociedad somalí, lo que es un determinante para que los jóvenes hagan de la piratería un modo de vida.

Si bien la pesca no es una salida para la población somalí, sí cabe afirmar que se ha producido un desarrollo de otro tipo de industria local irremediabilmente vinculada a la

piratería y a los tráfico ilícitos. En un acto pirático pueden intervenir hasta 100 personas, no solo los involucrados directamente en el asalto, sino aquellos otros que dan cobertura a los secuestros, como agricultores locales, cocineros y comerciantes. En ese sentido, los datos indican que un tercio del dinero obtenido en los rescates acaba transformándose en moneda local (Shortland 2012), por lo que, a la postre, la piratería favorece un exiguo pero indiscutible desarrollo económico, que no se produce en otros sectores, por la falta de actividades comerciales.

Si la mayor preocupación durante la última década ha sido la piratería somalí, primero en las cercanías del golfo de Adén y, posteriormente, en toda la Cuenca de Somalia, en el presente se observa un contagio de acciones ilícitas en otras regiones marítimas cercanas, también importantes económicamente, como el golfo de Guinea. Los 16 países ribereños de la región, en su consideración más amplia, también experimentan graves dificultades políticas y sociales. Algunos de ellos figuran entre los más pobres de la clasificación mundial, a pesar de que la mayoría son grandes productores de petróleo. Esos países se encuentran sumidos en lo que se ha dado en llamar la teoría de la paradoja de la abundancia (*paradox of plenty*) o la “maldición de los recursos” (*resource curse*) (Gelb y Associates 1988), pues es, esencialmente, el grado de dependencia de la riqueza natural lo que impide el desarrollo económico.

Esas características suponen un componente desestabilizador y provocan el surgimiento de negocios ilícitos como robo de petróleo, secuestro de mercantes, pesca ilegal y piratería, fenómenos todos ellos que podrían multiplicarse como consecuencia de las expectativas de crecimiento marítimo vinculadas al desarrollo energético de estos países.

A diferencia del Cuerno de África donde la piratería se lleva a cabo como una acción oportunista en un espacio de intenso tránsito, en el golfo de Guinea es la presencia del recurso la que crea inestabilidad y es el propio recurso el objeto del pillaje (Suárez de Vivero 2014, 53).

En ambos casos, Somalia y el golfo de Guinea, la incapacidad para superar los factores estructurales comunes que persisten en algunos países africanos ribereños, del Índico y del Atlántico, tales como la falta de gobernanza, la pobreza, la desestructuración social y estatal, la corrupción y la sobreexplotación de los recursos está impidiendo que las distintas iniciativas de paz y progreso resulten viables. Además, Somalia tiene una particularidad: no son las diferencias religiosas (sus habitantes profesan la religión islámica), sino la diversidad tribal la que ha provocado luchas fratricidas que también impiden la creación de instituciones estatales sólidas (Gutiérrez de Terán 2007)).

Múltiples son las causas que han favorecido el surgimiento de la piratería contemporánea en el Índico. Además de las características ya señaladas, que categorizan a Somalia como un Estado fallido, existen otras que la alimentan: el elevado tráfico comercial en camino hacia la ruta del Mediterráneo, el impacto de las redes de comercio ilícito y de contrabando de los piratas (Naím 2005), el desarrollo tecnológico, que reduce el número de tripulantes a bordo y facilita el asalto y la falta, o más bien incapacidad, de vigilancia y control marítimo por las autoridades de los Estados ribereños.

La situación de inseguridad provoca la intervención militar de la comunidad internacional, para proteger las operaciones de ayuda humanitaria, en primer lugar, y los intereses comerciales, en segundo.

Uno de los actores fundamentales en la implementación de medidas contra la piratería en el Índico ha sido incuestionablemente la UE, cuya respuesta gira en torno a tres vectores: las relaciones UE-África, la política marítima, en la que se inscriben la Política Marítima Integrada y la Estrategia Atlántica y, por último, las políticas de seguridad (Suárez de Vivero 2014).

En todas las acciones europeas se ha mantenido una posición homogénea e integral, y muchas han sido impulsadas por Francia y España (Frutos Ruiz 2010). La seguridad marítima, en palabras de Federica Mogherini (2019), alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad constituye

uno de los intereses estratégicos fundamentales para la Unión Europea, tanto en términos de seguridad, como en términos de perspectivas económicas y comerciales. Estamos comprobando una amenaza creciente para la libertad y la seguridad de la navegación, y la seguridad marítima se ve actualmente desafiada por crecientes rivalidades geoestratégicas, y todavía por actividades piráticas, incluso habiendo contribuido enormemente a minimizar las actividades piráticas, especialmente frente a las costas del Cuerno de África, así como a las organizaciones criminales.<sup>4</sup>

Sin embargo, la posición unitaria continuada se rompió en 2016 cuando la OTAN, a la que pertenece la mayoría de los Estados miembros de la UE, decidió finalizar la operación *Ocean*

<sup>4</sup> “One of the fundamental strategic interests for the European Union, both in terms of security, but also in terms of economic and trade perspectives. We are seeing a growing threat to freedom and security of navigation, and maritime security is currently challenged by growing geo-strategic rivalries, still by piracy activities – even if we have contributed enormously to downsize piracy activities, especially off the coast of the Horn of Africa - as well as by organised crime”.

*Shield* en la región, al no considerar la amenaza pirática lo suficientemente importante como para mantenerla.

## El océano Índico y la proyección de los intereses europeos

El incremento de las acciones ilícitas pone en riesgo la seguridad en una zona de alto valor estratégico para el comercio y la navegación mundial. Esto fue, sin duda, el origen de la implicación de un gran número de Estados (50) en el despliegue de las operaciones militares conjuntas y unilaterales. Es muy complejo determinar los costes económicos que causan estas acciones ilegales en el Cuerno de África al tráfico marítimo, a la comunidad internacional y a la propia Somalia, ya que existen numerosos factores intervinientes. No obstante, *Oceans Beyond Piracy* (OBP), programa de *One Earth Future* (OEF),<sup>5</sup> en funcionamiento entre 2010 y 2018, ha publicado informes anuales sobre los costes estimados. Si bien se observa una caída del 85 % en el periodo 2010-2017, en 2017 el coste ascendió a 1 400 000 000 dólares, claro indicador de la relevancia internacional de la actividad (*One Earth Future* 2018).

De los datos se puede deducir que las actividades piráticas en el Cuerno de África tuvieron una gran relevancia en cuanto a actos de piratería, personas secuestradas y costes ocasionados en el periodo entre 2008 y 2011, pero desde esa fecha comenzaron a descender, hasta estabilizarse en 2014. Sin embargo, a partir del año 2015 se observa cierto repunte. Los incidentes totales de piratería entre 2015

<sup>5</sup> One Earth Future es una fundación que busca la paz a través de la gobernanza. Su objetivo es canalizar sistemas que eliminen las causas profundas de la guerra.

y 2017 se han ido incrementando paulatinamente de 16 en 2015 a 27 en 2016 y 54 en 2017 (*International Maritime Bureau* 2019). No obstante, si tenemos en cuenta el marco conceptual y la relación de causalidad inversa entre piratería y seguridad marítima, podemos deducir que el nivel de la segunda en la región ha mejorado ampliamente desde 2013.

A pesar de esa positiva evolución y de que se encuentra fuertemente reprimida, la piratería no ha sido erradicada ni desaparecerá hasta que la situación en Somalia se estabilice, las causas profundas que la originaron sean corregidas y las autoridades locales se impliquen en su persecución. Eso estimularía una mejoría social y económica tierra adentro y repercutiría positivamente en la población somalí. Es decir, la piratería somalí debe ser entendida en un contexto de crisis generalizada, teniendo en cuenta que dos son las causas fundamentales de la proliferación de estos grupos:

En primer lugar, la competencia entre facciones políticas en Somalia ha dejado la pobreza sin abordar. Esto socava el desarrollo sostenible y la creación de alternativas económicas. La gente se siente atraída por la piratería y otras actividades ilegales con la promesa de, si no riqueza, un ingreso estable (...) En segundo lugar, según el reciente informe del Centro de Estudios Militares de la Universidad de Copenhague, algunas de las redes criminales responsables de la piratería siguen estando presentes. Mientras que muchos de los llamados soldados piratas languidecen en la cárcel, los ‘cerebros’ siguen en libertad<sup>6</sup> (Reva 2018, 4).

<sup>6</sup> “First, competition between political factions in Somalia has left poverty unaddressed. This undermines sustainable development and the creation of economic alternatives. People are drawn to piracy and other illegal activities with the promise of, if not wealth, a stable income (...) Second, according to the recent report by the Centre for Military Studies from the University of Copenhagen, some of the criminal

Las causas estructurales y los intereses que dieron origen a la intervención internacional aún persisten, posición mantenida por algunos países de la UE y más concretamente por España y Francia. Un estudio realizado por Omar Sheikh Ali Osoble a comienzos del 2016 en la costa de Galmudug, uno de los bastiones de la piratería somalí, titulado *A five day Situation Review on Piracy in Galmudug*, recoge testimonios que indican que la presencia de fuerzas navales internacionales evita la reorganización de los grupos piratas en la zona, y que esta presencia sigue siendo necesaria, dado que los grupos se reorganizarían sin ella. Por tanto, se recomienda a la comunidad internacional combatir las causas de la piratería: pobreza, desempleo y pesca ilegal (Osoble 2016).

Conviene señalar que la participación militar de la UE ha sido considerable e ininterrumpida, incluso con anterioridad al despliegue de EUVNAFOR Atalanta, en 2009. Se fundamenta básicamente en la defensa de los intereses europeos, pues el abastecimiento de los recursos energéticos supone una de las actividades más importantes que se deben proteger, y ese abastecimiento pasa necesariamente por la ruta marítima que atraviesa el golfo de Adén.

Por otro lado, Somalia cuenta con abundantes recursos naturales, sobre todo pesqueros, importantes para Francia y España, pero también para otros países como Japón e India. Una de las razones esgrimidas por algunos países miembros como España para no finalizar las intervenciones en el Índico tiene que ver con la industria atunera. España tiene la mayor flota pesquera de la UE: cuenta con 70

barcos atuneros, 31 de apoyo y ocho mercantes y es el segundo país productor de conservas de atún. La pesca y la transformación de la flota generan un volumen de negocio de 3 532 000 000 de euros al año, de los que 2 718 000 000 repercuten en España (485 000 000 originados en actividades pesqueras y 2 233 000 000 en transformación) (BTWC 2019). Considerando la intervención española contra la piratería en el Cuerno de África, esta se precipitó en 2008 a raíz del secuestro del atunero español “Playa de Bakio”.

Desde ese momento, la defensa de la flota pesquera en el Índico fue considerada un interés nacional, pero también europeo, como lo demuestra la intensificación de las acciones diplomáticas en la ONU y en el seno de la Unión, para establecer el marco legal adecuado, que posibilitara el posterior despliegue de fuerzas militares multinacionales para combatir la piratería en el Índico. Mientras esa actividad diplomática surtía su efecto, España lanzó la operación “Centinela Índico”, con el objetivo de defender la flota pesquera.

Por todo esto, podemos aseverar que, aunque existe un interés nacional de España por permanecer en el océano Índico (no compartido por otros países de su entorno, a excepción de Francia, que también tiene una flota relevante en la región), sí es un interés que va más allá de lo nacional.

Del análisis exhaustivo de las diferentes estrategias españolas, desde el año 2000 hasta la Estrategia de Seguridad Nacional de 2017, puede establecerse que la intervención en el océano Índico no solo tiene que ver con el interés español, sino que se han identificado otros intereses amenazados en el Cuerno de África por la actividad pirática. Por su globalidad, estos son compartidos por numerosos países, como lo demuestran las operaciones antipira-

---

networks responsible for piracy are still around. While many so-called pirate foot soldiers languish in jail, the ‘kingpins’ remain at large”.

tería en las que han participado, entre otros, Rusia, China, Corea del Sur, Japón e India.

Siguiendo esa línea argumental, la región también centra la atención en sus posibles recursos petrolíferos. Diferentes compañías de Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, Malasia y Australia han manifestado la intención de explotar o explorar esos recursos. La región tiene un importante interés geopolítico y estratégico, por lo que la implicación militar de algunos países les ha permitido reforzar su relevancia, lo que repercute en el juego de las alianzas internacionales, pero, sobre todo, permite contrarrestar la lucha por el monopolio del poder en esa parte del mundo. Si la UE abandona el Índico, otros Estados ocuparán esa posición.

Por tanto, la concurrencia en la región no solo tiene como objetivo acabar con la inseguridad, lo que legitima las acciones militares, sino que, en términos políticos, la presencia de Estados u organizaciones como la UE permite reforzar su posicionamiento internacional. Renunciar a esas acciones conllevaría una afectación en su posicionamiento exterior. Sin embargo, las motivaciones no solo tienen que ver con los intereses de los Estados que intervienen en la región.

La UE, actor global con capacidad jurídica, ha trabajado para dotar a la región de seguridad marítima, siguiendo la teoría de la oceanopolítica. Esas acciones, implementadas desde 2009, tienen como objetivo favorecer la gobernabilidad en el marco de un enfoque comprensivo que liga seguridad y desarrollo, imperio de la ley y respeto por los derechos humanos, políticas de género y derecho internacional humanitario. Así, se fomentan actividades que promueven la paz y la recuperación del pueblo somalí. La estrategia se hizo oficial cuando el Consejo firmó un primer docu-

mento llamado *An EU policy on the Horn of Africa. Towards a Comprehensive Strategy*.

En 2011, el Consejo aprobó la *UE Strategy for the Horn of Africa*, en cuyo marco se promovía la paz, la estabilidad y la seguridad como prioridades (Arconada Ledesma 2018). La reducción de la piratería está íntimamente relacionada con la estabilidad económica y política de la región, al igual que con la cooperación sobre medidas de seguridad marítima, información compartida y persecución a los involucrados en la piratería (Asariotis et al 2014).

Es en ese marco de acción en el que se encuadra la *European Union Naval Force Operation Atalanta*, primera operación naval en la historia de la UE y la *European Union Training Mission in Somalia* (EUTM Somalia), tras la decisión del Consejo de la Unión Europea 2010/96/PESC, del 15 de febrero de 2010, bajo el paraguas de la Resolución 1872 (2009) de la ONU, que tiene como finalidad formar y equipar a las fuerzas de seguridad de Somalia.

La EUTM, además, se está llevando a cabo en estrecha colaboración con otros actores como la ONU, Estados Unidos y la Unión Africana, a través de la AMISOM. Para Arconada Ledesma (2018), el hecho de que estas misiones se sigan renovando supone un síntoma más de que los objetivos no se han cumplido. Como la lucha contra la piratería debe tener, además, su reflejo en las zonas terrestres, en 2012 la UE puso en marcha la *European Union Mission on Regional Maritime Capacity Building in the Horn of Africa (EUCAP NES-TOR)* que nació como una misión civil con el objetivo de dotar a los países de la región con acceso al mar (Somalia, Yibuti, islas Seychelles, Kenia y Tanzania) de una estructura política, judicial y policial para actuar en contra de

las actividades ilícitas en el Índico Occidental. Entre las labores que desempeña están el asesoramiento y la formación de jueces, fiscales, forenses, agentes costeros y militares, con el objetivo de dotar de capacidades propias a estos países, para que alcancen la autogestión de sus territorios y mares.

Además, la UE está trabajando para ser un proveedor de seguridad marítima, mediante la definición del concepto de Presencias Marinas Coordinadas (*Coordinated Maritime Presence*) en áreas de interés estratégico. Por tanto, aunque sus intereses estén en juego en esta región (o en otras), lo que promueve su movilización es un interés global compartido por otros actores internacionales, que supone una implicación con el desarrollo social, político y económico de Somalia.

## Conclusiones

Erradicar la piratería es uno de los objetivos fundamentales que motivó la intervención internacional en aguas del océano Índico, pero no pueden obviarse otros condicionantes. Si bien las acciones militares desplegadas, como la Operación Atalanta, han logrado rebajar el nivel del conflicto, las circunstancias que motivaron la piratería todavía persisten, hecho que se sustenta también en la renovación de las distintas misiones puestas en marcha por la Unión Europea. Si bien podría parecer que la intervención de la Unión viene motivada por los intereses nacionales de algunos de los Estados miembros, ha quedado demostrado que la hipótesis principal no se corrobora. Su proyección para continuar las acciones militares y civiles en la región del Índico tiene mayor relación con los intereses económicos y políticos globales que con los nacionales, pues las

acciones puestas en marcha no solo asumen como objetivo la defensa de sus intereses, sino la búsqueda de una mayor gobernanza en la región, a la que contribuye con misiones civiles de capacitación en diferentes ámbitos.

En ese sentido, el binomio seguridad-desarrollo está íntimamente relacionado. Sin estabilidad política, sin capacidad de gobierno y sin desarrollo, la seguridad en la región no será viable y, por ende, tampoco la seguridad internacional. Contrarrestar los factores estructurales que impiden el desarrollo de Somalia no es tarea fácil. No obstante, se está trabajando para asegurar condiciones favorables que se reviertan en la población somalí.

El fin de las operaciones militares, tal y como ya ha acordado la OTAN, provocaría un empeoramiento de la situación, puesto que Somalia, a pesar de la mejoría, sigue siendo un Estado fallido. Atendiendo a la teoría de la oceanopolítica, la pacificación de un mar ahora fallido tendría repercusión en tierra. La población somalí se beneficiaría de los recursos que proporciona el espacio marítimo, no solo naturales, sino también comerciales, lo que contribuiría a regenerar las instituciones y a una mejoría social.

Por tanto, cabe concluir que acabar con la piratería y la inseguridad en esta región está más relacionado con los intereses, valores y principios globales que con la proyección de los intereses nacionales. De persistir los condicionantes de riesgo en la región, la UE tal vez deba replantearse su participación actual, y pasar de las operaciones antipiratería actuales a una operación de seguridad marítima ampliada.

## Bibliografía

- Arconada Ledesma, Pablo. 2018. “La acción exterior de la Unión Europea en el Cuerno de África: de la desintegración a la reconstrucción de Somalia (1991-2017)”. *Revista de Estudios Europeos* 71, enero-junio: 414-430.
- Asariotis, Regina, Anila Premti, Jennifer Lavelle, y Hassiba Benamara. 2014. *Maritime Piracy. Part II: An Overview Of The International Legal Framework And Of Multilateral Cooperation To Combat Piracy*. Nueva York: ONU.
- Azcárraga y Bustamante, José Luis. 1970. *Derecho internacional marítimo*. Barcelona: Ariel.
- Bartolomé, Mariano. 2019. “Amenazas y conflictos híbridos: características distintivas, evolución en el tiempo y manifestaciones preponderantes”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 25: 8-23.
- Bauzá Abril, Bartolomé. 2017. “El Índico occidental: un esplendor fallido”. En *Mares violentos*, coordinado por Fernando del Pozo García, 95-112. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- BTWC (Asociación Bermeo Tuna World Capital). 2019. *La cadena de valor del sector atunero congelador y su impacto económico-Euskadi*. Bermeo: BTWC.
- Chávez Perdomo, Luis Eduardo. 2016. “La influencia del ambiente costero sobre la ocurrencia del delito en el mar”. En *Seguridad marítima, retos y amenazas*, editado por Héctor Mauricio Rodríguez Ruiz, 45-120. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2006. *Informe del Grupo de Supervisión para Somalia. S/2006/229 (2006)*. Nueva York: ONU.
- Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. 2008. *La situación en Somalia de 2 de diciembre. S/RES/1846 (2008)*. Nueva York: ONU.
- Del Pozo García, Fernando. 2009. *Aspectos operacionales de la lucha contra la piratería en Somalia*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- Del Pozo García, Fernando. 2017. “Introducción”. En *Mares violentos*, coordinado por Fernando del Pozo García, 11-29. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Fernández Fadón, Fernando. 2009. “Piratería en Somalia: “Mares fallidos” y consideraciones de la historia marítima”. *Documento de Trabajo 10/2009*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2 de febrero.
- Fernández Sebastián, Marta. 2017. *Piratería Marítima en el Estrecho de Malaca, Somalia y Nigeria. Causas, consecuencias y respuestas. Un fenómeno en perspectiva comparada*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Forbes, Glen. 2018. “Replicating Success? A Military Response to Maritime Piracy. The Somalia Experience”. En *Militarised Responses to Transnational Organised Crime. The War on Crime*, editado por Reitano Tuesday, Lucía Bird Ruiz-Benítez de Lugo y Sasha Jespersen, 109-126. Cham: Palgrave Macmillan.
- Frutos Ruiz, Ignacio. 2010. “La lucha internacional contra la piratería marítima: Somalia y la Operación Atalanta”. *Documentos de Opinión del IEEE* 16/2010.
- García Arias, Luis. 1964. *La piratería como delito del derecho del gentes. Estudios de Historia y doctrina del Derecho Internacional*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Gelb, Alan H., y Associates. 1988. *Oil windfalls: Blessing or Curse?* Nueva York/ Londres/ Toronto/Tokyo: Oxford University Press.

- González Napolitano, Silvina S. 2011. “La práctica de los Estados latinoamericanos con respecto a la tipificación de la piratería marítima”. En *Piratería en el siglo XXI. Nuevos escenarios para el Derecho Internacional*, coordinado por José Alejandro Consigli, 157-185. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Gutiérrez de Terán, Ignacio. 2007. *Somalia. Clanes, islam y terrorismo internacional*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Herrero de Castro, Rubén. 2010. “El concepto de interés nacional”. En *Evolución del concepto de Interés Nacional*, monografía del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, 17-38. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Herrero de Castro, Rubén. 2011. “Política exterior de España e intereses nacionales”. *UNISCI Discussion Papers* 27: 87-99.
- Hoffman, Jan. 2004. “Transporte marítimo en los tiempos de la globalización”. *Comercio Exterior* 54: 749-755.
- Holsti, Kalevi J. 1996. *The State, the War and the State of War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ibáñez Gómez, Fernando. 2011. *La amenaza de la piratería marítima a la seguridad internacional: el caso de Somalia*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- International Maritime Bureau. 2019. *Report 2019. Piracy and armed robbery against ships*. Londres: International Chamber of Commerce.
- Jackson, Robert H. 2008. “Los estados fallidos y la tutela internacional”. *Relaciones Internacionales* 10: 1-31.
- Jean, Carlo. 1994. “Los intereses nacionales y la política de seguridad”. *Revista Informazioni Difesa* 3: 38-94.
- Jiménez Piernas, Carlos. 2010. “Los estados fracasados y el derecho internacional: el caso de Somalia”. *Revista Española de Derecho Internacional* LXII: 17-59.
- Juncker, Jean-Claude. 2018. *Estado de la Unión 2018. La hora de la soberanía europea*. Bruselas: Comisión Europea.
- López Martín, Ana Gemma. 2010. “Los Estados fallidos y sus implicaciones en el Ordenamiento Jurídico Internacional”. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz*, 160-239. Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco.
- Marsal Muntala, Jordi. 2010. “Conclusiones”. En *Evolución del Concepto de Interés Nacional*, monografía del Centro Superior de la Defensa Nacional, 115: 177-182. Madrid: Ministerio de Defensa.
- Martínez Alcañiz, Abraham. 2009. “Cuestiones jurídicas sobre piratería en la mar”. *Revista General de Marina* 256: 229-250.
- Martínez Busch, Jorge. 1993. *Oceanopolítica: Una alternativa para el desarrollo*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Martín-Peralta, Carlos. 2013. “Somalia y el cuerno de África en la encrucijada”, <https://bit.ly/3bPhvgj>
- Ministerio de Defensa. 2019. “El Cuartel General de la UE en Rota asume el mando de la operación ‘Atalanta’”, <https://bit.ly/3cQ5siS>
- Mogherini, Federica. 2019. “Informal Meeting of Defence Ministers”. *Press release*, 28-29 de august.
- Muñoz-Alonso Ledo, Alejandro. 2006. “Política exterior e interés nacional”. *Cuadernos de pensamiento político* 10: 133-144.
- Naím, Moisés. 2005. “Ilícito: Cómo contrabandistas, traficantes y piratas están cambiando el mundo”. Ponencia presentada

- en el Coloquio *Encuentros*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 6 de diciembre.
- One Earth Future. 2018. “The State of Maritime Piracy 2017”, <https://bit.ly/3bOqm1M>
- Osoble, Sheikh Ali. 2016. “A five day Situation Review on Piracy in Galmudug”, <https://bit.ly/2y0e2gj>
- Presidencia de Gobierno. 2016. “Informe Anual de Seguridad Nacional”. Informe del Departamento de Seguridad Nacional, Gobierno de España.
- Reva, Denys. 2018. “Ten years on, is Somali piracy still a threat?”. *Institute for Security Studies*, 7 de noviembre. <https://bit.ly/2xj7UPH>
- Rodríguez Ruiz, Héctor Mauricio. 2016. “Seguridad Integral Marítima. Un Reto Estratégico”. En *Seguridad marítima, retos y amenazas*, editado por Héctor Mauricio Rodríguez Ruiz, 9-44. Bogotá: Escuela Superior de Guerra.
- Rohweder, Brigitte. 2016. *Piracy in the Horn of Africa, West Africa and the Strait of Malaca*. Birmingham: GSDRC Literature Review Report 1397.
- Sánchez, Leandro Enrique. 2012. “¿De qué se habla cuando se habla de Constructivismo?”. *Revista de Relaciones Internacionales* 114: 107-129.
- Shortland, Anja. 2012. *Treasure Mapped: Using Satellite Imagery to Track the Developmental Effects of Somali Piracy*. Londres: Cltham Hause.
- Sobrino Heredia, José Manuel. 2009. “Piratería y terrorismo en el mar”. En *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, editado por Universidad del País Vasco, 82-147. Vitoria-Gasteiz: Universidad del País Vasco.
- Suárez de Vivero, Juan Luis. 2014. “Marco geopolítico y políticas de la UE en la cuenca atlántica”. En *La piratería emergente en el Golfo de Guinea. Estrategia de la UE para el Golfo de Guinea*, editado por ESFAS, 23-68. Madrid: Ministerio de Defensa.
- The Fund for Peace. 2019. *Fragile States Index Annual Report 2019*. Washington: The Fund for Peace.
- Wendt, Alexander. 1990. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

# El caso de las islas Senkaku como paradigma de zona gris

## *The Case of the Senkaku Islands as a Paradigm of Gray Zone*

Josep Baqués<sup>1</sup>

Recibido: 14 de julio de 2019  
Aceptado: 5 de enero de 2020  
Publicado: 1 de mayo de 2020

### Resumen

Las acciones chinas en el mar homónimo son cada vez más asertivas, pero se desarrollan sin generar ningún *casus belli*. Este análisis pretende desentrañar tanto las razones de esa política como los instrumentos para llevarla a cabo. Para ello, se emplea como marco teórico la zona gris, mediante una apuesta metodológica basada en distinguirla de las guerras híbridas, mientras que lo sucedido en las Senkaku opera como estudio de caso. La principal conclusión es que los Estados que emplean las zonas grises disponen de algo tan importante como es la iniciativa estratégica, lo cual genera un fuerte desgaste en los defensores del *statu quo*, incluso aunque a corto plazo no alcancen los objetivos trazados.

**Palabras clave:** China; geopolítica; guerra híbrida; seguridad internacional; zona gris

### Abstract

Chinese actions in the homonymous sea are increasingly assertive, but they are generated without any *casus belli*. This analysis aims to unravel both the reasons for this policy, and the instruments to carry it out. For this, the gray zone approach is used as a theoretical framework, through a methodological commitment based on its distinction from hybrid wars, while what happened in the Senkaku islands operates as a case study. The main conclusion is that the states that use the gray zone have something as important as the strategic initiative, which generates strong wear on the defenders of the status quo, even if in short term does not reach all of the proposed objectives.

**Keywords:** China; geopolitics; gray zone; hybrid war; international security

<sup>1</sup> Universidad de Barcelona (UB), España, jbaquesub.edu;  orcid.org/0000-0002-8526-4149



## Introducción

Este artículo contiene un doble objetivo. Por una parte, perfilar el concepto de zona gris, de modo que se llegue a configurar como un marco teórico adecuado para ulteriores trabajos sobre conflictos internacionales. Para ello, se tratará de distinguir esta figura de las guerras híbridas. Por otra parte, el segundo objetivo es traer a colación un caso real (en esta ocasión, el conflicto de las islas Senkaku) para cotejar dicho marco teórico con un conflicto abierto, y comprobar su adecuación. La hipótesis planteada es que conflictos como el de las Senkaku se adaptan bien a la lógica de la zona gris, lo cual también demuestra la verosimilitud del modelo empleado.

La metodología del estudio de caso reúne las condiciones apropiadas para esta tarea, por diversos motivos. Para empezar, es adecuada para dar respuestas al por qué y al cómo ocurren ciertos fenómenos (Chetty 1996). Por añadidura, permite que el estudio de un tema determinado se pueda desarrollar con mayor profundidad analítica que la que sugiere el empleo de una metodología cuantitativa, entre otras cosas, debido a la pluralidad de fuentes y perspectivas empleables para desarrollar el estudio de caso –discursos, sucesos, recursos, etc.–. Además, incentiva la posibilidad de que se dé un *feed-back* constante, en la conexión entre teoría y praxis, en la medida en que facilita que la teoría aplicada sea contrastada con el caso objeto de análisis, de manera que ello permita ir perfilando la propia teoría, pensando en su aplicación a casos futuros (Pinfeld 1986). Por consiguiente, los estudios de caso son especialmente útiles para generar nueva teoría, o para pulir la ya existente (Eisenhardt 1989, 545). Todo ello –también este último obje-

tivo– es coherente con los objetivos trazados en esta investigación.

Para aplicar el método, se parte de la siguiente estructura. En el epígrafe 2 se plantea el debate teórico acerca de la distinción entre guerras híbridas y zona gris, de manera que las limitaciones y ambigüedades del primer concepto den pie a la elaboración del segundo. De ese modo, se pretende incidir en el debate abierto sobre el concepto de zona gris, estableciendo un marco útil para ulteriores análisis. En este artículo se parte de la necesidad de distinguir con claridad la guerra híbrida de la zona gris. Se reflejan los principales referentes internacionales en ese debate, lo que se corresponde con el estado del arte.

En el epígrafe 3 se analiza la actual situación geopolítica china, especialmente en relación con otros actores (Estados Unidos y Japón), ya que se trata no solo del punto de partida necesario para el análisis, sino incluso de la posibilidad de emplear una estrategia de zona gris por el gobierno de Pekín. En ello inciden (y convergen) dos aspectos que, aunque diferentes en su naturaleza, favorecen esa opción. Por una parte, el llamado “dilema de Malaca”, vinculado al déficit de hidrocarburos padecido por China, refuerza la convicción del gobierno de Pekín acerca de la necesidad de hacerse con una mayor presencia en las islas y archipiélagos ubicados en sus proximidades, pensando en ampliar el perímetro defensivo ofrecido a sus propios buques. Por otra parte, se desarrolla una política cada vez más asertiva, que no solamente aparece vinculada a la protección de ciertas rutas (aunque pueda reforzarla) sino que, más allá de ello, está a la búsqueda de estatus en el marco de la competencia geopolítica en la región.

En el epígrafe 4 se aplica el marco teórico previamente definido a la práctica china en las

islas Senkaku, con el fin de contrastar ambas cuestiones y comprobar el grado de cumplimiento de la hipótesis planteada al inicio. Puede decirse que la zona gris china afecta tanto al Mar de China Meridional (conflictos relativos a las Islas Spratly y Paracel, así como en el atolón Scarborough) como al Mar de China Oriental (el caso que nos ocupa, en las Senkaku). El análisis se centra en las acciones chinas en este último escenario debido a la relevancia de los actores en liza, en la medida en que las afrentas chinas afectan de modo directo a las otras dos principales potencias de la zona (EE.UU. y Japón), mientras que los conflictos en el Mar de China Meridional afectan a Estados como Brunei, Malasia, Vietnam y Filipinas. Dicho con otras palabras, lo que ocurra en las Senkaku tiene una mayor relevancia geopolítica, porque muestra hasta qué punto China está dispuesta a llegar en sus reclamaciones, por fuertes que sean sus rivales. Por consiguiente, es un estudio de caso más adecuado para comprobar el modo en que se pueden aprovechar las posibilidades que ofrece la zona gris.

Finalmente, el epígrafe 5 incluye las conclusiones. En realidad, China sigue una estrategia *win-win*, ya que, en el peor de los casos, aunque no logre su objetivo principal (la anexión de las Senkaku), esa política erosiona a uno de sus principales rivales geopolíticos en la región (Japón), así como la credibilidad de la alianza que los EE.UU. mantienen con el gobierno de Tokio. El artículo pone de relieve el potencial de las estrategias basadas en la generación de zonas grises, debido al escaso riesgo asumido por sus promotores y los problemas que crean en los defensores del *statu quo*.

## La definición de un marco teórico: el concepto de zona gris y la distinción de figuras afines

Uno de los debates más polémicos suscitados en los últimos años al albur de la aparición de nuevos conflictos que ya no se equiparan a las añejas guerras entre Estados se refiere a la actualidad y a la expansión del concepto de guerra híbrida. Pero el problema es su *vis expansiva*, el riesgo de que se convierta en un concepto “atrápalo-todo”, que abarque cierto tipo de guerras, así como conflictos que ni siquiera son guerras. Hoffman ya advirtió que, para hablar de una guerra híbrida, no solo es necesario comprobar que se movilizan importantes recursos militares, sino que, además, debe constatar que se emplean elementos propios de las guerras convencionales (Hoffman 2012, 3). De hecho, Hoffman alude a una mixtura de armas convencionales, tácticas irregulares, crimen organizado y terrorismo, siempre y cuando esos elementos estén coordinados no solo desde el punto de vista estratégico, sino táctico y operacional. Sin embargo, no son pocos los casos en los que la noción de guerra híbrida ha sido trasladada a conflictos que nada tienen que ver con las guerras. Eso ha sucedido especialmente en el ámbito periodístico.

En la literatura especializada también encontramos aportaciones de mayor enjundia que, dada su apuesta por alcanzar una imagen holística de los conflictos de nuestros días, tienden a dotar al fenómeno de la guerra de una *vis expansiva* que acaba engullendo prácticas o herramientas que, o bien no tienen nada que ver con las guerras, o bien requieren una prueba añadida (nada fácil de satisfacer) para establecer las conexiones pertinentes.

En esa línea, aproximaciones como la de los coroneles chinos Liang y Xiangsui (1999)

en la obra *Unrestricted Warfare* y la del general ruso Gerasimov, expuesta originalmente en la conferencia “El valor de la ciencia reside en la anticipación” (Gerasimov 2013), han contribuido a la confusión, ya que, al margen de cuáles sean las inquietudes iniciales de cada uno de ellos, en ocasiones estaban centradas en una crítica al *modus operandi* de los EEUU (Bartles 2016, 30-38).<sup>2</sup> En las dos aproximaciones citadas se difumina intencionadamente la diferencia entre las guerras híbridas y otro tipo de prácticas, perfectamente compatibles, por su naturaleza, con activismos políticos desplegados en tiempo de paz.

De hecho, en la primera obra citada se ofrece una imagen de la guerra que, sin solución de continuidad, avanza desde actividades puramente civiles y perfectamente legales hacia una escalada bélica en toda regla. Mientras que, en la conferencia citada, Gerasimov reniega del concepto de guerra híbrida –o al menos del lexema, por considerarlo demasiado occidental–, pero mantiene que una gran parte de la actividad desplegada en las guerras contemporáneas ni siquiera sería de naturaleza militar, si bien conserva un lugar relevante (aunque minoritario) para el desempeño de esa actividad militar. Dicho con otras palabras, en ambos casos se aprecia la intención de unir de manera conceptual dos situaciones que bien pueden merecer un tratamiento separado: las actuaciones perfectamente compatibles con la ausencia de *casus belli*, por un lado, y las acciones que implican el ejercicio de un nivel de violencia física compatible con una guerra entre Estados, por otro lado.

2 En puridad de conceptos, Gerasimov no exponía una doctrina propia, proyectada al futuro, sino que denunciaba y diseccionaba lo que, a su entender, era una política occidental desplegada en las revoluciones de colores y, hasta cierto punto, también en las primaveras árabes.

En tiempos más recientes, Gerasimov ha alimentado la ambigüedad, al aceptar el concepto de “método híbrido” en su arsenal semántico, pero circunscribiéndolo a situaciones en las que brilla por su ausencia el componente militar convencional –que de acuerdo con Hoffman, constituye una *conditio sine qua non* de la guerra híbrida– y acercándolo a la idea de subversión y a la guerra de la información (Palacios 2016). De esta manera, lo “híbrido” alcanzaría el punto máximo de generalización, al abordar tipologías de conflictos muy diversas entre sí.

Dada esa *vis expansiva* de lo híbrido, y con la intención de aportar una mayor claridad a los análisis de los conflictos contemporáneos, una serie de autores vienen teorizando la existencia de lo que llaman “zona gris”, distinguiéndolo de las guerras híbridas. Los motivos aducidos por todos ellos son diversos, pero, por encima de todo, existe uno que es fundamental y que todos comparten: la “zona gris” es, al fin y al cabo, un tipo de paz; mientras que la guerra híbrida, por el contrario, es un tipo de guerra (Chambers 2016; Koven 2016; Echevarría 2016; Freier 2016; Mazarr 2015; Brands 2016; Votel et al. 2016; Baqués 2017).

Eso es así, asumiendo que la paz que se mantiene en la zona gris es una paz polemológica, conflictual y contraria a los principios de *bona fide* propios de las relaciones entre los actores del sistema internacional. Por ello, los autores citados en el párrafo anterior defienden que se trata de una tercera vía entre la paz y la guerra (ya sea híbrida, o no).<sup>3</sup> De ese modo, la última aportación de Gerasimov entraría de lleno en el ámbito de la zona gris, pese a su semántica

3 En esa línea, ver por ejemplo Schadlow 2014 o Brands 2016. De ahí la conocida distancia trazada por ellos entre lo *white* (paz basada en la buena fe) y lo *black* (guerra abierta, ya sea híbrida o convencional).

“híbrida”. Semántica que, de acuerdo con esta aproximación, peca por ser excesivamente agresiva, además de no responder a la realidad.

En conjunto, los argumentos que se proponen en este artículo constituyen un modo concreto en el que se manejan las potencias del mundo (ya sea a escala regional o global), en el contexto de lo que algunos han dado en llamar la “niebla de la paz” (Goldman 2011), que requiere habilidades de los actores implicados para operar en entornos de gran ambigüedad (Jordán 2018, 133). Para otros, esta constituye un mecanismo de *probing behavior*, esto es, una tentativa (o secuencia de tentativas) orquestada para cotejar las posibles reacciones de potencias alternativas o rivales, sin por ello provocar guerras. No obstante, quienes defienden esta tesis afirman que detrás de la aproximación sí se halla el interés paralelo de deteriorar la reputación de quienes se ven afectados por el establecimiento de zonas grises (Grygiel y Mitchell 2017, 59-61). Máxime, cuando son incapaces de ofrecer una respuesta adecuada a ese tipo de reto.

Ahora bien, ¿cuáles son las características fundamentales de la zona gris? Pueden distinguirse las que tienen que ver con sus fines, de las que tienen que ver con los medios a emplear, siempre y cuando esté claro que la zona gris contiene elementos de unión entre esos fines y esos medios, así como que integra, en uno y otro caso, rasgos específicos, que la distinguen de figuras afines.

Fines de la zona gris:

- a) Es un recurso propio de actores que, si bien son revisionistas en relación con el *statu quo ante*, no lo son hasta el extremo de preferir la guerra (híbrida, en su caso) para alterarlo. Se suele decir que los Estados que emplean la zona gris son moderadamente revisionistas y que, por ello, sus acciones es-

tán provistas de cierta paciencia estratégica, y/o de cierto gradualismo. En ese sentido, la zona gris puede constituir una estrategia razonable cuando esos Estados revisionistas se enfrentan a defensores del *statu quo* más poderosos que ellos mismos.

- b) El revisionismo afecta a cambios que normalmente requieren una guerra (*warlike aims*). Pensemos en el caso de un Estado que apoya la independencia de parte de otro Estado, o que estimula un cambio de régimen, o que desea forzar la anexión de una parte de otro Estado.
- c) Se persiguen objetivos similares a los de una guerra, pero sin la intención de comenzarla. Es decir, se rehúye el *casus belli*, atendiendo a un doble rasero: por una parte, el lado estrictamente jurídico; por otra, uno de carácter prudencial, basado en recientes experiencias históricas. Por eso, quienes emplean esta estrategia se cuidan mucho de traspasar las líneas rojas que darían pie a una respuesta armada (legal y legítima) por parte de los defensores del *statu quo*. Ello significa que, de existir una respuesta militar contra la zona gris, planteada por parte del defensor de ese *statu quo*, lo más probable es que tanto las críticas de la sociedad internacional como el correspondiente reproche jurídico vayan en su contra.
- d) Aunque la zona gris es, según lo visto en los puntos a) y b), un modo de forzar las circunstancias sin llegar a una escalada militar, no deja de ser cierto que, en caso de que finalmente se produzca, el actor que ha trabajado mejor la zona gris tiene, *ceteris paribus*,<sup>4</sup> más posibilidades de aprovecharla en su beneficio.

<sup>4</sup> Asumiendo como estables el resto de variables, consideradas a partir del momento en el que se inicia el conflicto.

Medios o herramientas propios de la zona gris:

- e) Es imprescindible disponer de una narrativa capaz de ganar adeptos para la causa entre la población civil, así como de restar capacidad de convicción a los defensores del *statu quo*. Además, conviene disponer de los canales adecuados de divulgación de ese mensaje (*mass-media*, redes sociales, sistema educativo), así como de medios para evitar o minimizar el impacto de la contranarrativa ajena (censura, cierre de emisoras o periódicos y control de las redes sociales).
- f) Los principales actores de la zona gris son civiles. Puede que se trate de ciudadanos sin otra cualificación; de funcionarios públicos no integrados en las Fuerzas Armadas (FFAA) o –lo que es más frecuente– de una combinación de ambos. Esto es relevante para poder cumplir con lo dispuesto en el punto c) de este artículo.
- g) La zona gris puede y suele integrar medidas de presión económica contra el actor que defiende el *statu quo*, con la mirada puesta en debilitar su posición, hasta el extremo de desincentivar su propia defensa, en términos de cálculo racional. Estas medidas, de nuevo, pueden ser perfectamente legales: sobre todo, subvenciones y boicots.
- h) El actor que plantea una zona gris debe contar con respaldo militar, para de ese modo evitar una respuesta fulminante del defensor del *statu quo*,<sup>5</sup> que podría inhabilitar dicha estrategia en sus primeras fases,

sin dar tiempo a que los puntos e), f) y g) alcancen al grado de maduración imprescindible para que la estrategia surta efectos.

### La situación geopolítica china y los incentivos para el empleo de estrategias de zona gris

Una vez definido el marco teórico, podemos profundizar en su aplicación práctica al caso de las islas Senkaku. China está asumiendo un protagonismo creciente en el mundo debido a su extraordinario crecimiento económico que, según algunos indicadores, ya estaría a la altura o incluso habría superado a los EEUU. Asimismo, está desarrollando su músculo militar, aunque, como es normal, de modo diferido en el tiempo, si lo comparamos con el crecimiento económico.

Para mantener ese ritmo de crecimiento, China está condicionada por su estructura productiva, así como por su balance de importaciones y exportaciones. A trazos generales, debe comprar grandes cantidades de petróleo y de gas natural en el extranjero, ya que sus reservas no son suficientes para consolidar la transición energética, ni tampoco para asumir las crecientes necesidades de su cada vez más extendida clase media. Pero China también es deficitaria en cereales, carne, forrajes y semillas oleaginosas e incluso en algunos minerales conocidos como “tierras raras”. En todos los casos, el problema es el mismo: hay producción nacional, pero resulta insuficiente. Debemos tener en cuenta que China es, desde hace años, el Estado que consume más recursos en todo el mundo (Napoleoni 2011, 173), sin que su economía tenga capacidad para producirlos. No menos relevante es que, a fin de mantener una balanza comercial ade-

<sup>5</sup> Por ejemplo, la intervención militar de los EEUU en la isla de Granada, en 1983. Según la interpretación estadounidense de las cosas, impidió que se consolidara lo definido aquí como una zona gris (aunque en aquella época no se empleara esa semántica), que habría sido auspiciada por Cuba, con el aval de la URSS.

cuada, debe exportar productos manufacturados, cada vez con mayor valor añadido.

El principal volumen de esas importaciones y exportaciones discurre por mar. Es lógico que así sea, atendiendo a lo que confirman las estadísticas de la Organización de Naciones Unidas respecto al transporte internacional: el 85 % del volumen total de mercancías es transportado por vía marítima (UNCTAD 2014). Para garantizar ese doble flujo de bienes, China desarrolla un ambicioso plan, que suele ser conocido popularmente como Ruta de la Seda, aunque sería más preciso aludir al concepto OBOR (One Belt, One Road) puesto que, en realidad, contiene una ruta terrestre y otra marítima. Su vertiente marítima ha incluido llegar a acuerdos con un buen número de Estados ribereños, cuyos puertos jalonan las principales rutas oceánicas. El Collar de Perlas se ha proyectado hacia el Cuerno de África, hacia el Mar Rojo, hasta El Pireo e incluso hasta Cherchel. Es relevante que, en algunos supuestos como Yibuti, ya estamos hablando de auténticas bases militares.

Aunque no se consiga el mismo nivel de sofisticación en todos los continentes, los acuerdos comerciales de envergadura alcanzan a casi cualquier punto del planeta. Llegan también a América Latina, donde destacan acuerdos como los derivados del cultivo y la venta de soja, cuya adquisición es indispensable para que China incremente la productividad de sus granjas de pollo, carne de vacuno o incluso de sus piscifactorías. En este caso, los principales implicados son los Estados de Mercosur. Pero eso es tan solo una pequeña parte de un volumen creciente de negocios que incluye la venta de productos manufacturados chinos. Esta también está creciendo mucho en el Nuevo Continente, desde hace varios lustros, especialmente en lo que concierne

a textiles (y calzado), maquinaria semipesada y electrodomésticos (Cornejo 2005).

Pero China tiene dificultades para asegurar el control de las costas adyacentes. La presión que siguen ejerciendo los EEUU en contra de los intereses de Pekín, con apoyo de sus aliados en la región, sigue siendo muy importante. Por medio de bases como las de Okinawa (Japón), Subic Bay, Palawan (Filipinas) y Singapur puede plantearse un bloqueo en potencia del estrecho de Malaca que es, a la sazón, la principal puerta de entrada de las importaciones chinas de crudo.

Algunos expertos plantean como principales riesgos en tiempo de paz el corte –total o, más probablemente, parcial– del suministro de crudo. Pero también una subida inusitada del precio del crudo. Se asume que China, como Estado, atiende tanto a los intereses de sus ciudadanos (consumidores de derivados del crudo) como a los de sus grandes empresas del sector de los hidrocarburos, aunque no siempre son equivalentes (Tunsjo 2013, 77). Esto refuerza la sensación de que China ya enfrenta los dilemas típicos de las grandes potencias de antaño. Por ello, viene desarrollando lo que algunos expertos definen como *hedging strategy* (Tunsjo 2013, 36). Se trata de la tentativa de gestionar los riesgos asumibles en tiempos de paz, minimizando además las amenazas que pudieran surgir en caso de guerra, con la mirada puesta en buscar la máxima seguridad energética posible, dadas las circunstancias. Para comprender el alcance del problema planteado a China, conviene analizar algunos datos.

Por una parte, el país fue un exportador neto de crudo hasta principios de los años 90. Todavía hoy produce 4,6 millones de barriles al día (en adelante, m b/d). Es el 5º productor mundial, tan solo por detrás de Estados

Unidos, Arabia Saudita, Rusia y Canadá, por ese orden (EIA s.f.). Sin embargo, las importaciones chinas de crudo han aumentado exponencialmente en los últimos años. Pasaron de poco más de 2 m b/d en 2004 a 8,4 millones b/d en 2017. En esto influye tanto un incremento del consumo interno como un descenso de la producción doméstica (EIA 2018).

La situación creó la suficiente alarma en China como para que, ya en 2003, Hu Jintao definiera el problema como el “dilema de Malaca”. La expresión ha hecho fortuna y se ha trasladado a las obras de algunos de los principales analistas chinos de seguridad (Peng Guangqiang y Yao Youzhi 2005, 234-235), dado que lo que ahí suceda puede condicionar el futuro del país. Hasta hace pocos años, el 80 % de las importaciones chinas de crudo discurrían por esa ruta (Qiyu 2015, 25). Debido a ello, el país está apostando por diversificar sus proveedores, así como por dotar de mayor peso a los que le pueden proporcionar petróleo a través de oleoductos, sin discurrir por el estrecho de Malaca (vid. mapa 1). Eso puede aliviar el inconveniente planteado (Hamzah 2017), pero no lo resuelve. Como muestra, recordemos que, pese a la mayor participación rusa en las importaciones

chinas de crudo (1.2 m b/d en 2017, la mitad de los cuales pasa a través del oleoducto ESPO), Arabia Saudita todavía proporciona a China 1 m b/d (EIA 2018).

Pero la estrategia china va más allá de la lógica preocupación por la seguridad energética. El gobierno de Pekín trata de aplicar su propia versión –convenientemente adaptada– de la doctrina Monroe. Esa es la tesis de Mearsheimer (2001, 143): China desea aplicar la lógica de “Asia para los asiáticos” o, mejor dicho, “Asia para los chinos”, emulando de ese modo lo que hicieron los EEUU a partir de 1823. En la analogía, el mar de China (en sentido amplio) sería el equivalente a lo que en la segunda mitad del siglo XIX era el mar Caribe para los intereses de Washington. Pero, notoriamente, eso va más allá de la defensa de rutas de transporte de suministros (aunque también sea funcional a dicho objetivo inmediato). En realidad, China pretende reconfigurar la geopolítica de la región. Lo primero que requiere para eso es generar una zona de seguridad que, partiendo de sus costas, abarque cada vez más millas mar adentro. Solamente de tal forma podrá reducir la presión estadounidense a la que hemos hecho referencia.

Para lograr su objetivo, China ha desarrollado una estrategia de A2/AD,<sup>6</sup> apoyada en unidades basadas en la costa (como las instalaciones de misiles antibuque de largo alcance DF-21),<sup>7</sup> pero también en la potenciación de su flota de alta mar. Es significativo que, a lo largo de los últimos lustros, ha pasado de una

Mapa 1. La búsqueda de rutas alternativas de importación de crudo



Fuente: EIA s.f.

6 *Anti-Access/Area-Denial*. Se trata de un mecanismo de negación de área a potencias extranjeras, cuya esencia es que la densidad y la contundencia de las armas desplegadas en su seno las disuadan de penetrar con sus propias fuerzas en el área afectada.

7 Conocidos como “destructoros de portaaviones”, en clara referencia a los buques de ese tipo que la Marina de Estados Unidos despliega habitualmente en Extremo Oriente.

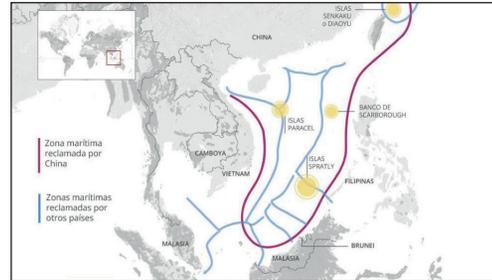
marina puramente costera (*Near-Coast Capabilities*) a una filosofía más ambiciosa, del tipo *Near-Seas Active-Defense Capabilities* (Baqués 2019, 124-125).

Aunque su aspiración podría llevarle a ampliaciones sucesivas de esta área, por el momento, su referente lo constituye la llamada “primera cadena de islas” (vid. mapa 2). Varios archipiélagos contribuyen a forjar el imaginario chino, en términos de definir la soberanía sobre ellos, así como sobre las aguas adyacentes. Precisamente, la zona gris china se establece respecto a islas que entran dentro de dicha primera cadena, o que incluso constituyen su límite interior aproximado.

Sin embargo, el potencial militar de los EEUU en esos mares sigue siendo muy grande. Bastante más grande que el que los propios estadounidenses tuvieron que enfrentar en el siglo XIX, cuando se enfrentaron con los españoles en Cuba y Puerto Rico, por ejemplo. Valga recordar que su presupuesto de defensa más que duplica al chino, pese a que las distancias se han ido reduciendo en los últimos años. Actualmente, los EEUU gastan el 35 % del total mundial dedicado a la defensa, mientras que China gasta el 16 % de ese volumen. Pero a principios del siglo XXI los EEUU llegaron a gastar el 50 % del total mundial, mientras China no llegaba al 10 %. En todo caso, la superioridad en el gasto en defensa se prolongará durante algún tiempo más. En esa tesitura, los EEUU podrían bloquear, ciertamente, la llegada de crudo por el estrecho de Malaca, dentro de China. Sin embargo, sería a unos costes inasumibles para ambos Estados (Tunsjo 2014, 97-98).

Por ello, la mejor apuesta para China no es buscar una confrontación que pueda provocar la respuesta militar de los EEUU y sus aliados en la zona (con especial énfasis en Japón). Más

Mapa 2. La primera cadena de islas



Fuente: Aragó (2016)

bien, sería ganar posiciones frente a los EEUU y Japón, sin que se pueda acusar a China de crear un *casus belli*. Precisamente por ello, sería razonable que desde Pekín se articulara algún tipo de política basada en la estrategia de la zona gris. Ahora bien, ¿soporta esa hipótesis el contraste con la realidad?

## La aplicación de la zona gris en el mar de China: el caso de las islas Senkaku

El episodio vivido con ocasión del conflicto de las islas Senkaku es emblemático, si se emplea como estudio de caso para probar el modelo. Cabe recordar que se trata de islas en disputa,<sup>8</sup> pero que actualmente permanecen bajo administración japonesa. En verdad, eso es lo que deriva de la aplicación de las reglas de derecho internacional vigentes y ese es, por ende, el *statu quo* que tratan de proteger tanto Japón como, al menos en principio, los EEUU.<sup>9</sup> Ello

8 No es objetivo de este análisis posicionarnos a favor o en contra de las reclamaciones de cada parte, lo que podría convertirse en objeto de otro artículo. Nuestro interés reside en comprobar si realmente se dan en el litigio los supuestos habilitantes de la zona gris.

9 Debido a que esas islas quedarían dentro del Tratado de Mutua Defensa firmado entre los EEUU y Japón tras la Segunda Guerra Mundial.

significa que China está planteando un reto a su vecino, pero también a la principal potencia militar mundial, con lo que implica apurar la prudencia en el momento de lanzar ese órdago (criterio a del marco teórico).

La animadversión sino-japonesa viene de lejos, y tratarla con detalle requeriría otro artículo. El recuerdo de la guerra que asoló el territorio continental chino en los años 30 del siglo XX todavía está vivo. El reparo de poder derivado de la Guerra Fría, que, en lo que respecta a Japón se prolonga hasta la actualidad, no ayuda a resolver los episodios contenciosos, en la medida en que Japón es uno de los aliados más firmes de los EEUU en Extremo Oriente. Tanto que es uno de los pilares para cualquier política de contención desarrollada desde Washington para frenar el ascenso chino a una hipotética condición hegemónica. Las autoridades chinas son plenamente conscientes de ello (Mearsheimer 2001, 375).

La disputa por las Senkaku dista de estar resuelta. China mantiene reivindicaciones sostenidas en el tiempo, aduciendo que sus pesqueros faenan esas aguas desde tiempos inmemoriales. Japón no lo niega, ni tampoco que esas islas fueran “descubiertas” por navegantes chinos en la época de la dinastía Ming. Pero recuerda que ni una ni otra razón es suficiente para reclamar soberanía. En realidad, las Senkaku fueron consideradas durante siglos “tierra de nadie” (*res nullius*), debido a que nunca fueron ocupadas de modo permanente por población alguna, ni china ni japonesa (Ministry of Foreign Affairs 2013, 11).

Japón las situó bajo su jurisdicción desde 1895, tras la firma de un tratado con China. Luego procedió a alquilar o incluso a vender algunas de ellas a particulares japoneses. Tras un interludio de administración estadounidense, producido entre el final de la Segunda

Guerra Mundial y 1972, fueron devueltas a Japón. En 2012, el gobierno de Tokio procedió a recomprar las islas, lo que motivó el recrudescimiento de las aspiraciones chinas, que eran explícitas desde 1971 (Ministry of Foreign Affairs 2013). Pero los sucesos acaecidos al final del verano de 2012 sirvieron para poner las cartas sobre la mesa de modo definitivo. China jugó fuerte, y con ello delató esas mismas cartas. Debido a ese hecho, ahora estamos en condiciones de monitorizar lo acontecido, a fin de analizar su coherencia con el marco teórico y también de anticipar sucesos futuros similares.

Por una parte, Pekín movilizó varios buques, no integrados en su marina de guerra (criterio f del marco teórico), aunque pertenezcan a otros servicios del Estado, que dependen de ministerios diferentes al de Defensa, al menos en tiempo de paz (Kennedy y Erickson 2017, 10). El objetivo era que esas unidades penetraran en las aguas que Japón está administrando conforme a derecho. De haber desarrollado la misma maniobra con el empleo de buques de guerra chinos, se habría provocado un evidente *casus belli*. Pero la estrategia consistía, precisamente, en evitar que los demás actores implicados pudieran alegar tal cosa (criterio c de nuestro marco teórico), ya que China suele utilizar para estas provocaciones, o bien buques de su servicio de guardacostas, o bien buques de su milicia marítima. Ello minimiza el riesgo de reacción por parte de sus rivales geopolíticos (Wirtz 2017, 109). En todo caso, China acompañó las maniobras de un discurso según el cual esas aguas y esas islas eran de su soberanía (criterio b del marco teórico). De ese modo, en puridad conceptos –y siempre de acuerdo con los suyos–, China no reivindicaría nada, sino que más bien estaría recordando a propios y extraños que ejercía su derecho.

Ante la vulneración del *statu quo*, Japón elaboró la nota de protesta que todos esperaban en tales circunstancias. También la esperaban tanto el gobierno como la sociedad civil chinos. Pero lo realmente interesante para nuestro análisis es lo acontecido a partir de ese momento. Por una parte, se dieron manifestaciones multitudinarias en varias ciudades chinas, pero también de los EEUU, que tenían por objetivo cuestionar el enfado japonés, trasladando toda la presión... al Estado afrentado. En tal sentido, fue la población civil china la que llevó la iniciativa (criterio f). Esas manifestaciones no fueron especialmente pacíficas, ya que en suelo chino hubo episodios de quema de vehículos pertenecientes a ciudadanos y/o empresas japonesas, así como de rotura de escaparates de comercios también regentados por japoneses (criterio g). Las embajadas tampoco se libraron, de manera que la de Tokio en Pekín fue asediada por la multitud, y debieron intervenir los agentes antidisturbios para evitar males mayores.

Ese *modus operandi* hizo saltar las alarmas, no tanto por los hechos en sí (no hubo que lamentar víctimas mortales) como por lo que estaba en juego, que ya era mucho más que las islas Senkaku. Las empresas japonesas que tenían negocios en China superaban las 20 000. La mera posibilidad de que se estableciera un boicot contra sus intereses asustaba en Tokio, por razones evidentes. La inquina que mostraron varios miles de ciudadanos chinos auguraba lo peor. Aunque, en realidad, esa era solo la *punta del iceberg* de la guerrilla económica en ciernes, ya que la sociedad china es la principal receptora de las exportaciones japonesas (Martínez Laínez 2013, 54). Dicho de otra manera, haciendo un cálculo racional elemental, parece probable que a Japón no le convenga perseverar en la defensa del *statu*

*quo*, si el precio a pagar acaba siendo tan elevado (criterio g).

A su vez, ni la movilización de las masas en las calles ni la alborada de un boicot masivo a los productos japoneses fueron sucesos aislados o casuales. Por el contrario, las evidencias apuntan al hecho de que China viene trabajando la narrativa adecuada para responder a lo que considera nuevas afrentas de Tokio contra su soberanía. Esa narrativa se extiende, incluso, desde el sistema educativo chino (Liu 2016, 139). El grito escuchado en medio de la algarabía pedía venganza por el episodio de Mukden, convertido en punta de lanza del nuevo relato chino (criterio e del marco teórico). Se trata de un acontecimiento ya lejano, acaecido en 1931, que dio pie a la intervención del Imperio del Sol naciente en suelo chino, a partir de esa fecha.<sup>10</sup> La invasión de una parte significativa del territorio continental chino se prolongó hasta la Segunda Guerra Mundial y, en buena medida, finalizó con la derrota japonesa. Fue una invasión que dejó muy mal recuerdo en el Imperio del Centro, e incluyó matanzas indiscriminadas en urbes como Shanghai.

Que el sistema educativo chino está detrás de un nuevo nacionalismo, no siempre coincide con el discurso oficial de Pekín, es algo que desde hace años señalan algunos expertos (Newmyer 2012; Kelly 2006). En la medida en que ese nacionalismo se apoye en una narrativa específicamente antinipona, puede ser tan funcional para su zona gris como proble-

<sup>10</sup> En septiembre de 1931 estallaron cargas de dinamita en una vía férrea ubicada en la Manchuria china, pero que era gestionada por empresas japonesas. Los japoneses culparon del incidente a los chinos, aunque esa versión de los hechos es, como mínimo, dudosa. Resulta plausible que fuesen ellos mismos los que llevaron a cabo un montaje para tratar de justificar su ulterior invasión de parte del territorio de China (Yoshihashi 1963).

mático para la estabilidad de la región a medio plazo. Eso es lo que ocurrió en aquellos días de septiembre de 2012.

En efecto, China ya tenía preparada la narrativa perfecta para (re)presentar a Japón como un Estado agresivo a los ojos del mundo, así como para ofrecer de sí misma la imagen de víctima propicia y permanente de las ansias expansionistas niponas. Esa narrativa operaba como el combustible necesario para incendiar las calles o para convertir en algo aceptable para la sociedad china un incipiente boicot económico que a nadie convenía, pero que, debido a los argumentos económicos ya esgrimidos, perjudicaría más a Japón. A su vez, las peculiaridades de la sociedad china garantizaban la impermeabilidad respecto de hipotéticos discursos alternativos.

Por último, a estas alturas del siglo XXI, el peso específico de las FFAA chinas ya es lo suficientemente importante como para evitar que ni Japón ni los propios EEUU avancen por la senda de una respuesta armada rápida y contundente. Demasiado tarde para eso. De acuerdo con lo señalado acerca de la zona gris, tal respuesta sería contraproducente para ambos bandos.

Lograr la inactividad del defensor del *statu quo*, éxito de quien promueve una zona gris, trae sin embargo otras consecuencias desagradables para las potencias condenadas a la inoperancia. Algunos expertos vinculados al ala dura de la política exterior de Washington se quejaron de que la respuesta del gobierno de Obama pecó de exceso de timidez (criterio h). El nuevo problema, en esta espiral de viejos problemas generada por la aplicación de lógicas de zona gris por parte de China, reside en que la falta de contundencia podría desanimar a otros aliados de los EEUU en el mar de China (además de a los propios japoneses), hasta

el punto de debilitar la política de alianzas de la región (Holmes y Yoshihara 2017). En casos extremos, perseverar en el empleo de las herramientas de la zona gris podría provocar tendencia al *bandwagoning* (v. gr. Walt 1987, 19-21) en Estados como Filipinas y, quizá, como Singapur. Todavía no se ha llegado a ese estadio. De darse, estaríamos ante una maximización de la eficacia de esta estrategia.

Por consiguiente, la tríada perfecta de la zona gris se puso a funcionar en esos días críticos de septiembre de 2012: narrativa de corte nacionalista, irredentista y potencialmente xenófoba, capaz de vertebrar e inspirar a la propia sociedad china; población y funcionarios no integrados a las FFAA chinas se convirtieron en los actores principales de la ofensiva pacífica; y presión económica y comercial contra los intereses de las potencias defensoras del *statu quo*, lo que incluyó amenazas de boicots a gran escala. El cuarto elemento necesario, es decir, la presencia de unas FFAA capaces de controlar la escalada, también quedó manifiesto a tenor de la tibia respuesta de los EEUU a las provocaciones chinas, pese a lo que eso pueda significar, pensando en el futuro, para los siempre complejos equilibrios geopolíticos de la región.

## Conclusiones

China no ha consolidado su soberanía sobre las islas Senkaku, pero la disputa prosigue, de modo que los guardacostas japoneses y chinos siguen protagonizando periódicos incidentes en las aguas que las circundan. Sin embargo, gracias a la apuesta china por convertir el territorio en una zona gris, Pekín mantiene la iniciativa estratégica en todo momento, mientras que el desgaste lo debe asumir Japón, que

no tiene nada que ganar y sí mucho que perder, en los términos recogidos hasta este momento.

El hecho de que China no haya decantado a su favor la apuesta desarrollada en las Senkaku no contraviene el concepto de zona gris de ningún modo. Esta puede ser exitosa o no; del mismo modo que no todos los Estados que inician una guerra (híbrida o del tipo que sea) pueden vencer en ella. Pero en este caso ni siquiera podemos afirmar que haya un desenlace definitivo del dilema. Eso es coherente con la lógica de la zona gris y en particular con el criterio a) de nuestro marco teórico: China no tiene prisa y el tiempo corre a su favor.

De hecho, de todos los criterios del marco teórico, hemos podido comprobar el cumplimiento de tres de los cuatro relativos a los fines u objetivos de la zona gris, así como de los cuatro relativos a medios y herramientas. De los concernientes a los objetivos, el que faltaría por demostrar es el criterio d), esto es, que la zona gris puede contribuir a que, en caso de escalada, el Estado que desea revisar el *statu quo* tenga más opciones de hacerse con la victoria final. En el estadio actual de la cuestión, es imposible comprobarlo, pero resulta sintomático que los demás puedan ser verificados con bastante facilidad. Su cumplimiento dejaría en mal lugar a Japón (y a los EEUU) en caso de adoptar medidas más contundentes en ese archipiélago.

Más allá de haber cubierto los objetivos propuestos en el artículo, hemos validado un marco teórico alternativo al de las guerras híbridas, que contiene un enorme potencial explicativo de cara a futuras investigaciones, incluso de mayor enjundia. Esto se hace necesario, a partir de la creciente complejidad de los conflictos actuales.

## Bibliografía

- Aragó, Laura. 2016. “China advierte de la creación de una zona de defensa aérea en caso de amenaza”. *La Vanguardia*, 13 de julio.
- Baqués, Josep. 2017. “Hacia una definición del concepto Gray Zone (GZ)”. *Documento de Investigación 2/2017*, IEEE.
- Baqués, Josep. 2019. “El mar como catalizador de la geopolítica: de Mahan al auge chino”. *Revista de Estudios de Seguridad Internacional* 5 (1): 119-139.
- Bartles, Charles. 2016. “Getting Gerasimov Right”. *Military Review* (January-February).
- Brands, Hal. 2016. *Paradoxes of the Gray Zone*. Philadelphia: Foreign Policy Research Institute.
- Chambers, John. 2016. *Countering Gray-Zone Hybrid Threats*. West-Point: Modern War Institute.
- Chetty, Sylvie. 1996. “The case study method for research in small- and médium – sized firms”. *International Small Business Journal* 15 (1): 73-85.
- Cornejo, Romer. 2005. “América Latina en la perspectiva de China”. En *Política Exterior de China*, editado por Xulio Ríos, 219-250. Barcelona: Bellaterra.
- Echevarría, Atulio. 2016. *Operating in the Gray Zone: An alternative Paradigm for US Military Strategy*. Carlisle Barracks: US Army War College.
- EIA (US Energy Information Administration). s.f. “International”. <https://www.eia.gov/beta/international/?fips=CH>
- EIA (US Energy Information Administration). 2018. “China surpassed the United States as the world’s largest crude oil importer in 2017”,

- <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=34812>
- Eisenhardt, Kathleen. 1989. "Building Theories from Case Study Research". *The Academy of Management Review* 14 (4): 532-550.
- Freier, Nathan. 2016. *Outplayed: Regaining Strategic Initiative in the Gray Zone*. Carlisle Barracks: Strategic Studies Institute.
- Gerasimov, Valéry. 2013. "El valor de la ciencia reside en la anticipación", <http://vpk.name/print/i85159.html>
- Goldman, Emily. 2006. *Power in Uncertain Times. Strategy in the Fog of Peace*. Stanford: Stanford University Press.
- Grygiel, Jakub, y Mitchell Wess. 2017. *The Unquiet Frontier. Rising Rivals, Vulnerable Allies, and the Crisis of American Power*. Princeton: Princeton University Press.
- Hamzah, B. A. 2017. *Alleviating China's Malacca Dilemma*. Nacka: Institute for Security and Development Policy.
- Hoffman, Frank. 2012. *Future Hybrid Threats: An Update*. Washington DC: Center for Strategic Research.
- Holmes, James, y Toshi Yoshihara. 2017. "Five shades of Chinese gray-Zone strategy". *The National Interest*, may.
- Jordán, Javier. 2018. "El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo". *Revista Española de Ciencia Política* 48: 129-151.
- Kelly, David. 2006. "Citizen Movements and China's Public Intellectuals in the Hu-Wen Era". *Pacific Affairs* 79 (2): 183-204.
- Kennedy, Conor, y Andrew Erickson. 2017. *China's Third Sea Force*. Newport: US Naval War College.
- Koven, Barnett. 2016. *The Conflict of Donbass between Gray and Black: The Importance of Perspective*. Baltimore: National Consortium for the Study of Terrorism.
- Linag, Qiao, y Wang Xiangsui. 1999. *Unrestricted Warfare*. Los Angeles: Pan American Publishing.
- Liu, Zihao. 2016. "The Diaoyu/senkaku Dispute and China's Domestic politics". *Journal of Politics and Society* 26: 124-146.
- Martínez Láinez, Fernando. 2013. "China se reafirma a largo plazo". *Revista Española de Defensa*, 291: 50-55.
- Mazarr, Michael. 2015. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Carlisle Barracks: US Army War College.
- Mearsheimer, John. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York: Norton.
- Ministry of Foreign Affairs. 2013. "The Senkaku Islands". [https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/pdfs/senkaku\\_en.pdf](https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/pdfs/senkaku_en.pdf)
- Napoleoni, Loretta. 2011. *Maonomics. La amarga medicina china contra los escándalos de nuestra economía*. Barcelona: Paidós.
- Newmyer, Jacqueline. 2012. "China's approach to Strategy and Long-Term Competition". En *Competitive Strategies for the 21st Century*, editado por Thomas Mahnken, 147-167. Stanford: Stanford University Press.
- Palacios, José Miguel. 2016. "La doctrina Gerasimov: segunda entrega". *Análisis GESI* 7/2016, abril.
- Peng, Guangqiang, y Yao Youzhi. 2005. *The Science of Military Strategy*. Pekin: Military Science Publishing House.
- Pinfield, Lawrence. 1986. "A Field evaluation of perspectives on organizational decision making". *Administrative Science Quarterly* 31: 365-388.
- Qiyu, Xu. 2015. "Multipolar Trends and Sea-Lane Security". En *Beyond the Wall*.

- Chinese Far Seas Operations*, editado por Peter Dutton y Ryan Martinson, 23-32. Newport: Naval War College.
- Schadlow, Nadia. 2014. "Peace and War: the Space between". En *War on the Rocks*. Washington DC: War On the Rocks Media.
- Tunsjo Oystein. 2013. *Security and Profit in China's Energy Policy: Hedging Against Risk*. Nueva York: Columbia University Press.
- Tunsjo, Oystein. 2014. "China's Energy Security". En *The Political Economy of Renewable Energy and Energy Security*, editado por Espen Moe y Paul Midford, 97-115. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). 2014. *El transporte marítimo*. Nueva York: UNCTAD.
- Votel, Joseph, Charles Cleveland, Charles Connett, y Will Irvin. 2016. "Unconventional Warfare in the Gray Zone". *Joint Forces Quarterly* 80 (1): 101-109.
- Walt, Stephen. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wirtz, James J. 2017. "Life in the 'Gray Zone': Observations for Contemporary Strategists". *Defense & Security Analysis* 32 (2): 106-114.
- Yoshihashi, Takehiko. 1963. *Conspiracy at Mukden: the Rise of the Japanese Military*. New Haven: Yale University Press.

# China: gran estrategia y poder marítimo en la era de Xi Jinping

## *China: Grand Strategy and Seapower in the Xi Jinping Era*

Daniel García Sanz<sup>1</sup>

*Recibido: 30 de enero de 2020*

*Aceptado: 30 de marzo de 2020*

*Publicado: 1 de mayo de 2020*

### Resumen

China ha expandido el alcance de su poder marítimo en función de los imperativos geoeconómicos y geoestratégicos marcados por la actual fase de su resurgimiento como una gran potencia. El objetivo de este artículo es analizar el rol del poder marítimo en la gran estrategia china en la era de Xi Jinping. La metodología se basa en la revisión de fuentes secundarias (trabajos recientes de algunos de los expertos más reconocidos en el estudio de las relaciones internacionales de China), complementada con referencias a fuentes primarias (pronunciamientos y documentos oficiales del gobierno chino). Partiendo de los conceptos de gran estrategia y poder marítimo, se argumenta que la manifestación más clara de la gran estrategia china de “rejuvenecimiento nacional” en la era de Xi Jinping es la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Su lógica geoestratégica expande el ámbito geográfico del poder marítimo de China, al abarcar los “mares cercanos” del océano Pacífico y los “mares lejanos” del océano Índico.

**Palabras clave:** China; gran estrategia; Iniciativa de la Franja y la Ruta; océano Índico; poder marítimo; poder naval; Xi Jinping

### Abstract

China has expanded the reach of its maritime power due to the geo-economic and geo-strategic imperatives set by the current phase of its resurgence as a great power. The aim of this article is to analyze the role of seapower in China's grand strategy in the Xi Jinping era. The methodology complements the review of secondary sources (recent works by some of the most recognized experts on China's international relations) with references to primary sources (official Chinese pronouncements and documents). Employing the concepts of grand strategy and seapower, it is argued that the clearest manifestation of China's grand strategy of “national rejuvenation” in the Xi Jinping era is the Belt and Road Initiative. Its geostrategic logic expands the geographic scope of Chinese seapower, comprising the “near seas” in the Pacific Ocean and the “far seas” in the Indian Ocean.

**Keywords:** Belt and Road Initiative; China; grand strategy; Indian Ocean; naval power; seapower; Xi Jinping

<sup>1</sup> Grupo de Investigación Asia-América Latina, Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Internacional del Ecuador (UIDE), migarciasa@uide.edu.ec,  [orcid.org/0000-0003-0898-2574](https://orcid.org/0000-0003-0898-2574)



## Introducción

El resurgimiento de China como una de las principales potencias económicas y militares del mundo es un hecho consumado, a las puertas de la tercera década del siglo XXI. No obstante, la naturaleza y las consecuencias de ese ascenso para el orden internacional, tanto en el ámbito asiático como en el global, son aún objeto de intensos debates. Entre estos, una de las vertientes más interesantes es la relacionada con la expansión del poder marítimo de China, un país que tradicionalmente se ha concebido a sí mismo como potencia terrestre. Un elemento central del posicionamiento del gigante asiático en la élite del poder mundial ha sido precisamente su creciente protagonismo en los intercambios comerciales globales y, con ello, la importancia cada vez más alta que los vínculos marítimos con el exterior tienen para la prosperidad económica y la estabilidad política del país.

De forma paralela, China ha emprendido un amplio proceso de modernización de sus fuerzas armadas, en particular de su rama naval, la Armada del Ejército Popular de Liberación (AEPL). La prioridad otorgada a la producción y el lanzamiento de nuevas y modernas plataformas ha venido aparejada con un aumento de la importancia relativa de las fuerzas navales en la estrategia de defensa nacional del país. En línea con lo que el pensamiento estratégico sobre el poder marítimo ha venido señalando durante más de un siglo, cabe sostener que los aspectos comerciales y militares del ascenso de China como gran potencia están estrechamente interrelacionados.

El objetivo de este artículo es analizar el rol del poder marítimo en la gran estrategia china en la era de Xi Jinping. Se argumenta que China ha dado un giro irrevocable al mar en

función de los imperativos geoeconómicos y geoestratégicos establecidos por su gran estrategia de “rejuvenecimiento nacional”, vigente desde el final de la Guerra Fría.

El rejuvenecimiento implicaría la restauración del estatus de China como una de las potencias principales del mundo. Esa gran estrategia ha experimentado una recalibración bajo el mandato de Xi, cuya manifestación más importante es la ambiciosa Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR). Su lógica geoestratégica ha expandido el ámbito geográfico del poder marítimo de China (incluyendo el área de operaciones para la AEPL), al abarcar más allá de los “mares cercanos” del océano Pacífico para adentrarse a los “mares lejanos” del océano Índico.

La metodología combinó la revisión de fuentes secundarias (trabajos recientes de algunos de los expertos más reconocidos en el estudio de las relaciones internacionales chinas) y, de manera complementaria, el análisis de fuentes primarias (documentos y pronunciamientos oficiales del gobierno chino). Se busca contribuir al debate académico en América Latina sobre las implicaciones globales del ascenso del gigante asiático.

## Gran estrategia y poder marítimo

Para Hal Brands, la gran estrategia de un Estado es la arquitectura intelectual que provee estructura a su política exterior. Refleja su voluntad y su capacidad de tener una aproximación proactiva en su relacionamiento con el mundo exterior. Implica una particular comprensión de las amenazas y oportunidades que presenta el sistema internacional, de los objetivos e intereses nacionales más importantes y el esfuerzo por balancear y priorizar unos

desafíos y unas oportunidades muchas veces contradictorios (Brands 2014, 1-3).

Avery Goldstein explica que el término gran estrategia puede dividirse en dos partes. El calificativo “gran” denota el empleo coordinado e integral de los recursos militares, diplomáticos y económicos de un Estado, con el fin de realizar sus objetivos nacionales. La palabra “estrategia” indica que, cuando un Estado determina sus políticas, lo hace en un ambiente interactivo, competitivo y cambiante. Un Estado no solo debe considerar su propio poder económico, militar y diplomático, sino las circunstancias internacionales y las posibles respuestas de otros Estados (Goldstein 2017, 1-2). Según Jeffrey Taliaferro, Norrin Ripsman y Steven Lobell, la gran estrategia incluye, pero no se limita, al objetivo nacional básico de preservar la seguridad física y la independencia política del Estado. A lo largo de la historia, los Estados poderosos han buscado moldear su ambiente externo en función de sus intereses, visiones y valores (Taliaferro, Ripsman y Lobell 2012, 15). Es por ello que, para Williamson Murray (2011, 1), solo las grandes potencias están en la capacidad de generar e implementar una gran estrategia.

Para Elinor Sloan, el poder marítimo tiene un rol preponderante en lo que concierne a la seguridad y prosperidad a largo plazo de la mayoría de los países. Esto, debido a que el poder marítimo está inextricablemente ligado al fenómeno esencial de nuestra época: la globalización. El fenómeno no es nuevo. Una era previa de globalización, que duró entre 1870 y 1914, vio nacer el concepto de poder marítimo (*seapower*). El historiador naval estadounidense Alfred Thayer Mahan lo acuñó en 1890, para describir la estrecha interrelación entre el poder militar de un país sobre las olas y la prosperidad derivada del comercio por vía

marítima (Sloan 2017, 7-8). Como apunta Mahan en su célebre obra *The Influence of Sea Power upon History* “el poder marítimo [...] incluye no solo la potencia militar flotante [...] sino también el comercio y la navegación pacíficas de las que surge y sobre las cuales en forma segura se apoya una flota militar” (Mahan 1918, 21). Según Mahan (1918, 21), las claves para comprender la historia, así como las políticas de potencias marítimas exitosas como Gran Bretaña se encuentran en

la producción, con la necesidad de intercambiar productos; la navegación, a través de la cual el intercambio se lleva a cabo y; las colonias, que facilitan y expanden las operaciones de la navegación y tienden a protegerla al multiplicar puntos seguros.

En el marco de un mundo globalizado existiría, por tanto, una ligazón intrínseca entre la gran estrategia –cuyo objeto es precisamente la seguridad y prosperidad al largo plazo de un Estado– y el poder marítimo. En palabras de Toshi Yoshihara y James Holmes (2018, 26) “la estrategia marítima es gran estrategia”.

Según Geoffrey Till, el poder marítimo es “la capacidad de influenciar el comportamiento de otras personas y cosas a través de lo que uno haga en/desde el mar” (Till 2013, 7). Los mares y océanos tienen un gran valor para los Estados debido a cuatro atributos fundamentales del medio marítimo: (a) como recurso –un repositorio de materias valiosas como petróleo, gas natural o pesca–; (b) como un medio de transporte e intercambio –cerca del 90 % del comercio mundial por volumen se conduce hoy por vía marítima–; (c) como un medio de información y difusión de ideas –lo que sigue siendo cierto el día de hoy, pues los cables submarinos de fibra óptica constituyen la principal infraestructura física de la Inter-

net-; y (d) como un medio para el dominio –a partir del siglo XVI, un grupo de potencias occidentales fueron capaces de explotar las ventajas derivadas de la estrecha relación entre los aspectos militares y mercantiles del poder marítimo y de alcanzar el predominio global como resultado–. El éxito de una potencia marítima depende de hacer el mejor uso comercial y estratégico de esos cuatro atributos. Till, en línea con el pensamiento de Mahan, sostiene que el poder marítimo puede ser concebido como un sistema en el que el poder naval protege los activos marítimos, que son las fuentes últimas de la prosperidad económica y la efectividad militar (Till 2013, 7-17).

### La gran estrategia china en la era de Xi Jinping

Desde la asunción del poder por parte de Xi Jinping, entre 2012 y 2013, ha habido un cambio sensible en las relaciones de China con el exterior. Este cambio connota la adopción por parte de China de la identidad de una gran potencia y la voluntad de moldear el sistema internacional de maneras favorables, en un contexto en el que Estados Unidos aparece abiertamente decidido a frenar su ascenso. Según Hoo Tiang Boon, aunque en los primeros cinco años del mandato de Xi se mantuvieron los grandes rasgos de la política exterior de sus predecesores, es claro que China ejecutó en simultáneo una recalibración en sus relaciones internacionales, sobre todo con sus vecinos en Asia y Estados Unidos. El cambio se ha manifestado, entre otras formas, a través de la ambiciosa IFR, lanzada en 2013 (Hoo 2017, 3). Como apunta Kerry Brown (2018, 76), “es la primera vez en años recientes que China ha articulado proactivamente una visión internacional”. La cen-

tralidad de la IFR en la política exterior de Xi quedó remarcada por su inclusión en octubre de 2017 en la Constitución del Partido Comunista de China.

Prominentes académicos chinos han coincidido en que la política exterior del país asiático, en la era de Xi, ha experimentado cambios importantes. En 2014, Yan Xuetong señalaba que China bajo Xi estaba abandonando la célebre recomendación del gran reformador Deng Xiaoping de “mantener un bajo perfil” y se encontraba abrazando ahora el más audaz “esforzarse por logros” como nuevo ethos de su política exterior. Mientras que “mantener un bajo perfil” preconizaba evitar el conflicto para enfocar las energías del país en el crecimiento económico, “esforzarse por logros” busca moldear activamente el ambiente externo para alcanzar el objetivo político del “rejuvenecimiento nacional” (Yan 2014, 166-169).

En 2015, Shi Yinhong opinaba que

China es un león que vuelve a despertar bajo un líder que ha centralizado el poder en sus manos y que cree en el resurgimiento de la grandeza nacional de China [...] Muchas cosas han cambiado con respecto al discurso y la práctica previas del país en un periodo de tiempo relativamente corto (Shi 2015).

En 2018, Jin Canrong mencionaba que China había cambiado el estilo de su política exterior, que “tenía un enfoque reactivo, siempre esperar a que Estados Unidos lidere, que inicie algo”, a un enfoque proactivo (Wong 2018). En la perspectiva de Goldstein (2017), el giro proactivo en la política exterior china representaría un ajuste en la gran estrategia que ese país adoptó tras el fin de la Guerra Fría, una que puede resumirse en la palabra “rejuvenecimiento”.

Entre 1949 y 1989, China tuvo que enfrentar amenazas existenciales provenientes primero de Estados Unidos y luego de la Unión Soviética. Su gran estrategia debía, por necesidad, concentrarse en la “supervivencia”. Pero en 1991, habiendo alcanzado un disuasivo nuclear creíble y una capacidad militar convencional adecuada, China estaba en una posición en la que podría reenfocar sus energías en lograr la largamente ambicionada meta del rejuvenecimiento nacional. Según Goldstein (2017, 2-3), el término denota el retorno de China a su posición de gran potencia en el escenario internacional y la restauración de su economía y civilización, de tal manera que el país ocupe nuevamente un lugar entre las naciones más avanzadas del mundo. A lo largo de estos 30 años, China ha recalibrado su gran estrategia de rejuvenecimiento en varias ocasiones, en función de la lectura que sus líderes, incluido Xi, han tenido de los cambios en su ambiente externo, y de las oportunidades y amenazas que estos cambios han representado. En particular, China ha ajustado su gran estrategia posterior a la Guerra Fría en relación con la forma en que Estados Unidos ha reaccionado a su continuo ascenso económico y militar (Goldstein 2017, 3-5).

A mediados de los años noventa, después de que Estados Unidos decidió reafirmar su centralidad en la arquitectura de seguridad asiática heredada de la Guerra Fría, China ya no podía seguir rigiéndose estrictamente por la recomendación de Deng de mantener un bajo perfil. Hasta mediados de la siguiente década, ya entrado el siglo XXI, buscó ganarse la buena voluntad de sus vecinos y moderar los temores de Estados Unidos implicándose más en el orden internacional vigente y procurando ser vista en un rol positivo, sobre todo en la arena económica. Fue en esta fase en la que

se buscó posicionar el lema del “ascenso pacífico” y, a partir de 2011, “desarrollo pacífico”.

A finales de la primera década del siglo XXI, la fortaleza económica y militar de China estaba sobrepasando todas las expectativas, en un momento en el que el sistema internacional empezaba a experimentar lo que era percibido como un cambio fundamental y a largo plazo en el equilibrio de poder mundial, en detrimento de la posición de Estados Unidos. Al adoptar una postura asertiva en sus disputas marítimas territoriales en el mar de China Oriental y el mar de China Meridional, y al generarse una fuerte respuesta estadounidense en la forma del anuncio de la administración Obama de un “rebalanceo estratégico” al Asia-Pacífico, China tuvo que reajustar una vez más su gran estrategia de rejuvenecimiento. Ese momento coincidió con el ascenso de Xi al poder (Goldstein 2017, 3-8).

Como explican Flynt Leverett y Wu Bingbing, la experiencia china sugiere que la agenda estratégica de las potencias ascendentes se vuelve más proactiva a medida que las potencias establecidas buscan frenar cambios fundamentales al *statu quo* que perpetúa su dominio (Leverett y Wu 2016, 120). Aunque Beijing considera las últimas tres décadas como una ventana de oportunidad estratégica de la que se ha beneficiado enormemente, ahora China estaría en la posición (y la necesidad) de moldear por sus propios medios un ambiente externo más seguro, sin tener que depender de la benevolencia de otras potencias (Leverett y Wu 2016, 123). No obstante, una China más proactiva en el ámbito internacional no implica que esté buscando una implosión radical del poder estadounidense, sea en Asia o a escala global. Dada su profunda interrelación con Estados Unidos en el ámbito económico y consciente de los enormes costos que resul-

tarían de un conflicto abierto con ese país, China buscaría promover la transición hacia un mundo multipolar evitando confrontar directamente los principales aspectos de la primacía estadounidense. Beijing lograría esto a través de la puesta en marcha de iniciativas de “ganancia mutua” que operen, desde el punto de vista geoestratégico, más allá del ámbito de influencia directa de Washington. La IFR sería, entonces, la más clara manifestación del reajuste en la gran estrategia china (Leverett y Wu 2016, 123-124).

### “Marchando hacia el Oeste”: la racionalidad geoestratégica de la Iniciativa de la Franja y la Ruta

El objetivo oficial de la IFR, anunciada por Xi durante sus visitas a Kazajistán e Indonesia a mediados de 2013, es mejorar la conectividad entre Asia, África y Europa a través de la construcción e integración de proyectos de infraestructura, “abrazando la tendencia hacia un mundo multipolar, la globalización económica y la diversidad cultural” (NDRC 2015). Como explica Nadège Rolland, la IFR tiene dos componentes, uno terrestre y otro marítimo. El Cinturón Económico de la Ruta de la Seda se compondrá de una red de carreteras, líneas férreas, cables de fibra óptica y oleoductos que conecten a China con Europa a través de Asia Central, Irán, Turquía, los Balcanes y el Cáucaso. Adicionalmente, dos ramales conectarán las regiones interiores de China con el océano Índico a través del Sur de Asia: el Corredor Económico China-Pakistán y el Corredor Económico China-Myanmar. La Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI se compondrá de instalaciones portuarias en el mar de China Meridional, el océano Índico y el mar

Mediterráneo, que conectarán a China con el Sudeste Asiático, el Sur de Asia, África, el Medio Oriente y Europa (Rolland 2017, 47-48).

Según Rolland (2017, 95-108), las motivaciones económicas detrás de la IFR incluyen, entre otras, un desarrollo doméstico más balanceado entre las provincias costeras chinas y las del interior, el direccionamiento del exceso de capacidad instalada hacia el exterior y la apertura de nuevos mercados para las inversiones y exportaciones chinas. Aunque Beijing niega oficialmente cualquier motivación de ese tipo, desde el punto de vista estratégico cabe destacar dos objetivos complementarios de la IFR: (a) la diversificación de las fuentes y rutas de abastecimiento de recursos energéticos y (b) la mitigación del riesgo de una confrontación directa con Estados Unidos y sus aliados marítimos a través del redireccionamiento de las energías de China hacia sus fronteras interiores (Rolland 2017, 109-119). Los componentes terrestre y marítimo de la IFR “contribuirían al mismo objetivo de resistir los percibidos intentos de Estados Unidos de restringir y contener el espacio estratégico de China [...] pero intentándolo hacer de maneras que minimicen el riesgo de un conflicto militar” (Rolland 2017, 118). La autora concluye que la IFR es mucho más que una estrategia de desarrollo o un conjunto de proyectos de infraestructura. Sería, más bien, el principal vehículo de una gran estrategia que apunta al retorno de China al estatus de potencia mundial, que señala una dirección a largo plazo para el país y demanda el despliegue integral de sus recursos económicos, diplomáticos y militares (Rolland 2017, 119).

La racionalidad geoestratégica de la IFR a la que se refiere Rolland fue célebremente articulada en 2012 por Wang Jisi, destacado académico de la Universidad de Pekín (Brown

2018, 78). En el contexto de una intensificación de la competición estratégica entre las grandes potencias en la periferia marítima china, Wang llama a que el país no limite sus perspectivas de proyección hacia el exterior únicamente hacia el este, es decir, hacia el océano Pacífico, como lo había hecho desde tiempos modernos, sino que también “mire y marche hacia el oeste”, hacia Asia Central, como lo había hecho a lo largo de su milenaria historia (Wang 2012, 1-2).

En un artículo publicado en la revista *The American Interest* en 2015, Wang advertía que la búsqueda de cooperación económica y una mejor arquitectura de seguridad en el Este de Asia había alcanzado un punto límite. Esa zona se había convertido en una región geopolíticamente congestionada. Estados Unidos, mediante su rebalanceo estratégico y el azuzamiento de las disputas territoriales marítimas entre China y sus vecinos, estaba demostrando sus designios hegemónicos. Por otro lado, el centro de gravedad económico y político mundial estaba moviéndose al punto de encuentro entre los océanos Índico y Pacífico y la competición entre las grandes potencias en la periferia occidental de China, rica en recursos naturales, era más bien moderada. Al mismo tiempo, China estaba implicada en un esfuerzo por desarrollar sus provincias occidentales, mientras que sus importaciones de energía provenientes de Asia Central, el Medio Oriente y África estaban incrementándose (Wang 2015, 51-58).

Wang (2015, 56) argumentaba que

estos desarrollos obligan a China a abrazar una nueva realidad geoestratégica: es tiempo de que China reevalúe el marco esteasiático y se redefina a sí misma en relación con todas sus áreas contiguas, acercándose, por tanto, al corazón de Eurasia.

Recomendaba que China “desarrolle y construya una serie de puentes continentales desde los puertos chinos en el este a través de la masa terrestre euroasiática hacia el Océano Índico, el Mediterráneo y la costa del Atlántico”. Simultáneamente, consideraba que “China debe superar la visión tradicional de sí misma como una potencia terrestre que debe vigilar únicamente sus aguas territoriales. Una visión sabia y previsoras no debería limitarse a los mares cercanos a China” (Wang 2015, 58). Ahora que había adquirido un poder y estatus considerables, sostenía Wang, China estaba mejor posicionada que nunca antes para maniobrar entre las potencias globales y regionales y perseguir una gran estrategia de desarrollo pacífico.

### Los imperativos económicos de China en el mar: comercio global y seguridad energética

Para Yoshihara y Holmes (2018, 6), pasadas cuatro décadas de haberse iniciado el proceso de Reforma y Apertura, con los niveles de integración al orden económico global y las transformaciones socioeconómicas resultantes, el Estado y la sociedad en China dependen ahora vitalmente de un acceso y usufructo libres del mar. Los datos presentados por Robert Sutter ponen de relieve el actual peso de China en la economía mundial: el promedio de la tasa de crecimiento anual entre 1979 y 2014 fue del 10 %, aproximadamente; en 2010 se convirtió en la segunda economía mundial, después de Estados Unidos; en 2011 se convirtió en el principal productor de manufacturas, superando a Estados Unidos y en 2012 se convirtió en la principal nación comercial, el segundo mayor destino de inver-

sión extranjera, el país con las mayores reservas internacionales de divisas y el mayor país acreedor. Varias proyecciones señalan que el tamaño de la economía china sobrepasará al estadounidense durante la tercera década del siglo XXI (Sutter 2019, 138-139). Las cifras ponen de relieve el lugar central que China ha adquirido en la geografía global de producción, distribución y consumo (Yoshihara y Holmes 2018, 50).

Para estos autores, “décadas de migraciones, desarrollo de infraestructuras, inversiones financieras y expansión industrial han fijado a China permanentemente en el sistema mercantil oceánico” (Yoshihara y Holmes 2018, 64). Más del 90 % de las importaciones y más del 85 % de las exportaciones chinas medidas por volumen viajan por vía marítima. En 2016, midiendo el valor de los bienes transportados, los principales exportadores a la China continental fueron, en orden descendente, Corea del Sur, Japón, Taiwán, Estados Unidos y Alemania. Los principales importadores de productos chinos fueron Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Alemania y Vietnam. El comercio marítimo chino muestra, entonces, unos patrones intraasiáticos, transpacíficos y euroasiáticos, que reflejan una clara relación producción/consumo en la que consumidores localizados en el Noreste de Asia, América del Norte y Europa Occidental absorben la mayoría de lo que China produce (Yoshihara y Holmes 2018, 52).

En ese contexto, han emergido en el litoral chino tres grandes aglomeraciones de población, producción e intercambio con el exterior: la del anillo económico de Bohai (que incluye a Beijing y a Tianjin) al norte, la zona económica del delta del río Yangtzé (que incluye a Shanghái, Nanjing y Hangzhou) al

este y la zona económica del delta del río Perla (que incluye a Guangzhou, Shenzhen y Hong Kong), al sur. Esas zonas representan menos del 3 % de la masa terrestre y menos del 20 % de la población, pero aportan el 36 % del producto interno bruto (PIB) de China (Yoshihara y Holmes 2018, 53-54).

Otro elemento que destaca la importancia que tienen los vínculos marítimos con el exterior para el desarrollo económico de China es el relacionado con su seguridad energética, en particular, la seguridad de las líneas de comunicaciones marítimas (LCM), por las que transita la mayor parte de su abastecimiento de petróleo (Andrews-Speed y Dannreuther 2011, 131-148). La Agencia de Información Energética de Estados Unidos (EIA, por sus siglas en inglés) reportaba en 2015 que China era el mayor productor y consumidor mundial de energía, con una canasta energética compuesta por carbón (66 %), petróleo (20 %), hidroelectricidad (8 %), gas natural (5 %) y energía nuclear y renovable (1 %) (EIA 2015). En 2009 China se convirtió en el segundo importador neto de petróleo crudo y de derivados petroleros del mundo, después de Estados Unidos. En 2014, según la EIA, la dependencia china de las importaciones de petróleo fue del 57 %, lo que contrasta con la cifra de 30 % en 2000. Las importaciones chinas en 2014 provinieron del Medio Oriente (52 %), África (22 %), Rusia y Asia Central (13 %) y América (11 %). Solamente Arabia Saudita y Angola fueron responsables por el 29 % de las importaciones chinas. Esto quiere decir que, en ese año, cerca de tres cuartas partes del petróleo importado por China tuvo que cruzar el océano Índico, atravesar el estrecho de Malaca en el Sudeste Asiático y transitar por el mar meridional de China, para llegar a los puertos ubicados en el sur del país.

Según la *BP Statistical Review* de 2019, China es hoy el mayor importador de petróleo del mundo y la dependencia de las importaciones aumentó en 2018 al 72 %, la cifra más alta en 50 años (BP 2019).

Es en ese contexto en el que se enmarca el “Dilema de Malaca”, un término que ha encapsulado largamente las aprehensiones de Beijing sobre la seguridad de su abastecimiento marítimo de energía (Andrews-Speed y Dannreuther 2011, 133-134). Utilizado por primera vez en noviembre de 2003 por el presidente Hu Jintao, cuando comentó sobre la vulnerabilidad estratégica que representaba para China el aumento de las importaciones de petróleo del Medio Oriente, el término ilustra el temor de Beijing de que actores no estatales o adversarios potenciales como Estados Unidos o India bloqueen ese punto de estrangulamiento vital para el comercio marítimo chino (Lanteigne 2008, 143-144).

A partir de datos de la Agencia Internacional de Energía, Frank Umbach señala que, como resultado de las políticas de diversificación del abastecimiento puestas en marcha por el gobierno chino en los últimos años, Rusia ha sobrepasado a Arabia Saudita como el principal exportador de petróleo al gigante asiático. Las importaciones combinadas provenientes del Medio Oriente y África se han reducido desde aproximadamente el 75 % en 2010 a menos del 65 % en la actualidad. El tránsito a través del estrecho de Malaca se ha reducido desde cerca del 80 % en 2010 al 75 %. No obstante, en el mediano plazo, la mitad de las importaciones chinas de petróleo seguirá proviniendo del Medio Oriente y, por tanto, China seguirá dependiendo de LCM inestables en el océano Índico y del congestionado estrecho de Malaca (Umbach 2019, 17-18).

## La presencia creciente de China en el océano Índico

Hace una década Robert Kaplan llamaba la atención sobre la importancia que la región del océano Índico estaba adquiriendo en la política internacional. La globalización tornaba al continente asiático en una unidad cada vez más integrada. Se conformaba en el plano marítimo un gigantesco arco de interacción desde el Medio Oriente hasta la región del Pacífico. Con el ascenso de China e India, Kaplan vislumbraba que el océano Índico y sus litorales se estaban convirtiendo en un área de confluencia de los dramas geopolíticos de nuestra época (Kaplan 2009).

Jingdong Yuan coincide en otorgar un gran valor estratégico a este océano, el tercero del planeta en cuanto a extensión. El Índico está cruzado por algunas de las rutas marítimas de transporte de energía, materias primas y mercancías más importantes del mundo. Cerca de 100 000 buques lo transitan cada año, lo cual representa el 50 % del comercio marítimo y el 40 % del abastecimiento de petróleo mundiales. Puntos de estrangulamiento vitales para el comercio mundial como son los estrechos de Bab el-Mandeb, Ormuz y Malaca, el canal de Suez y el cabo de Buena Esperanza se ubican en el Índico. Desde el punto de vista geopolítico, la región ha sido testigo de rivalidades imperiales por su dominio y control a partir del siglo XVI. La competición entre las grandes potencias ha continuado, incluso en el periodo posterior a la Guerra Fría, con Estados Unidos, India y ahora China manobrando por ventajas estratégicas (Yuan 2018, 40-41). Es en el océano Índico donde mejor se refleja cómo la “dependencia del acceso y uso del mar ha obligado a Beijing a desarrollar unos medios comerciales y militares perdura-

bles para nutrir y proteger las fuentes náuticas de la riqueza y poder de China” (Yoshihara y Holmes 2018, 6).

Para David Brewster, el principal imperativo de China en el océano Índico es la protección de sus LCM, especialmente las de transporte de energía. Otro interés, uno de cada vez mayor importancia, es la protección de los ciudadanos chinos que trabajan en los países litorales y de las significativas inversiones de empresas chinas en esa región. Según Brewster, aunque es debatible que esté implementando una estrategia marítima plenamente desarrollada o coherente en el océano Índico, en la práctica, Beijing está haciendo frente de diversas maneras a sus imperativos estratégicos en esa zona del mundo. Estas incluyen el desarrollo de capacidades navales limitadas, el establecimiento de estrechas relaciones económicas y de seguridad con países amistosos y la diversificación de sus rutas de transporte de energía (Brewster 2018, 11-13).

Según detalla Bruce Vaughn, la presencia de China en la región del Índico se ha manifestado en la construcción de proyectos portuarios y otras infraestructuras en países como Pakistán, Bangladesh, Myanmar, Malasia, Sri Lanka y Maldivas. Estos proyectos han sido acogidos en los últimos años bajo la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI (Vaughn 2017). Muy significativos son los ya mencionados corredores económicos China-Pakistán y China-Myanmar. Ambos modifican de manera sustancial la geografía estratégica de la zona, al proveer por primera vez una conexión directa entre China y el Índico (Brewster 2019, 177). De manera igualmente notable, en 2017 la AEPL estableció la primera base ultramarina de su historia en el pequeño país africano de Yibuti, localizado en la ribera africana del estrecho de Bab el-Mandeb, entre el

mar Rojo y el golfo de Adén. Esa base tiene como fin brindar apoyo logístico a las naves chinas que desde 2008 han operado en el mar Árabe en misiones antipiratería (Vaughn 2017).

A medida que China ha visto expandir sus intereses en el océano Índico, su consiguiente presencia ha generado aprehensiones en India. Como explica Brewster, India se ve a sí misma como la principal potencia del Índico y el líder natural de la región. Al adoptar una actitud propietaria sobre ese cuerpo de agua, considera la presencia de potencias marítimas extrarregionales, en especial la de China, como esencialmente ilegítima (Brewster 2018, 18). Esta dinámica relativamente nueva, señala Vaughn (2017), se inserta en una rivalidad estratégica de larga data entre ambas potencias, relacionada sobre todo con disputas territoriales no resueltas a lo largo de la frontera común en la zona del Himalaya y con el tradicional apoyo que China brinda a Pakistán, el enemigo acérrimo de India.

Según Collin Koh, la situación tiene visos de estar generando un “dilema de la seguridad” entre ambas potencias en el ámbito naval. Por un lado, a Nueva Delhi le inquieta la expansión de las capacidades de aguas azules de China en el océano Índico, en especial la presencia creciente de sus submarinos y sus aparentes esfuerzos por expandir su acceso portuario. Por otro, a Beijing le inquieta la expansión del poder naval indio en el océano Pacífico occidental y los signos de que India estaría sumándose de modo paulatino a una naciente coalición naval antichina (Koh 2018, 5). El potencial surgimiento de una rivalidad abierta entre China e India en el Índico y su eventual interconexión con las dinámicas competitivas existentes en el Pacífico parecen sustentar el constructo geopolítico cada vez

más aceptado del “Indo-Pacífico”, ya adoptado por las retóricas oficiales de Estados Unidos, Japón y Australia (Vaughn 2017).

### La expansión naval de China: de los “mares cercanos” a los “mares lejanos”

Publicado en 2015, el libro blanco de la defensa titulado *La Estrategia Militar de China* señala que “la seguridad de los intereses de ultramar relacionados con la energía y recursos, líneas de comunicaciones marítimas estratégicas, así como de instituciones, personal y activos en el exterior, se ha convertido en un problema inminente” (SCIO 2015). Ese documento considera el espacio marítimo un ámbito de seguridad crítico, enfatizando que tiene un rol esencial en “la paz perdurable, la estabilidad a largo plazo y el desarrollo sostenible de China” (SCIO 2015). Frente a ello, el libro blanco declara que

la mentalidad tradicional de que la tierra es más importante que el mar debe ser abandonada y debe atribuirse una gran importancia a la gestión de los mares y océanos y a la protección de los derechos e intereses marítimos (SCIO 2015).

En la misma línea, el documento afirma que la AEPL “cambiará gradualmente su enfoque desde la «defensa de los mares cercanos» a la combinación de la «defensa de los mares cercanos» con la «protección de los mares lejanos»” (SCIO 2015). Publicada en 2019, la más reciente edición del libro blanco, titulada *La Defensa Nacional de China en la Nueva Era*, reafirma que “los intereses de ultramar son una parte crucial de los intereses nacionales de China” y que “la AEPL está acelerando la

transición de sus tareas desde la defensa en los mares cercanos a misiones de protección en los mares lejanos” (SCIO 2019).

Los documentos arriba citados demuestran que, a medida que ha ido expandiéndose el radio geográfico de los intereses económicos vitales de China, también lo ha hecho el de los imperativos estratégicos para sus fuerzas navales. Como explica Nan Li, a lo largo de los últimos 70 años, la estrategia naval china ha atravesado tres fases históricas. Cada una de ellas ha implicado un conjunto particular de misiones para la AEPL, la expansión progresiva de su rango geográfico de operaciones, la adquisición y/o construcción de plataformas adecuadas para llevar a cabo esas misiones en rangos de operaciones cada vez más amplios y, en general, el aumento de la importancia relativa de las fuerzas navales en la estrategia de defensa nacional del país (Li 2009, 145).

A partir de 1949, el año de la proclamación de la República Popular China, la estrategia naval de Beijing se enfocó en la defensa del litoral. En ese momento, la doctrina militar china privilegiaba el concepto de “guerra del pueblo”, en la creencia de que un conflicto militar involucraría una invasión terrestre por parte de un adversario tecnológicamente superior: primero Estados Unidos, luego la Unión Soviética. En consecuencia, la AEPL fue relegada a un rol complementario con respecto a las fuerzas terrestres y se le dotó de medios limitados (Li 2009, 146-150).

Desde mediados de los años ochenta, ya iniciado el proceso de Reforma y Apertura, la estrategia naval china adoptó progresivamente el concepto de “defensa de los mares cercanos” (Li 2009, 146-150). En ese momento, según la Agencia de Inteligencia de la Defensa del Pentágono (DIA, por sus siglas en inglés), Beijing vislumbraba conflictos localizados a lo

largo de la periferia marítima china, en los que el Ejército Popular de Liberación (EPL) debería ser capaz de alcanzar objetivos de carácter regional y de disuadir a un adversario moderno de intervenir militarmente (DIA 2019, 63). En consecuencia, el rango aspiracional de operaciones de la AEPL se expandió de forma significativa, para cubrir el espacio marítimo entre el litoral chino y la denominada Primera Cadena de Islas, es decir, el mar Amarillo, el mar de China Oriental y el mar de China Meridional (Li 2009, 150).

Como indican Yoshihara y Holmes, la Primera Cadena de Islas es un concepto geoestratégico chino que denota la amenaza que representa la localización, desde el Noreste al Sudeste asiáticos, del conjunto de aliados marítimos de Estados Unidos en el océano Pacífico Occidental. Aunque la definición de su extensión completa es objeto de debate, los cuatro componentes que conforman el núcleo de la Primera Cadena de Islas son el archipiélago de Japón, las Islas Ryukyu, Taiwán y el archipiélago de las Filipinas. Su origen se encuentra en la construcción, por parte de Estados Unidos, de un perímetro marítimo de contención en contra de China, en el marco de la Guerra Fría. A partir de entonces y hasta el día de hoy, la Primera Cadena de Islas constituye la expresión geoestratégica del sistema estadounidense de alianzas bilaterales en el Asia-Pacífico y el principal vehículo de la proyección diplomática y militar de Estados Unidos en la región (Yoshihara y Holmes 2018, 75-82).

Según Yuan, el asunto más crítico para China en esta área es el relacionado con una potencial intervención militar estadounidense en una crisis vinculada con Taiwán. En ese escenario, el EPL deberá hacer frente a un enemigo mucho más poderoso, en un conflicto

de alta intensidad y tecnología (Yuan 2016, 383). La experiencia de la Tercera Crisis del Estrecho de Taiwán (1995-1996), en la que dos portaviones estadounidenses y sus respectivos grupos de tarea operaron sin restricciones, habría sido la motivación principal detrás del desarrollo por parte de China de capacidades de “constraintervención”, bautizadas por analistas militares estadounidenses como *anti-access/area denial* (A2/AD) (Yuan 2016, 386). Según Richard Bitzinger (2016, 398), estas tienen como fin impedir que fuerzas estadounidenses y de sus aliados regionales ingresen u operen con impunidad dentro de sus mares cercanos. Como describe un informe del Servicio de Investigación del Congreso estadounidense (CRS, por sus siglas en inglés), el proceso chino de modernización militar, en particular de sus fuerzas navales, ha venido desarrollándose desde hace aproximadamente 25 años. China cuenta ya con la armada más grande de Asia, una fuerza formidable en sus mares cercanos, que desempeñaría eventualmente un papel clave en la mencionada estrategia de constraintervención (CRS 2019, 2-3).

Según un artículo de la agencia Reuters, aunque la AEPL es superior en número a cualquier flota rival en Asia, su tecnología, formación y experiencia es deficiente con respecto a la armada estadounidense. No obstante, la AEPL tiene la ventaja de la localía. Mientras que la *U.S. Navy* tiene responsabilidades globales, la AEPL puede concentrar casi todos sus recursos en los mares cercanos de China. Al operar cerca del litoral, la AEPL se beneficiaría del apoyo logístico y del poder de fuego de misiles antibuque y aviones de ataque provenientes de tierra firme (Lague y Kang 2019).

Por otro lado, según You Ji (2018, 96), el concepto de mares lejanos tiene implicaciones significativas para la estrategia naval de Bei-

jing, relacionadas principalmente con la protección del comercio y el transporte de energía para China.

Si el concepto de “mares cercanos” se trata de la profundidad defensiva y el espacio de maniobra de la AEPL, el concepto de “mares lejanos” se trata de las LCM chinas desde África Oriental a través del océano Índico, el estrecho de Malaca y el mar de China Meridional, hasta los puertos chinos en Guangzhou y Shanghai.

Bajo el mandato de Xi, sostiene You, la IFR ha establecido a los océanos Pacífico e Índico como el ámbito geográfico de las misiones de la AEPL y, de esa manera, esta ha sido incluida en su Estrategia de los Dos Océanos (You 2018, 97). La expansión de la AEPL hacia los mares lejanos requerirá el desarrollo de capacidades de mares azules, lo que incluye grupos de tarea de portaviones y una nueva generación de submarinos nucleares (You 2018, 90). La IFR ha reavivado los debates dentro del EPL sobre la necesidad de establecer una “cadena de perlas” en el océano Índico, esto es, asegurar puntos de apoyo logístico para el número cada vez mayor de naves de la AEPL que habrán de transitar en ese cuerpo de agua (You 2018, 97-98).

Para You (2016, 182), la combinación de la defensa de los mares cercanos con la protección de los mares lejanos refleja un cambio de mentalidad sobre el poder marítimo por parte de la AEPL. Esa “profunda transición está cristalizada más vívidamente en su programa de portaviones, lo que simboliza su búsqueda de capacidades expedicionarias extendidas”. El primer portaviones de la AEPL, el CNS *Liaoning*, construido sobre el casco incompleto de un buque de la era soviética, entró en servicio en 2012 como una platafor-

ma de pruebas y entrenamiento. El segundo, el CNS *Shandong*, de entera construcción autóctona, entró en servicio a finales de 2019 (Chan 2019b). La construcción de un tercer portaviones, de diseño más avanzado, se inició en 2017 y la de un cuarto podría iniciarse en 2021 (Chan 2019a). Un analista de la AEPL, citado por el diario oficial *Global Times*, sostuvo que China requerirá dos grupos de tarea de portaviones en el Pacífico Occidental y dos en el Índico. Proyectan la adquisición de un total de entre cinco y seis buques (Yang 2017).

Según el CRS, los portaviones chinos serán utilizados en operaciones de proyección de poder (para impresionar o intimidar a observadores foráneos), misiones de asistencia humanitaria y auxilio en situaciones de desastre, provisión de seguridad marítima y evacuación de no-combatientes (CRS 2019, 11-12). En referencia a las aprehensiones que el desarrollo del programa de portaviones chino estaría causando en otros países, el ministro de Relaciones Exteriores de China, Wang Yi, afirmó que, dado el hecho de que empresas y ciudadanos chinos residen ahora en todas partes del mundo y que una alta proporción del comercio mundial involucra a China, el país tiene suficientes motivos para elevar el nivel de sus capacidades militares, con el fin de proteger sus legítimos intereses de ultramar (Xinhuanet 2017).

Como menciona el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, por sus siglas en inglés), el primer despliegue de un portaviones chino en el Océano Índico, que ha sido la principal área en la cual la AEPL ha probado y desarrollado sus emergentes capacidades de aguas azules, podría darse no muy lejos en el futuro. Tal despliegue tendría repercusiones significativas a escala internacional en cuanto

a las percepciones sobre el alcance y las opciones estratégicas chinas a larga distancia (IISS 2019, 187).

## Conclusiones

La IFR no solo es el programa insignia de la política exterior china bajo el mandato de Xi, sino el vehículo geoestratégico de la proyección global de China en un momento clave de su resurgimiento como una de las potencias principales del mundo. China ha sido, sin duda, la mayor beneficiaria del proceso de globalización y de la estabilidad relativa de la política de las grandes potencias durante los últimos 30 años. Sin embargo, su colosal ascenso en este corto periodo de tiempo está topándose con la resistencia cada vez más abierta de Estados Unidos a renunciar a su centralidad exclusiva en los asuntos internacionales, sobre todo en el ámbito regional del Este de Asia.

En ese marco, la IFR representa una apuesta audaz de China para proseguir su arrollador avance hacia su sueño de rejuvenecimiento nacional, al tiempo que busca minimizar los riesgos asociados con un enfrentamiento abierto con Estados Unidos. La racionalidad geoestratégica que yace bajo la IFR busca, precisamente, direccionar las energías de una China resurgente allá donde la capacidad de acción estadounidense es más tenue en virtud de las realidades de la geografía. Esto es, hacia el corazón de Eurasia.

En el plano marítimo, el giro de China hacia el oeste no es menos ambicioso. Aquí la expansión de su poder marítimo es una manifestación clara de su gran estrategia de rejuvenecimiento nacional. El gigante asiático depende de las rutas de transporte marítimo de mercancías y recursos energéticos

que lo conectan, a través del océano Índico y el estrecho de Malaca, con Europa, África y Medio Oriente. Con el objetivo de salvar ese vulnerable punto de estrangulamiento, la IFR contempla una inédita modificación de la geografía estratégica del Sur de Asia, al conectar directamente las provincias interiores de China con el océano Índico. Por otro lado, el imperativo de proteger sus rutas de comercio vitales está demandando de China el despliegue de sus cada vez más capaces fuerzas navales en un ámbito oceánico vasto y relativamente lejano. Para cumplir sus objetivos en el océano Índico, China debe contar con un acceso portuario que le provea múltiples puntos de apoyo logístico para sus naves. El primero de ellos ya se ha materializado en Yibuti, la primera base ultramarina de la historia moderna de China.

Ahora bien, en el esfuerzo por redireccionar su proyección geoestratégica hacia el oeste, lejos de su congestionada periferia marítima en el Pacífico, China parece haber subestimado las dificultades que India le puede plantear. El otro gigante asiático en ascenso tiene sus propias ambiciones hegemónicas regionales y se siente amenazado por el avance chino por tierra y mar. No sorprende, entonces, su cada vez más aparente interés en una coalición de potencias marítimas indo-pacíficas que sea capaz de contener el resurgimiento de China.

## Bibliografía

- Andrews-Speed, Philip, y Roland Dannreuther. 2011. *China, Oil, and Global Politics*. Oxon: Routledge.
- Bitzinger, Richard. 2016. "The PLA Navy and the US Navy in the Asia-Pacific: Anti-Access/Area Denial vs AirSea Battle". En

- Handbook of US-China Relations*, editado por Andrew Tan, 398-411. Cheltenham: Edward Elgar.
- BP. “BP Statistical Review 2019 – China’s Energy Market in 2018”, <https://on.bp.com/34qsl3M>
- Brands, Hal. 2014. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca: Cornell University Press.
- Brewster, David. 2018. “A Contest of Status and Legitimacy in the Indian Ocean”. En *India and China at Sea. Competition for Naval Dominance in the Indian Ocean*, editado por David Brewster, 10-38. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Brewster, David. 2019. “The Red Flag Follows Trade: China’s Future as an Indian Ocean Power”. En *Strategic Asia 2019. China’s Expanding Strategic Ambitions*, editado por Ashley Tellis, Alison Szalwinski y Michael Wills, 175-209. Seattle: The National Bureau of Asian Research.
- Brown, Kerry. 2018. *The World According to Xi*. Londres: I.B. Tauris & Co.
- Chan, Minnie. 2019a. “China plans fourth aircraft carrier, but further plans are on hold”. *South China Morning Post*, 28 de noviembre. <https://bit.ly/3ahChDI>
- Chan, Minnie. 2019b. “First Made-In-China Aircraft Carrier Shandong Officially Enters Service”. *South China Morning Post*, 17 de diciembre. <https://bit.ly/2VdLuZe>
- CRS. 2019. “China’s Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities – Background and Issues for Congress”, <https://bit.ly/2ViSFy5>
- DIA. 2019. “China Military Power. Modernizing a Force to Fight and Win”, <https://bit.ly/3c8kZu4>
- EIA. 2015. “China”, <https://bit.ly/2y6M02o>
- Goldstein, Avery. 2017. “China’s Grand Strategy: Continuity and Change”. *International and Strategic Studies Report* 51: 1-8.
- Hoo Tiang Boon. 2017. “Xi Jinping’s Calibration of Chinese Foreign Policy”. En *Chinese Foreign Policy Under Xi*, editado por Hoo Tiang Boon, 3-16. Oxon: Routledge.
- IISS. 2019. *Asia-Pacific Regional Security Assessment 2019. Key Developments and Trends*. Londres: The International Institute for Strategic Studies.
- Kaplan, Robert. 2009. “Center Stage for the Twenty-first Century. Power Plays in the Indian Ocean”. *Foreign Affairs* 88 (2): 16-32.
- Koh, Collin. 2018. “China-India Rivalry at Sea: Capability, Trends and Challenges”. *Asian Security* 15 (1): 5-24. doi.org/10.1080/14799855.2019.1539820
- Lague, David, y Benjamin Kang Lim. 2019. “Ruling the Waves”. *Reuters*, 30 de abril. <https://reut.rs/2UVpqmb>
- Leverett, Flynt, y Wu Bingbing. 2016. “The New Silk Road and China’s Evolving Grand Strategy”. *The China Journal* 77: 110-132. doi.org/10.1086/689684
- Li, Nan. 2009. “The Evolution of China’s Naval Strategy and Capabilities: From Near Coast and Near Seas to Far Seas”. *Asian Security* 5 (2): 144-169. doi.org/10.1080/14799850902886567
- Mahan, Alfred Thayer. 1918. “Elements of Sea Power”. En *Mahan on Naval Warfare. Selections from the Writings of Rear Admiral Alfred T. Mahan*, editado por Allan Westcott, 16-48. Boston: Little, Brown, and Company.
- Murray, Williamson. 2011. “Thoughts on Grand Strategy”. En *The Shaping of Grand Strategy. Policy, Diplomacy, and War*, editado por Williamson Murray, Richard Hart Sinnreich y James Lacey, 1-33. Nueva York: Cambridge University Press.

- NDRC. 2015. "Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road", <https://bit.ly/2UV925c>
- Rolland, Nadège. 2017. *China's Eurasian Century? Political and Strategic Implications of the Belt and Road Initiative*. Seattle: The National Bureau of Asian Research.
- SCIO. 2015. "China's Military Strategy", <https://bit.ly/2Vmo82q>
- SCIO. 2019. "China's National Defense in the New Era", <https://bit.ly/3aYPKBw>
- Shi Yinhong. 2015. "China's Complicated Foreign Policy", <https://bit.ly/3aYPGlg>
- Sloan, Elinor. 2017. *Modern Military Strategy. An Introduction*. Oxon: Routledge.
- Sutter, Robert. 2019. *Foreign Relations of the PRC. The Legacies and Constraints of China's International Politics since 1949*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Taliaferro, Jeffrey, Norrin Ripsman, y Steven Lobell. 2012. *The Challenge of Grand Strategy. The Great Powers and the Broken Balance between the World Wars*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Till, Geoffrey. 2013. *Seapower. A Guide for the Twenty-First Century*. Oxon: Routledge.
- Umbach, Frank. 2019. "China's Belt and Road Initiative and its Energy-Security Dimensions", <https://bit.ly/2wyiQc0>
- Vaughn, Bruce. 2017. "In Focus. China-India Rivalry in the Indian Ocean", <https://bit.ly/3citWkH>
- Wang Jisi. 2012. "Marching Westwards. The Rebalancing of China's Geostrategy". *International and Strategic Studies Report* 73: 1-11.
- Wang Jisi. 2015. "China in the Middle". *The American Interest*, March/April: 55-59.
- Wong, Kayla. 2018. "Deng Xiaoping used only 'carrots', Xi Jinping is now also using 'sticks': Chinese foreign policy expert". *Mothership*, 9 de enero. <https://bit.ly/3ecfNXW>
- Xinhuanet. 2017. "China has sufficient reasons to enhance capability to safeguard overseas interests: FM". 27 de abril. <https://bit.ly/2XJcf9Q>.
- Yan Xuetong. 2014. "From Keeping a Low Profile to Striving for Achievement". *The Chinese Journal of International Politics* 7 (2): 153-184. doi.org/10.1093/cjip/pou027
- Yang Sheng. 2017. "China eagerly awaits new carrier launch". *Global Times*, 25 de abril. <https://bit.ly/3ajFp1M>
- Yoshihara, Toshi y James Holmes. 2018. *Red Star over the Pacific. China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy*. Annapolis: Naval Institute Press.
- You Ji. 2016. *China's Military Transformation. Politics and War Preparation*. Cambridge: Polity Press.
- You Ji. 2018. "The Indian Ocean. A Grand Sino-Indian Game of 'Go'". En *India and China at Sea. Competition for Naval Dominance in the Indian Ocean*, editado por David Brewster, 90-110. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Yuan, Jingdong. 2016. "Against a Superior Foe: China's Evolving A2/AD Strategy". En *Handbook of US-China Relations*, editado por Andrew Tan, 379-397. Cheltenham: Edward Elgar.
- Yuan, Jingdong. 2018. "Managing Maritime Competition between India and China". En *India and China at Sea. Competition for Naval Dominance in the Indian Ocean*, editado por David Brewster, 39-55. Nueva Delhi: Oxford University Press.



Misceláneo

# Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)

## *Foreign and Defense Policy in Argentina. From the Kirchner Governments to Mauricio Macri (2003-2019)*

Anabella Estela Busso<sup>1</sup> y Luis Maximiliano Barreto<sup>2</sup>

*Recibido: 20 de enero de 2020*

*Aceptado: 25 de marzo de 2020*

*Publicado: 4 de mayo de 2020*

### Resumen

El presente artículo tiene como objetivo avanzar reflexiones exploratorias y preliminares sobre el vínculo entre la política exterior y de defensa en Argentina, abordando los gobiernos kirchneristas (2003-2015) y el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Se asumen como supuestos que este es un tema escasamente estudiado en dicho país y que la política exterior argentina ha mostrado signos de discontinuidad a lo largo del tiempo. Sobre la base de una estrategia metodológica cualitativa y del análisis de fuentes primarias y secundarias, se asevera que la política exterior ha enmarcado e influenciado a la política de defensa, no viceversa, y que esas influencias variaron en función 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.

**Palabras clave:** Argentina; Cristina Fernández; Mauricio Macri; Néstor Kirchner; política de defensa; política exterior

### Abstract

This paper aims to advance exploratory and preliminary reflections on the link between foreign and defense policy in Argentina, focusing on the Kirchner governments (2003-2015) and the government of Mauricio Macri (2015-2019). The subject has been poorly studied in this country and Argentina's foreign policy has shown signs of discontinuity over time. On the basis of a qualitative methodological strategy and the analysis of primary and secondary sources, it is asserted that foreign policy has framed and influenced defense policy, not vice versa, and that these influences varied depending on how national governments understood foreign policy as a public policy, what international insertion proposal they favored and what development model they proposed.

**Keywords:** Argentina; Cristina Fernández; defense policy; foreign policy; Mauricio Macri; Néstor Kirchner

1 Investigadora independiente, Universidad Nacional de Rosario, CONICET, Argentina, anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar,  [orcid.org/0000-0001-5245-6614](https://orcid.org/0000-0001-5245-6614)

2 Pontificia Universidad Católica Argentina/Universidad Nacional de Rosario, Argentina, maximilianobarreto@uca.edu.ar,  [orcid.org/0000-0002-2932-0046](https://orcid.org/0000-0002-2932-0046)



## Introducción

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la literatura sobre la acción externa de las potencias y las superpotencias muestra que, mayoritariamente, estos países han establecido un vínculo fluido entre la política exterior y la política de defensa, en tanto la seguridad nacional es parte de una agenda compartida entre ambas. En consonancia, las estructuras burocráticas del Estado reflejan el peso de los Ministerios de Defensa y Seguridad, así como también de las agencias de inteligencia. Estos colaboran o compiten con las visiones de las Cancillerías, pero en numerosas ocasiones imponen directrices sobre la política exterior. En el ámbito académico, los especialistas en política exterior conocen sobre aspectos generales de defensa y viceversa, dada la concepción predominante de que ambas políticas orientan la conducta externa del Estado.

Esas características no se replican en Argentina. En primer lugar, el vínculo entre política exterior y política de defensa ha sido poco estudiado. Tras la redemocratización, se han observado tres hechos relevantes. El primero es que la política exterior y la de defensa estuvieron vinculadas, pero la primera fue más relevante que la segunda en el debate político. El segundo es que la política de defensa se vio afectada por el tipo de transición (en este caso, por colapso) que enmarcó una postura crítica de la sociedad frente a las Fuerzas Armadas (FFAA.) durante mucho tiempo. Esa característica diferencia al país de otros como Brasil y Chile, que tuvieron transiciones negociadas/ pactadas. El tercero es que el tipo de transición imperante en Argentina y sus crisis cíclicas contribuyeron a demorar el debate sobre qué modelo de política de defensa necesita un país como este.

No obstante, facilitaron lo que Marcelo Saín (2000) ha denominado “consenso básico”, a través del cual el país abandonó la doctrina de la seguridad nacional y produjo legislación que estableció la separación entre seguridad interior y defensa.

Partiendo de esas consideraciones, sostenemos a modo de hipótesis que, en Argentina, la política exterior ha enmarcado e influenciado la política de defensa y que sus influencias variaron en función de cómo los gobiernos nacionales entendieron la política exterior como política pública, qué propuesta de inserción internacional privilegiaron y qué modelo de desarrollo propusieron.

En la disciplina de las Relaciones Internacionales, esta investigación se inscribe dentro del área de análisis de política exterior. Aunque encontramos numerosas definiciones sobre el término, tomamos como punto de partida una conceptualización genérica, para luego asociarla con otras más específicas. Partimos de la propuesta de Russell (1991, 9) quien entiende la política exterior como “aquellos vínculos que establecen los gobiernos con el sistema internacional mediante acciones intencionadas que procuran alterar factores, comportamientos o condiciones del contexto externo”. Es una acción gubernamental que “abarca tres dimensiones analíticamente separables –político-diplomática; militar-estratégica y económica–” y “se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales, tanto en el plano multilateral como bilateral”.

Debemos recordar que la política exterior es una política pública dentro del abanico del Estado. Por política pública –sinónimo de la política estatal, pero diferente a la política de Estado– entendemos el

conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De tal intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (Oszlak y O'Donnell 1995, 112-113).

El énfasis que asignamos en este trabajo a la condición de la política exterior como política pública nos conduce a acentuar los aspectos intermésticos de la política exterior. Consecuentemente, a entender que esta –tal como aclara la definición de Russell– tiene un componente militar-estratégico y reacciona frente a los condicionantes externos, pero también a los internos. Por ello, complementamos esa definición con la de Lafer (2002), quien sostiene que la política exterior aparece guiada por la meta de trabajar a escala internacional para contribuir a solucionar los problemas, necesidades e intereses locales. Traducir necesidades internas en posibilidades externas para ampliar el control de una sociedad sobre su destino es la tarea de la política exterior como política pública. Ello implica evaluar la especificidad de los problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional, lo cual no es una tarea simple (Lafer 2002, 21).

Además, en nuestra hipótesis de trabajo señalamos que la influencia de la política exterior sobre la de defensa no depende solo de la condición de política pública de la primera y de su doble vinculación entre los ámbitos domésticos e internacionales, sino también de la estrategia de inserción internacional y el modelo de desarrollo seleccionado por cada

gobierno. A los efectos de sustentar conceptualmente la afirmación, seguimos a Lorenzini (2011), quien define la estrategia de inserción internacional como el esquema central de un conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con otros actores en el sistema internacional, tanto en la dimensión política y de seguridad como en la económica.

El concepto, llevado a la práctica, muestra que en Argentina el debate en torno a la estrategia de inserción internacional aún permanece vigente. En él destacan al menos dos propuestas: una basada en el liberalismo económico, que ha impulsado modalidades de inserción que privilegian el alineamiento con la potencia dominante del momento, y otra, ubicada en las antípodas, que privilegia ideas provenientes del desarrollismo, vinculadas a la búsqueda de una inserción autónoma (Pignatta 2010).

La correlación entre la estrategia de inserción internacional y sus componentes económicos muestra, a su vez, la interrelación con el modelo de desarrollo. Este refiere a la estrategia de articulación entre la política y la economía, entre el Estado y el mercado y entre lo público y lo privado, en un determinado contexto histórico, en busca de transformar las estructuras productiva y social, y de la inserción internacional del país (Busso 2016c).

Creemos necesario indicar que, en el caso argentino, aunque la política de defensa comparte con la exterior el carácter de política pública, presenta una jerarquía diferente, al ser esta última la que la precede (Eissa 2013, 173). La apreciación resulta clave, pues allí encontramos el punto de conexión entre ambas. Por su parte, al momento de pensar la política de defensa, es provechoso distinguir tres

dimensiones analíticas: a) la política militar (conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que tienden a desarrollar las FF.AA.); b) la dimensión estratégica (acciones, actitudes y medidas estratégicas destinadas a prevenir o enfrentar distintas situaciones de riesgo, conflicto o amenazas, potenciales o reales, que hagan peligrar los intereses vitales y estratégicos de un país y que requieren el empleo del instrumento militar) y c) la dimensión internacional (aquella que contribuye a la política exterior y que es definida como la política internacional de la defensa) (Eissa 2017).

Desde una perspectiva empírica, podemos afirmar que los condicionantes domésticos constituyeron una fuente significativa para formular la política exterior en la etapa kirchnerista (Busso 2016a). Ello es muy claro si pensamos en el escenario de crisis de mayo de 2003, caracterizado por una agenda interna compleja y apremiante, que impactó sobre la acción externa, dado que esta fue pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas domésticos. Así, tempranamente pudimos observar una “determinada modalidad de intervención del Estado” o “una cierta direccionalidad” –siguiendo la definición de política pública escogida–, al ser las necesidades domésticas cuestiones a resolver.

Identificamos ese período con la definición de Lafer (2002), pues la evaluación de la especificidad de los problemas, necesidades e intereses nacionales, desde una visión que incluyera el bien común de la colectividad nacional, devino un tema ligado a ideas de redistribución. Ello generó disputas domésticas relevantes entre diversos sectores políticos, económicos y sociales.

Contrariamente, en la etapa macrista, el relevamiento empírico muestra una tendencia

inversa. El gobierno optó por una estrategia de inserción internacional basada en el liberalismo económico y en el alineamiento con la potencia dominante del momento. Las fuentes principales de la política exterior se trasladaron al plano externo. La direccionalidad deseada por la Alianza Cambiemos planteó conducir la política exterior en función de las demandas de los países centrales (especialmente EE.UU.) y de los actores económicos internacionales, requisito para la “vuelta al mundo de Argentina”. Eran demandas coincidentes con los intereses de un reducido y selecto grupo de actores locales. Dicho de otra manera, una inserción internacional exitosa se lograría por vía de la adopción acrítica de políticas complacientes ante las exigencias sistémicas (Busso 2016c). Conceptos como alineamiento, acoplamiento o aquiescencia (Russell y Tokatlian 2009; 2013) pueden ser utilizados para explicar ese tipo de conducta.

A partir de las anteriores consideraciones, el objetivo de este artículo es avanzar, con carácter preliminar y exploratorio, algunas reflexiones sobre el vínculo entre política exterior y de defensa desde los años del kirchnerismo (2003-2015) hasta el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). Para ello examinamos el enfoque general que cada etapa gubernamental le otorgó a la política exterior y, de manera transversal, analizamos la relación con la política de defensa.

Empleamos una estrategia metodológica cualitativa, como parte de la cual la información se recolectó por medio de la observación de datos y documentos. Las técnicas de análisis empleadas fueron el análisis documental, el análisis estadístico descriptivo y el análisis de contenido. Para facilitar la visualización de los resultados, parte de los datos son volcados en tablas y gráficos.

## Gobiernos kirchneristas: política exterior y política de defensa

Considerando la significativa importancia que tuvieron las fuentes domésticas en el diseño de la política exterior, la gestión kirchnerista se caracterizó por una interpretación crítica del orden internacional de la primera década del siglo XXI. También por la diversificación de vínculos con los grandes poderes, incluidos China y Rusia; el privilegio de la inserción latinoamericana, con especial referencia a Sudamérica; la defensa de las posturas revisionistas en los espacios multilaterales; la articulación de la gestión externa con las necesidades del desarrollo nacional y la búsqueda de autonomía (Busso 2016b).

En cuanto a la estrategia de inserción internacional, la opción kirchnerista recogió la tradición que privilegia ideas provenientes del desarrollismo, asociadas con la búsqueda de una inserción autónoma (Pignatta 2010) y un modelo de desarrollo nacional de perfil industrialista e inclusivo, inscrito en las corrientes neodesarrollistas vigentes en épocas de la marea rosa. La propuesta incluía el supuesto de que, en un futuro, las industrias conectadas con la defensa y el desarrollo científico tecnológico deberían ser apoyadas. En consecuencia, la inserción internacional no fue abordada como un proceso de acumulación de poder, devenido de vínculos y alineamientos con actores poderosos, sino que se privilegió la idea de que un país se proyecta desde adentro hacia afuera. Por ello, creemos que la conceptualización de Ferrer (2010) sobre “densidad nacional” contribuye a entender la dinámica político-económica de los gobiernos kirchneristas.

El concepto de Ferrer se enmarca en aquellas corrientes de pensamiento que establecen una fuerte relación entre la solidez de las con-

diciones políticas y económicas internas y las posibilidades de enfrentar exitosamente los desafíos internacionales. Desde su perspectiva, Argentina es aún un país en construcción y, para avanzar en la tarea, es necesario fortalecer su “densidad nacional”. Esta se basa en la cohesión social, la calidad de los liderazgos, la estabilidad institucional y política, la existencia de un pensamiento crítico y propio sobre la interpretación de la realidad y, como culminación, en las políticas propicias al desarrollo económico. Como referencia histórica, destaca que en los países exitosos los componentes de la densidad nacional siempre se han respetado para alcanzar el desarrollo. Ello evidencia que los países se construyen desde adentro hacia afuera y no a la inversa (Ferrer 2010).

A partir de esa manera de entender la inserción internacional, los gobiernos kirchneristas intentaron aportar a la cohesión social disminuyendo la pobreza, incrementando el empleo, aplicando políticas de redistribución del ingreso y fortaleciendo la política de derechos humanos a escala nacional e internacional. Después de la crisis de 2001, lograron reivindicar la política y recuperaron el liderazgo presidencial, que se había visto deteriorado con la caída del gobierno de la Alianza. Asimismo, mantuvieron un pensamiento crítico con respecto al orden internacional vigente, al oponerse fuertemente a las políticas de doble estándar de los Estados centrales, las presiones especulativas del sector financiero y las condicionalidades de los organismos multilaterales de crédito –Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM)–. Reivindicaron el multilateralismo y destacaron la importancia del espacio regional como primer ámbito de concertación e integración. Se inscribieron dentro de la tendencia neodesarrollista (Bresser Pereira 2007) vigente en

Sudamérica, a partir de la primera década del siglo XXI, al favorecer un desarrollo nacional de base industrial (Busso 2016b).

Esa manera de entender la política exterior y la inserción internacional tuvo impactos (directos e indirectos) sobre los temas de la agenda de defensa (así como sobre los de seguridad pública). Un punto de partida para estas reflexiones es la llegada de Nilda Garré a la cartera de Defensa en 2005, momento en que el sector comenzó a recibir una atención inusitada por parte del gobierno nacional (Calderón 2018, 60). Hasta entonces, la salida de la crisis post *default*, la negociación con el FMI, entre otros, habían absorbido la atención de la Casa Rosada. El pasó de Garré por la repartición es importante pues registra hitos destacados, como la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional de 1988, que circunscribió “definitivamente” el rol de las FF.AA. a la defensa de ataques militares provenientes de actores estatales y, por tanto, impactó en la dimensión estratégica de la política de defensa. La Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009 y la de 2014 reafirmaron dicha visión.

En esos años, la articulación política exterior-política de defensa implicó la atención especial a este factor doméstico normativo. Así ocurrió en diversas ocasiones, como en la VI Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa (2004), realizada en Quito, donde Argentina expuso su rechazo a utilizar militares en cuestiones de seguridad interna y contó con el apoyo de Brasil y Canadá. Esto contrarió la posición de EE.UU., partidario de una delimitación menos precisa entre seguridad interior y defensa.

Habida cuenta de la marcada diferenciación sobre la dimensión externa de la política de defensa, se confecciona una política a cuya dimensión internacional la caracteriza un

modelo de tipo defensivo. Este contiene dos dimensiones: una autónoma y otra cooperativa (Directiva de Política de Defensa Nacional 2009 citado por Calderón 2016, 177). En su plano autónomo, fue crucial el alejamiento relativo de Washington sobre la región y el argumento del gobierno de poner fin al alineamiento automático (Calderón 2018, 61). Una de las primeras muestras de distanciamiento fue el rechazo a la demanda de inmunidad total para las tropas estadounidenses para el entrenamiento Águila III, a realizarse en suelo argentino durante 2003, a pocos meses del inicio de gestión de Néstor Kirchner.

La relación bilateral global fue envolviéndose en una escalada de tensión que impactó en el área de la defensa. Ello tuvo su punto de arranque luego de que el apoyo de EE.UU. en la negociación con el FMI por el *default* de 2001 estaba concretado. En ese año, la relación se había paralizado tras la incautación por parte de Argentina de material transportado por un avión militar estadounidense, tal como consta en el *Country Reports on Terrorism* de ese año. Pese a los intentos de recomposición, no se lograría reparar el vínculo hasta la llegada del nuevo gobierno, en diciembre de 2015. Así lo evidencian los movimientos de hostilidad de la Armada de EE.UU. frente a las costas argentinas en 2015 (Barreto 2017, 21).

En relación con el plano cooperativo, uno de los cimientos de la visión –al menos en el ámbito subregional– lo constituyó la eliminación de las hipótesis de conflicto (con Brasil y Chile) y el reemplazo de estas por el planeamiento por capacidades. Otro elemento importante, también bajo la gestión de Garré, fue la relevancia que cobró la preservación y protección de los recursos naturales (Bertero 2018, 30). La conjunción de esas premisas

permitió jerarquizar la integración subregional, ya que habilitó la cooperación al subrayar, por ejemplo, que la región poseía una dotación superior de recursos estratégicos y que la puja por acceder a ellos podría producir fuertes tensiones. Así, se volvía fundamental la cooperación internacional para protegerlos (Bertero 2018, 13).

La Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF.AA. de 2006 estableció la participación militar en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional, de tal manera que debía contemplarse para diseñar y determinar las capacidades del instrumento militar, así como obtener los niveles necesarios de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión (Garré 2018). Ese punto se conectó con el énfasis otorgado en la política exterior a la inserción latinoamericana, con especial referencia a Sudamérica. El apoyo a la creación del Consejo de Defensa Sudamericano (CDS) en 2008, la participación activa en la concreción de sus planes de acción y la propuesta de establecer el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa, en 2009, están en sintonía con el “activismo subregional” (Calderón 2018, 62). Otros ejemplos son el establecimiento de la Secretaría de Asuntos Internacionales de la Defensa (SAID) y una dependencia en su interior, la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz, en 2007 (Cuñado 2018, 27).

Fruto de la preeminencia de los aspectos cooperativos, tuvo lugar la regionalización de la política hacia Malvinas, respaldo al reclamo argentino por parte de instancias regionales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Se tomaron medidas para impedir el ingreso de los buques que enarbolaran la bandera ilegal de las Islas Malvinas a los

puertos del MERCOSUR) y, en un espacio más global, la multilateralización (difusión de la posición argentina en la ONU y sus organismos).

Por otro lado, la diversificación de los vínculos –particularmente con China y Rusia– es otro aspecto de la política exterior que influenció la de defensa en su faceta autónoma. Ese eje tuvo su mayor impulso durante las gestiones de Arturo Puricelli (2010-2013) y Agustín Rossi (2013-2015) como ministros de Defensa y de Héctor Timerman como canciller. Es lógico, dada la escalada de tensión que se vivía con EE.UU. en ese período (Cuñado 2018, 40).

A la situación de tirantez con la Casa Blanca se suman otras dificultades como el impacto de la caída de los precios internacionales de los *commodities*, las sucesivas pérdidas electorales y físicas de ciertos presidentes cuyo liderazgo había sido fundamental en el proceso político de América del Sur y el conflicto de Argentina con los fondos buitres (que condujo al embargo de la fragata Libertad). Un acuerdo representativo de la relación bilateral con China es aquel que autorizó en 2012 el establecimiento de la Estación del Espacio Lejano, en Bajada del Agrio (Neuquén). En relación con Rusia, a partir de la declaración conjunta del establecimiento de relaciones de asociación estratégica, de 2008, se suscribió la declaración conjunta para el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral Ruso-Argentina, que incluyó múltiples convenios. Entre estos, destaca el acuerdo entre el Ministerio de Defensa de Rusia y el Ministerio de Defensa de Argentina sobre cooperación militar (Embajada de la Federación Rusa en la República Argentina 2015 citado por Cuñado 2018, 40).

Pensando en una “geografía” de los documentos suscritos por Argentina en el último

gobierno de Cristina Fernández, la situación que exponemos a continuación (tabla 1 y gráfico 1)<sup>3</sup> ilustra la diversidad de latitudes de los Estados intervinientes. Esto contrasta, como veremos luego, con la geografía de los documentos bajo el gobierno de Macri.

Tabla 1. Documentos suscritos por Argentina en seguridad y defensa (2011-2015)

Contraparte	Área		Total
	Seguridad	Defensa	
Azerbaiyán	-	1	1
Bélgica	-	1	1
Bolivia	3	1	4
Brasil	-	1	1
Chile	1	-	1
China	2	4	6
Colombia	3	4	7
Emiratos Árabes Unidos	-	1	1
Ecuador	-	1	1
El Salvador	1	-	1
Francia	-	1	1
Irán	1	-	1
Italia	-	1	1
Perú	1	-	1
Rusia	-	2	2
Surinam	-	1	1
Venezuela	-	2	2
Totales	12	21	33

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

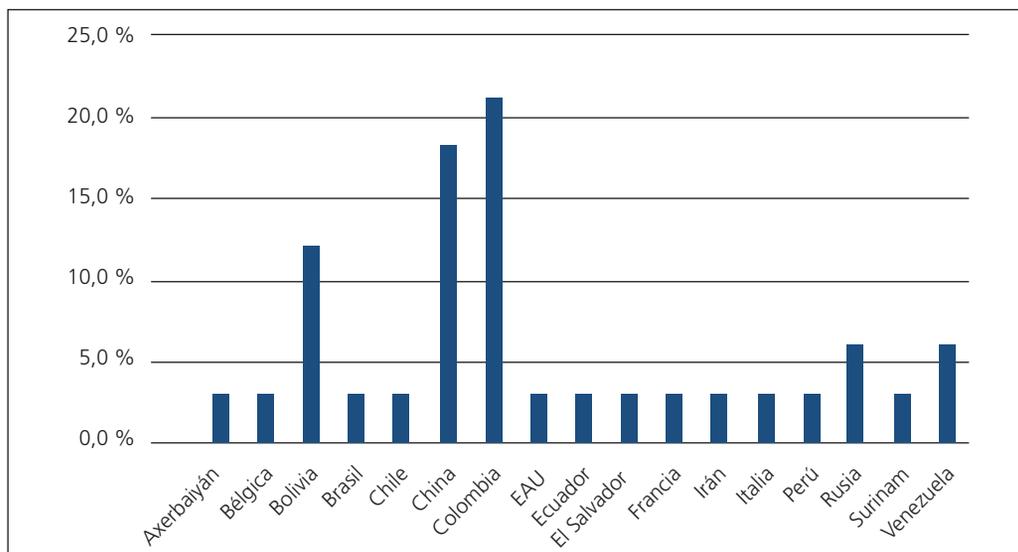
3 Nota metodológica: los documentos considerados son de diversa naturaleza: actas, acuerdos, acuerdos marcos, acuerdos por canje de notas, cartas/declaración de intención, convenios, declaración/comunicados conjuntos, enmiendas, memorándum, plan de acción/hoja de ruta, protocolo adicional y tratados. Corresponden a aquellos de acceso público a través de la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería Argentina (2019), para el período 2011-2018.

Siguiendo la línea comparativa, es relevante la ausencia de EE.UU. y otros países considerados centrales (salvo Francia). Ello tiene como contrapunto una preeminencia de vínculos regionales y extrarregionales, en los que China y Rusia ocupan espacios llamativos. Es clave poner de relieve que más de la mitad de los documentos corresponden al área de la defensa, lo cual echa luz sobre una agenda externa menos securitizada en términos relativos y, por supuesto, con el Ministerio de Defensa como agente a través del cual se encauzan las relaciones.

Por otro lado, la generación de autonomía, ligada a un modelo de desarrollo nacional y al contacto con las industrias de defensa y el desarrollo científico tecnológico, comenzó a cobrar impulso con la llegada de Cristina Fernández (Bertero 2018, 31). Así lo muestra la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MinCyT), al igual que intenciones y proyectos como la recuperación de la industria naval (reparación del submarino ARA San Juan y del rompehielos Irizar); de la industria aeronáutica (recuperación de la Fábrica de Aviones de Córdoba); de la Dirección de Fabricaciones Militares y el desarrollo de cohetes, vectores y acceso al espacio (ARSAT, Tro-nador II y Gradicom) (López Chorne 2017). Incluso, esto se manifestó a escala regional con compromisos como el desarrollo del prototipo de avión de entrenamiento IA-73 UNASUR I y la puesta en producción del vehículo multipropósito aerotransportable denominado Gaucho.

Cabe mencionar que la política de defensa recibió impactos directos en su dimensión político-militar a través de la política de DD.HH. Esto inició con el pase a retiro de altos cargos de la cúpula militar horas después de la asunción de Néstor Kirchner. No solo se

Gráfico 1. Jerarquía de los acuerdos suscritos en seguridad y defensa (2011-2015)



Fuente: elaboración propia en base a la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

Tabla 2. Principales variables analizadas (2003-2015)

Variables		Período de gobierno
		2003-2015
Inserción internacional	EE.UU.	Inserción autonómica
	Otros Estados	Diversificación de vínculos
	Poderes emergentes	Jerarquización de China y Rusia
	Latinoamérica	Privilegio de la inserción latinoamericana
	América del Sur	Especial referencia a Sudamérica Énfasis en la seguridad cooperativa (CDS)
Modelo de desarrollo	Dimensión económica	Neodesarrollista
	Dimensión política	Articulación con la búsqueda de autonomía
	Dimensión social	Inclusivo
	Rol de los condicionamientos	Priorización de las variables y demandas domésticas
Conexión con ciencia y tecnología en defensa		Creación del MinCyT; reparación de ARA S. Juan; RH Irizar; recuperación de FADEA y FM; ARSAT, Tronador II y Gradicom
Orden internacional		Lectura crítica con posturas revisionistas
Malvinas		Regionalismo/multilateralismo
Derechos humanos		Eje prioritario en el conjunto de las políticas públicas
Decretos relevantes		D 727/2006; D 1691/2006; D 1714/2009 y D 2645/2014
Separación en defensa y seguridad		Respeto; se reconocen hitos debatibles
Preeminencia temática		Cuestiones de defensa
Preeminencia ministerial		Ministerio de Defensa. Se crea el Ministerio de Seguridad (2010)

Fuente: elaboración propia.

buscó iniciar los juicios por crímenes de lesa humanidad, sino que se incluyeron reformas administrativas y normativas como la derogación del Código de Conducta Militar, la creación de un área específica sobre DD.HH. en el Ministerio de Defensa y la desactivación de la preeminencia militar en las cuestiones castrenses. Esa preeminencia en gran medida se producía por defecto, dada la actitud delegativa de los civiles hacia los militares. Otra faceta de ese objetivo fue el contacto entre la institución militar y la sociedad civil, lo que hizo conocida entonces la lógica de la “ciudadanización” de los militares (DerGhougassian 2012).

En la tabla 2 se exponen, a modo de síntesis, las principales variables analizadas en el período en cuestión.

## Macrismo: política exterior y defensa

Mauricio Macri llegó a la Casa Rosada en diciembre de 2015, después de una campaña electoral en la que planteó la necesidad de modificar todo lo realizado por los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner, especialmente en lo referido a la política exterior, la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y el rol del Estado.

En términos político-institucionales, detectamos dos temas relevantes para esta investigación. Uno de ellos es que la Alianza Cambiemos se autopresentó como la única fuerza política capaz de defender y garantizar la supervivencia de la República y encarar un cambio cultural destinado a superar lo que el macrismo denominó “anomalía populista” (Vommaro 2017). Dicho cambio rechazaba no solo lo realizado por el kirchnerismo, sino

también todas las convicciones y prácticas de los partidos de raigambre popular, lo cual involucra tanto la política exterior como la de defensa.

En el ámbito de las relaciones externas de Argentina, las propuestas de Macri sobre política exterior, inserción internacional y modelo de desarrollo se enmarcaron en una lectura “optimista” sobre la globalización, entendida no solo como un espacio de oportunidades (Malcorra 2016), sino como una visión compartida con el entonces gobierno de Barack Obama. De acuerdo con los cálculos del gobierno, esta no se modificaría, ya que daban por hecho el triunfo de Hillary Clinton. Tal era el convencimiento del gobierno argentino que –ignorando las normas diplomáticas– sostuvo públicamente a través de declaraciones de la canciller Malcorra, el entonces embajador argentino en EE.UU., Martín Lousteau y el propio presidente Macri que esperaban el triunfo de la candidata demócrata (Aizpeolea 2016; Infobae 2016; Política Argentina 2016).

En ese marco, se instauró una nueva articulación de ideas e intereses que reorientaron la propuesta de inserción internacional y su relación con el modelo doméstico de desarrollo. Macri partió del supuesto de que el kirchnerismo había aislado al país y argumentó que él lograría “la vuelta de Argentina al Mundo” y la llegada de “una lluvia de inversiones” a través de un modelo de “inserción prooccidental”. Empíricamente, ese modelo de inserción implicaba: a) encumbrar los vínculos con EE.UU. y países de Europa como Alemania, España, Italia, Gran Bretaña y Holanda e incrementar los contactos con Canadá y Japón; b) aceptar las relaciones con los organismos multilaterales de crédito (FMI y BM) y otros espacios multilaterales (Organi-

zación Mundial del Comercio y G20 financiero); c) recomponer los contactos con el sector financiero internacional y con las empresas multinacionales; d) disminuir la relevancia de Latinoamérica como un ámbito natural de inserción para Argentina y reorientar las relaciones solo hacia los países con propuestas político-económicas semejantes; e) otorgarle a la crisis venezolana el lugar más relevante de la gestión externa hacia la región; f) desjerarquizar los vínculos con China y Rusia y g) empequeñecer el rol de la dimensión internacional de la política de derechos humanos (Busso 2017).

En consonancia con las propuestas de inserción, se produjo un giro de 180 grados en el modelo de desarrollo. Si bien el gobierno reivindicó en la campaña electoral algunos logros de las tradiciones desarrollistas y neo-desarrollistas y prometió que solo sinceraría la economía, en breve tomó una serie de medidas típicas de la práctica neoliberal. Por ejemplo: devaluación de la moneda; desregulación financiera; apertura comercial; toma de deuda; preferencia por el regionalismo abierto; menores cargas impositivas a los sectores de producción primaria (agrícola y minero); propuestas para disminuir el costo laboral; lucha contra la inflación por vía de la contracción de la demanda (disminución del consumo y retracción del mercado interno); fuerte incremento de las tarifas de servicios públicos; concentración del ingreso; desjerarquización de los temas de educativos y científico-tecnológicos, entre otros.

Enmarcado en el entusiasmo de inicios de 2016 que produjo la visita de Obama a Argentina, el gobierno avanzó en el establecimiento de una agenda bilateral con EE.UU., que impregnó el conjunto de la política exterior. Esta incluía liberalización comercial, pago a los

*holdouts*, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo y el crimen transnacionalizado y firma de acuerdos sobre seguridad y defensa.

Sin embargo, a poco de andar, el modelo político y económico de Cambiemos no solo comenzó a generar dificultades para la economía argentina, sino que puso en evidencia la errónea interpretación de Mauricio Macri sobre el rumbo del orden internacional. Sus expectativas optimistas en torno a la globalización no tomaron en cuenta los debates globales vigentes y colisionaron ante un conjunto encadenado de hechos que se inició con el Brexit y continuó con la elección Donald Trump, el triunfo del “no” en el referéndum de Renzi en Italia y la llegada a Le Pen al balotaje en Francia, entre otros (Busso 2017).

La llegada de Trump a la Casa Blanca obligó al gobierno de Macri a recomponer el vínculo con Washington. Si bien Macri no coincidía con las lógicas económicas de Trump, sobre todo con el proteccionismo, sí lo hacía en otros aspectos como la política de seguridad pública y la de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.<sup>4</sup> Por ende, esos fueron los temas sobre los que se fortaleció el alineamiento. Tal como señala Grabendorff (2018, 49), desde la llegada de Trump al poder “ha aumentado considerablemente la disposición [de los países de la región] de establecer una colaboración más estrecha con Estados Unidos en todas las áreas de la seguridad públi-

4 Tanto por convicciones ideológicas propias de Macri en cuanto a los militares y su rol en cuestiones de seguridad como para complacer a EE.UU. en sus demandas de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, la política exterior del gobierno de Cambiemos incluyó los temas de defensa en su estrategia de inserción prooccidental, que enfatizaba la lucha contra el narcotráfico como uno de los tres ejes estructurantes de la acción externa argentina. Ya en la plataforma electoral de Cambiemos se adelantaba la propuesta de involucrar a la FFAA. en la lucha contra el terrorismo y el crimen transnacional.

ca”. Esto se afianzó dada la condición intermédica de la política exterior, que favoreció el entrecruzamiento de cuestiones de agenda doméstica con otras internacionales en las que componentes de la defensa aparecieron como centrales. Como afirma Tokatlián (2018), se configuró un “militarismo neoliberal periférico”, es decir, una lectura de las FF.AA. como institución ociosa y con un gasto ineficiente, pero cuyo involucramiento en la seguridad interior es funcional para asegurar un modelo económico cada vez más excluyente.

Ante ese panorama, podemos inferir que el debate por la relación seguridad-defensa y el rol de la FF.AA. está en estrecha relación con la política exterior de alineamiento y las consecuencias negativas del modelo de desarrollo seleccionado por Cambiemos. Las preferencias ideológicas profundas del ejecutivo subyacen a la decisión de borrar las fronteras entre defensa y seguridad (Tokatlián 2018), especificidad que no observamos en los gobiernos kirchneristas.<sup>5</sup> A solo poco más de un mes de gestión, el punto de arranque tuvo lugar el 21 de enero cuando se decretó la Emergencia de Seguridad Pública, que incluyó la habilitación a las FF.AA. para derribar “aviones hostiles” no identificados, en el marco de la lucha contra el delito complejo y el crimen organizado.

Ahora bien, recuperando ideas anteriores, la necesidad de reformular el rol primario del instrumento militar no se agotó en una demanda doméstica, sino que encontró puntos de contacto con el plano exterior. La mentada

<sup>5</sup> Pese a que durante el kirchnerismo no observamos una decisión similar, merece poner de relieve que el envío de tropas a la frontera a través de los operativos Fortín I (2007), Fortín II (2011) y Escudo Norte (2011) habilitó cierta superposición entre los campos de seguridad y defensa. No obstante, se identifica que el componente ideacional de ambas experiencias es sustantivamente distinto.

“vuelta de Argentina al Mundo” a través de un modelo de relaciones con ciertos Estados centrales (modelo prooccidental) configuró, en materia de seguridad y defensa, un escenario de relaciones “afines”. Bajo el gobierno de Macri, EE.UU. se convirtió en la piedra angular de un conjunto de relaciones internacionales que potenciaron la reflexión sobre el rol castrense, el principal interlocutor del país en el área de la defensa.

La batería de ejemplos al respecto es extensa: a) notoria ambigüedad en los documentos oficiales en el tratamiento a las esferas de la seguridad y la defensa; ingreso argentino al *State Partnership Program* (SPP, en noviembre de 2016), que asoció a las FF.AA. con la Guardia Nacional del estado de Georgia; compra de cuatro aeronaves T6-C Texan II, requeridas para el entrenamiento de pilotos y misiones de control fronterizas; establecimiento de una *task force* de la Administración para el Control de la Droga (DEA, por su sigla en inglés) en la triple frontera (febrero de 2018) y aparición de los llamados *fusion center*, que permiten el entrecruzamiento de información proveniente de diversas agencias tales como las FF.AA. y las Fuerzas de Seguridad argentinas, la DEA, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense y miembros del Comando Sur (Barreto 2017; 2018). Otros actores clave en este rubro son: Israel y los países de la región que ya han transitado procesos de militarización de la seguridad pública (Brasil y Colombia), con los cuales Macri compartió propuestas político-económicas semejantes. El caso más claro es Brasil, que con el gobierno de Temer vio incrementada la militarización de Río de Janeiro y cuya situación se acentuó con la llegada de Jair Bolsonaro.

Continuando con EE.UU., cabe destacar que la afinidad entre ambos gobiernos inició

un vínculo “interarmas” más fluido. Ejemplo de ello son: el encuentro de trabajo bilateral entre ambas FF.AA.; las *Maritime Staff Talks* (MST) entre las respectivas armadas y la adquisición de los citados Texan a través del *Foreign Military Sales*, (Barreto 2017, 20). Sin embargo, la continuidad acentuó el alineamiento de Buenos Aires con Washington y securitizó la agenda bilateral. Dicha securitización presenta una llamativa lógica, ya que permite a la Casa Blanca obtener ciertos respaldos en materia de seguridad o de alta política a cambio de intereses económicos-comerciales, respecto de los cuales aquella cede si son irrelevantes para su economía (Busso 2019).

En la estrategia de inserción internacional prooccidental, las relaciones con el Estado de Israel fueron presentadas por el gobierno de Macri como un vértice esencial. El vínculo bilateral se encontraba deteriorado tras las diferencias en torno al memorándum de entendimiento argentino con Irán (2013) –el cual Israel tomó como un desafío a su posición internacional, ya que señala a Teherán como el mayor peligro para la paz mundial. Se advertía que la llegada de Cambiemos constituiría un relanzamiento del vínculo al igual que una respuesta a los intereses israelíes. En la campaña electoral, Macri prometía desactivar el mencionado acuerdo (Busso 2018).

En materia de defensa y seguridad, la recomposición se mostró profusa. Tuvo un ámbito para la compra de armas (Argentina adquirió lanchas artilladas israelíes Shalgag MKII); transmisión de *know how* (seminario conjunto de seguridad y terrorismo de 2016); visitas militares (ingreso de tropas sin autorización del Congreso Nacional en 2018) y ámbitos sensibles que pudieron haber conducido a respuestas asimétricas hacia Argentina, como el abandono de la posición tradicional

de proclamar a Jerusalén con un *status* especial.<sup>6</sup>

En la misma línea y siguiendo a Verbitsky (2017), existió una situación aún más preocupante cuando el presidente, en vez de alejarse de la geografía donde manobra el terrorismo, –aprovechando la condición de tranquilidad relativa que vive América Latina sobre esa cuestión– se acercó instalando temas vinculados a Irán y las conexiones internacionales del fallecido fiscal Nisman, como asuntos de política interna que se conectan con la órbita de la inteligencia israelí, británica y estadounidense.

En otro plano, los avances con Israel ayudan a poner de relieve los canales a través de los cuales la gestión macrista encauzó los temas de seguridad y defensa. Así, se observó un rol activo del Ministerio de Seguridad en la ejecución de la agenda, en contraposición al accionar sutil y solapado del Ministerio de Defensa. El primero, al tener a cargo las fuerzas de seguridad y, por tanto, vía libre respecto a las nuevas amenazas, adquirió un perfil más alto y avanzó hacia un entendimiento con las diversas agencias estatales en materia de seguridad. En otras palabras, esa conducta se debe a que en gran medida la mentada “modernización del sistema de defensa” –vinculada al combate a las nuevas amenazas y con impacto en la dimensión estratégica de la política de defensa– se produjo sin modificar la normativa.

Las relaciones con el Reino Unido constituyeron un elemento clave en el esquema de vínculos de Macri. En un primer momento, la búsqueda de un “diálogo constructivo”, se cris-

6 En diciembre de 2017, el representante argentino en Naciones Unidas se abstuvo en la votación del proyecto de resolución para evitar el traslado de la embajada estadounidense a Jerusalén, lo que se diferenció tanto de Brasil y Chile como de la mayoría del mundo. La moción se aprobó por 128 votos (Miguez 2018, 100).

talizó en septiembre de 2016 en la declaración conjunta conocida como “Foradori-Duncan”, donde se sentaron numerosos acuerdos atinentes a la exploración de hidrocarburos, la pesca y hasta la cooperación militar en Islas Malvinas, sin que se mencione el reclamo de soberanía argentina sobre la ocupación británica (Busso 2018). La ausencia del reclamo resulta curiosa si tenemos presente que días antes el propio gobierno había “denunciado” las dimensiones y el potencial de la base militar británica ilegal en Monte Agradable, Islas Malvinas.<sup>7</sup> De todos modos, no resulta ilógica, dado el parentesco de la estrategia de Cambiemos con el paraguas de soberanía menemista y la idea de evitar que la soberanía entorpezca otras aristas del vínculo.

Un hecho que ejemplifica la distensión en la relación es que Gran Bretaña levantara las restricciones a las exportaciones de armamento impuestas a Argentina en 2012, que se sumaban a otras provenientes de la guerra de 1982 (Ruiz Moreno 2018, 247). Asimismo, la política se completó con el abandono de la búsqueda de alianzas regionales que había permitido que los vuelos y barcos ingleses hacia las Islas no pudieran hacer base en los países del MERCOSUR. Tanto en 2016 y como a inicios de 2017 se registraron vuelos militares operados por la Real Fuerza Aérea británica entre aeropuertos brasileños y las Islas Malvinas (Busso 2018).

En la lógica de disminuir la relevancia de Latinoamérica como un ámbito natural de in-

serción para Argentina, las relaciones con Brasil ilustran un caso testigo. A pesar de la afinidad ideológica Temer-Macri, explicitada en el comunicado conjunto de octubre de 2016, donde se estableció avanzar en la cooperación en defensa y asuntos estratégicos, se generaron tensiones en dos planos. Por un lado, ante la compra de los ya citados Texan II por parte de Argentina a EE.UU. y su evidente rechazo a la oferta brasileña de aviones Súper Tucano. La preferencia argentina por la aeronave estadounidense fue leída por Brasil como un error en la integración de la producción para la defensa y, aunque no lo expresen en público, un retroceso en la confianza. La decisión contribuyó a erosionar aquella que, en el marco del CDS, había priorizado la provisión autónoma de aeronaves de este tipo a los países del subcontinente.

Por otro lado, el punto de desencuentro restante tuvo lugar en el ámbito nuclear, ante la lentitud de Buenos Aires al asignar un nuevo representante frente a la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). En palabras de Fernando Krakowiak (2018), la actitud del gobierno buscó reforzar su alineamiento con EE.UU., en vistas de firmar el Protocolo Adicional a los Acuerdos de Salvaguardia del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). La alianza con Brasil era un obstáculo para cumplir ese objetivo.

En relación con los vínculos extrarregionales, la desjerarquización de los lazos con China y Rusia complementó la idea de reformular el esquema de inserción internacional del país. Pese a la retórica, *grosso modo* se mantuvo una línea de continuidad con lo acordado por el gobierno anterior con China. Sin embargo, se abrió un interesante capítulo de revisión respecto de la Estación del Espacio Lejano,

7 Otros ejemplos pasaron de la curiosidad a la improvisación, como cuando el presidente aseguró que, en el marco de su asistencia a la Asamblea General de ONU en 2016, la entonces primera ministra Theresa May le manifestó en un diálogo informal que estaba dispuesta a dialogar sobre la cuestión de la soberanía. Esto llevó a una desmentida oficial del *Foreign Office* y a que la canciller Malcorra tuviese que corregir al presidente (Busso 2018).

cuando Macri logró añadir en 2016 una enmienda al acuerdo que garantiza que el observatorio no tendrá uso militar. Quizás ante la imposibilidad de limitar la relación económica con China,<sup>8</sup> que ya se ha vuelto estructural, se habilitó la instalación de un Centro de Operación y Coordinación ante Emergencias en Neuquén (tan solo a 200 km. de la estación china), donado por el *US. Southern Command*.<sup>9</sup> Eso configuró una situación de tensión geopolítica en el interior del territorio nacional.

A continuación (tabla 3 y gráfico 2) sintetizamos los diversos documentos suscritos por el gobierno argentino en el área de la seguridad y la defensa. Por un lado, se observó una geografía prooccidental de los acuerdos, esto es, una preponderancia de los países a los cuales la estrategia de inserción internacional aspiraba: EE.UU., Francia, España, Israel, Reino Unido e Italia. Asimismo, la mayoría son instrumentos del ámbito de la seguridad interior, lo que expresa la securitización de la agenda externa del país. Solo el 15 % de los documentos corresponden a acuerdos en el área de defensa, lo cual indica una jerarquización de los temas de seguridad interna.<sup>10</sup> Por añadidura, los acuerdos exponen el alto grado de involucramiento del Ministerio de Seguridad.

8 China se ha vuelto fundamental en materia de comercio e inversiones (Deciancio y Peixoto 2017, 94).

9 De acuerdo con información suministrada en febrero de 2020 por la Embajada de los Estados Unidos en Argentina, a la fecha de entrega de este artículo, el proyecto sigue en marcha tras haber finalizado la licitación de la obra, de la que fue ganadora una empresa de capital nacional (Embajada de los Estados Unidos en Argentina 2020).

10 En pos de evitar un sesgo interpretativo, vale aclarar que la posición que ocupa Bolivia en los cuadros comparativos responde a temas migratorios y de control de fronteras, típicos de las relaciones bilaterales entre países limítrofes.

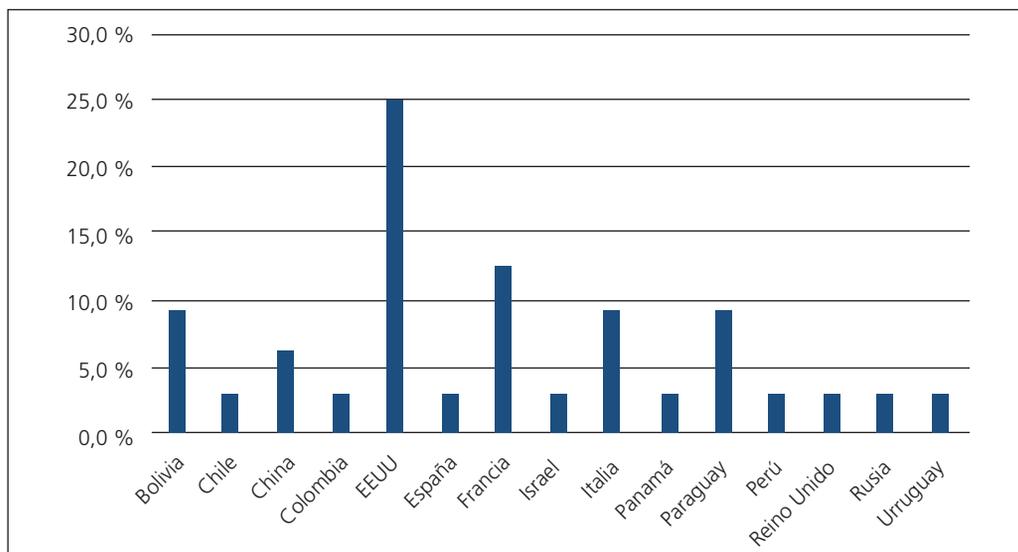
Tabla 3. Documentos suscritos por Argentina en seguridad y defensa (2015-2018)

Contraparte	Área		Total
	Seguridad	Defensa	
Bolivia	2	1	3
Chile	1	-	1
China	1	1	2
Colombia	1	-	1
EEUU	8	-	8
España	1	-	1
Francia	2	2	4
Israel	1	-	1
Italia	2	1	3
Panamá	1	-	1
Paraguay	2	1	3
Perú	1	-	1
Reino Unido	1	-	1
Rusia	1	-	1
Uruguay	-	1	1
Totales	25	7	32

Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

Solo al promediar el año 2018 observamos que el gobierno decidió avanzar en la modificación de la normativa relacionada con la defensa, en pos de acercarla a su visión. El decreto 683 reemplazó al 727/2006 y se complementó con el 703/2018, también conocido como la Directiva de Política de Defensa Nacional. A contramano de la vocación de realizar reformas con aprobación del Congreso manifestada en la campaña política (Propuesta Republicana 2016), la misma se hizo por decreto. El decreto 683 habilitó un ámbito de ambigüedad en relación con las amenazas que las FF.AA. deben repeler, ya que solo las describe como “situaciones de agresión externa”. Aunque académicos como José Manuel Ugarte (2018) expresan que no es suficiente

Gráfico 2. Jerarquía de los acuerdos suscritos en seguridad y defensa (2015-2018)



Fuente: elaboración propia con base en la Biblioteca Digital de Tratados de la Cancillería 2019.

Tabla 4. Principales variables analizadas (2015-2018)

Variables		2015-2018
Inserción Internacional	EE.UU.	Alineamiento
	Otros Estados	Priorización de vínculos con países centrales (Israel, Alemania, España, Italia, Gran Bretaña, Holanda, Canadá y Japón)
	Poderes emergentes	Desjerarquización de China y Rusia
	Latinoamérica	Disminución de la relevancia regional
	América del Sur	Reorientación hacia países con propuestas político-económicas semejantes Abandono de UNASUR y CDS
Modelo de desarrollo	Dimensión económica	Medidas asociadas con el neoliberalismo
	Dimensión política	Articulación con el sector financiero
	Dimensión social	Excluyente
	Rol de los condicionamientos	Priorización de las variables y demandas externas
Conexión con ciencia y tecnología en defensa		Desjerarquización de los temas educativos y científico-tecnológicos. Abandono de ARSAT y Atucha III
Orden internacional		Lectura optimista de la globalización
Malvinas		Formato similar al paraguas de soberanía
Derechos humanos		Empequeñecer el rol en el conjunto de las políticas públicas
Decretos relevantes		D 228/2016; D 683/2018 y D 783/2018
Separación en defensa y seguridad		Ambigüedad, atenuación explícita
Preeminencia temática		Agenda securitizada
Preeminencia ministerial		Ministerio de Seguridad

Fuente: elaboración propia.

un decreto para asignar a las FF.AA. misiones de seguridad interior, otros advierten que el decreto 683 deja abierta la interpretación, por ejemplo, a lo que escriban los técnicos militares en el planeamiento estratégico militar que se materializará en documentos como la *Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL)* y en la *Directiva Estratégica Militar (DEMIL)*, entre otros (Eissa 2018).

En el ámbito de la cooperación regional, un elemento clave de las modificaciones normativas es que el decreto 683 también derogó lo estipulado en la *Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las FF.AA. de 2006*, que buscaba, resumidamente, obtener los niveles necesarios de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los países de la subregión (Garré 2018). Ello suma al deterioro de la práctica de la seguridad cooperativa entre los Estados sudamericanos.

Del mismo modo que en el apartado anterior, en la tabla 4 se exponen, a modo de síntesis, las principales variables analizadas.

## Conclusiones

A través de este repaso inicial de la vinculación entre política exterior y política de defensa, podemos avanzar algunas reflexiones preliminares que se desempeñarán como guía e inquietudes para continuar la indagación.

Más allá de nuestra convicción de que ambos campos deberían estar articulados por vía de una interacción propia de dos políticas públicas relevantes, entendemos que, en Argentina, durante el período bajo estudio, la política exterior influyó más sobre la política de defensa que viceversa. Consecuentemente, las líneas generales de la acción externa canalizadas en la estrategia de inserción internacional

y la política exterior en sí misma, así como el modelo de desarrollo implementado en el plano doméstico, han impactado sobre la agenda de defensa en su sentido más amplio.

A lo largo de estos años, los debates sobre política exterior fueron abordados académicamente de manera más sistemática y despertaron más el interés de la ciudadanía que los temas vinculados a la defensa. A pesar de ello, se desprende de la bibliografía que el tipo de transición por colapso afectó la visión de la ciudadanía argentina sobre el rol de las FF.AA. Dicha percepción se conjugó en un acuerdo legislativo que alcanzó “consensos básicos” sobre la separación entre seguridad y defensa. Esta se mantuvo, a pesar de los giros de la política exterior, desde la vuelta a la democracia hasta el gobierno de Mauricio Macri.

Desde una perspectiva empírica, no podemos afirmar que la orientación de la política exterior durante la etapa de los gobiernos kirchneristas haya contribuido a consolidar de manera sustantiva la política de defensa, en tanto varios proyectos quedaron a mitad de camino, no se inició una política efectiva de equipamiento de las Fuerzas y se habilitó cierta superposición entre los campos de seguridad y defensa a través de los operativos Fortín I y II y Frontera Norte. Sin embargo, creemos que los ejes estructurantes de la política exterior de entonces son mucho más positivos para la defensa que los de la etapa de Macri. En ese sentido, las propuestas de Néstor y Cristina Kirchner de fomentar una política exterior autónoma, defender la soberanía nacional, privilegiar los lazos regionales, diversificar los vínculos con los actores estatales más poderosos y fomentar el desarrollo industrial y científico-tecnológico nacional crean un ambiente más propicio para pensar una política de defensa adecuada a Argentina,

que pueda generar su propia agenda, en vez de organizarse exclusivamente en torno a una recibida desde los centros de poder.

En el caso de la gestión Macri, la política exterior de inserción prooccidental se conjugó con las convicciones del presidente y parte de sus funcionarios sobre el rol de la FFAA. La decisión de alinear el accionar exterior con los planteos de los Estados centrales, especialmente con EE.UU., afectó significativamente la política de defensa. Así, se respondió a la demandas estadounidenses de desdibujar los límites entre seguridad y defensa por la vía de decreto; se abandonó la UNASUR y con ello el CDS; se priorizó la incorporación de temas de seguridad en la firma de acuerdos con Estados centrales; se priorizó el Ministerio de Seguridad, en comparación con el de Defensa; se inició una política de acercamiento al Reino Unido bajo un formato muy similar al paraguas de soberanía; se reorientó la compra de equipamiento hacia EE.UU., Israel y Francia, abandonando los proyectos regionales; se interrumpieron proyectos tecnológicos del campo satelital y nuclear, entre otros. Todo esto ha generado un efecto de vaciamiento de la política de defensa.

## Bibliografía

- Aizpeolea, Horacio. 2016. "Trump y un triunfo que tomó por sorpresa a la Casa Rosada". *La voz*. <http://bit.ly/3cEJhg9>
- Barreto, Maximiliano. 2017. "El aspecto militar en las relaciones bilaterales Macri-Obama-Trump". En *Diálogos de agenda internacional. Una perspectiva federal*, coordinado por Carlos Juárez Centeno y Federico Trebucq, 18-22. Córdoba: Editorial CEIC.
- Barreto, Maximiliano. 2018. "Conceptualizando las relaciones argentino-estadounidenses recientes en material de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades electivas?". *Revista Relaciones Internacionales* 55: 165-176.
- Bertero, Agustina. 2018. "La doctrina militar y la política de defensa durante los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015)". Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 2007. "Estado y mercado en el nuevo desarrollismo". *Nueva Sociedad* 210: 110-125.
- Busso, Anabella. 2016a. "Neoliberal-crisis social-demands and foreign policy in Kirchnerist Argentina". *Contexto Internacional* 38: 95-131. <http://bit.ly/2VREUZk>
- Busso, Anabella. 2016b. "Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?". *Revistas Relaciones Internacionales* 50: 143-170.
- Busso, Anabella. 2016c. "Modelos de Desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización. 1983-2011", <http://hdl.handle.net/2133/7322>
- Busso, Anabella. 2017. "Mauricio Macri y el giro en la política exterior. Análisis y reflexiones". Ponencia presentada en el *XIII Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político. La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática*, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto.
- Busso, Anabella. 2018. "La política exterior argentina a partir de Mauricio Macri: cambios en la orientación político-diplomática y de seguridad y su impacto regional". Ponencia presentada en el XXXVI

- International Congress of the Latin American Studies Association*, Barcelona, 23 al 26 de mayo. <http://bit.ly/2VWnlYb>
- Busso, Anabella. 2019. "Política exterior y cambio cultural en el gobierno de Mauricio Macri". En *La Argentina de Cambios*, compilado por Esteban Iglesias y Juan Luca., 331-350. Rosario: UNR Editora.
- Calderón, Emilse. 2016. "La conducción política de la Defensa en Argentina durante el kirchnerismo y su incidencia en la inserción internacional: miscelánea de dudas razonables y certezas inconclusas". *Revista Relaciones Internacionales* 50: 171-186.
- Calderón, Emilse. 2018. "La Defensa argentina del siglo XXI: Del activismo subregional al globalismo relativo". *Revista Política y Estrategia* 131: 57-80.
- Cancillería Argentina. 2019. "Biblioteca digital de tratados", <https://bit.ly/2UQ0ECE>
- Conferencia Hemisférica de Ministros de Defensa. 2004. "Declaración de Quito", <http://bit.ly/3cJskRK>
- Cuñado, Daniela. 2018. "La defensa nacional en tiempos del Frente para la Victoria: correspondencia entre la dimensión estratégico-militar de la Política Exterior y el diagnóstico sobre el escenario de seguridad internacional (2005-2015)". Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario.
- Deciancio, Melisa, y Juliana Peixoto. 2017. "El escenario en Argentina: perspectivas globales y regionales del cambio político". En *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2016-2017*, editado por Lincoln Bizzozero Revelez y Wilson Fernández Luzuriaga, 92-98. Montevideo: UDELAR.
- Derghougassian, Khatchik. 2012. "Evolución de la política de defensa". En *La defensa en el siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*, editado por Khatchik Derghougassian, 13-46. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Eissa, Sergio. 2013. "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 3 (5), 171-191.
- Eissa, Sergio. 2017. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales* 53: 246-265. [doi.org/10.24215/23142766e021](https://doi.org/10.24215/23142766e021)
- Eissa, Sergio. 2018. "De Pablo Richieri al Coronel Cañones: la reforma militar de Mauricio Macri". *El Estadista*, 9 de agosto. <http://bit.ly/38FIhp6>
- Embajada de los Estados Unidos en Argentina. 2020. Comunicación personal vía Twitter @EmbajadaEEUUarg, 27 febrero.
- Ferrer, Aldo. 2010. *El futuro de nuestro pasado. La economía Argentina en su segundo centenario*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Garré, Nilda. 2018. "Bajo la tutela de Washington. El adiós a una defensa nacional pensada desde América del Sur". *El Cohete a la Luna*, 29 de julio. <http://bit.ly/333K064>
- Grabendorff, Wolf. 2018. "América Latina en la era Trump. ¿Una región en disputa entre Estados Unidos y China?". *Nueva Sociedad* 275: 47-61.
- Infobae. 2016. "Hillary Clinton o Donald Trump: a quién apoyan los presidentes sudamericanos". 7 de noviembre. <http://bit.ly/2TyxLvd>
- Krakowiak, Fernando. 2018. "Una silla vacía desata especulaciones". Página 12, 26 de marzo. <http://bit.ly/2QejWjR>
- Malcorra, Susana. 2016. "Una Argentina abierta al mundo dará mayores oportunidades a los argentinos". *La Nación*, 25 de enero.

- Lafer, Celso. 2002. *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- López Chorne, Juan Estanislao. 2017. "Nuevas amenazas y FFAA en Argentina - del posicionamiento clásico al revisionismo demagógico". Ponencia presentada en el 9º Congreso ALACIP, Montevideo, 26-28 de julio.
- Miguez, María Cecilia. 2018. "La política exterior de la Alianza Cambiemos (2017-2018)". En *Anuario Política Internacional & Política Exterior 2017-2018*, editado por Lincoln Bizzozero Revelez y Wilson Fernández Luzuriaga, 95-103. Montevideo: UDELAR.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128.
- Pignatta, María Eva. 2010. "Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino". En *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*, compilado por Anabella Busso, 139-157. Rosario: UNR Editora. <http://bit.ly/331GfOz>
- Propuesta Republicana. 2016. "Plataforma electoral", <http://bit.ly/334jBFf>
- Russell, Roberto. 1991. "Variables internas y política exterior". Ponencia presentada en *Taller de trabajo sobre Cuestiones técnicas y metodológicas para el estudio de la Política Exterior*, Flacso, Buenos Aires, 18 y 19 de abril.
- Russell, Roberto, y Juan Tokatlián. 2009. "Modelos de política exterior y opciones estratégicas. El caso de América Latina frente a Estados Unidos". *CIDOB d'Afers Internacionals* 85: 211-249. <http://bit.ly/38DWeDD>
- Russell, Roberto, y Juan Tokatlián. 2013. "América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía". *Cidob d'Afers Internacionals* 104: 157-180. <http://bit.ly/2TzcfXI>
- Política Argentina. 2016. "El Gobierno de Macri se expresó a favor de Hillary Clinton". *Política Argentina*, 29 de julio. <http://bit.ly/2IuYBOz>
- Sáin, Marcelo. 2000. "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa" (1983-1998)". *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales* 40 (157): 121-141.
- Tokatlián, Juan. 2018. "Argentina y el «militarismo neoliberal periférico»". *Nueva Sociedad*: 1-3. <http://bit.ly/2xh79pW>
- Verbitsky, Horacio. 2017. "De Terror. Los riesgosos acuerdos de Macri con Netanyahu". *Página 12*, 17 de septiembre. <http://bit.ly/2PZwXNY>
- Vommaro, Gabriel. 2017. "La centroderecha y el cambio cultural argentino". *Nueva Sociedad* 270: 4-13.

# Sistema penitenciario y población penalizada durante la Revolución Ciudadana (2007-2017)

## *Penitentiary System and Penalized Population During the "Revolución Ciudadana" Decade (2007-2017)*

Andrea Aguirre Salas,<sup>1</sup> Typhaine Léon<sup>2</sup> y Nadia Ribadeneira<sup>3</sup>

*Recibido: 21 de enero de 2020  
Aceptado: 25 de marzo de 2020  
Publicado: 4 de mayo de 2020*

### Resumen

Este artículo analiza, desde una perspectiva feminista, las transformaciones del Estado punitivo en el Ecuador a lo largo de la década de la Revolución Ciudadana, y sus impactos sobre la población penalizada. La metodología combina la revisión bibliográfica, el análisis de publicaciones y documentos oficiales, datos estadísticos e investigación-acción participativa de largo aliento. Las autoras analizan los dos subperiodos en que suele dividirse el gobierno de la Revolución Ciudadana: garantista (2007-2010) y punitivista (2010-2017). Cuestionan esa periodización a través de la reconstrucción del proceso de transformación de los sistemas penal y penitenciario a lo largo de la década, desde la perspectiva de las mujeres encarceladas, sus criaturas y familiares de personas en prisión. Concluyen entonces que el gobierno de la Revolución Ciudadana consolidó un Estado punitivo patriarcal y, por su dinámica interna, sucumbió a la lógica neoliberal del populismo penal.

**Palabras clave:** discriminación sexual; exclusión social; justicia; política sobre drogas; prisión; sanción penal

### Abstract

This article analyzes, from a feminist perspective, the transformations of the punitive state in Ecuador throughout the decade of the "Revolución Ciudadana", and its impacts on the penalized population. The methodology combines literature review with the analysis of publications and official documents, statistical data and long-term participatory action research. The authors study the two sub-periods into which the government of the "Revolución Ciudadana" is usually divided: guarantee state (2007-2010) and punitive state (2010-2017). They question this periodization through the reconstruction of the transformation process of the penal and penitentiary systems throughout the decade, from the perspective of imprisoned women, their children's and family of people in prison. They conclude that the government of the "Revolución Ciudadana" consolidated a punitive patriarchal state and, due to its internal dynamics, succumbed to the neoliberal logic of criminal populism.

**Keywords:** drug policy; gender discrimination; justice; penal sanctions; prison; social exclusion

1 Universidad Central del Ecuador (UCE), Ecuador, andrea1@sindominio.net, [id.orcid.org/0000-0002-8081-1692](https://orcid.org/0000-0002-8081-1692)

2 Universidad Central del Ecuador (UCE), Ecuador, typhaine.leon@gmail.com, [id.orcid.org/0000-0002-5861-6030](https://orcid.org/0000-0002-5861-6030)

3 Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), Ecuador, nadia.ribadeneira@gmail.com, [id.orcid.org/0000-0001-8494-7549](https://orcid.org/0000-0001-8494-7549)



## Introducción

Evaluar las profundas transformaciones del sistema penitenciario ecuatoriano a lo largo de la década de la Revolución Ciudadana, para comprender sus impactos sobre la población penalizada, con una perspectiva feminista, nos exige reflexionar sobre los dos subperiodos en que se suele subdividir ese proyecto gubernamental y redefinir la noción de población penalizada. Se ha argumentado que el proceso de reforma penal y penitenciaria en el país sucedió a lo largo de dos subperiodos claramente distinguibles: el de construcción de un Estado garantista (2007-2010) y el de su dismantelamiento hacia la consolidación de un Estado punitivo (2010-2017).

El primero se distinguió por la implementación de políticas progresistas, que supusieron la voluntad de distanciarse de las dinámicas neoliberales de despojo, explotación, estigmatización y encarcelamiento masivo de la población criminalizada. Favoreció especialmente a consumidores de drogas ilegales y a microtraficantes, depauperados eslabones débiles de la cadena del narcotráfico. El parteaguas habría sido el golpe de Estado policial del 30 de septiembre de 2010, cuando el gobierno optó por emular las ya conocidas políticas neoliberales de mano dura e irreflexiva contra aquellas personas estigmatizadas como criminales, que se tradujeron en el crecimiento inédito de la población penitenciaria nacional (Paladines 2016b).

Después de plantear una breve descripción histórica del sistema penitenciario ecuatoriano, en la segunda parte de este artículo nos preguntamos si esa caracterización de los dos subperiodos es válida para la población penitenciaria masculina y femenina, sin distinción. También preguntamos si la perspectiva

desde la cual se construye esa periodización no invisibiliza importantes líneas de continuidad con las dinámicas neoliberales que el régimen pretendió superar, y que pueden iluminarse desde la perspectiva del vínculo materno. Nuestros cuestionamientos son el resultado de un trabajo de revisión bibliográfica, análisis de publicaciones y documentos oficiales, análisis estadístico y diálogo militante que ha implicado a muchas mujeres presas, excarceladas y no presas a lo largo de todo el periodo (Mujeres de Frente 2020).<sup>4</sup>

La perspectiva del vínculo materno nos ha permitido comprender cómo las madres y los acontecimientos de sus vidas sometidas a los poderes punitivos determinan en gran medida la experiencia y el horizonte de vida de sus hijos/as. Esto es cierto para muchas de ellas desde su nacimiento décadas atrás y para sus hijos/as hoy fragilizados por el sufrimiento materno de castigo penal y penitenciario. Es de primera importancia observar que las mujeres ecuatorianas y extranjeras residentes en el país están presas en su gran mayoría por microtráfico de drogas ilegales y, en segunda instancia, por delitos menores contra la propiedad, ambos catalogados como delitos de pobreza. También lo es reiterar que muchas son cabeza de hogar de familias generalmente matrifocales extensas, en las que los varones adultos muchas veces constituyen otra carga familiar para ellas.

Esos hechos convierten a la perspectiva del vínculo materno en crucial para una evaluación del sistema penitenciario, que amplíe su atención a la situación de las mujeres encar-

---

<sup>4</sup> Mujeres de Frente somos una organización feminista anti-punitivista, creada en la cárcel de mujeres de Quito en 2004. Hoy la organización involucra, además, a familiares de personas presas, mujeres excarceladas, comerciantes autónomas y niños/as de familias atezadas por el Estado punitivo.

celadas, pero también de las generaciones de mujeres y hombres penalizados por el Estado ecuatoriano. La maternidad como mandato ha llevado a la culpabilización de las mujeres por los malestares y fracasos de sus hijos/as, mucho más si ellas han cometido delitos. Nuestro cuestionamiento ético aquí es por la sensibilidad social y el deber estatal de protección de los grupos familiares depauperados y criminalizados, en aras de interrumpir los ciclos de reproducción estatal del delito a través del castigo de las mujeres.

La perspectiva del vínculo materno exige indagar en las relaciones intergeneracionales, cuyo análisis nos permite, entre otras cosas, cuestionar la percepción estatal de la infancia como humanidad en formación y, por tanto, inacabada en su capacidad de emitir criterio válido sobre su propia situación (Mayall 2013; Gaitán 2006; Leena y Mayall 2001). Desde el acompañamiento cotidiano a niños, niñas y adolescentes de familias atezadas por los poderes punitivos del Estado, observamos y valoramos a la infancia en su gran capacidad de cooperación, debida a su necesidad vital de sostener los vínculos que le permiten mantenerse viva. Escuchamos la claridad de los criterios infantiles emitidos, por ejemplo, en forma de resistencia activa a la separación de las madres o de expresión de su preferencia por personas adultas en las que encuentran estabilidad. Una evaluación del sistema penitenciario que no observe de manera crítica las relaciones intergeneracionales y que, por tanto, no trabaje en la reconstrucción del punto de vista de la infancia, no puede sino contribuir a la histórica invisibilización de sus más profundos y perdurables impactos sociales.

Las prisiones también se revelan como escenarios de feminización del trabajo de cuidados. La mayoría de las personas que sostienen

a los presos son mujeres, en especial madres y consortes. Un ejemplo ilustrativo es el *Comité de familiares amigas y amigos de la gente presa*, constituido en febrero de 2014 para denunciar la violencia de Estado durante los primeros traslados a la nueva cárcel de alta seguridad de Cotopaxi, compuesto en su abrumadora mayoría por mujeres. Ellas, que visitaban y acompañaban a los presos antes y durante el desarrollo del Estado garantista, con la irrupción del Estado punitivo, que se materializó en la creación de tres ciudades penitenciarias de alta seguridad, debieron asumir la contención de hombres que les volcaron su sufrimiento carcelario y los efectos de su masculinidad herida por un nuevo régimen penitenciario que socavó de manera dramática su autonomía.

Es indudable que la población efectivamente penalizada por el Estado excede con mucho a la población penitenciaria. Por tanto, una evaluación responsable de las transformaciones del sistema penitenciario a lo largo de la década de la Revolución Ciudadana y sus impactos sociales debe atender, por lo menos, los puntos de vista de la población penitenciaria femenina y masculina, de la población femenina que acompaña a los presos, y de la población infantil penalizada por tratarse de hijos e hijas de mujeres señaladas como delincuentes.<sup>5</sup> Valiéndonos de la metodología de indagación documental e investigación-acción-participativa, dedicamos la tercera parte de este artículo a un primer esfuerzo de reconstrucción de la experiencia de esos grupos poblacionales a partir del año 2011, cuando el Estado punitivo volvió a consolidarse. Nos preguntamos por la continuidad, e incluso la radicalización, de las dinámicas neoliberales

<sup>5</sup> Las perspectivas de la población penalizada diversa en cuanto a género y capacidades especiales son igualmente cruciales para comprender a los Estados penales modernos.

de abandono, estigmatización y encierro a manos del Estado ecuatoriano, autoproclamado socialista del siglo XXI.

## El subdesarrollado sistema penitenciario ecuatoriano

En 2007, las cárceles ecuatorianas permanecían en una precaria situación de muy larga data, debido al abandono del Estado en términos de inversión y fiscalización. Ello obligaba a la autogestión de la pena entre funcionarios pobremente remunerados, población penitenciaria y quienes componían sus redes de sostenimiento y cooperación social (Aguirre Salas 2019), en edificaciones antiguas y muchas veces construidas con fines diferentes del encierro penitenciario (Pontón y Torres 2007). En las cárceles, los criterios de distribución de las celdas, recursos y privilegios, y los de mantenimiento del orden interno, eran negociados entre la población penalizada y las autoridades. Como otras prisiones de la región (Darke y Karam 2017), eran escenarios de los más variados negocios legales e ilegales, dinamizados por un intercambio permanente con las ciudades, que alcanzaba su clímax los populosos tres días de visita semanales en horario extendido y con las facilidades de una circulación escasamente controlada por las celdas y patios (Aguirre Salas 2019; Coba Mejía 2015; Aguirre Salas 2010; Nuñez Vega 2005).

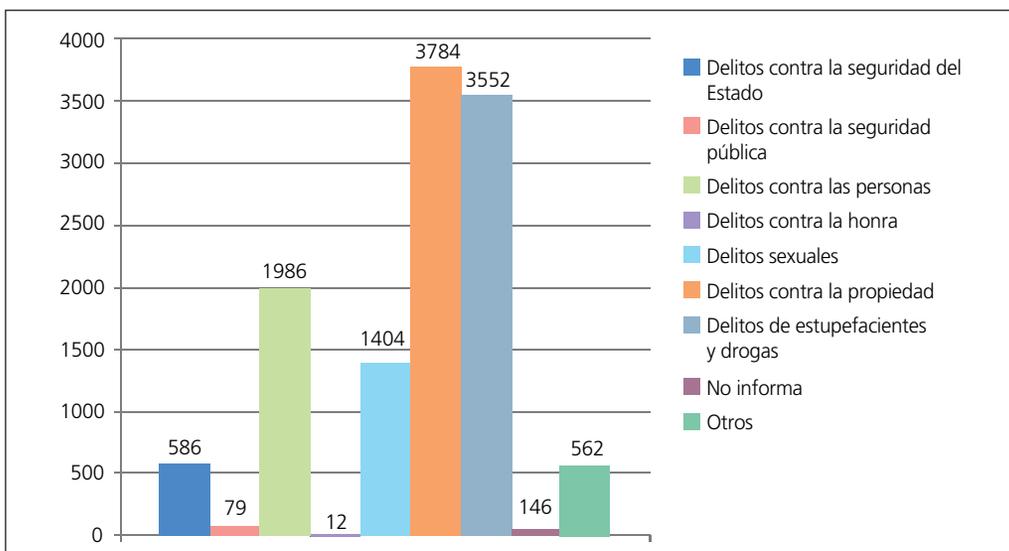
En el caso de las cárceles de mujeres, la autogestión de la pena implicó, además, el derecho ganado a pulso de convivir con sus criaturas en función de las necesidades de las adultas libres y presas que mancomunadamente sostenían a su grupo familiar. Así como podían recibir a sus niños/as cualquier día de la semana que fueran a buscarlas, las “batidas

de niños” planificadas para arrebatárles sus criaturas e internarlas en centros de acogida eran parte de la disputa cotidiana por el derecho a la maternidad (Aguirre Salas y Coba Mejía 2017). La inmensa mayoría de las y los presos ecuatorianos y extranjeros residentes en las principales ciudades del país provenía de una población urbana marginalizada, estigmatizada como infractora frecuente y cuna de delincuentes. El sistema penitenciario no era sino una prolongación de los tugarizados escenarios urbanos donde transcurrían sus vidas, y las cárceles constituían una adversidad añadida al trabajo de reproducción de grupos familiares extensos, con miembros a ambos lados de los permeables muros carcelarios (Aguirre Salas 2019).

La guerra contra el narcotráfico hizo del hacinamiento un problema de primera importancia desde inicios de la década de 1990, lo que trajo consigo otras dificultades como el deterioro de las instalaciones penitenciarias. Con la entrada en vigor de la Ley 108 (1990), que penalizaba con extrema dureza cualquier forma de tenencia de drogas ilegales, la reforma del Código de Procedimiento Penal que fortaleció el poder acusatorio del Estado (2000) y la anticonstitucional “detención en firme” por tiempo indefinido de las personas acusadas por delitos contra la salud pública (2003, derogada en 2006) (Paladines 2016b), el Ecuador vio crecer de manera sostenida su población penitenciaria y permanecer de manera prolongada a las personas acusadas o sentenciadas por delitos contra la salud pública, fueran consumidoras o pequeñas traficantes de drogas ilegales.

En cuanto a la acumulación de capital, la década de 1990 fue un periodo de consolidación de un negocio inestimable para los llamados dueños de la droga, que supuso

**Gráfico 1. Composición de la población penal masculina según el tipo de delito cometido, año 2008**



Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2008.

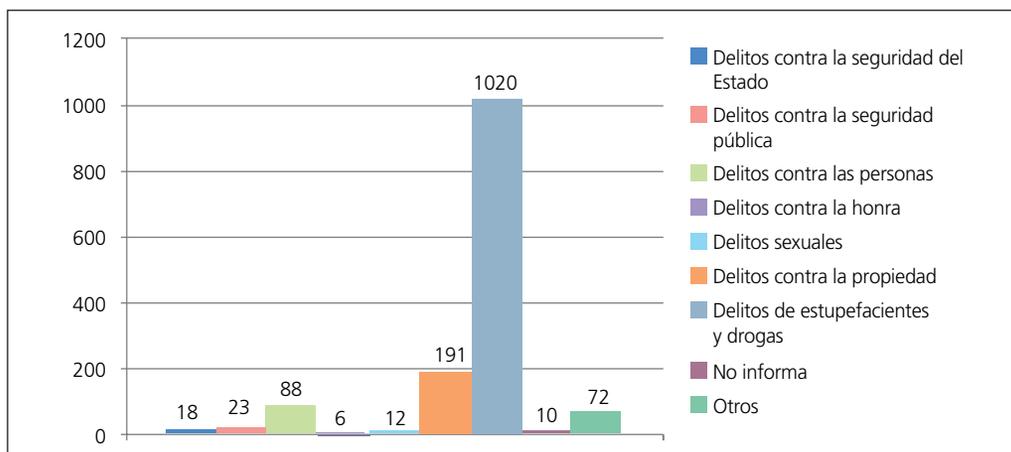
la feminización de las labores más precarias: el microtráfico a pie de calle (oficio de “paqueteras”) y el transporte internacional de pequeñas cantidades de drogas ilegales (tarea de “mulas”), cuyas perpetradoras poblaron las cárceles de la región (Juliano 2011; Del Olmo 1996) y del país (Torres 2008), hasta hacer del delito femenino un problema de gobierno. Se trataba de mujeres ecuatorianas y extranjeras sumidas en la miseria por el régimen neoliberal, para quienes tales emprendimientos ilegales se convirtieron en una opción que hacía posible la reproducción familiar (Coba Mejía 2015).

Hasta la década de 1990, el Estado había penalizado y perseguido con tenacidad los delitos menores contra la propiedad; las cárceles estaban pobladas de “rateros conocidos” (Aguirre Salas 2019). A partir de entonces, el sistema estatal de administración de la pobreza se alineó con las políticas prohibicionistas

que los Estados Unidos impusieron a la región (Dawn 2018; Coba Mejía 2015; Nuñez Vega 2005). Así, los delitos de tenencia de drogas ilegales se erigieron como un nuevo y principal blanco de la acción punitiva del Estado, modificando la composición y densidad de la población penal (gráfico 1; gráfico 2).

Las mujeres ecuatorianas y extranjeras residentes en el país que fueron apresadas por microtráfico de drogas ilegales a pie de calle, junto con las extranjeras presas por transporte internacional de pequeñas cantidades de drogas ilegales, constituyen la gran mayoría de la población penitenciaria femenina del Ecuador desde entrada la década de 1990. Los datos de la población penitenciaria femenina (gráfico 2), que no distinguen nacionalidad, también muestran que los delitos contra la propiedad son la segunda causa de encarcelamiento de mujeres en el país desde esa década (Torres 2008; Nuñez Vega 2006).

**Gráfico 2. Composición de la población penal femenina según el tipo de delito cometido, año 2008**



Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2008.

## El Estado progresista patriarcal

En ese contexto, el gobierno de la Revolución Ciudadana, esgrimiendo un discurso de ampliación de los derechos constitucionales de la población privada de ellos por su condición de clase, aplicó medidas de protección de la población penitenciaria. El 26 de junio de 2007 se declaró el “estado de emergencia por grave conmoción en el sistema penitenciario a nivel nacional”, a través de un decreto presidencial que ordenó afrontar dos problemas crónicos: las precarias condiciones de vida en las cárceles y la falta de acceso de muchas personas presas a defensa penal. Concretamente, se mandó implementar mejoras infraestructurales y en las condiciones de atención en salud, educación, trabajo y recreación de las personas presas, y se ordenó la creación de una Unidad Transitoria de Gestión de la defensa penal pública y gratuita para quienes la requirieran, que favorecería a los más empobrecidos (Decreto 441/2007 2007).

Enseguida, el 14 de noviembre del mismo año se creó por decreto ejecutivo el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para regentar un sistema coordinado de justicia y rehabilitación social nacional, que garantizara a la población penal el acceso a la justicia y el goce de sus derechos humanos (Decreto 784/2007 2007). El 22 de noviembre de 2007, en un discurso reiterado en el Informe a la Nación del 1 de enero de 2008, utilizando un lenguaje abiertamente antiimperialista, el presidente Rafael Correa le habló a la población penitenciaria como cabeza de “un gobierno consciente, humanista [y] solidario, que está [estaba] luchando por mejorar sus condiciones de vida”. Anunció a la ciudadanía en general que al año siguiente se iniciaría la construcción de nuevas cárceles, donde se podría vivir dignamente. Explicó que pediría a la Asamblea Nacional Constituyente la reforma de la Ley 108, en la “que ni siquiera se diferencia[ba] entre la mula y el narcotraficante”, con el fin de alcanzar una verdadera proporcionalidad entre delitos y sanciones. Hizo saber que pe-

diría un indulto para las llamadas “mulas” del narcotráfico:

La pobre mujer, madre soltera, desempleada, que se atrevió a llevar 300 gramos de droga o quiso mandar un paquetito (...) Un desempleado (...) desesperado por darles de comer a sus hijos (Enlace Ciudadano 2007).

Aquellas personas [que] lejos de ser delincuentes, frecuentemente son simples desempleados, madres solteras, hermanos y hermanas castigados por la pesada carga de la miseria (Informe presidencial 2008).

Fue así cómo el 15 de mayo de 2008 la Asamblea Nacional Constituyente otorgó un indulto humanitario a las personas presas con enfermedades terminales, que favoreció a alrededor de 193 personas (El Universo 2008). El 7 de julio del mismo año lo otorgó a las personas sentenciadas por tenencia de hasta 2 kilos de cualquier droga ilegal, siempre que hubieran cumplido el 10 % del tiempo de la condena impuesta y no fueran reincidentes. Este favoreció a 2223 personas (Paladines 2016a) de una población penal de 13 532 (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2008). En el mismo sentido, la Constitución de 2008 prohíbe de manera explícita la criminalización de los consumidores de drogas ilegales y afirma en su artículo 364 que “las adicciones son un problema de salud pública” (Asamblea Constituyente 2008).

El 15 de noviembre de 2007, el entonces vicepresidente Lenin Moreno anunció el advenimiento de un nuevo programa: “Ecuador sin niños en las cárceles”. En el lapso de un mes, para la Navidad de ese mismo año, alrededor de 800 niños/as mayores de tres años

que convivían con sus madres en prisión iban a ser “rescatados” y entregados a familiares directos, familias sustitutas o centros de internamiento de menores en situación de abandono (Ecuadorinmediato 2007). En el discurso gubernamental, en el Ecuador del pasado,

una mujercita que dejaba su estado de libertad y entraba a un centro de rehabilitación penitenciaria tenía que acompañarse de sus hijos, no tenía dónde dejarlos y, claro, era muy común ver a una madre con tres, cuatro y cinco hijos en el centro de rehabilitación penitenciaria (Enlace Ciudadano 2009).

El discurso oficial eludía la existencia de varias fundaciones dedicadas a acoger a hijos/as de personas presas, que habían constituido durante décadas una opción para las mujeres encarceladas, entre otras como delegar el trabajo de cuidado a familiares, la convivencia con sus criaturas en prisión y la distribución de niños/as entre la cárcel y los cuartos de vivienda, atendiendo a la repartición de las tareas productivas y reproductivas entre adultas de un mismo grupo familiar (Aguirre Salas y Coba Mejía 2017). Durante el periodo neoliberal, la presencia de niños/as en las cárceles había sido el resultado de decisiones tomadas dentro de los grupos familiares afectados, junto con las trabajadoras sociales de las cárceles. Para la Navidad de 2007, el destino de las criaturas separadas abruptamente de sus madres presas dependería de ellas solo si alcanzaban a vislumbrar una alternativa emergente pues, oficialmente, quedaba en manos de la burocracia especializada.

El programa “Ecuador sin niños en las cárceles” aparecía como demanda de mujercitas “tentadas, lastimosamente, por la necesidad de atender a sus hijos, por una costumbre

ya inveterada y lastimosa que tienen muchos maridos de abandonarlas y dejarlas a su propia suerte” (Enlace Ciudadano 2009). En los hechos, constituía una dramática disminución de la limitada autonomía de muchas mujeres que, estando presas, seguían constituyendo cabeza de grupos familiares extensos y referente materno de varias criaturas. El proyecto gubernamental afirmaba garantizar los derechos de menores que, al vivir en las prisiones, quedaban “muchas veces expuestos a prostitución infantil, muchas veces expuestos a enfermedades graves, como enfermedades venéreas y más aún al VIH/sida, muchas veces expuestos a constituirse en pequeñas mulas de transporte de licor, de cigarrillo y de drogas” (Enlace Ciudadano 2009). Desoír el criterio materno y la opinión infantil expresada incluso en el lenguaje del llanto o la rabieta resistente a la separación dejó a muchas niñas/os expuestos a relaciones familiares, institucionales o callejeras más lesivas que la vida en prisión con sus madres. El discurso oficial encubría las complejidades que supone la vida en los barrios urbano-marginalizados y en las calles para niños/as y adolescentes de familias matrifocales encabezadas por mujeres que deben sobrevivir al margen de la ley. Fue así cómo el gobierno trabajó en la necesaria retracción del Estado punitivo erigido contra los adultos pobres, al mismo tiempo que se dedicó a recuperar el Estado tutelar sobre las mujeres transgresoras. Hablaba de mujercitas abandonadas o mujerzuelas de las que el Estado debía rescatar a la infancia: las mujeres presas, cosificadas por la definición ambivalente típica del lenguaje patriarcal, fueron, junto con sus criaturas, las primeras en sufrir el Estado de control ciudadano que estaba en formación.

La voluntad de revertir la desmesurada tendencia estatal al encierro de masas depau-

peradas también se expresó en las reformas al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal puestas en vigencia el 29 de marzo de 2009 por la Asamblea Nacional del Ecuador (Expreso 2018). Entre otras reformas, en un movimiento hacia la descriminalización de la pobreza, se incluyó el incremento del monto constitutivo del hurto y el robo como contravenciones,<sup>6</sup> a tres remuneraciones básicas unificadas del trabajador en general (654 dólares) y la conversión del hurto y la estafa en delitos de acción privada.<sup>7</sup>

En el sentido de desprisionización de la justicia, las reformas ordenaron el aumento de medidas alternativas a la prisión preventiva (restringida a la calidad de medida excepcional en la Constitución de 2008) y la posibilidad de suspensión condicional de la pena para quienes admitieran su responsabilidad en el cometimiento de delitos sancionados con prisión o reclusión de hasta cinco años, con la excepción de los delitos sexuales, de violencia intrafamiliar, de odio y de lesa humanidad. Estas excepciones, sumadas a la reforma que tipificó el delito de odio, parecían contribuir con un proyecto antipunitivista, pero atento a la necesidad de proteger en su diferencia a

6 Las infracciones se clasifican, según su gravedad, en contravenciones y delitos. Hasta la expedición del Código Orgánico Integral Penal, en 2014, la sanción por contravención podía alcanzar 28\$ de multa y siete días de prisión (Código Penal 1971). Hoy, la sanción por contravención puede ascender a 30 días de prisión (Código Orgánico Integral Penal 2014). Las contravenciones eran y siguen siendo juzgadas en las comisarías, de manera que estos infractores no afrontan un juicio penal.

7 Las infracciones de acción pública son aquellas que deben ser procesadas de oficio por agentes del Estado, mientras que las de acción privada implican procesamiento penal solo en caso de demanda asentada por la parte afectada. El hurto (sustracción de bienes sin violencia sobre las personas o fuerza sobre las cosas) constituyó el delito de acción pública que motivó el encarcelamiento de masas depauperadas en el Ecuador a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX (Aguirre Salas 2019).

las mujeres, niñas/os, personas sexualmente diversas y comunidades históricamente vulnerables.

Sin embargo, las reformas referidas a la medida del Estado penal frente a los pequeños infractores contra la propiedad conmovieron al sentido común ciudadano, según se desprende de la oposición expresada en los medios de comunicación masiva.

La propia Asamblea Nacional, allanándose al veto presidencial al respecto, revirtió las medidas progresistas un año después. El monto constitutivo del hurto y el robo, como contravenciones, disminuyó al 50 % de la remuneración básica unificada del trabajador en general (120 dólares), a la vez que el hurto volvió a ser infracción de acción pública. En marzo de 2010, en favor de una utópica tranquilidad ciudadana de la que, si seguimos a las mismas fuentes de prensa, la región se aleja cada día más, el Estado retomó la penalización de “los hermanos y hermanas castigados por la pesada carga de la miseria” durante generaciones y estigmatizados como “rateros”, más aún como enemigos internos. Lo hizo sin considerar las dinámicas de hacinamiento en los barrios históricamente abandonados por el Estado protector; sin reconocer, al igual que en noviembre de 2007, los ciclos de reproducción de la pobreza en los grupos familiares encabezados por mujeres estigmatizadas y penalizadas como plaseras, microtraficantes y rateras; madres de muchachos callejizados y de niñas rebeldes al internamiento en centros de acogida de menores en situación de abandono.

El gobierno contribuía así al régimen de penalización de la pobreza que sus líderes habían cuestionado sin contestar, por demás, otras preguntas relacionadas: ¿qué distingue a una cárcel donde se vive dignamente?, ¿qué caracteriza a un proceso de rehabilitación so-

cial que debe aplicarse a masas empobrecidas, como la estadística refleja y el discurso progresista denunciaba?, ¿qué cárcel garantiza una buena vida no solo para las personas sancionadas, sino para las familias penalizadas con ellas? ¿Qué cárceles hubieran podido estar en construcción en el año 2008, sino las que inauguró el Estado punitivo en 2014?

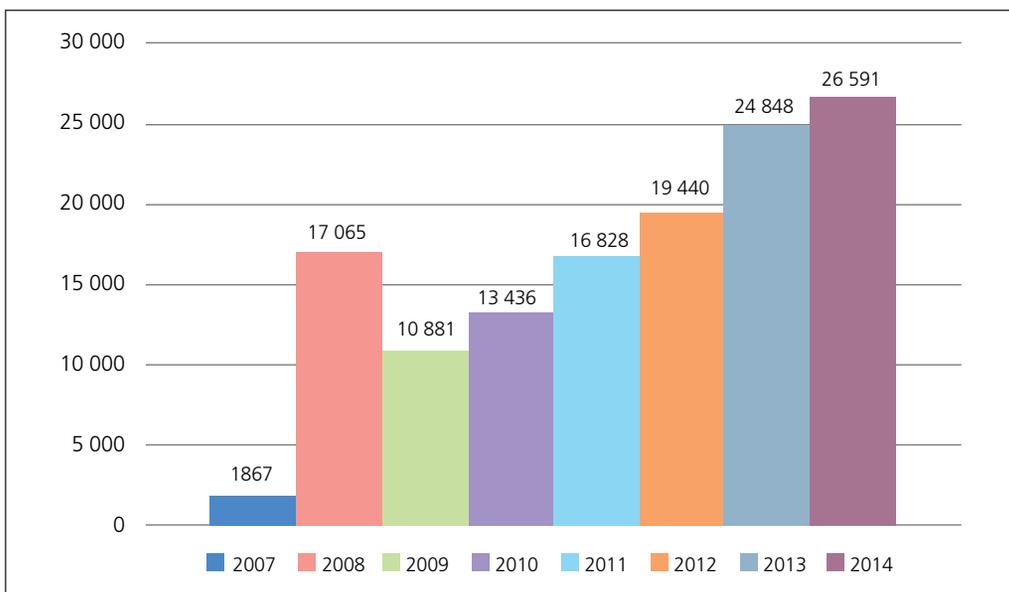
## El sueño ciudadano de control penal y penitenciario de la pobreza

En enero de 2011, según el ministro de Justicia, José Serrano, el país estaba en

una situación de emergencia [...] que es el aumento real de la criminalidad y de la inseguridad en el país [...] Una demora en la atención a estos problemas, por mínima que sea, provocará mayores daños al interés público y pondrá en serio peligro la vigencia misma del Estado [...] No se tenía previsto, o al menos no en la manera en la que se ha generado, el proceso de conversión delictiva por el incremento cualitativo de la criminalidad, con la aparición de nuevas conductas delictógenas, lo cual requerirá de una mayor rigurosidad [...] lo que conllevará a que la grave situación actual de los centros de privación de libertad se agudice por el incremento de la población penitenciaria (Resolución 0366/2011 2011).

Con esas palabras, el ministro decretó el diseño de un nuevo modelo de gestión penitenciaria de alto control, que empezó a implementarse desde el año 2013, e implicó la construcción de tres ciudades penitenciarias de alta seguridad: Guayas, habitada desde agosto de 2013, Cotopaxi, poblada desde febrero de 2014, y Turi, desde noviembre del mismo año. En el discurso gubernamental,

**Gráfico 3. Línea de tendencia de disminución y crecimiento de la población penal, entre 2007 a 2014**



Fuente: Paladines 2016b.

el empoderamiento de nuevos enemigos internos era tal que ponía “en serio peligro la vigencia misma del Estado”. Poderosas y desconocidas “conductas delictógenas” amenazaban con disolver la nación ecuatoriana. Sin embargo, a pie de calle y en el más pedagógico discurso de gobierno, los enemigos internos siguieron siendo “rateros conocidos” y “microtraficantes”. Contra ellos, el Estado punitivo se recompuso de manera integral y vertiginosa.

“Si yo le arrancho el celular ya no es hurto, es robo, es con violencia, y eso es dos años de prisión”, argumentaba el presidente Rafael Correa en el Enlace Ciudadano del 29 de septiembre de 2012, justificando la mano dura del Estado contra quienes en su discurso habían dejado de ser hermanos y hermanas excluidos del aparato productivo y de servicios nacionales, desatendidos por

el Estado protector durante décadas. Ahora se habían convertido en “los delincuentes” que “más fastidian” a los ciudadanos porque se dedican al robo del “celular, los aretes, la billetera” (Enlace Ciudadano 2012). Nada más necesario en ese contexto, explicó, que la tarea asumida por el Estado a lo largo del año 2012 de crear las Unidades de Flagrancia, cuyo objetivo era procesar con celeridad y contundencia a las personas detenidas en delito flagrante. En efecto, el procesamiento penal expedito en las Unidades de Flagrancia, y la acción de videovigilancia urbana del Servicio Integrado de Seguridad ECU-911, inaugurado en el año 2011 “para hacer del Ecuador una sociedad segura”, cuyos registros tienen la calidad de prueba judicial, contribuyeron al incremento exponencial y sostenido de la población penal, de manera inédita en la historia del país (gráfico 3).

En el discurso gubernamental, las mujercitas empobrecidas se transformaron en

mujeres [que] se están embarazando a propósito [para delinquir contra la propiedad. Mujeres que, con el dolor en el alma, tenemos informes de inteligencia, abortan y permanecen permanentemente embarazadas [porque] nuestro Código Penal prohíbe apresar a una mujer embarazada [...] El asunto es tan criminal que se embarazan a propósito y abortan [...] Aquí no estamos defendiendo derechos, sino abusos. Los delincuentes saben que hay ese artículo en el Código Penal [y] están usando mujeres embarazadas para robar (Enlace Ciudadano 2012).

El presidente volvía a aludir a las sempiternas hembras perversas, que al mismo tiempo son fémimas instrumentalizadas por hombres voluntariosos. Es una compleja ambivalencia de la identidad femenina definida en términos patriarcales, en la que, como en el año 2007, no cabía detenerse. Para ellas, sin distinción, el Estado punitivo debía hacer efectiva una doble condena: penal, como infractoras que, manipuladas o no, deberían guardar prisión; y moral, como fémimas criminales que deberían ser separadas de sus criaturas al poco tiempo de nacidas.

Esa mujer si tiene hasta seis meses, veremos la parte técnica, tendrá que guardar prisión como cualquier otra. Cuando ya se vuelve delicado el embarazo podrá ir al policlínico del Centro de Rehabilitación Social, permanecer bajo custodia en un policlínico, luego da a luz, amamanta a su hijo cierto tiempo en el policlínico, pasa a custodia del Estado ese niño, y esta señora tendrá que cumplir su pena (Enlace Ciudadano 2012).

La significación de los referentes de pertenencia familiar y social para las criaturas en

proceso de crecimiento humano, y la trascendencia del vínculo materno en la configuración de la experiencia vital y en la disposición del horizonte de vida infantil, sencillamente permanecieron banalizadas. Fueron estratégicamente ignoradas en favor de la maquinaria estatal de penalización de la infancia a través de la doble penalización de las madres transgresoras, como maquinaria estatal de reproducción generacional del delito. El triunfo de la clase dominante seguía afirmándose, como ocurrió durante el subperiodo garantista y antiimperialista, en los cuerpos de las mujeres expuestas a la reproducción de las víctimas sacrificiales de la acumulación de capital y del concomitante gobierno estatal de la miseria.

Paralelamente, en concordancia con el mandato constitucional de 2008 de despenalizar el consumo de drogas ilegales, el 21 de mayo de 2013, el Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP) dio a conocer las cantidades de cada una de las drogas ilegales cuya tenencia quedaba definida como consumo, y por tanto como posesión no punible (Resolución 001 CONSEP-CO-2013 2013). Atendiendo al mandato constitucional de 2008 de garantizar una debida proporcionalidad entre sanciones e infracciones penales, que había alcanzado su concreción en el Código Orgánico Integral Penal aprobado en febrero de 2014,<sup>8</sup> el 9 de

8 El artículo 220, numeral 1, del Código Orgánico Integral Penal aprobado en febrero de 2014 señalaba que la persona que “oferte, almacene, intermedie, distribuya, compre, venda, envíe, transporte, comercialice, importe, exporte, tenga, posea o en general efectúe tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas o preparados que las contengan, en las cantidades señaladas en las escalas previstas en la normativa correspondiente, será sancionada con pena privativa de libertad de la siguiente manera: a) Mínima escala de dos a seis meses; b) Mediana escala de uno a tres años; c) Alta escala de cinco a siete años; d) Gran escala de diez a trece años.” Además, el numeral 2 del mismo artículo señala hasta la actualidad: “La tenencia o posesión de sustancias estupe-

julio de 2014 el CONSEP publicó las tablas con las cantidades establecidas para definir los delitos de tráfico de mínima, mediana, alta y gran escala, según la nocividad de las diversas drogas ilegales (Resolución 002 CONSEP-CD-2014). Tales medidas de racionalización de la acción estatal en materia de lucha contra las drogas abonaban a la retracción del Estado penal como se había propuesto en el subperíodo garantista.

Sin embargo, un año después, el 9 de septiembre de 2015, el CONSEP, considerando que “las cantidades de sustancias estupefacientes y psicotrópicas establecidas para la mínima y mediana escala [habían] incidido en el incremento del micro tráfico de estas sustancias”, publicó nuevas tablas en las que esas cantidades disminuían de manera considerable (Resolución 001-CONSEP-CD-2015). No existía ninguna estadística que respaldara la afirmación, pues el incremento de detenciones y sentencias condenatorias por microtráfico refleja la intensificación de la acción punitiva del Estado, pero de ninguna manera el crecimiento de la población dedicada al microtráfico de drogas ilegales o el mejoramiento de su negocio ilegal. El endurecimiento de la penalidad tampoco tenía en cuenta el hecho de que las “paqueteras” y “mulas” son personas marginales en el sistema de producción y circulación de las drogas ilegales, que no conocen a los llamados dueños de la droga y a quienes ocupan cargos de poder en las redes mafiosas, pues solo identifican a sus proveedores inmediatos, de manera que, una vez apresadas o muertas, son fácilmente reemplazables por otras abandonadas del Estado protector.

---

ficientes o psicotrópicas para uso o consumo personal en las cantidades establecidas por la normativa correspondiente, no será punible”.

No me vengan con cuentos, que desempleados, que pobrecitos, que se criminaliza la pobreza [...] Aquí va a haber tolerancia cero a los microtraficantes [...] ¡Cuántos niños en este barrio! [10 de Agosto de Guayaquil], ¿cómo podían tener una niñez feliz, una niñez tranquila con tanta descomposición social a su lado, con tanta decadencia humana? (El Universo 2016).

En el discurso gubernamental, el crimen era el resultado de la “descomposición social” propia de sectores populares racializados y depauperados en la ciudad, como sucedía desde el siglo XIX en el Ecuador (Goetschel 1996). De hecho, en relación con los delitos menores contra la propiedad y contra la salud pública, la noción gubernamental de delincuencia en nuestros países no distingue a individuos infractores, sino a grupos poblacionales enteros, que encarnan la antítesis del ideal de ciudadano civilizado (Aguirre Salas 2019). La reversión de las medidas de racionalización del Estado penal, que despreciaba los dilemas históricos de la población desposeída, criminalizada y penalizada durante generaciones, respondía al sentido común securitario consolidado desde el periodo neoliberal en la región. En esas circunstancias, las mujeres cabeza de familias matrifocales, sostenidas por el comercio callejero de drogas ilegales como opción de vida realista, y las criaturas con ellas vinculadas, debían afrontar una triple condena: penal, moral y social, como habitantes de barrios distinguibles por su “decadencia humana” (Aguirre Salas 2012).

El 26 de octubre del año 2015, la Asamblea Nacional contribuyó con una reforma al Código Orgánico Integral Penal, que endureció fuertemente las penas para las personas acusadas por tráfico de drogas ilegales en mínima

**Tabla 1. Actividades diarias previstas para un preso de mediana seguridad en el modelo de gestión penitenciaria**

Hora	Actividad
06:00	Encendido de luces.
06:30	Aseo personal y limpieza del dormitorio.
07:00	Apertura del dormitorio. Se pasará lista en el pasillo de cada sección. En caso de ausencia, él o la responsable de seguridad constatará la presencia de la persona privada de libertad y dejará en la hoja de informe diario la razón de la ausencia y procederá con parte de novedades. Ejercicio de estiramiento corporal en el pasillo.
08:00	Se servirá el desayuno en el comedor. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
09:00	Inicio de las actividades planificadas por el equipo de Tratamiento y Educación.
12:00	Aseo personal.
12:10	Se servirá el almuerzo en el comedor. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
14:00	Inicio de las actividades planificadas por el equipo de Tratamiento y Educación.
18:00	Se servirá la merienda en el comedor. La persona privada de libertad entregará la vajilla y/o utensilios.
19:00	Se pasará lista en el pasillo de cada sección. En caso de ausencia, él o la responsable de seguridad constatará la presencia de la persona privada de libertad y dejará en la hoja de informe diario la razón de la ausencia y procederá con parte de novedades.
19:30	Ejercicios de estiramiento corporal en el pasillo y aseo personal.
20:00	Tiempo libre.
21:00	Cierre de dormitorios.
22:00	Apagado de luces.

Fuente: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013.

y mediada escala.<sup>9</sup> Era indudable que, como había anunciado el ministro José Serrano en 2011, el Estado punitivo requería inmensas ciudades penitenciarias, la más impactante de las medidas del gobierno de la Revolución Ciudadana en el problema que analizamos. El

<sup>9</sup> El artículo 220, numeral 1, del COIP, hoy determina las siguientes penas privativas de libertad para el tráfico de drogas ilegales: "a) Mínima escala de uno a tres años; b) Mediana escala de tres a cinco años; c) Alta escala de cinco a siete años; d) Gran escala de diez a trece años". De esa manera, las personas aprehendidas por sospecha de microtráfico de drogas ilegales se convirtieron en objeto de prisión preventiva, figura cuya aplicación indiscriminada había sido objeto de crítica del Estado garantista, en atención al artículo 534, numeral 4, del COIP, que autoriza esta figura cuando "se trate de una infracción sancionada con pena privativa de libertad superior a un año". Poco tiempo antes, en septiembre de 2015, la Corte Nacional de Justicia había aprobado la acumulación de penas por drogas, en aquellos casos en que la persona detenida por tráfico o posesión tuviera consigo más de una sustancia (El Comercio 2015).

modelo de gestión penitenciaria del Ecuador propone un estricto régimen de vida cotidiana en prisión (tabla 1) y la construcción tutelada de un plan de vida personal para los periodos de reclusión y libertad. Además, prevé un régimen de progresividad-regresividad entre pabellones de mínima, mediana y máxima seguridad. Los presos serían ubicados según los delitos cometidos y el comportamiento observado en prisión (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos 2013).

En el discurso gubernamental, el éxito del modelo estaba garantizado por su implementación en cárceles ultramodernas: equipadas con sofisticados equipos de control corporal y videovigilancia permanente, y que garantizaran la atomización de la población en pabellones, sin contacto posible. Se promovió

un sistema disciplinario capaz de someter los cuerpos de los reos a estrictas rutinas productivas y sus almas a la autoridad (Foucault 2002). En los hechos, la remota posibilidad de un proyecto como ese exigía distanciar las ciudades penitenciarias de las urbes e interrumpir la comunicación e intercambio adentro-afuera, que habían posibilitado la vida de la gente en prisión y de muchas de sus familias. Era indispensable debilitar profundamente a la población penalizada, dejar a cada persona presa en la desnudez de su precaria vida.

Los traslados masivos sorpresivos a las ciudades penitenciarias de alta seguridad, construidas muy lejos de los principales centros poblados, obligaron a las personas presas a abandonar absolutamente todas sus pertenencias, por nimias que fueran, y a uniformarse de anaranjado y azul. Los únicos soportes de la memoria de sí que le quedaron a cada individuo fueron tatuajes y cicatrices. La población penitenciaria quedó aislada en el territorio y en el espacio virtual. En el mismo sentido, las visitas fueron restringidas a una lista de diez personas por preso, de las cuales sólo dos (incluidos menores) podían entrar cada vez al anónimo galpón de visitas familiares bajo custodia, en un día y hora variables, que las personas allegadas debían verificar por internet. Las llamadas visitas íntimas fueron organizadas de manera similar, en celdas dispuestas en el mismo galpón para el efecto (Encuentro Nacional de Familiares de Gente en Prisión, Personas Excarceladas y Organizaciones Solidarias 2016; diario de campo de Andrea Aguirre Salas 2014; diario de campo de Lisset Coba Mejía 2014).

En las primeras visitas, los presos se quejaban de falta de cobijo, inactividad, encierro prolongado, gritos de auxilio, angustia. En las afueras de las nuevas prisiones, corrían rumores que daban cuenta de los miedos más

concretos y de las experiencias efectivamente sufridas: somníferos en la comida, violencia entre pares, extorsión vinculada a la lucha por el control de los pabellones, desprotección por aislamiento social de la mayoría ante esas disputas, violencia indiscriminada por parte de los uniformados, heridos, muertos... Les dolía la pérdida radical de autonomía.

Hambre, suciedad, agua contaminada, enfermedades... las familias siguieron acogiendo la humillación de sus presos, y resistiendo la suya propia. Las madres y consortes de delincuentes fueron expuestas a largas distancias que recorrer y costear, a la frustración de ser impedidas de entrar a los pocos minutos de tardanza o por llevar un vestido “inadecuado”, a sufrir requisas con canes antidrogas, detectores de metales, cacheos corporales, desnudez y revisión de genitales, a dejar a sus criaturas esperando afuera de las cárceles, a guardar silencio para no perder el vínculo y, en caso de estar en la lista de la visita íntima, a recibir al hombre afrentado y mantener sexo con él en la celda y hora determinadas por el sistema. También debían sostener económicamente a personas incapacitadas por el sistema penitenciario para contribuir, ingresando una cantidad de dinero mensual para gastos extraordinarios de alimentación y aseo en la tienda del centro (Encuentro Nacional de Familiares de Gente en Prisión, Personas Excarceladas y Organizaciones Solidarias 2016; diario de campo de Andrea Aguirre Salas 2014; diario de campo de Lisset Coba Mejía 2014).

La noche del traslado de las mujeres de la cárcel de Quito a la Regional Cotopaxi estuvo marcada por la desolación: muy escasos hombres y algunas madres, hijas, parejas lesbianas y activistas feministas acompañamos el traslado al poco audible grito de “¡no están solas!”. Ellas recibieron menos atención mediática, y

no encontraron ni buscarían cuerpos sobre los que desfogar su ira, aunque el menoscabo de su autonomía no solo hería su dignidad, como sucedía a los hombres, sino su capacidad de mantenerse como referente de pertenencia y retorno (diario de campo de Andrea Aguirre Salas 2014; diario de campo de Lisset Coba Mejía 2014). A finales del año 2014, Mujeres de Frente, entre muchas otras personas, empezamos a tener noticias de criaturas desorientadas por el traslado de sus madres de la cárcel de Quito, callejizadas en su búsqueda, sometidas a familiares abusivos, solas en cuartos de vivienda cuyo arriendo vencía. Esas historias reflejan el más cruel desarraigo, el más profundo desgarramiento del tejido social.

## Conclusión

Los líderes de la Revolución Ciudadana consolidaron un Estado punitivo patriarcal a lo largo de todo su periodo de gobierno. En el ámbito penitenciario, ese proceso fortaleció la doble penalización de las mujeres como infractoras (condenadas legalmente como cualquier varón) y transgresoras de su género (condenadas extralegalmente como malas madres a la separación de sus criaturas). De esa manera, los hijos/as de las mujeres encarceladas que habían decidido que la convivencia en prisión era la mejor opción fueron separados de su referente materno. Quedaron en manos de otros familiares, institucionalizados, en familias de infantes o callejizados. En ese proceso, el punto de ambos, que es el del vínculo, quedó desoído por el distante y estruendoso discurso gubernamental moral.

Paradójicamente, el gobierno progresista no solo dio continuidad a la dinámica neoliberal de reproducción de la delincuencia a través del

castigo a mujeres cabeza de familias ampliadas, sino que la profundizó, en la medida en que acrecentó la institucionalidad estatal de intervención directa. La división analítica del proceso en dos subperiodos, garantista y punitivo, encubre esta importante continuidad de alto impacto para la población penalizada.

El periodo progresista lo fue exclusivamente en términos de clase y encontró su límite en el sentido común neoliberal securitario. Las más altas autoridades, impulsadas al inicio por los movimientos sociales, finalmente optaron por el discurso ciudadano y de élite que define la seguridad como defensa de su propiedad privada, justificando la punición de los sectores desposeídos. Optaron por el populismo penal como garantía de su triunfo electoral, expresando otra línea de continuidad cultural con la que llamaron “larga noche neoliberal”. Entrada la década de 2010, el crecimiento del Estado, fomentado desde 2007, garantizaba la alta capacidad punitiva que se expresó como criminalización de la pobreza y se materializó en el crecimiento inédito de la población penal.

El nuevo régimen punitivo impactó de forma profunda en las redes femeninas de sostenimiento de la población penalizada. Contribuyó a la dinámica neoliberal de reproducción de la delincuencia a través del castigo legal de mujeres madres señaladas como infractoras y de la penalización extralegal de mujeres cabeza de familias ampliadas que, entre otros miembros, cuidan de los presos. Antes y después de ese periodo de gobierno, las mujeres afrontaron las adversidades de manera concreta: vincular, inmediata, adaptativa y creativa. Un movimiento social colectivo, múltiple, tan resistente como silente, debe ser reconocido para construir una esfera pública auténticamente antagónica al capitalismo patriarcal.

## Bibliografía

- Aguirre Salas, Andrea, y Lisset Coba Mejía. 2017. "El sostenimiento de la vida en entornos penitenciarios: la gestión de la maternidad en la Cárcel de Mujeres del Inca y en la Regional Cotopaxi, en Ecuador". *Ecuador Debate* 101: 73-85. <http://bit.ly/37tGByz>
- Aguirre Salas, Andrea. 2010. *Vivir en la fractura: el castigo y las resistencias en la cárcel de mujeres*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador/Corporación Editora Nacional/Ediciones Abya Yala. <http://bit.ly/2sFCKzJ>.
- Aguirre Salas, Andrea. 2012. "Situación de las mujeres privadas de libertad 2012". En *Horizonte de los derechos humanos Ecuador 2012*, editado por Gina Morela Benavides Llerena y María Gardenia Chávez Núñez, 257-274. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH. <http://bit.ly/2MPH9XB>.
- Aguirre Salas, Andrea. 2019. *Invicil y criminal. Quito como escenario de construcción estatal de la delincuencia entre los decenios 1960 y 1980*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- Asamblea Constituyente. 2008. *Constitución de la República del Ecuador*. Montecristi: Asamblea Constituyente.
- Coba Mejía, Lisset. 2015. *Sitiadas la criminalización de las pobres en Ecuador durante el neoliberalismo*. Quito: Flacso, sede Ecuador. <http://bit.ly/2uf2y6p>.
- Código Orgánico Integral Penal. 2014. *COIP*. Quito: Asamblea Nacional.
- Código Orgánico Integral Penal. 2018. *COIP*. Quito: Asamblea Nacional.
- Comité de familiares amigas y amigos de la gente presa. 2014. "En las nuevas cárceles, las criaturas sin mamá". *lalineadefuego.info*, 4 de julio. <http://bit.ly/2udHLzZ>.
- Darke, Sacha, y Maria Lucia Karam. 2017. "Las prisiones de América Latina". *Ecuador Debate* 101: 53-71.
- Dawn Paley, Marie. 2018. *Capitalismo anti-drogas. Una guerra contra el pueblo*. México: Sociedad Comunitaria de Estudios Estratégicos y Libertad bajo palabra.
- Decreto 441/2007. 2007. 26 de junio, Declaratoria de Estado de Emergencia en el sistema penitenciario de todo el país (Publicación RO el 06 de julio de 2007).
- Decreto 784/2007. 2007. 11 de noviembre, Mediante el Decreto 410/2010, de 30 de junio, Cambiase denominación Ministerio de Gobierno y Policía; Ministerio de Derechos Humanos y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Ministerio de Coordinación de la Política (Publicación RO el 14 de julio de 2010).
- Del Olmo, Rosa. 1996. *Mujeres en Prisión: los alcances del castigo*. Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa/Procuración Penitenciaria de La Nación/Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Ecuadorinmediato. 2007. "Vicepresidente Moreno puso en marcha Programa "Ecuador sin niños en las cárceles"". 15 de noviembre. <http://bit.ly/37q3q68>
- El Comercio. 2015. "El Consep enfocó su gestión en estudiar el consumo de drogas". 20 de septiembre. <http://bit.ly/2SO0pbQ>
- El Universo. 2008. "Asamblea aprobó indulto para reos con enfermedades terminales". 15 de mayo. <http://bit.ly/2swte20>
- El Universo. 2016. "Rafael Correa: tolerancia cero al microtráfico". 3 de febrero. <http://bit.ly/39wMywz>
- Encuentro Nacional de Familiares de Gente en Prisión, Personas Excarceladas y Organizaciones Solidarias. 2016. *El nuevo régimen penitenciario y diversificación de la*

- criminalización. 19 y 20 de febrero*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. <https://bit.ly/396D2Pi>
- Enlace Ciudadano. 2007. “Enlace Ciudadano Nro. 48 desde Quito, Pichincha”, 22 de noviembre. <http://bit.ly/2sFDCEv>
- Enlace Ciudadano. 2009. “Enlace Ciudadano Nro. 138 desde Guayaquil, Guayas”, <http://bit.ly/2QFR03y>
- Enlace Ciudadano. 2012. “Enlace Ciudadano Nro. 299 desde Riobamba, Chimborazo”, <https://bit.ly/3af6SCs>
- Expreso. 2018. “Los cambios penales más destacados”. 8 de octubre. <http://bit.ly/2QFQEKg>
- Foucault, Michel. 2002. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI/ Editores Argentina. <http://bit.ly/2QhhgSH>
- Gaitán, Lourdes. 2006. *Sociología de la Infancia: nuevas perspectivas*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Goetschel, Ana María. 1996. “El discurso sobre la delincuencia y la constitución del Estado liberal (periodos garcianos y liberal)”. *Procesos, Revista de Historia Ecuatoriana* 8: 83-98. [doi.org/10.29078/rp.v1i8.407](https://doi.org/10.29078/rp.v1i8.407)
- Informe presidencial. 2008. “Informe a la Nación del Presidente de la República Eco. Rafael Correa desde Montecristi”, <http://bit.ly/39yonxO>
- Juliano, Dolores. 2011. *Presunción de inocencia. Riesgo, delito y pecado en femenino*. San Sebastián: Gakoa Liburuak.
- Leena, Alanen, y Berry Mayall. 2001. *Conceptualizing child-adult relations*. Londres: Routledge falmer. [doi.org/10.4324/9780203467220](https://doi.org/10.4324/9780203467220)
- Mayall, Berry. 2013. *History of the Sociology of Childhood*. Londres: Institute of Education Press.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2008. *Censo y encuesta penitenciaria*. Quito: Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos. 2013. “Modelo de gestión penitenciaria del Ecuador”, <http://bit.ly/2uapZNX>.
- Mujeres de Frente. “2020. Nosotras”, <http://bit.ly/2SI4NJz>
- Núñez Vega, Jorge. 2005. *Cacería de brujos: drogas ilegales y sistema de cárceles en Ecuador*. Quito: Flacso, sede Ecuador.
- Núñez Vega, Jorge. 2006. “La crisis del sistema penitenciario en Ecuador”. *Ciudad Segura* 1.
- Paladines, Jorge. 2016a. “Cárcel y drogas en Ecuador: el castigo de los más débiles”. *Pensamiento Penal*, Informe Ecuador. <https://bit.ly/2WeFJdj>
- Paladines, Jorge. 2016b. “La mano dura de la Revolución Ciudadana. El giro punitivo de la izquierda ecuatoriana (2007-2014)”. En *Postneoliberalismo y penalidad en América del Sur*, editado por Máximo Sozzo: 149-188. Buenos Aires: CLACSO.
- Pontón, Jenny, y Andreina Torres. 2007. “Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 1: 55-73. [doi.org/10.17141/urvio.1.2007.1053](https://doi.org/10.17141/urvio.1.2007.1053)
- Resolución 0366/2011. 2011. 11 de enero, Declárase la emergencia del sistema penitenciario a nivel nacional de los centros de rehabilitación social, centros de detención provisional, centros de adolescentes infractores y casas de confianza en todo el país (Registro Oficial el 25 de enero de 2011).
- Torres Angarita, Andreina. 2008. “Drogas, cárcel y género en el Ecuador: la experiencia de mujeres “mulas””. Maestría en Ciencias Sociales con mención en Estudios de Género y Desarrollo, FLACSO Sede Ecuador. Quito. 135 p. <https://bit.ly/3fabIUv>



Estudios Globales

# El aporte de Edwin Sutherland al análisis del crimen económico global

## *The Contribution of Edwin Sutherland to the Analysis of Global Economic Crime*

Daniel Pontón<sup>1</sup>

*Recibido: 25 de enero de 2020*

*Aceptado: 28 de marzo de 2020*

*Publicado: 4 de mayo de 2020*

### Resumen

El objetivo de este artículo es analizar el aporte de Edwin Sutherland para la comprensión de la naturaleza y el tratamiento del delito económico global en el contexto actual. El crimen organizado, la corrupción, la evasión fiscal, los delitos corporativos e incluso la informalidad económica son fenómenos problemáticos, pero consustanciales a la globalización económica. Por lo tanto, se establece un puente entre el saber criminológico y los estudios internacionales. Se realiza un barrido analítico y crítico de la teoría del delito de cuello blanco y los vínculos relevantes con otras dos teorías del mismo autor: la de la asociación diferencial y la del ladrón profesional. Mediante estas teorías, Sutherland muestra con gran agudeza analítica la naturaleza del delito de las clases altas, sus lógicas corporativas y sus estrategias. Más allá de los límites conceptuales y contextuales comprensibles para la época, el trabajo de Sutherland es relevante en la actualidad por el hecho de poner en el centro del debate las contracciones o conflictos inherentes al triunfo del liberalismo económico en la escena global. Ese conflicto debe ser analizado en el alto espectro de la cultura económica de la sociedad contemporánea.

**Palabras clave:** criminología; empresa; globalización; sistema económico

### Abstract

The objective of this article is to analyze the contribution of the intellectual work of Edwin Sutherland for the understanding of the nature and treatment of global economic crime in the current context. Organized crime, corruption, tax evasion, corporate crimes and even economic informality are problematic but substantial phenomena to economic globalization. This allows to establish a link between criminology and international studies. The article makes an analytical and critical sweep of the "white collar crime theory" and relevant associations with two other theories of the same author: "differential association" and "the professional thief". With remarkable analytical acuity, Sutherland shows the nature of the crime of the upper classes, their corporate logic and their strategies. Beyond the conceptual and contextual limits understandable for his time, his work is currently relevant because it puts the contractions or conflicts inherent in the triumph of economic liberalism on the global stage at the center of the debate. This conflict must be analyzed in the high spectrum of the economic culture of contemporary society.

**Keywords:** criminology; economic system; entrepreneurship; globalization

<sup>1</sup> Escuela de Seguridad y Defensa, Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador, daniel.ponton@iaen.edu.ec,  orcid.org/0000-0003-2608-396X



## Introducción

La criminología económica ha tomado una fuerza importante en las últimas décadas debido a la necesidad de comprender y responder al problema de las finanzas ilícitas que nutren el poderío del delito organizado transnacional. En el ámbito normativo, esta preocupación surge a raíz de la promulgación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicoactivas de 1988, considerada la más draconiana y punitiva de las convenciones aprobadas internacionalmente en el marco de Naciones Unidas. En ella se establecen sanciones punitivas a todas las actividades relacionadas con el tráfico de drogas y actividades conexas como el lavado de activos (Sánchez 2012; Thoumi 2009). Esto dio pauta para el posterior impulso de leyes e instrumentos como la Convención de Palermo, en el año 2000, y otros instrumentos destinados a crear sinergias internacionales para neutralizar la incidencia del crimen organizado transnacional y del crimen económico (Vlassis 2005).

Independientemente de un enfoque jurídico, la vigencia actual de la criminología económica se orienta a las recomendaciones del famoso juez antimafia Giovanni Falcone en los años 80 y 90: “Solo golpeando o debilitando el motor financiero de la mafia, se puede golpear y dismantelar las estructuras criminales organizadas”. Se entiende por criminología económica a la disciplina que da cuenta de la naturaleza y el tratamiento de los delitos que causan pérdida financiera, fraude, corrupción, evasión tributaria y, sobre todo, enriquecimiento ilícito y no justificado a través del cometimiento de actividades en apariencia lícitas, semilícitas y complementemente ilícitas (Valer 2018).

La necesidad de entender los delitos económicos y financieros transnacionales ha puesto en el centro del debate las ideas que formuló Edwin Sutherland en la década de 1930 y 1940. A partir de la exploración del “delito de cuello blanco”, Sutherland se ha convertido en la base teórica e incluso epistemológica de la criminalidad económica. ¿Cuál es la naturaleza de su trabajo y aporte? ¿Qué limitantes tiene? ¿Cuál es su relevancia actual?

El objetivo de este artículo es analizar el aporte, el límite y la vigencia del trabajo intelectual de Edwin Sutherland para la comprensión de la delincuencia económica global. Se argumenta que, más allá de los límites conceptuales y de contexto propios del momento histórico en que vivió, su trabajo abrió un puente epistemológico importante para comprender el delito económico desde la perspectiva de los estudios de la globalización.

## Metodología

Se realizó una revisión documental de tres de las obras más importantes de Sutherland. Principalmente, se analiza *The White Collar Criminal (El delito de cuello blanco)*, considerado el libro más representativo para el abordaje del delito económico y la obra que dio fama a Sutherland. Se consideran los elementos más relevantes de este texto y se establecen puentes analíticos con *The Professional Thief (El ladrón profesional)*, que arroja una serie de categorías analíticas clave para el abordaje de las organizaciones criminales. Después se hace una conexión con la teoría criminológica de gran alcance de Sutherland, denominada teoría de la asociación diferencial. Cabe destacar que esa vinculación analítica no es lineal en el tiempo, pues las obras fueron escritas en mo-

mentos distintos. La teoría de la asociación diferencial data de principios de los años 30 del siglo anterior y *The White Collar Criminal* de la década de los 40. Sin embargo, esta última obra tiene un valor central en la problemática del delito económico.

A partir de lo anterior, se intentan establecer diálogos teóricos con otras líneas del pensamiento criminológico. En un primer momento, dentro del espacio de la denominada tradición criminológica estadounidense, se expondrán algunos cabos sueltos o límites de la teoría de Sutherland. En un segundo momento, se analizarán su pertinencia y vigencia en el advenimiento de la criminología crítica y, posteriormente, en la economía política del crimen. Ese enlace es clave para comprender la pertinencia actual del trabajo de Sutherland bajo la expansión del capitalismo global y el problema del delito económico.

## El aporte de Sutherland a la criminología económica

Formado en la Escuela de Chicago, Sutherland buscó separarse de los estudios urbanos sobre la criminalidad y la desviación para centrarse en la formulación de una “gran teoría de la criminalidad”, que superara el sesgo social de sus predecesores. Estos, para explicar el mundo criminal, se orientaban a territorios urbanos marcados por un alto nivel de precariedad socioeconómica y por conflictos culturales migratorios.

Según la teoría de la asociación diferencial propuesta por Sutherland, la producción de un comportamiento delictivo criminal no es un proceso individual sino social, surgido en el ambiente más próximo

del criminal (círculo de amigos, familiares y barrios). Este enfoque sociológico no se interesó por la historia de vida criminal, sino por el proceso comunicativo de aprendizaje de motivaciones (razones) y técnicas (habilidades y métodos) delictivas. Si bien no pretendió ser una teoría predictiva, sugirió que el proceso de desviación se daba en aquellos grupos sociales en los que los valores criminales imperan de manera más reiterativa que otros valores convencionales (Pires, Debuyst y Digneffe 2014). En otras palabras, los valores negativos predominan sobre los positivos.

La contribución fundamental de Sutherland a la criminología económica radicó en su investigación inédita sobre el delito de las clases poderosas, escrita en 1939. *El delito de cuello blanco* causó tal rechazo y conmoción en el ambiente académico del momento, en la década de 1940, que llevó incluso a su censura. Sutherland (1978) pretendió acabar con la focalización criminológica en el delito de los desposeídos y centrar su atención en el de los empresarios, las personas de estatus social alto y de alta respetabilidad. El trabajo sobre la criminalidad de cuello blanco se basó en el análisis estadístico de infracciones civiles y administrativas del mundo corporativo empresarial que formalmente no son tratadas (hasta ahora) como delitos por las legislaciones penales, pero que, dadas sus consecuencias efectivas o potenciales, generan igual o más daño a la sociedad que los delitos comunes. Por lo tanto, siguen el patrón genérico del comportamiento delictivo.<sup>2</sup>

2 Las infracciones contempladas son: competencia desleal, publicidad engañosa, violación a las normas de patentes, marcas comerciales y derechos de autor, prácticas laborales injustas, descuentos, fraudes financieros, abusos de confianza, inobservancia a las regulaciones financieras, etc. (Sutherland 1978, 18).

Según las ideas de Sutherland, estos delitos por lo general no eran tomados en cuenta por la criminología convencional y se excluían del análisis de la conducta delictiva. Esto obedecía al poco rechazo social hacia ellos, a la sofisticación del cometimiento de los actos por parte de los infractores, que los hacían muchas veces indetectables y a la tendencia de los operadores judiciales de apartarse de los métodos punitivos para el control de estas actividades. La finalidad del estudio fue revelar cómo la sociedad, a través del acto legislativo, sancionaba con dureza ciertas conductas sociales de los estratos más bajos, mientras que, por otro, toleraba y pasaba por alto algunas conductas y actividades de estratos altos, a pesar del perjuicio social que generaban.

Sutherland analizó la gestión de los operadores policiales y de justicia en el tratamiento de delitos cometidos por ciertas élites frente a otros grupos sociales de estratos populares. La comparación le permitió entender los recursos legales (abogados competentes) y extralegales (corrupción, sobornos y afinidad social) que empleaban los grupos poderosos para evitar la sanción penal. Dio cuenta de la complicidad de políticos y operadores de justicia en la sanción de estas conductas y analizó la percepción de los delincuentes de cuello blanco sobre sí mismos, sus actos y rol en la sociedad (Sutherland 2009, 3-88).

Mediante la investigación, comprendió la naturaleza de trabajo de las corporaciones empresariales como crimen organizado. Para dar cuenta de esto, en el capítulo XIV comparó el delito de cuello blanco con aquellos cometidos por delincuentes profesionales consumados (lo que hoy denominaríamos delincuencia organizada). Encontró muchas semejanzas en su forma de producción y reproducción social (valores grupales, técnicas, estatus y sentidos de pertenencia).

Para desarrollar esa idea, fue clave la investigación *The Professional Thief (El ladrón profesional)*, de 1937, que dio cuenta de las organizaciones criminales profesionales tradicionales de la *underclass*.<sup>3</sup> Sutherland elaboró en realidad una sociología organizacional, a través de una serie de entrevistas a perfiles delincuenciales, con la finalidad de recrear la figura del profesionalismo criminal. Una característica de los “ladrones profesionales” es su capacidad de constituirse en círculos (organizaciones cerradas) marcados por mecanismos de inclusión y exclusión, sentidos de diferencia e identidad grupal (Sutherland 1991).

*El ladrón profesional* ha sido un referente clásico para los estudios centrados en entender las estructuras criminales organizadas de alto nivel de sofisticación, organización y sentidos de identidad, que se difunden a escala mundial. En palabras de Sutherland (1991, 208): “Entrenamiento y experiencia les permite a los ladrones profesionales controlar situaciones difíciles y salir airosos de cuestiones peligrosas”. Confianza, organización, status y experticia son cuatro cualidades presentes cuando se analiza el perfil de las organizaciones criminales alrededor del mundo.

Esta característica del “delito profesional”, para Sutherland, también se encontraba altamente arraigada en el “delito de cuello blanco”. Este era un delito corporativo basado en el aprovechamiento de bienes y personas con una inescrupulosa finalidad de lucro. A esos delincuentes los caracteriza su escasa sensibilidad hacia los deseos y sentimientos de los demás y una escasa noción de responsabilidad sobre los efectos futuros de sus acciones. La conducta del delincuente de cuello blanco

<sup>3</sup> A este tipo de delito de la *underclass* se le denomina “*the blue collar criminal*”.

era persistente, al igual que la de los ladrones profesionales, y estaba marcada por un alto sentido de estatus y respetabilidad, según el círculo social donde se desenvolvieran. Para el autor, “el delito de cuello blanco ejemplificaba la cultura del mundo de negocios, del mismo modo que el delincuente profesional ilustraba la cultura del mundo marginal” (Sutherland 2009, 334). El delito profesional, al igual que el de cuello blanco, no era una actividad para iniciados, sino para un grupo selecto de personas especializadas y aptas para desenvolverse en ese mundo.

En palabras de Sutherland:

Los hombres de negocios generalmente sienten desprecio hacia la Ley. En este sentido, se asemejan a los ladrones profesionales, quienes desprecian a la Ley, los policías, los fiscales y los jueces. Por lo general, los hombres de negocio ven a los burócratas y políticos, como entrometidos a los autorizados a investigar las prácticas comerciales. Los hombres de negocios creen que cuanto menos gobierno haya mejor será, salvo que necesiten favores de él; y muchas veces consideran que promulgar una ley es un delito, en lugar de serlo su violación. El desprecio del hombre de negocios por la Ley, al igual que el ladrón profesional, surge del hecho de que la Ley obstruye su comportamiento (Sutherland 2009, 336).

Pese a las semejanzas, el autor también encontraba diferencias entre ambas categorías. Estaban dadas por la idea que tenían de sí mismos tanto los criminales de cuello blanco como los ladrones profesionales. Los primeros se apreciaban como hombres respetables; los segundos, como delincuentes profesionales. Esto, debido a que no se empleaban los mismos procedimientos oficiales para tratar ambos delitos. En el caso del delito de cuello blanco, era importante el estatus que rodeaba a este grupo

de personas. En este grupo, no había vínculos personales con aquellos que se autodefinían como delincuentes. Por lo tanto, había poca conciencia de la dimensión de sus actos. Por el contrario, cuando se tenía conciencia de sus actos ilícitos, estos grupos se describían como transgresores de la Ley, aunque en círculos íntimos se enorgullecían de sus actos, debido al apoyo de sus asociados. Las acciones “transgresoras de la Ley”, que para la sociedad eran un grave perjuicio, para estos círculos corporativos reflejaban verdaderamente la virtud, el ingenio y los recursos del genuino hombre de negocios (Sutherland 2009, 335).

Como se puede ver, el aporte de Sutherland generó un salto epistemológico en los temas relacionados con el crimen y el control. Por lo general, ha sido un referente en los estudios criminológicos contemporáneos. La pretensión última del autor fue dar cuenta de las ambigüedades del acto legislativo en materia penal y la selectividad social de sus acciones. Su interés estaba orientado a generar conciencia para ampliar la mirada y estructura de control hacia una serie de conductas y actividades poco vistas, pero que causan igual o más daño a la colectividad, como lo es el delito de los empresarios de alto estatus social. Sin embargo, las teorías de Sutherland poseen algunas limitantes o aristas inconclusas, que deben ser incorporadas para rescatar su valor académico real.

Estas limitantes provienen, en primer lugar, de la naturaleza de la preocupación central de Sutherland, es decir, su objeto de estudio. En segundo lugar, de su limitado aporte a la comprensión del poder y sus procesos históricos. Si bien esto último se justifica en razón del contexto político, social e intelectual donde se desarrolló el autor, sin pretender serlo, ha sido un referente muy importante del adveni-

miento posterior de la criminología crítica y la economía política del crimen. De ahí el valor presente de un autor que debe ser rescatado y leído a través del lente teórico de la compleja intersección entre criminología y estudios de la globalización (criminología global).

## Los vacíos teóricos de Sutherland

En el plano teórico, es necesario destacar que el interés sustancial de Sutherland fue construir una gran teoría del delito que superara los sesgos sociales e ideológicos de las teorías convencionales basadas en explicaciones biológicas, psicológicas y sociales. Así, con la teoría de la asociación diferencial dio cuenta del proceso de criminalización de las personas, antes que de la etiología del delito.<sup>4</sup> Por tal razón, el interés de Sutherland estuvo direccionado sobre todo a comprender el proceso de difusión de técnicas y prácticas ilegales en grupos de alto estrato social, la autovaloración de estos grupos de sus prácticas y, en menor medida, el rol de los legisladores y operadores de justicia en la tolerancia y el encubrimiento social de esos delitos. El proceso partía de asumir a estos grupos como entes cerrados, aislados y en conflicto con otros valores sociales.

Bajo esa premisa, la teoría fue clave en la creación del concepto de subcultura criminal, desarrollado en los años 50 en el contexto anglosajón por Albert Cohen, un autor altamente influido por las ideas de Sutherland. Cohen, a diferencia de la Escuela de Chicago, que acuñó el concepto de desorganización so-

<sup>4</sup> La asociación diferencial no es una teoría determinista, sino una teoría sociológica de proceso y resultado, que se basa en la producción de un comportamiento delictivo a través de un acto comunicacional y del aprendizaje de valores, motivo y técnicas delictivas (Pires, Debuyst y Digneffe 2016).

cial, entendió el mundo criminal como una nueva forma de organización social, que entraba en conflicto con otros tipos no delictivos (Downes y Rock 2011, 205-260).<sup>5</sup> Un aporte sustancial también lo desarrolló David Matza, quien reconoció el valor de la teoría de la subcultura criminal como un proceso de comunicación y creación de valores diferenciados en grupos específicos (Cloward 2016).

Es justamente en la noción conflictiva de la subcultura de la organización criminal donde radica la primera crítica. Esta da un peso marginal a los valores generales que mueven a los grupos sociales. Bajo dicha lupa, una dimensión plural de sociedad implicaba reconocer que existen tantos valores como grupos sociales. Es decir, concibe una sociedad compuesta de microgrupos, con una ausencia sistemática de lazos comunicantes entre sí; una especie de microcosmos cultural, sin referente de valores universales como la noción de lo legal o ilegal. Una perspectiva así imposibilita reconocer que en los delitos de cuello blanco se ponen en cuestión dos macrovalores en conflicto y tensión, que rigen los dilemas de las sociedades capitalistas globales: la libre acumulación y la regulación estatal. Sin embargo, la teoría de la subcultura criminal ha sido clave para comprender el delito económico, aunque de por sí no resuelve el dilema mencionado.

<sup>5</sup> La tradición de la Escuela de Chicago (décadas de 1920 y 1930) acuñó el término desorganización social para dar cuenta de la conducta desviada. Este ha tenido gran influencia en los estudios urbanos tradicionales, cuando buscan variables explicativas para la criminalidad. La delincuencia, por tanto, es ausencia de diques normativos en territorios específicos. Esa especificidad, predeciblemente, da cuenta de espacios urbanos caracterizados por altos niveles de migración campo-ciudad o de inmigración internacional a nuevos y crecientes conglomerados urbanos. En la tradición de Cohen y Sutherland, la desviación no es señal de desorganización, sino de otras formas de organización social. Parten así de un concepto pluralista de la cultura.

Una contribución intermedia al dilema la proponen Matza y Sykes (2016), para quienes los valores de las subculturas criminales no se diferenciaban del todo del grueso de los valores convencionales de la sociedad capitalista. En otras palabras, la subcultura criminal no consistía en una negación tajante de los valores sociales convencionales, sino en una afirmación de ciertos grupos a los que Matza y Sykes (2016) denominaron valores subterráneos o sumergidos (ocio, diversión, dinero fácil, malignidad, negatividad y hedonismo). Los autores reconocieron que estos entraban en conflicto con las sociedades en general, pero también que, de alguna u otra forma, eran valores practicados por un colectivo no necesariamente delinencial. La identidad de las agrupaciones criminales consistía, por lo tanto, en poner en el centro de la identidad grupal una serie de valores subterráneos que la sociedad no reconocía como centrales, pero que estaban presentes o banalizados en la vida diaria. Estos constituían una especie de mundo encubierto, que fluctuaba entre la conflictividad y la simbiosis con los valores de la sociedad convencional.

El problema surge porque la idea misma de valores sumergidos le da un carácter clandestino, cerrado y poco convencional a los valores de las organizaciones delictivas de cuello blanco. Según esa lógica, se da inicio a un juego desigual en el que los valores positivos (buenos) prevalecen frente a los negativos (malos). Es decir, una dinámica asimétrica del conflicto, lo cual termina relegando a este tipo de subculturas a un espacio marginal de la sociedad. Sin embargo, para comprender el delito de cuello blanco, es necesario precisar que los valores delinenciales categorizados como sumergidos se encuentran muchos más banalizados en la estructura social de lo que se

piensa, hasta el punto de guardar ciertas simetrías con los valores convencionales.

La idea de simetría de conflicto de valores implicaría retomar la vieja teoría de la tensión sistémica propuesta por Merton (2002). Según ella, la criminalidad es una forma de innovación social que se pone en juego por la tensión entre metas culturales del capitalismo y capacidades sociales lícitas. La delincuencia sería una descomprensión sistémica entre valores (éxito, lucro sin fin) y capacidades (privación relativa).

A diferencia de Merton, Sutherland no entendió el problema como una tensión entre cultura y privación, sino como un asunto de cultura y exceso de regulación. El delito de cuello blanco implicaba una irresoluble tensión entre una meta cultural del lucro sin fin individualista y las regulaciones estatales impuestas, de corte colectivista. Según Sutherland, un ejemplo de ello era la valoración de ciertas élites a la regulación estatal, como parte de la cual, “la planificación social para una sociedad más incluyente era criticada por los hombres de negocio como burocracia, utopía o comunismo” (Sutherland 2009, 369).

En realidad, Sutherland realizó una reflexión somera sobre esta cuestión en el capítulo XV de *El delito de cuello blanco*, cuando hablaba de la desorganización social. Entendía la desorganización social como anomia, pero esa idea no debía ser comprendida como producto del paso de una sociedad tradicional a una moderna o industrial (en la tradición durkheimiana y mertoniana), sino como el paso de los valores profundamente arraigados de una sociedad de libre competencia (folklore capitalista) a la naciente sociedad de capitalismo de regulación producto del *New Deal* estadounidense (1930). La tensión apunta al seno de la configuración del dilema existencial

del sujeto económico de las sociedades globales: el virtuoso innovador del que nos habla Joseph Schumpeter es, al mismo tiempo, un transgresor del ordenamiento social para Sutherland. Lo que para unos es el imperio de leyes justas, para otros, son “infiernos fiscales”. Lo que para unos es un “paraíso fiscal”, para otros, es escondite de piratería moderna. Ese antagonismo, en realidad, constituye un dilema cultural que enfrentan las sociedades capitalistas, con enormes disputas políticas. Como se verá más adelante, es un dilema existencial de la expansión del capitalismo global.

Otra de las críticas nace del peso que le da Sutherland al rol de los círculos inmediatos al delincuente (amigos, familiares) en la socialización de valores y técnicas delincuenciales. Como se expuso, la asociación diferencial en realidad era una teoría sociológica aplicada a comprender el proceso de formación de la conducta criminal en microgrupos. Un peso fundamental se lo llevaba el círculo de socialización íntima o más cercano del criminal (familia, grupo de amigos y comunidad próxima). Sin embargo, la teoría le resta valor al aporte de una serie de mecanismos mediatos de socialización (indirectos), que en la vida cotidiana moderna juegan un rol muy importante en el aprendizaje social: círculo de profesionales, medios de comunicación y, actualmente, el ciberespacio.

En el presente, solo analizando el rol de esos mecanismos no inmediatos de socialización de la desviación es posible comprender cómo transgredir la Ley se puede convertir en una especie de “fascinación social”. Dario Melosi (2006) denomina “fascinación por los demonios” a ese fenómeno. Da cuenta de la popularidad de una serie de ídolos caracterizados por la continua acumulación de dinero a través del quebranto a la Ley.

En espacios culturales de mayor precariedad social, la idea enarbola la imagen contemporánea del *Robin Hood* criollo que, en muchos contextos, da cabida a la proliferación de la narcocultura. La fascinación por estos héroes populares viene a ser un símil con aquella, hacia el virtuoso emprendedor económico y transgresor de reglas “injustas”, muy difundida en las clases altas y medias de la sociedad.<sup>6</sup> No constituye más que la vigencia de un macrovalor diseminado a través de medios no inmediatos, cuya estética cultural toma trayectorias distintas (Rincón 2013). En esa difusión han jugado un papel fundamental los medios de comunicación masiva y sus industrias culturales. Las diferencias de perspectivas no cambian, desde ningún punto de vista, la sustancia del problema.

## Sutherland y la cuestión del poder en el delito económico

Más allá de la perspectiva criminológica, una de las principales críticas a Sutherland se ha fundamentado en su escasa comprensión del poder. Esta crítica puede ser infundada en función del contexto político y académico en que se desarrolló el autor (no estaba den-

<sup>6</sup> Las élites económicas, por lo general, justifican sus actos ilícitos aduciendo que solo la libertad de acumulación y sus derechos individuales provocarán el éxito y bienestar social. Este imaginario puede ser concebido bajo el concepto de Sykes y Matza (2008) de técnicas de neutralización. Ello implica que, dentro de estos grupos, no hay una negación o inversión de valores, sino del reconocimiento tácito de que sus valores entran en conflicto con otros valores convencionales. La técnica de neutralización se convierte así en justificativos morales que rompen el principio de culpa ante la transgresión consciente de normas sociales establecidas. En el ámbito político, ideas como “¡roba, pero genera obras!” es igual a decir “¡evade o defrauda, pero genera empleo y riqueza! en el delito de cuello blanco. Ambas técnicas de neutralización se constituyen en un componente justificativo esencial del delito económico.

tro de sus preocupaciones centrales), pero es pertinente en la medida que ha alimentado el debate de lo que años posteriores se denominó la criminología crítica y los puentes para desarrollar lo que se conoce como economía política del crimen.

Ahora bien, es necesario decir que la teoría del delito de cuello blanco fue rupturista para la época, pues generó conmoción y censura incluso en círculos intelectuales y políticos de la época. Sin embargo, Sutherland partía de unas categorías formales del delito; es decir, suponía la existencia de una ley penal autónoma, la cual definía de forma previa al proceso de formación de la conducta criminal. Aunque en *El delito de cuello blanco* denuncia la diferenciación social e institucional de los delinquentes en función de su estatus social, para Sutherland la reacción contra el delito es una respuesta posterior y proporcional al cometimiento del acto ilícito.

Como es conocido, un salto importante y revolucionario en la historia del pensamiento criminológico lo marcó la denominada teoría del “etiquetamiento”. El aporte consabido de esta escuela, en realidad, fue desmarcarse de la naturaleza primaria (etiología) de la conducta desviada, para dar cuenta del proceso social de “etiquetamiento” sobre ciertas conductas, el estigma social y la estereotipificación en la reproducción de las carreras criminales. El delito, por ende, no era una unidad autónoma y con vida propia, sino un constructo negociado y provisto de significados y roles definidos socialmente (Becker 2009; Larrauri 1991; Downes y Rock 2011).

Pese a que la teoría de Sutherland comparte con el etiquetamiento la noción pluralista de la sociedad, no contempla que el delito es una construcción intersubjetiva que implica un proceso negociado de sanción y crimina-

lización de ciertas conductas consideradas inmorales y perniciosas socialmente. Por lo tanto, la descripción de Sutherland sobre el rol de los legisladores y operadores de justicia en el delito de cuello blanco iba a ser siempre un enfoque parcial y restringido de manera permanente al dictamen previo de una categoría penal que define qué es lícito y qué es ilícito en una sociedad.

En 1968 tuvo lugar la famosa *National Deviance Conference*, que congregó a una serie de expertos criminólogos y activistas sociales que refutaban las ideas convencionales del positivismo criminológico, el monismo cultural de su apreciación y la naturaleza patológica de comportamiento criminal. Coincidían con la teoría del etiquetamiento en que la desviación es un constructo social y en negar la naturaleza absoluta y mecánica de la reacción social.<sup>7</sup> No obstante, la criticaban por su escasa comprensión de las relaciones de poder, su perspectiva liberal e histórica (Larrauri 1991). Esto originó la criminología radical, que implicaba definir al derecho penal y las agencias de control y orden como mecanismos de dominación y control del Estado determinados por los grandes intereses del capitalismo internacional. Según esa perspectiva, todo proceso de construcción de desviación era un acto político y conflictivo *per se*, en el que se conecta la escala macrosocial con la microsociedad (Taylor, Walton y Young 1977; Larrauri 1991).<sup>8</sup>

<sup>7</sup> De esa idea nace la perspectiva del pánico moral trabajada por Stanley Cohen. El pánico moral expresaba una hiperinflación de la reacción social por parte de los Estados, acogidos a la influencia amplificada que tienen los medios de comunicación sobre el delito. El gobierno contra el delito, por lo tanto, se constituía en una especie de chivo expiatorio para evitar resolver los conflictos más esenciales de la sociedad. En otras palabras, el pánico moral no era más que una forma cosmética de gobernar la crisis social (Cohen 2011).

<sup>8</sup> La dimensión política del proceso de desviación implica que se reconozca que no existe división entre teoría y prác-

Ese abordaje generó que por primera vez los temas de la criminología convencional se conectaran con las transformaciones estructurales e históricas del capitalismo.

La dimensión económica-política generó que las ideas de Sutherland tomaran un valor muy importante en el análisis de la política criminal contemporánea. Por un lado, y aunque no hay un reconocimiento tácito en el libro del delito de cuello blanco, se admitía la naturaleza predatoria y salvaje del capitalismo (en términos marxistas: apropiación primaria de capital). Este constituye un factor detonante del despunte de la criminalidad económica, pues de aquí se deduce que las redes criminales son elementos inevitables de la reproducción del capitalismo, ya que la propia mentalidad de la cultura corporativa empresarial la forma. El bandolerismo social, por lo tanto, está presente en el alma más profunda y sustancial del *folklore* de la sociedad capitalista, cultura que resulta necesaria para su reproducción. Se puede colegir, por lo tanto, que el delito de cuello blanco es una versión sofisticada de una forma bandolera y salvaje de apropiación del capital. En esa mezcla mística de civilización y barbarie, expresada en un perfil de persona, radica la fascinación social, sobre todo para el grupo social que representa.

Por otro lado, entender a Sutherland desde una dimensión del poder es dar paso a una comprensión estructural del poder del Estado en función de los intereses económicos dominantes (Taylor, Walton y Young 1981; Downes y Rock 2011; Larrauri 1991). En efecto, está en juego la categoría binaria permisividad/selectividad, que puede concebirse como un elemento criminógeno en sí mismo y, al mis-

mo tiempo, como un instrumento que hace viable la reproducción del capital. Ambas son formas de gobierno cuya diferencia está sujeta al interés de las clases dominantes (Baratta 1986). Aunque ciertas dimensiones más sofisticadas de la criminología crítica han buscado desmarcarse de esta ortodoxa y poco depurada idea instrumental del Estado en función de un régimen internacional autónomo, neutral y universal de aplicación de la Ley, las ideas de Sutherland son relevantes para dar cuenta de quién gana y quién pierde en el proceso (Downes y Rock 2011; Larrauri 1991).

En ese sentido, el poder explicaría el porqué del carácter selectivo de la reacción del Estado y de los operadores de justicia hacia la restricción de ciertas conductas focalizadas generalmente en estratos sociales más bajos. Por ejemplo, el encarcelamiento masivo de los eslabones más débiles de la producción y comercialización de drogas ilícitas. La selectividad también explica el origen de la permisividad del Estado hacia conductas y actividades de explotación de poderosos intereses corporativos, como ciertas prácticas de evasión fiscal, acceso privilegiado a información, entre otras. El problema radica en dónde ubicar la lupa.

Pese a esto, el aporte fundamental de Sutherland fue poner en debate las cosas como funcionan en realidad. Para él, la sociedad no es un ente armónico cohesionado, sino un lugar de disputas y conflictos. La resolución de esas disputas o conflictos solo podría explicarse por un esquema de poder que termina criminalizando y estigmatizando ciertas conductas y premiando o estimulando otras en función de un sistema. Solo así se explicaría el problema actual de los paraísos fiscales y los *Panama papers*. Desde una dimensión criminológica, estos han sabido aprovechar o evadir la ventaja de oportunidades o factores de ries-

---

tica. Es necesario definir la posición del autor para saber de qué lado se está en el análisis.

go de la globalización (según como se lo vea), basados en la patológica propensión al lucro sin fin y al individualismo egoísta y antisocial.

Pero más allá de una lectura antagónica de la teoría de Sutherland, el conflicto o esquema de poder no debe ser leído en forma pasiva, sino en función de una perspectiva dialéctica o dinámica que alimenta un doble esquema, altamente complementario en el desarrollo de capitalismo global. Por un lado, las ideas de Sutherland pueden ser analizadas en función de comprender la naturaleza de expansión y crecimiento de los intereses corporativos mundiales. Por otro lado, también se debe entender que este sistema ha traído aparejado un crecimiento sin precedentes del régimen de control internacional sobre la criminalidad económica. Prácticas como la innovación financiera, realizada por sofisticados equipos profesionales en las corporaciones transnacionales, operan por lo general siempre en el limbo entre lo permitido y lo no permitido.<sup>9</sup> Sin lugar a dudas, el régimen de control moldea, al igual que el crimen organizado, la naturaleza de sus decisiones.

Entonces, una perspectiva complementaria y dinámica de las ideas de Sutherland implica reconocer que la expansión de las redes criminales a escala mundial da vida y, al mismo tiempo, es producto del régimen de control creado para tales fines. En esa línea, la dinámica de redes criminales del capitalismo global trae aparejada una sofisticada bu-

rocracia de control internacional sobre el problema, que posibilita la expansión del capital y el dominio internacional (Andreas 2013; Andreas y Nadelmann 2005). La expansión capitalista y el régimen de control, por lo tanto, son dos dinámicas de la misma naturaleza. Quien tenga el control geopolítico de esas dos esferas emergerá como el poder hegemónico global. Tal perspectiva apunta a una comprensión económico-política de las sociedades globales. En ese contexto, las ideas de Sutherland se hacen más vigentes y pertinentes.

## Conclusión

La obra de Sutherland, en general, ha sido un referente muy importante en la historia del pensamiento criminológico. Su aporte marcó un antes y un después en el desarrollo de la disciplina, pues propuso un viraje fundamental en la epistemología del pensamiento criminológico. Si bien Sutherland no buscaba romper el *habitus* criminológico, sus ideas generaron la condición de posibilidad de la crisis y el replanteamiento de ese campo del saber. Así, aportó elementos propios para comprender la dinámica cognitiva del crimen económico internacional, superando los supuestos más fundamentales de la criminología tradicional, como su fijación crónica en el delito de la *underclass*.

Su principal interés radicó en analizar cómo la sociedad miraba el delito de las clases altas, las motivaciones y valoraciones de los transgresores de la Ley, las lógicas corporativas de estos delitos y las estrategias internas y externas para evitar la aplicación punitiva y su estigma social. De igual forma, contextualizó las lógicas de permisividad hacia conductas que laceraban a la sociedad, pero que se en-

<sup>9</sup> Desde la lógica financiera, a estos ejercicios “innovadores” se les denomina transferencia de riesgos. En términos simples, a través de información privilegiada y tecnología, buscan ubicar las ventajas o vulnerabilidades fiscales y sacar mayor rédito a las operaciones financieras corporativas. Evadir o planificar (según sea la apreciación) es considerado legal por algunos operadores, aunque en la mayoría de los casos no es una operación moral. Dejar de pagar impuestos en un lugar, atenta contra el régimen fiscal del país perjudicado.

contraban también profundamente arraigadas en el *folklore* capitalista.

Para una comprensión más extensa de Sutherland, es necesario ensanchar el debate con otras tradiciones criminológicas que abordan el problema desde dimensiones culturales de alto espectro de las sociedades modernas. *El delito de cuello blanco*, más allá de su aporte teórico, fue una obra innovadora y futurista, al poner en debate uno de los más grandes dilemas de la cultura económica del mundo global. Por esa razón, Sutherland es tan importante en los estudios de economía política internacional, disciplina fundamental para la comprensión compleja de la globalización económica y sus consecuencias sociales, políticas y culturales.

Toda aproximación teórica y política sobre la naturaleza del delito económico tiene que pasar necesariamente por el filtro de las ideas de Sutherland. A raíz de estas, un conflicto social latente en las sociedades contemporáneas permite entender el capitalismo como lógica de acumulación y explotación y también como un complejo y sofisticado sistema de control. Es decir, una dialéctica complementaria entre puritanos y bandoleros.

## Bibliografía

- Andreas, Peter, y Ethan Nadelmann. 2005. *Policing the Globe. Criminalization and Crime Control in International Relations*. Nueva York: Oxford University.
- Andreas, Peter. 2013. *Smuggler Nation: How Illicit Trade Made America*. Nueva York: Oxford University.
- Baratta, Alessandro. 1986. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. México D.F.: Siglo XXI.
- Becker, Howard. 2009. *Outsiders. Hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cloward, Richard. 2016. "Medios ilegítimos, anomia y comportamiento desviado". *Delito y Sociedad* 2 (26): 139-156. doi.org/10.14409/dys.v2i26.5300
- Cohen, Staley. 2011. *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. Londres: Routledge Classics.
- Downes, David, y Paul Rock. 2011. *Sociología de la desviación*. México: Gedisa.
- Larrauri, Elena. 1991. *La herencia de la criminología crítica*. Madrid: Siglo XXI.
- Matza, David, y Gresham Sykes. 2016. "Delincuencia juvenil y valores subterráneos". *Delito y Sociedad* 2 (38): 119-129. doi.org/10.14409/dys.v2i38.5556
- Melosi, Dario. 2006. "Teoría social y cambios en las representaciones del delito". En *Reconstruyendo las criminologías críticas*, coordinado por Máximo Sozzo, 115-156. Buenos Aires: Ad-Hoc.
- Merton, Robert. 2002. *Teoría y estructura sociales*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pires, Alvaro, Christian Debuyst, y Francois Digneffe. 2016 "Elementos para una relectura de la teoría del delito de Edwin Sutherland". *Delito y Sociedad* 1 (37): 9-40. doi.org/10.14409/dys.v1i37.5540
- Rincón, Omar. 2013. "Todos temos um pouco do tráfico dentro de nós: um ensaio sobre o narcotráfico/cultura/novela como modo de entrada para a modernidade". *Matrizes* 2 (7): 193-219.
- Sánchez, Avilés Constanza. 2012. *El régimen internacional frente al 'problema' mundial de las drogas Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio*. San Diego: University of San Diego-Trans-Border Institute.

- Sutherland, Edwin. 1991. *El ladrón profesional*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.
- Sutherland, Edwin. 2009. *El delito de cuello blanco*. Buenos Aires: BFD.
- Sykes, Gresham, y Matza, David. 2008. “Técnicas de neutralización: una teoría de la delincuencia”. *Cuaderno CRH* 52 (21): 163-171.
- Taylor, Ian, Paul Walton, y Jock Young, 1981. *Criminología crítica*. México: Siglo XXI.
- Taylor, Ian, Paul Walton, y Jock Young. 1977. *La nueva criminología. Contribución a una teoría social de la conducta desviada*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Thoumi, Francisco. 2009. “La normativa internacional de drogas como camisa de fuerza”. *Revista Nueva Sociedad* 222: 42- 59.
- Valer, Diana. 2018. “Criminología de la delincuencia organizada”, <https://cutt.ly/Kyfg66a>
- Vlassis, Dimitri. 2005. “La Convención de Naciones Unidas contra el crimen transnacional organizado”. En *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. Cambio y continuidad*, compilado por Mats Berdal y Mónica Serrano, 131-148. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

# Política Editorial

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y decisores de políticas y opinión pública, tanto en Ecuador, como en América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral. Cada número presenta un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de la violencia y la seguridad en la región. Las demás secciones (misceláneos, reseñas, entrevistas) desarrollan diferentes temáticas en torno a la seguridad.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de las autoras y autores, y no reflejan la línea de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad.

## Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir para URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, deberán subir su artículo a la plataforma de la revista y además, enviar una copia del documento a la dirección de correo electrónico:

revistaurvio@flacso.edu.ec, siempre respetando las siguientes normas:

1. El Comité Editorial de URVIO se reserva el derecho de decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán.
2. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere para mejorar el trabajo.
3. Las investigaciones y artículos de los autores y autoras deberán ser inéditos, escritos preferentemente en español y no estar aprobados o publicados en otras revistas.
4. Todos los artículos e investigaciones deben incluir un resumen en español e inglés, no mayor a 10 líneas (un párrafo donde se especifique los objetivos de trabajo y los contenidos), y un listado de palabras clave utilizadas. Esta norma no se aplica a URVIO02.jpg la sección Reseñas.
5. Los títulos de los trabajos no podrán ser mayores a 10 palabras, y deberán estar traducidos al inglés.
6. Todos los trabajos deberán ser presentados en letra 12 Times New Roman, a espacio sencillo.
7. Todos los trabajos deberán ser enviados con una referencia del nombre de su autora o autor, grado académico, lugar de trabajo o adscripción académica. Además deberán incluir la fecha de envío y dirección de correo electrónico. Para citas y referencias bibliográficas, se deberá utilizar el Manual de Chicago Deusto.

8. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro que se reseñe.
9. La extensión de los trabajos variará según las secciones:

Secciones	Extensión máxima	Extensión mínima
Tema Central	8000 palabras	5000 palabras
Misceláneo	8000 palabras	5000 palabras
Estudios Globales	8000 palabras	5000 palabras

Las referencias bibliográficas estarán acorde al Manual de Estilo Chicago Deusto, formato establecido en FLACSO Ecuador:

### Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año, la referencia en el texto normalmente aparece entre paréntesis y contiene solo los dos primeros elementos que se hacen constar en la lista de referencias: el autor y el año de publicación, sin puntuación entre ellos. Además, se puede añadir el número de la página u otro elemento de localización, después de una coma. En ningún caso utilizar op. cit., ibid., ibídem.

Ejemplo:

(Cox 2010)  
(Cox 2010, 91)

### Entradas de la lista de referencias con el mismo autor o autores y el mismo año

Las obras de un mismo responsable (con independencia que sea autor, editor, compilador o traductor) y del mismo año se deben diferenciar con la edición de a, b, c, etc. y se ordenan alfabéticamente por el título. Las citas en el texto consignan el autor y el año con la letra.

Ejemplo:

Chaume Varela, Frederic. 2004a. Cine y traducción. Cátedra: Madrid  
 \_\_\_ 2004b. "Modelos de Investigación en traducción audiovisual". *Íkala, Revista de lenguaje y Cultura* 9 (15): 351-365.  
 (Chaume Varela 2004b, 356)  
 (Chaume Varela 2004a, 45-46)

### Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

Cuando se repite el autor (es), traductor(es), editor(es), o compilador(es) en varias entradas seguidas, el nombre (los nombres) se reemplaza por una raya tras la primera aparición. No se escribe tras la raya el signo de puntuación que sigue habitualmente al elemento omitido (aquí, el punto). Las entradas se disponen cronológicamente por año de publicación en orden ascendente, no alfabéticas por título. Los trabajos sin fechar (marcados como s. f.) o en prensa van después de los trabajos fechados.

Ejemplo:

Segura Munguía, Santiago. 2005. *Los jardines en la Antigüedad*. Bilbao: Universidad de Deusto.  
 — 2007. *Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.  
 — 2010. *Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas*. Bilbao: Universidad de Deusto.

### Libro de un autor o editor único

Ejemplo:

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Harder  
 (Duch 1998, 99-100)

### Libro de dos o tres autores

En el caso de libros con dos autores, en la lista de referencias solo se invierte el primer nombre:

Ejemplo:

León, Orfelio e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: Mc Graw- Hill/ Interamericana de España.  
 (León y Montero 1993, 25)

### Libro con tres autores

Ejemplo:

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Ascencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo. Valores y usos*. Madrid: SGEL.  
 (Borrego Nieto, Gómez Ascencio y Prieto de los Mozos 1986)

### **Más de cuatro autores**

Si el libro tiene cuatro o más autores, se incluye a todos ellos en la entrada de referencias (bibliografía). El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto, sin embargo, se da el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

Ejemplo:

(Lago et. al. 2008, 118-19)

### **Libro publicado electrónicamente**

Si el libro está disponible en más de un formato, citen la versión con la que han trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL.

### **Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería**

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, aconsejamos indicar el formato en el que lo han consultado.

Ejemplo:

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF. URL.

### **Capítulo de un libro**

Ejemplo:

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. "Ecología urbana y paisaje en la ciudad". En *La ciudad del futuro*, editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

### **Artículos de revista científica**

Los elementos que deben constar en la entrada son los siguientes: Nombre completo del autor o autores, año de publicación, título y subtítulo del artículo, nombre de la publicación periódica,

información sobre volumen, número, fecha; indicación de la página cuando es necesario, incluir el URL o el DOI cuando estén disponibles.

Ejemplo:

Bernárdez, Enrique. 2000. “Estrategias constructivistas de la descripción oral”. *Revista Española de Lingüística* 30 (2): 331-356.

### **Artículo en periódicos y magazines en la lista de referencias**

Ejemplo:

Lafuente, Javier. 2015. “Venezuela da la espalda al chavismo”. *El País*, 7 de diciembre. [http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340\\_373673.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015712/077america/1449454340_373673.html).

### **Artículo sin firma tomado de periódicos o magazine en internet**

Ejemplo:

Mundo Diner. 2014. “Japón, una nación que combina la modernidad con tradiciones y costumbres ancestrales”. 29 de diciembre de 2014. <http://www.revista-mundodiners.com/?p=4509>

### **Documentos electrónicos en página web**

Ejemplo:

Senescyt. 2011. “Becas docentes universitarios”, <http://programasbecas.educacionsuperior.gob.ec/becas-para-docentes-universitarios/>.

### **Ponencia presentada en un seminario, conferencias y otros**

Ejemplo:

Castro Gómez, Santiago. 2013. “El Dasein como Design: sobre el concepto de antropotécnica en Peter Sloterdijk”. Ponencia presentada en el *Coloquio Poder, vida y subjetivación*, Universidad Nacional, Bogotá, 14 de abril.

## Tesis, tesinas

Ejemplo:

Black, John. 1999. “The making of an Indigenous Movement”. Tesis de maestría, Universidad de Nuevo México.

## Normas jurídicas

Las normas jurídicas se citan indicando los siguientes elementos: tipo de norma, número y fecha empezando por el año, separado del número por una barra<sup>9</sup>, seguidos, sin espacio intermedios, del día y el mes entre comas, nombre completo de la norma tal y como figura en la publicación original; lugar y fecha de publicación. Al citar las más habituales para cada área se puede incluir, ya en la primera mención, sea en el cuerpo del texto o en la nota, la abreviatura por la que se la mencionará en las siguientes citas.

Ejemplo:

Ley Orgánica 8/ 1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE núm.236 de 1 de octubre de 1980), a partir de ahora LOFCA. Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (BOJA núm. 248 de 19 de diciembre de 2007).

## Entrevistas inéditas y comunicaciones personales

Ejemplo:

Nombre real o ficticio (cualquier elemento identificativo relevante al contexto de la entrevista: ejemplo cargo/ocupación/residencia), día, mes y año. No tiene que estar la entrevista en bibliografía. Con su entrada en el texto es suficiente.

(Manuela Ambas, Barrio Miraflores, Perú, 2 septiembre 2010).

(Manula Ambas, entrevista, 2 septiembre 2010)

Respecto a siglas, la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente la sigla.

## Código de ética

El Consejo Editorial y el Comité Asesor Internacional de URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, velarán que editores, revisores pares y autores respeten los principios éticos durante todas las fases del proceso editorial. A continuación, detallamos nuestras normas.

### Sobre autores y autoría:

- Los artículos que envíen a URVIO deben **ser originales e inéditos**.
- **Abstenerse del envío múltiple/repetitivo** de artículos a publicaciones o editoriales diferentes. Ésta es una conducta reprobable en la difusión de investigaciones académicas.
- Respeto a las **fuentes originales** que consulta en su artículo. Las referencias bibliográficas deben estar señaladas de manera correcta y completa.
- **Errores en los artículos publicados**. Cuando el autor/a identifica en su trabajo un error o inexactitud, deberá informar al equipo editorial de URVIO y facilitarle la información necesaria para las correcciones.
- Se comprometen a **revisar la literatura académica más actual y prominente** sobre el tema que investigan.
- **Ordenar la firma autoría de acuerdo al nivel de responsabilidad e implicación** en el artículo.

### Sobre revisores pares:

- **Informar si existen conflictos de intereses**. Cuando un evaluador o revisor tenga alguna opinión o interés de tipo personal o financiero que pudiera afectar su objetividad en su evaluación, debe abstenerse de participar en el proceso editorial.
- **Anonimato**. Los revisores nunca conocerán a los/as autores/as (solo a través del código del OJS) y tampoco tendrán conocimiento sobre la identidad del otro par ciego.
- **Confidencialidad**. Una vez terminado el proceso evaluativo, el revisor se abstendrá de divulgar lo leído a agentes externos a URVIO.
- **Respeto de los tiempos pactados con la revista**. El revisor tiene la responsabilidad de notificar a los editores en caso de existir inconvenientes para entregar la evaluación a tiempo.

### Sobre responsabilidad de los editores:

- **Honestidad**. Garantizar la transparencia en los procesos de evaluación, edición y publicación de cada número.
- **Confidencialidad**. El equipo editorial mantendrá el anonimato entre revisores y autores durante todo el proceso.
- **Responder inquietudes vía correo electrónico**. Las consultas y aclaraciones solicitadas por autores, revisores o cualquier persona interesada en URVIO serán contestadas con prontitud.

- **Facilitar rectificaciones.** Se publicarán correcciones o aclaraciones correspondientes a través de la página web de la revista.
- **Difusión.** El número publicado se difundirá a repositorios, bases de datos y redes sociales.
- **Proceso de publicación.** Los editores seleccionarán con apreciación crítica a los revisores más capaces.

