

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Geopolítica Contemporánea

Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (RELASEDOR)
FLACSO Sede Ecuador • Mayo 2021

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 2021 - No. 30

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 30, mayo 2021
Quito - Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691

URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto. La revista se edita en español, además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

Disponible en:

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

Información estadística sobre tasas de aceptación e internacionalización en *Urvio* #30

- Número de trabajos recibidos: 15 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 46,7%
- Índice de rechazo de manuscritos: 53,3%.
- Número de revisores internacionales: 18
- Número de revisores nacionales: 2
- Número total de revisores por países: 7
(Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, Indonesia, Uruguay).
- Internacionalización de autores: 6 países
(Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, España, Uruguay).

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, Universidad de Salamanca, España.

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.
- Dra. Valeria Guarneros Meza, De Montfort University, Reino Unido.
- Dr. Moisés Garduño García, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.
- Dr. Adrián Raúl Restrepo Parra, Universidad de Antioquia, Colombia.
- Dr. Christopher Birkbeck, University of Wales, Reino Unido.
- Dr. Víctor Brangier Peñailillo, Universidad Bernardo O'Higgins, Chile.
- Dra. Emilse Eliana Calderón, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Dr(c). Santiago Lujan Cunial, University of Pennsylvania, Estados Unidos.
- Dra. Angela Toso Milos, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile.
- Dr. Silvano De la Torre Barba, Universidad de Guadalajara, México.
- Dra. Claudia Torres Rodríguez, Universidad de Guadalajara, México.
- Dr. Oscar Rodríguez Chávez, El Colegio de la Frontera Norte, México.
- Dra. Paloma González del Miño, Universidad Complutense de Madrid, España.
- Dra. Sandra Colombo, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Argentina
- Dr. Fernando Gil Villa, Universidad de Salamanca, España
- Dr. Mauricio Manchado, Universidad Nacional de Rosario, Argentina
- Dr. Miguel Medina Abellán, Universidad Abat Oliba - Centro de Estudios Universitarios, España

- Dr. William H. Godnick, Centro de Estudios de Defensa William J. Perry/Universidad Nacional de Defensa, Estados Unidos
- Dr(c). Dhyana Stephania Serrano Suárez, Universidad de León, España
- Dr. Víctor M. Martín Solbes, Universidad de Málaga, España
- Dr. Edgar Ortiz Arellano, Universidad Nacional Autónoma de México, México
- Dra. Ángela Iranzo Dosdad, Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España
- Dra. Rosa María Marcuzzi, Universidad Nacional del Litoral, Argentina
- Dra. Kenia María Ramírez Meda, Universidad Autónoma de Baja California, México

Redes y Consejo Técnico (Social Media and Technical Board)

- Mg. Gabriela Ríos, Escuela Superior Politécnica del Litoral (ESPOL), Ecuador.
- Lic. Wendy Panchi, Universidad San Francisco de Quito, 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

Próximas convocatorias

- **Convocatoria #33:** Financiamiento y flujos financieros ilícitos
- **Coordinadores:** Dra. Katuska King (Universidad Central del Ecuador) y Dr. Juan Belikow (Universidad de Buenos Aires)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 10 de enero de 2022

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 (RELASEDOR)
y FLACSO Sede Ecuador

ISSN 1390-4299 (en línea) y 1390-3691 - Mayo 2021 - No. 30

Tema central

- Ciencia Política, estudios internacionales y geopolítica latinoamerican(ist)as:
diagnóstico crítico de un diálogo inexistente 8-21
Julio Burdman y Lester Cabrera
- La geopolítica de la violencia global en el análisis de sistemas-mundo:
relevancia y problemas 22-39
Heriberto Cairo
- Los espacios vitales del sur argentino: el Atlántico Sur y el futuro de la Antártida 40-57
Camilo Gioffreda
- Geopolítica del agua y altiplano. Las relaciones chileno-bolivianas
y sus disputas por recursos hídricos. 58-71
Karen-Isabel Manzano-Iturra

Misceláneo

- Las políticas de control de armas pequeñas en América Latina 73-91
Diego Sanjurjo
- La relación triangular entre China, Taiwán y Estados Unidos
en el periodo 2008-2018 92-106
Carolina Ramírez-Carvajal, Dusan Praj y Jorge-Andrés Acosta-Strobel

Estudios Globales

- Geopolítica hidro-hegemónica china en la cuenca del río Mekong 108-120
Lenny Liz-Rivas
- Normas de publicación de *Urvio*. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 121-130

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 2021 - No. 30

Central topic

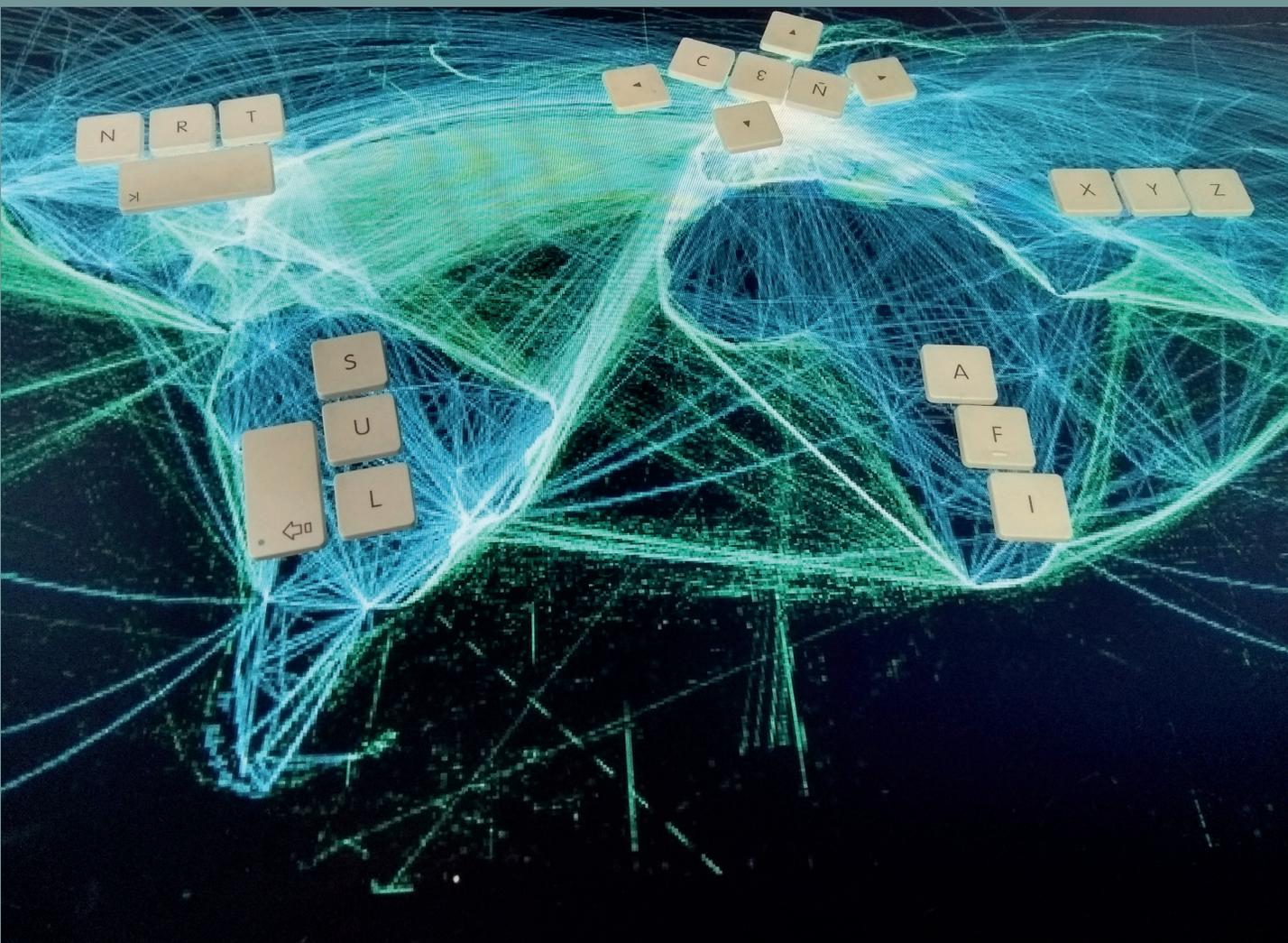
- Political Science, International Studies and Latin American(ist) Geopolitics:
Critical Diagnosis of a Non-Existing Dialogue 8-21
Julio Burdman and Lester Cabrera
- The Geopolitics of Global Violence in World-Systems Analysis:
Relevance and Problems 22-39
Heriberto Cairo
- The Vital Spaces of the Argentine South: The South Atlantic and
the Future of Antarctica 40-57
Camilo Gioffreda
- Geopolitics of Water and Highlands. Chilean-Bolivian Relations
and Disputes over Water Resources 58-71
Karen-Isabel Manzano-Iturra

Miscellaneous

- Small Arms Control Policies in Latin America 73-91
Diego Sanjurjo
- The Triangular Relationship between China, Taiwan and the United States in the
Period 2008-2018 92-106
Carolina Ramírez-Carvajal, Dusan Praj and Jorge-Andrés Acosta-Strobel

Global Studies

- Chinese Hydro-hegemonic Geopolitics in the Mekong River Basin 108-120
Lenny Liz-Rivas
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 121-130**



Tema central

Ciencia Política, estudios internacionales y geopolítica latinoamerican(ist)as: diagnóstico crítico de un diálogo inexistente

Political Science, International Studies and Latin American(ist) Geopolitics: Critical Diagnosis of a Non-Existing Dialogue

Julio Burdman¹ y Lester Cabrera²

Recibido: 8 de enero de 2021

Aceptado: 2 de abril de 2021

Publicado: 3 de mayo de 2021

Resumen

La Ciencia Política latinoamerican(ist)a ha experimentado en los últimos años un giro en su agenda de investigación. A finales del siglo XX, orbitaba temáticamente alrededor de la democratización, la ulterior adquisición de “calidad institucional” por parte de las nuevas democracias de la región, y el impacto de ambos procesos en la formulación de políticas públicas. El estudio de las políticas exteriores, de defensa y seguridad se enmarcaba en estas grandes tendencias teóricas y analíticas de la disciplina, que ejercían también un influjo considerable en el campo de los estudios internacionales. Sin embargo, en el siglo XXI, los estudios políticos se orientaron hacia problemáticas relativas a la estatalidad y la territorialidad: el federalismo, la gobernanza multinivel, la nacionalización/regionalización de gobiernos y la “política subnacional”. Lenta pero decididamente, la Ciencia Política comenzó a ocuparse de cuestiones que son de la incumbencia de la geografía política, aunque de espaldas a ella. En este artículo se sostiene que hay un problema de fondo en ese giro geográfico: el escaso conocimiento que tienen politólogos e internacionalistas sobre la geopolítica y sus hallazgos principales.

Palabras clave: Ciencia Política; geopolítica; geografía política; interdisciplinariedad; territorialidad

Abstract

Latin American(ist) Political Science has experienced in recent years a shift in its research agenda. At the end of the 20th century, it thematically orbited around democratization, the

¹ Universidad de Buenos Aires, Argentina, julioburdman@derecho.uba.ar,

 orcid.org/0000-0002-7047-7336

² Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), Ecuador, lmcabrera2@espe.edu.ec,

 orcid.org/0000-0003-0307-1528



subsequent acquisition of “institutional quality” by the region’s new democracies, and the impact of both processes on the formulation of public policies. The study of foreign, defense and security policies was affected by these great theoretical and analytical tendencies of the discipline, which also exerted a considerable influence in international studies. However, in the 21st century, political studies were oriented towards problems related to statehood and territoriality: federalism, multilevel governance, nationalization/regionalization of governments, and “sub-national politics”. Slowly but surely, Political Science began to deal with questions that are the province of political geography, albeit with its back to it. This article argues that there is a fundamental problem in this geographical turn: the scant knowledge that political scientists and internationalists have about geopolitics and its main findings.

Keywords: geopolitics; interdisciplinary; political science; political geography; territoriality

Introducción

Lenta pero decididamente, y tal vez de forma inadvertida, la Ciencia Política latinoamerican(ist)a fue girando hacia la geografía política. Una tendencia similar afectó a su disciplina hermana, los estudios internacionales, cuyas preocupaciones se van asemejando cada vez más a las del análisis geopolítico. La Ciencia Política de y sobre el sur, que en las décadas de 1980 y 1990 se ocupaba sobre todo de los cambios en el régimen político enmarcados en la denominada “tercera ola democrática”, y luego de la institucionalización de las nuevas democracias, desde los 2000 se volcó hacia cuestiones relativas a la estatalidad, con énfasis en las concernientes al territorio. Si el Estado weberiano moderno tiene tres precondiciones -legitimidad, sociedad y

territorialidad- podemos decir que la Ciencia Política latinoamerican(ist)a trabajó primero en la primera y la segunda antes de adentrarse en la tercera (Mingst 2001).

El giro geográfico podemos verlo en las preocupaciones temáticas de la disciplina. En los estudios sobre federalismo (Eaton 2008; Gibson 2004; Lodola 2017), la denominada “política subnacional” (Falleti 2010; Gervasoni 2010; Gibson 2012; Giraudy 2011), la nacionalización de partidos y políticas públicas (Dosek 2015; Abal 2011; Calvo y Leiras 2012), o el proceso de formación del estado y su burocracia (Garavaglia 2012; Mazzuca 2021), los politólogos se ocupan de la organización territorial de las instituciones. Mientras tanto, los estudios internacionales también experimentaron un desplazamiento similar.

De la preocupación de finales del siglo XX por los sistemas internacionales, las relaciones exteriores, la diplomacia, los organismos interestatales y los mecanismos de cooperación, los internacionalistas de la región pasaron a interesarse en forma creciente por las dinámicas del regionalismo y la integración económica (Cienfuegos y Sanahuja 2010; Riggirozzi y Tussie 2012; Malamud y Scholvin 2020), la construcción de la escala global (Kacowicz 2008; Chenou y Quiliconi 2020), la cooperación Sur-Sur (Milani y Carvalho 2013), la seguridad y el control territorial del narcotráfico (Bartolomé 2013; García 2015; Rivera 2008), la internacionalización de las “unidades subnacionales” (Vigevani 2004; Calvento y Ronaldi 2015; Oddone 2016) y los conflictos en energía, ambiente y bienes o recursos naturales (Manduca 2012). Es decir, por temas afectados por la relación entre política (internacional) y territorio. En algunos casos, también sucede lo contrario: la utilización del término geopolítica en los títulos de las publi-

caciones comprende las categorías teóricas de las relaciones internacionales (Gardini 2021).

Las razones de este viraje no han sido suficientemente estudiadas. Si tuviéramos que esbozar una, habría que destacar la propia dinámica de la investigación sobre las instituciones y políticas de las nuevas democracias. Al encontrarse con el desafío de la organización territorial de los Estados, esta se extendió hacia nuevas unidades geográficas. Ese sería el caso de las “unidades subnacionales”: los estudios de democratización se trasladaron al interior de los países (Gibson 2012). Ello significa que, pese a la traslación de los marcos teóricos y analíticos, el giro geográfico no necesariamente provino de una reflexión teórica desde la geografía política. Lo que se observa es una ausencia de contacto con las investigaciones académicas recientes en la materia.

Una primera evidencia de ello surge al observar las bibliografías de los trabajos antes citados. La geografía política y la geopolítica contemporáneas cuentan con importantes publicaciones, muy bien ubicadas en los mejores índices del universo amplio de las ciencias sociales, que difunden abundante material sobre regionalismo, globalización, conflictos, seguridad o elecciones desde una perspectiva geográfica. Sin embargo, estos trabajos no son citados por los politólogos e internacionalistas de nuestra región. Tampoco lo son los numerosos y conocidos *handbooks* temáticos de las editoriales anglófonas, ni los libros de autor de los referentes en la materia. El giro geográfico de la Ciencia Política latinoamerican(ist) a es un esbozo de interdisciplinariedad profundamente asimétrico, en el que politólogos e internacionalistas ignoran por completo los desarrollos teóricos de la geografía política y la geopolítica contemporáneas. Salvo contados casos, abordan las cuestiones concernientes al

territorio y la espacialidad con herramientas más bien intuitivas, desarrollando conceptos *ad hoc*, cuando no apelando a definiciones propias del pensamiento geográfico que estaba vigente 100 años atrás.

Lo mencionado tiene nudos problemáticos. En algunos casos, politólogos e internacionalistas resuelven como pueden la carencia de conceptos geográfico-políticos en su caja de herramientas. En otros, cometen errores en la forma de concebir lo espacial. Hay dos errores particularmente frecuentes: el determinismo geofísico y el nacionalismo metodológico.

El primer punto señala que la geografía política estudiada desde hace décadas deriva de la geografía humana, y no de la geografía física. Entre finales del siglo XIX y la segunda guerra mundial, la geografía física era entendida como determinante del fenómeno político y social. Desde 1945, dicho determinismo es un error conceptual que puede considerarse grave, al plantear que las fronteras son naturales, que los accidentes geográficos o las distancias crean destinos, y que el mapa condiciona. Si la geografía es una construcción humana, también lo son los procesos geográfico-políticos. Por ejemplo, los estudios de nacionalización partidaria o regionalización económica suelen considerar que dichos procesos son resultado de variables exógenas, y no suelen considerar la acción de los actores políticos que persiguen la nacionalización o la regionalización.

El segundo punto, por su parte, apunta a que la Ciencia Política (y también la Economía) son campos disciplinares que incurren en el nacionalismo metodológico porque suelen tomar al Estado-nación como un hecho dado. Se genera así la “trampa territorial” de ver una geografía mundial que solo se compone de Estados, y toma la escala nacional como marco de referencia (Agnew 2005). Las escalas geo-

gráficas (global, nacional y local) son independientes entre sí y deben estudiarse en sus propios términos; las categorías “subnacional” o “supranacional” son problemáticas desde esta perspectiva, ya que producen análisis falaces. Por ejemplo, la comparación de provincias o regiones disímiles, la tendencia a analizar las elecciones legislativas distritales como fenómenos “nacionales” y la dificultad para concebir el problema de las territorialidades superpuestas en los conflictos de soberanía.

Parte de ese problema tiene un origen exógeno, con impacto indirecto. La Ciencia Política y los estudios internacionales de nuestra región tienen una influencia innegable de la academia estadounidense, y allí también hay un puente roto entre el saber geográfico y las ciencias sociales. Se trata de una historia que nos remonta al año 1948, cuando tuvo lugar la llamada “guerra académica contra la geografía” de la que la disciplina nunca se recuperó completamente (Smith 1987). Esto produjo una tendencia extendida en las ciencias sociales estadounidenses de abordar por sus propios medios las cuestiones del territorio y la espacialidad, al carecer de un “departamento” con estudios sistemáticos de los cuales aprender. Por ello, las investigaciones en Ciencia Política y estudios internacionales “del sur”, en la actualidad, deben tomar conciencia sobre el déficit de perspectiva geográfico-política que arrastran muchas teorías “del norte” utilizadas con frecuencia, y trazar nuevos puentes con la geopolítica contemporánea, que se propone mitigar ese déficit (Smith 1987).

Este artículo parte de identificar una ausencia de diálogo entre campos del saber que abordan temáticas similares, y propone un argumento derivado que constituye una agenda abierta de investigación. El campo de conocimiento geopolítico y geográfico-político

sufre problemas de “estiramiento conceptual” (Sartori 1970) en América del Sur. Existe una amplitud en el uso y la comprensión de lo que se entiende por geopolítica.

Es posible evidenciar tres grandes esquemas al momento de explicar el fenómeno. En primer lugar, un potencial factor explicativo vendría del auge en el uso de la geopolítica, debido a que ya no se concibe como una parte exclusiva de las denominadas “ciencias militares”. Con ello, se genera un vínculo con otras disciplinas académicas y el concepto deambula entre la Ciencia Política, las Relaciones Internacionales, la Sociología e incluso la Economía. En segundo lugar, no se tiene una conciencia real del objeto de estudio central de la geopolítica, tomando en cuenta que, si bien el Estado es una de las principales unidades de análisis, no se trata del único. Esto decanta en una formación difusa y compleja en torno a los límites y alcances de la disciplina. Y, en tercer lugar, es posible observar una concepción tripartita de agendas de debate, al momento de considerar la propia construcción del conocimiento dentro de la geopolítica a escala regional. El resultado es una visión extendida y poco estructurada del debate en el mencionado campo de estudio.

Para abordar esta cuestión, se realiza un análisis documental, basado también en la experiencia de los autores como especialistas en la materia. Se presenta una reflexión de carácter analítico-explicativo y semiexploratorio, para visualizar una serie de esquemas y estructuras en torno a la concepción de la geopolítica, y a sus posibles vínculos con otros campos del saber. Se pretende contribuir al establecimiento de lineamientos que ayuden a fundamentar los problemas del campo de estudio, particularmente en la región suramericana.

Si bien diferentes trabajos y análisis académicos usan el concepto de geopolítica, lo cierto es que en la mayoría de ellos persiste una revisión desde el Estado o, en su defecto, no se explica con lógica y rigor lo que se entiende por geopolítica.

El estiramiento conceptual de la geopolítica

Dentro de la producción académica suramericana, no existe claridad sobre las implicancias del concepto de geopolítica, o de lo que representa para un autor, en una temática y en un contexto determinados. En otras palabras, no se tiene una relación clara y específica de la geopolítica, ya sea como concepto, disciplina o campo de estudio, por mencionar algunas de sus clasificaciones (Kelly 2016; Cohen 2015). Pese a la amplitud dentro de la geopolítica, el propio campo de estudio se encuentra amparado por una suerte de “halo de intelectualidad” no necesariamente real. Como lo planteó en su momento Klaus Dodds (2005), que un estudio o análisis tenga el rótulo de “geopolítica” le otorga una supuesta rigurosidad. Incluso conceptos asociados con la geopolítica en la actualidad, como “tercer mundo”, “centroperiferia” o “frontera”, no pueden usarse de manera uniforme en un análisis específico y riguroso, especialmente en realidades territoriales cambiantes y heterogéneas.

La geopolítica, como todas las áreas del conocimiento, no puede enfocarse como algo homogéneo o lineal, especialmente cuando ha sufrido una serie de modificaciones que van más allá de lo conceptual y contextual. En cada uno de estos ámbitos hay una asociación directa con la raíz epistemológica que se tenga en cuenta, lo cual añade una cuota importan-

te de complejidad en el entendimiento de la geopolítica. Por ejemplo, si se considera aplicable a la actualidad el concepto de geopolítica de alguno de sus primeros pensadores, parecería fuera de contexto, tomando en cuenta el impacto de la tecnología y el proceso de globalización dentro de la denominación del territorio (Agnew 2005). Este último, uno de los principales aspectos de un análisis geopolítico, ya no puede considerarse inamovible. Por lo tanto, cambiar alguna de las bases del concepto original, en determinado contexto, da como resultado que la perspectiva de la geopolítica sea objeto de modificaciones sustanciales.

Lo anterior podría considerarse lógico o parte de la evolución del conocimiento en cualquier área del saber, pero al momento de concebir la geopolítica como concepto o disciplina, la apreciación es diferente. La diferencia viene de una comprensión generalizada del término, sin reparar en el camino, la evolución y las diversidades que intervienen en el proceso. Incluso se lo ve como algo previamente conocido, que no requiere reflexión. En esa lógica, cualquier concepto considerado como parte de la geopolítica se usaría sin considerar la vinculación conceptual-contextual. Por ello, es común ver artículos o referencias a la geopolítica cuyo trasfondo es la época de la Guerra Fría, pero se aplica a situaciones y procesos del siglo XXI.

Como se mencionó, uno de los aspectos que ayudaría a la comprensión amplia de la geopolítica, incluso como un concepto tipo *catch all*, es el supuesto “halo de intelectualidad”, que la presenta como una disciplina científica, con rigurosidad académica. Cualquier aproximación analítica con el apodo de “geopolítica” tendría una especie de validación automática de sus postulados o argumentos.

Esto atraviesa diversos trabajos que carecen de una apreciación o criterio metodológico-conceptual de la geopolítica, pero se apropian del vocablo para hacer el producto “más atractivo”. Con ello, evitan cualquier debate sobre el ángulo, nivel o punto de vista desde el cual el concepto es parte de la investigación.

Otro fenómeno es la confusión disciplinaria y terminológica. El término “geopolítica” por lo general se usa como sinónimo de “algo internacional”, o incluso “conflictivo”. De esa forma se desnaturaliza el campo de estudios y se dibuja una línea altamente difusa entre este y las Relaciones Internacionales (Kelly 2016; Cohen 2015).

El panorama descrito es auspiciado, además, por los medios de comunicación masiva, al tratar procesos y fenómenos internacionales que se vinculan, sobre todo, con temáticas conflictivas y bélicas. Un caso muy común es cuando existen visiones divergentes entre grandes potencias, o alguna acción que altere el precio internacional del barril de petróleo, que se explica bajo la narrativa discursiva de un “conflicto geopolítico” (Klare 2008), aunque quizás no lo sea. La forma indiscriminada en que se utiliza el vocablo, lejos de ayudar a la comprensión de un asunto, habla de un profundo desconocimiento y negligencia.

La geopolítica no se define *per se* por una cualidad conflictiva, ni aplica exclusivamente al ámbito internacional. Los orígenes y la evolución del campo de estudio dan cuenta de que la mayoría de las apreciaciones y los procesos analizados bajo el rótulo de la geopolítica tienen un punto de partida interno, e incluso dejan de lado la figura omnipresente del Estado, en ocasiones desde una noción neoclásica (Kaplan 2017). Pensar lo contrario no es más que el resultado de una “apropiación” del vocablo, con la cual se pretende dar

una explicación simple y generalizada de algún fenómeno.

Lo anterior podría ser desconcertante, sobre todo en una región con una rica tradición reflexiva sobre la geopolítica, como lo es América del Sur. El desarrollo de la geopolítica en la región no está exento de dificultades y errores en el uso del concepto. Esa contradicción responde a tres grandes motivos: la vinculación y la desvinculación de la geopolítica de las denominadas “ciencias militares”; la cooperación y el proceso de búsqueda de una identidad disciplinaria y, por último, el hecho de tener un debate más concreto y direccionado a la comprensión, la evolución y el entendimiento de la geopolítica en América del Sur.

La geopolítica y las “ciencias militares”

Tanto en la “época dorada” de la geopolítica en América del Sur como en el siglo XXI es común la asociación del concepto con las Fuerzas Armadas, particularmente con los Ejércitos. Dos razones lo explican: la implantación del conocimiento geopolítico en los países, y su expansión de la mano de las organizaciones mencionadas (Nunn 2011). Dichos procesos provocaron que la formación de la disciplina en la región tuviese un fuerte componente militar. Este sector la trajo y la desarrolló de acuerdo con sus premisas y formas de apreciar la situación de los Estados que representaba y resguardaba. Hasta el día de hoy, es una parte más de las “ciencias militares”.

Por lo anterior, el conocimiento que llegó a Suramérica no fue estandarizado u homogenizado, sino que se fue ajustando a las diferentes realidades de los países. Por ejemplo, la forma en que se interpretó la geopolítica en

los países del Cono Sur tenía una vinculación directa con la proyección nacional y la protección de los espacios territoriales con valor estratégico. Es decir, la geopolítica tenía un componente asociado al conflicto y, por ende, se la vinculaba de forma recurrente con las posturas teóricas del realismo en las Relaciones Internacionales (Cohen 2015). Mientras que, en el caso de Brasil, la geopolítica se enfocó al desarrollo interno del territorio, como una forma de afianzar la figura del Estado y, así, lograr una serie de objetivos que ayudaran a la sociedad. Esto responde a una interpretación de la geopolítica a partir de la corriente de Kjellen, la que mayormente influyó en el pensamiento geopolítico de los autores brasileños, mientras que en los países del Cono Sur predominó una de orden ratzeliano.

Sin perjuicio de que hubo una evolución de los lineamientos y las concepciones geopolíticas en cada uno de los países mencionados, de acuerdo con Barton (1997), esas interpretaciones podrían considerarse “escuelas geopolíticas”, debido a que se produjo una discusión marcada por diversos trabajos con tintes académicos. Además, se generaron acciones concretas de parte del Estado. Los diversos gobiernos militares en la región contribuyeron a esto, especialmente durante las décadas de los 60 y 70. Al gestionar los cargos ministeriales, privilegiaron a oficiales con especialización y estudios en el campo de la geopolítica para ser partícipes de la creación y planificación de la política exterior. Ello impulsó la discusión sobre algunos parámetros de la geopolítica en los países en que hubo gobiernos de corte militar.

Al mismo tiempo, se comenzaron a diseñar, desde un punto de vista institucional y cultural, lo que podrían denominarse “cárceles del conocimiento”, a partir de los planteamientos de personas que llegaron a altos ran-

gos políticos en los mencionados regímenes de gobierno. Con “cárceles del conocimiento” se hace referencia a que, pese a que había una discusión sobre la geopolítica en las llamadas “escuelas” de la región suramericana (Kelly 2016), no necesariamente produjo una evolución dentro del campo de estudio. Algunos lineamientos, parámetros e incluso definiciones conceptuales no eran cuestionados por el mero hecho de haber sido planteados por personas de alta relevancia. Esto originó que el conocimiento geopolítico en la región tuviese una escasa evolución, sobre todo durante la década de los 80. Se privilegiaban los esquemas de pensamiento del pasado, sin dar paso a las nuevas tendencias contextuales, como el fin de la Guerra Fría y el advenimiento del proceso de globalización. Las “cárceles del conocimiento” no solo se reflejaban en los lineamientos disciplinarios, sino que también eran parte de la institucionalidad que apoyaba el fenómeno.

Los procesos de democratización en Suramérica trajeron un nuevo panorama para la concepción de las relaciones entre civiles y militares y, con ello, una apertura a ciertos elementos del conocimiento castrense, dentro de los cuales se encontraba la geopolítica. En otros términos, si bien es cierto que la geopolítica todavía era considerada como parte sustancial de las “ciencias militares”, se comenzó a exteriorizar el conocimiento, y a considerar elementos foráneos a la naturaleza del razonamiento militar. El resultado fue que la geopolítica se comenzó a tratar como un área específica del conocimiento, relacionada con temas y conceptos por fuera de la lógica militar. El conocimiento geopolítico se expandió en espacios no castrenses, aunque en gran parte de los casos, de la mano de los mismos oficiales. Comenzaron a aparecer obras y

artículos en revistas científicas, y a impartirse cursos de geopolítica en centros de educación superior, pero desde el enfoque militar, debido a que los autores y docentes pertenecían o pertenecieron al segmento castrense, sobre todo a los Ejércitos.

Como resultado de la “apertura controlada”, el concepto de geopolítica se hizo cada vez más conocido en diferentes esferas. De manera paulatina, fue saliendo del monopolio castrense, para localizarse dentro de otras áreas del conocimiento. Lo interesante no es que haya perdido (en parte) el tutelaje militar, sino que se produjeron dos fenómenos relevantes hasta hoy: la inexistencia del lastre histórico, en términos de juicio de valor hacia la geopolítica y la disminución de la “cárcel” institucional de las “ciencias militares”. En el primer aspecto, la apertura de la geopolítica al ámbito civil y académico implicó superar la concepción generalizada sobre su vinculación con el régimen nazi, y su posterior estigmatización como un conocimiento tabú. El segundo elemento, la disminución del tutelaje militar, se comenzó a dar a medida de que la interpretación de la geopolítica, adecuada o no, se comenzó a construir desde otras ramas del conocimiento.

El desafío de la interdisciplinariedad

Con la disminución del tutelaje militar en el campo de estudio de la geopolítica, se comenzó a buscar una identidad disciplinaria. Al no ser parte del monopolio de las “ciencias militares”, se requería un área sobre la cual establecerse y seguir desarrollándose. En Suramérica, la asociación de la geopolítica con un área del saber transita entre la Ciencia

Política, la Geografía, las Relaciones Internacionales, e incluso la Economía. Hasta cierto punto, ello podría considerarse como parte de su naturaleza interdisciplinaria, pero lo cierto es que tiene una raíz más cercana al problema de la utilización indiscriminada del concepto. Como parte de ese problema, se genera la idea de que puede ser moldeado de acuerdo con las necesidades de cada disciplina.

Algunos de los principales autores de la geopolítica, incluidos militares suramericanos, señalan abiertamente que responde a los criterios de la Ciencia Política y, por lo tanto, se deriva de esta. Argumentan la existencia de un segmento “político” que guiaría la geopolítica y prevalecería por sobre la cualidad geográfica del campo de estudio. Esto es rebatido desde el punto de vista de la Geografía. Los trabajos que enfatizan la característica territorial de la geopolítica hacen a un lado el direccionamiento político. Sostienen incluso que su cualidad política es derivativa de la asociación entre personas, por lo que sería una rama cercana a la geografía humana. Sin embargo, en la práctica y la enseñanza, las propias escuelas de Geografía ignoran esa apreciación, mientras que las escuelas de Ciencia Política reconocen el vínculo con la geopolítica, aunque no la tienen como uno de los campos primordiales de trabajo. En cuanto al uso del concepto en la Economía, los lazos y las apreciaciones económicas del mundo han cobrado fuerza para analizar los conflictos de algunos actores internacionales. Dicho de otra forma, más que un análisis propiamente geopolítico, se trata de consideraciones de carácter geoeconómico.

La geopolítica se utiliza, de forma mayoritaria y regular, en un contexto internacional o, en su defecto, donde intervienen dos o más actores del sistema internacional. Incluso en

la etapa de formación y desarrollo del campo de estudio, sobre todo en América del Sur, se lo asociaba directamente con la visión teórica del realismo, propia de las Relaciones Internacionales (Kelly 2016; Nunn 2011). La enseñanza de la geopolítica en la región tiene mayor fuerza en los programas académicos vinculados a las Relaciones Internacionales, haciendo una asociación con diversos campos o subáreas, como los estudios estratégicos, la economía política internacional (EPI) y los temas de regionalismo y política exterior, por mencionar los más comunes. Esto diferencia la ubicación disciplinaria de la geopolítica en la región, dentro de las Relaciones Internacionales (Cohen 2015).

Pese a la preferencia o afinidad disciplinaria con el ámbito internacional, la amplitud y la vaguedad en la comprensión y el uso del concepto dan cuenta de su carácter *catch all*. La falta de claridad en torno a los límites disciplinarios de la geopolítica provoca que no haya certeza efectiva de lo que implica su uso en determinados contextos y situaciones. Se aplica a una multiplicidad de aspectos, áreas y puntos de vista, tomando como mínimo común denominador la potencial existencia de posiciones divergentes sobre una temática, particularmente asociadas a un conflicto de intereses de dos o más actores internacionales, que por lo general son Estados. Es así que la geopolítica puede ser usada para “comprender” y “explicar” fenómenos que van desde disputas por el petróleo, problemas fronterizos, migraciones, medio ambiente y narcotráfico, hasta la aprobación y distribución de las vacunas del COVID-19 (Benítez 2021).

Al hablar de geopolítica, desde el punto de vista de la identidad disciplinaria, la concepción que predomina gira en torno tanto a la conflictividad, y a la relación entre países y

otros actores. Se piensa, sobre todo, en la afectación a un grupo importante de países, ya sea de forma directa o indirecta, a partir de contextos y situaciones ajenos a las realidades de Suramérica. Más allá de que algunos aspectos puedan ser comparables, la magnitud y los actores de los conflictos no son los mismos. Sin embargo, el marco analítico-conceptual que se aplica responde a concepciones no endógenas de la región. La matriz comprensiva responde al país donde la visión geopolítica tiene un mayor grado de desarrollo o, en su defecto, que posee mayor capacidad de discusión académica. Esos parámetros de comprensión pasan por alto que la visión efectiva de dicho campo de estudio pasa también por un aspecto ligado al desarrollo, y desde una óptica interna.

En ese sentido, cabe reiterar el papel que han jugado los medios de comunicación masiva, con el uso del concepto en sus encabezados. En primera instancia, puede considerarse una forma de ampliación, en beneficio de la geopolítica, tomando en cuenta que el concepto no se queda dentro de las aulas. Sin embargo, la forma en que se reproduce el concepto de geopolítica en los medios de comunicación refleja la amplitud en su uso y el desconocimiento. Por lo general, los rasgos geopolíticos se aplican a procesos conflictivos, que suceden en el ámbito internacional y vinculan a varios países, los cuales normalmente son calificados como potencias (Nogué y Ruffí 2001). La reproducción constante de esa visión tiene un efecto multiplicador al momento de apreciar un fenómeno o proceso con orientación geopolítica. En las noticias suramericanas se aplica una concepción similar: la visión geopolítica se usa cuando interviene una potencia regional/mundial, mientras que los acontecimientos propios de la región no calificarían en la categoría.

En ese contexto, la academia necesita discutir, desarrollar y aplicar el concepto, considerando los problemas del campo de estudio y aportando una base disciplinaria que ayude a delimitar y/o especificar lo que es la geopolítica, pero aún más importante, lo que no necesariamente es. Esa tarea se complejiza por las diferentes posiciones dentro de la academia, que producen un tratamiento de la temática de una forma precaria o incluso mal direccionada.

Un debate académico precario y/o mal direccionado

Al tomar en cuenta las perspectivas académicas regionales sobre la geopolítica, lo primero que destaca es la abundancia de trabajos inscritos en una corriente de pensamiento clásico, que toman al Estado como la principal unidad de análisis, en conjunto con una visión centrada en el conflicto o, mejor dicho, en los potenciales conflictos dentro de las realidades geográficas de Suramérica (Barrios 2014). Ese punto de vista podría interpretarse desde una perspectiva tripartita, considerando los postulados presentes en el origen de la disciplina, y los aportes desde cada país al campo de estudio. En primer lugar, se puede interpretar como una forma de mantener los postulados básicos de la geopolítica, su naturaleza y esencia. En segundo lugar, se buscaría mantener la posición de la geopolítica como un campo de estudio enfocado en la conflictividad, lo que daría como resultado que su aplicación se oriente mayormente al campo militar, o a la toma de decisiones político-estratégicas. En tercer lugar, mantener los postulados clásicos, en conjunto con los aportes de los autores a la institucionalidad de los Estados, permitiría la “revisión” y “actualización”, en términos

temporales, de los elementos sustanciales de la geopolítica, convirtiéndola automáticamente en una suerte de geopolítica “neoclásica”, pero desde la perspectiva regional y estatal.

Sin embargo, lo señalado también posee algunas consideraciones negativas. La primera es que el conocimiento es mutable, adaptable y evaluable, de acuerdo con los cambios de contexto y las modificaciones sociales en la región. Por ende, la aplicación de conceptos clásicos necesariamente debe ir acompañada de una adaptación contextual, y de una reconsideración de los aspectos que conforman la geopolítica como campo de estudio, en particular, el concepto.

No puede interpretarse la geopolítica clásica como una estructura de conocimiento inamovible o lineal. La propia forma en que se desarrolló el conocimiento geopolítico en los diferentes países sugiere una comprensión diversa (Barton 1997; Hepple 2004). Por otro lado, la utilización actual de conceptos derivados del pensamiento clásico, de los autores tradicionales o de sus derivaciones regionales no implica una visión “neoclásica”. El pensamiento geopolítico neoclásico reconoce los debates más contemporáneos, pero los minimiza o adapta de acuerdo con sus parámetros y marcos analíticos (Cohen 2015; Flint 2006). Esto no se evidencia en la academia suramericana.

La segunda variante de comprensión de la geopolítica en la región, desde el punto de vista de la academia, viene del estudio de los proyectos de integración. Es una reflexión desde América Latina que incluso toma en cuenta algunas subregiones, siempre en línea con su institucionalización en proyectos políticos (Wehner y Nolte 2017; Rivarola 2013; Rivarola 2011). Los puntos de vista que unirían el regionalismo con la geopolítica pasarían,

en primer término, por la interpretación de los espacios regionales al momento de decidir los proyectos de integración, vinculados tanto a una manifestación y representación territorial diferente (con determinadas cualidades económicas y comerciales, sobre todo) como también al hecho de poseer una identidad exclusiva. En segundo término, está el proceso de toma de decisión y planificación, al momento de buscar la integración de un área, ya sea en términos de motivación política, ideológica o económica-comercial.

El enfoque anterior crea una plataforma para aportes sustanciales, en términos de representación y proyección espacio-territorial, enfocadas a los proyectos de integración, especialmente cuando gozan de un grado mínimo de institucionalidad política. Sin embargo, el problema se crea cuando no hay una discusión conceptual en términos geopolíticos. En la mayoría de los casos en que se busca un vínculo entre proyectos regionales de integración y geopolítica termina predominando la posición teórica del regionalismo y la EPI. Esto coloca a la geopolítica en un plano subsidiario, prácticamente como un complemento de los postulados del regionalismo (Wehner y Nolte 2017).

Pero el principal problema del enfoque mencionado está en la propia orientación de la discusión, que parte de una base inexacta: la geopolítica en Suramérica se fundamenta sobre todo mediante proyectos estatales, no regionales. Por ende, la representación de la región como una unidad geopolítica que puede institucionalizarse (o, en otras palabras, la imaginación geopolítica llevada a la práctica) no refleja una posición compartida, dado que la reflexión se ha centrado en la figura del Estado, por lo general desde una posición de competencia/conflicto con otros países. Así,

un proyecto regional de integración, en un marco de reflexión geopolítica, no es el punto de vista más trabajado.

Por último, algunos parámetros contemporáneos del campo de estudio (en particular, la visión que se extrae de la geopolítica crítica) no son adecuadamente comprendidos o se entienden de forma sesgada. A fines de la década de los 80 y comienzos de los 90 surgió el concepto de “geopolítica crítica”, como una forma de comprender los elementos subyacentes dentro del discurso geopolítico, especialmente aquel derivado de los pensadores clásicos. Comenzó a aplicarse a la manera en que los países construían determinados imaginarios dentro de la política exterior y con respecto a temas de seguridad (O’Tuathail 1996; Agnew 2005). Sin embargo, aquella visión estuvo emparejada con un debate epistémico dentro de las ciencias sociales, que dio como resultado nuevas formas de entender la construcción del conocimiento, proceso reflejado de diversas formas en las diferentes disciplinas. Lo relevante del caso es que dicho punto de vista de la geopolítica no puede entenderse como un añadido al concepto clásico, sino como una forma diferente de pensarla y analizarla (Cabrera 2020).

Por no plantear la geopolítica crítica como un cambio de paradigma epistemológico, existe una fuerte incompreensión de sus límites, alcances y cualidades. Ello produce variaciones e incorrecciones en los esquemas analíticos contemporáneos del campo de estudio, al partir de una base positivista, buscando añadir elementos del esquema crítico. A esto se suma una comprensión sesgada de “lo crítico” de la geopolítica, entendiéndola incluso como una crítica en sí misma, sin reparar en el nuevo posicionamiento epistémico que conlleva (Cabrera 2019).

Conclusiones

Este artículo analiza críticamente el “estado del arte” del campo de estudio de la geopolítica, a partir de la realidad de América del Sur. Identifica puntos base para un diagnóstico que permita construir verdadero conocimiento geopolítico. Se plantea la necesidad de buscar un grado de interdisciplinariedad que no redunde en la desnaturalización de los elementos fundamentales de la geopolítica; sin que tampoco se la asocie directamente con una postura centrada en las actividades conflictivas. En buena medida, los “padres fundadores” del campo de estudio lo concibieron como un marco para comprender la relación del Estado con la sociedad en un territorio. En esa lógica, su visión sobre el Estado va más allá de la relación de un país con otros, pues contempla un punto de vista interno. Es decir, no es sinónimo de conflictos. La geopolítica puede ayudar a comprender procesos conflictivos internacionales, pero también procesos de desarrollo dentro de los países, incorporando una mirada contemporánea como la que plantea la geopolítica crítica.

Resulta positivo que un número cada vez mayor de personas aprecien la existencia y valía del concepto “geopolítica”, como una forma de entender algunos fenómenos, principalmente de naturaleza internacional y conflictiva. Pero ese interés debe estar acompañado de una adecuada guía por parte de la academia, para no deformar o desnaturalizar el campo de estudio. El asunto se complica por la falta de una discusión académica rigurosa sobre las implicancias del concepto y su carácter de campo de estudio interdisciplinario.

Se observan esfuerzos académicos en la región, pero siguen siendo atomizados, debido a que no proponen un debate amplio y estructural, dentro de las líneas de desarrollo de la

geopolítica. Si bien existe apertura para seguir discutiendo las visiones geopolíticas, siguen siendo escasos los centros de estudio e investigación sobre la temática que se adscriben a la sociedad civil o la academia, en comparación a los de naturaleza militar. Por ende, la construcción de una comunidad epistémica dentro del campo de la geopolítica en la región está aún en una etapa temprana.

Bibliografía

- Abal, Juan. 2011. *La política partidaria en Argentina ¿Hacia la desnacionalización del sistema de partidos?* Buenos Aires: Prometeo.
- Agnew, John. 2005. *Geopolítica: una re-visión de la política mundial*. Madrid: Temas.
- Barrios, Miguel. 2014. “La geopolítica sudamericana del siglo XXI”. En *Geopolítica y estrategia suramericana. Perspectivas académicas*, 54-69. Sangolquí: ESPE.
- Bartolomé, Mariano. 2013. “Una visión de América Latina desde la perspectiva de la agenda de la seguridad internacional contemporánea”. *Relaciones Internacionales* 2: 35-64.
- Barton, Jonathan. 1997. *A Political Geography of Latin America*. Nueva York: Routledge.
- Benítez, Raúl. 2021. “México 2018-2021: pandemia, crisis, seguridad y geopolítica”. *Revista UNISCI* 56: 9-32.
- Cabrera, Lester. 2019. “Una discusión disciplinaria y epistemológica de la geopolítica y su aplicación al caso suramericano”. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales* 66: 366-379.
- Cabrera, Lester. 2020. “Geopolítica crítica: alcances, límites y aportes para los estudios internacionales en Sudamérica”. *Foro Internacional* 239: 61-95.

- Calvento, Mariana, y María Rolandi. 2015. "Reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana y la participación internacional de los actores subnacionales". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 60 (224): 315-348.
- Calvo, Ernesto, y Marcelo Leiras. 2012. "The Nationalization of Legislative Collaboration: Territory, Partisanship, and Policy-making in Argentina". *Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos* 1 (2): 2-19.
- Chenou, Jean-Marie, y Cintia Quiliconi. 2020. "Estudios globales: contribuciones latinoamericanas en un mundo globalizado". *Colombia Internacional* 102: 3-21.
- Cienfuegos, Manuel, y José Sanahuja. 2010. *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB
- Cohen, Saul. 2015. *Geopolitics. The Geography of International Relations*. Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Dodds, Klaus. 2005. *Global Geopolitics. A Critical Introduction*. Londres: Pearson Prentice Hall.
- Dosek, Tomás. 2015. "La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. Concepto, medición y reciente desarrollo de su estudio en la región". *Política y Gobierno* 22 (2): 347-390
- Eaton, Kent. 2008. "Federalism in Europe and Latin America: Conceptualization, causes, and consequences". *World Politics* 60 (4): 665-698.
- Falleti, Tulia. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Flint, Colin. 2006. *Introduction to Geopolitics*. Londres: Routledge.
- Garavaglia, Juan. 2012. "Servir al Estado, servir al poder: la burocracia en el proceso de construcción estatal en América Latina". *Almanack* 3: 5-26.
- García, Viviana. 2015. "Territorios fronterizos: agenda de seguridad y narcotráfico en Chile: el Plan Frontera Norte". *Estudios internacionales* 47 (181): 69-93.
- Gardini, Luca. 2021. *External powers in Latin America. Geopolitics between neo-extractivism and South-South cooperation*. Londres: Routledge
- Gervasoni, Carlos. 2010. "A Rentier Theory of Subnational Regimes. Fiscal Federalism, Democracy, And Authoritarianism in The Argentine Provinces". *World Politics* 62 (2): 302-340.
- Gibson, Edward. 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Washington DC: Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward. 2012. *Boundary Control. Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, Agustina. 2011. "La política territorial de la democracia subnacional". *Journal of Democracy en Español* 3: 42-57.
- Hepple, Leslie. 2004. "South American Heartland: The Charcas, Latin American Geopolitics and Global Strategies". *The Geographical Journal* 170 (4): 359-367.
- Kacowicz, Arie. 2008. "América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación". *Nueva Sociedad* 214: 112-123.
- Kaplan, Robert. 2017. *La venganza de la Geografía*. Madrid: RBA Libros.
- Kelly, Phil. 2016. *Classical Geopolitics. A New Analytical Model*. Stanford: Stanford University Press.
- Klare, Michael. 2008. *Rising Powers, Shrinking Planet: The New Geopolitics of Energy*. Nueva York: Metropolitan Books.

- Lodola, Germán. 2017. "Reclutamiento político subnacional. Composición social y carreras políticas de los gobernadores en Argentina". *Colombia Internacional* 91: 85-116.
- Malamud, Andrés, y Sören Scholvin. 2020. "Is Brazil a Geoeconomic Node? Geography, Public Policy, and the Failure of Economic Integration in South América". *Brazilian Political Science Review* 14 (2). doi.org/10.1590/1981-3821202000020004
- Manduca, Paulo. 2012. "La energía en la política sudamericana: características de las relaciones entre Brasil y Venezuela". *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 216 (57): 81-100.
- Mazucca, Sebastian. 2021. *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- Milani, Carlos, y Tassia Carvalho. 2013. "Cooperação Sul-Sul e política externa: Brasil e China no continente africano". *Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais* 1 (1): 11-35.
- Mingst, Karen. 2001. *Essentials of International Relations*. Nueva York: W. W. Norton.
- Nogué, Joan, y Joan Ruffi. 2001. *Geopolítica, Identidad y Globalización*. Barcelona: Ariel.
- Nunn, Frederick. 2011. *Relaciones Militares Civiles Sudamericanas en el Siglo XXI. Sombras del pasado y formas de lo que vendrá*. Santiago: ACAGUE.
- O'Tuathail, Gearoid. 1996. *Critical Geopolitics. The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- Oddone, Nahuel. 2016. "La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina". *Relaciones Internacionales* 89 (2): 47-82.
- Riggirozzi, Pia, y Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. Londres: Springer
- Rivarola, Andrés. 2011. "'Geopolitics of Integration' and the Imagination of South America". *Geopolitics* 16 (4): 846-864.
- Rivarola, Andrés. 2013. "Geopolitics and Integration: A South American Perspective". *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean* editado por Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño-Ruiz, 19-52. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rivera, Fredy. 2008. *Seguridad multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO.
- Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics". *The American Political Science Review* 64 (4): 1033-1053.
- Smith, Neil. 1987. "Academic War over the Field of Geography: The Elimination of Geography at Harvard, 1947-1951". *Annals of the Association of American Geographers* 77 (2): 155-172.
- Vigevani, Tullo. 2004. *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: UNESP.
- Wehner, Leslie, y Detlef Nolte. 2017. "Role Theory and Geopolitical Thinking in South America". En *Power Dynamics and Regional Security in Latin America*, editado por Marcial A.G. Suarez, Rafael Duarte Villa y Brigitte Weiffen, 101-120. Londres: Palgrave Macmillan.

La geopolítica de la violencia global en el análisis de sistemas-mundo: relevancia y problemas¹

The Geopolitics of Global Violence in World-Systems Analysis: Relevance and Problems

Heriberto Cairo²

Recibido: 7 de enero de 2021

Aceptado: 15 de marzo de 2021

Publicado: 3 de mayo de 2021

Resumen

El artículo pretende reflexionar críticamente sobre el papel de la violencia y, en particular, de las guerras globales en el análisis de sistemas-mundo, acudiendo a otras perspectivas teóricas como la estructuración y la geopolítica crítica, para entender mejor la cuestión. A partir de ello, podemos afirmar que la lucha por la supremacía no es necesariamente una lucha por la hegemonía, que resultaría inevitablemente en guerras mundiales periódicas, preludio al ascenso de grandes potencias a un estatus hegemónico. La hegemonía se refiere más a las reglas y prácticas que constituyen un orden geopolítico, que a una determinada ordenación jerárquica de los Estados. No existe una pauta general de explicación para todas las guerras: se deben tomar en cuenta tanto las configuraciones de poder global como las interrelaciones entre lo local y lo global.

Palabras clave: análisis de sistemas-mundo; estructuración; geopolítica; geopolítica crítica; guerras globales; violencia

Abstract

The article aims to reflect critically on the role of violence and, in particular, of global wars in the analysis of world-systems, turning to other theoretical perspectives, such as structuring and critical geopolitics, to better understand the issue. In this way, we can assert that the struggle for supremacy is not necessarily a struggle for hegemony, which would inevitably result in periodic world wars as a prelude to the rise of great powers to hegemonic status. Hegemony refers more to the rules and practices that constitute a geopolitical order

1 Una primera versión de este artículo fue publicada en portugués (2020). "A geopolítica da violência global no sistema mundial atual". En *Crise e reinvenção dos espaços da política*, editado por J. N. Rodrigues y L. C. do Rego Monteiro, 95-118. Rio de Janeiro: Consequência). No obstante, la presente versión contiene modificaciones profundas.

2 Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, España, hcairoca@cps.ucm.es,  orcid.org/0000-0002-1083-731X



than to a certain hierarchical ordering of states. There is no general pattern of explanation for all wars: both global power configurations and the interrelationships between the local and the global must be taken into account.

Keywords: análisis dos sistemas-mundo; critical geopolitics; geopolitics; global wars; structuring; violence; world-systems analysis

Introducción

El armamento nuclear ha tenido un propósito vital en la Estrategia de Seguridad Nacional Nuclear de los Estados Unidos [América] durante los pasados 70 años. Ha sido el fundamento de nuestra estrategia para preservar la paz y la estabilidad al disuadir las agresiones contra los Estados Unidos, sus aliados y nuestros socios. Aunque las estrategias de disuasión nuclear no pueden prevenir todos los conflictos, son esenciales para prevenir ataques nucleares, ataques estratégicos no nucleares y agresiones convencionales a gran escala (White House 2017, 30).

Así comienza el apartado sobre el armamento nuclear de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2017, con el presidente Donald Trump al frente del Gobierno norteamericano. Después pasa a criticar las pasadas presidencias, desde el final de la Guerra Fría, por haber abrazado el desarme nuclear mientras que el resto de los países modernizaba y aumentaba su arsenal, en particular China y Rusia, pero también potencias menores como Irán y Corea del Norte, cuyo peligro no habría sido percibido por “aquellos decididos a buscar un acuerdo nuclear con taras (*flaw*) [con ellos]” (White House 2017, i).

El giro radical en la política nuclear del Gobierno de los Estados Unidos es más pre-ocupante porque admite abiertamente el uso

de armamento nuclear no solo en caso de un ataque nuclear previo -la manoseada “represalia” (*retaliation*) durante la Guerra Fría-. Así se afirma en el apartado de Acciones Prioritarias: “Debemos mantener reservas [de armas nucleares] suficientes para disuadir a nuestros adversarios, garantizar la seguridad de nuestros socios y aliados, y alcanzar los objetivos de Estados Unidos si la disuasión falla” (White House 2017, 30).

Hay otros signos de que nos encontramos ante la Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense más militarista desde la época de la Guerra Fría: la consideración de que “el acceso sin restricciones al espacio exterior y la libertad de operación allí es de vital interés [para los Estados Unidos]” (White House 2017, 30) ha conducido en pocos meses a la decisión de militarizar el espacio.³ Ello acaba con uno de los pocos acuerdos de desarme duraderos firmados durante la época de la confrontación entre las dos superpotencias. La decisión de “hacer frente usando todos los medios adecuados, desde el diálogo a las medidas de imposición, a todas las prácticas comerciales injustas que distorsionan los mercados” (White House 2017, 20) ha conducido a varias guerras comerciales con la Unión Europea y China principalmente, pero extensibles a otras potencias, como muestra el caso de Turquía.

Si a todo esto añadimos la política agresiva de otros Gobiernos, abierta (por ejemplo, las amenazas de Vladimir Putin de usar su arsenal nuclear si eran atacados por sus invasiones en Georgia o Ucrania) o velada (por ejemplo, la constante y sigilosa carrera de armamentos

³ “I’m hereby directing the Department of Defense and Pentagon to immediately begin the process necessary to establish a space force as the sixth branch of the armed forces” (President Donald J. Trump, 18 de junio de 2018).

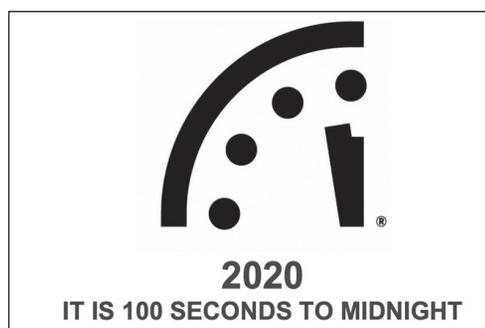
del Gobierno de la República Popular China encabezado por Xi Jinping), ciertamente, nos encontramos que el peligro de un enfrentamiento global entre grandes potencias, que arrastre a todo el mundo, ha aumentado de manera vertiginosa.

Dada la situación, no es de extrañar que el prestigioso *Bulletin of the Atomic Scientists* haya situado su Reloj del Juicio Final (*Doomsday Clock*) a dos minutos para la medianoche. Desde su creación en 1947 se había situado solo una vez tan cerca del precipicio: en 1953, en lo más agudo de la Guerra Fría, cuando la Unión Soviética hizo explotar su primera bomba de hidrógeno, después de los ensayos de Estados Unidos en Eniwetok y otros atolones del Pacífico. Entonces, había llegado el momento en que cada superpotencia tenía “la capacidad de destruir, a su voluntad, la civilización urbana de cualquier otra nación” (Rabinowitch 1953, 294). En 2018, la situación era extremadamente peligrosa por diversas circunstancias.

El programa de armamento nuclear de Corea del Norte hizo progresos notables en 2017 [...] Estados Unidos y Rusia mantienen sus desacuerdos, continuando la realización de ejercicios militares a lo largo de las fronteras de la OTAN, socavando el Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio [y] actualizando sus arsenales nucleares [...] Han crecido las tensiones en torno al mar de la China Meridional, donde Estados Unidos y China incapaces de restablecer una situación de seguridad estable [...] Paquistán y la India han continuado haciéndose con arsenales de armamento nuclear cada vez mayores. Y [...] [existe] incertidumbre sobre la continuación del apoyo de Estados Unidos al trascendental acuerdo nuclear con Irán [...] Hablar de la situación nuclear mundial como desesperada es entender el peligro existente y la urgencia de hacerle frente (Mecklin 2018, 2).

Pero en 2020 ha empeorado, situándose el reloj a 100 segundos de la medianoche (figura 1). Las razones de este cambio no estribaban solo en la existencia de amenaza de guerra nuclear y el cambio climático, multiplicadas por una ciberguerra informativa, sino que la situación se ha agravado porque “los líderes mundiales han permitido que se erosione la infraestructura política internacional destinada a gestionarlos” (Mecklin 2020, 3).

Figura 1. *Doomsday Clock* en 2020



Fuente: The Bulletin 2021.

Es cierto que las tensiones nucleares se producen con países particulares, en algún caso de escasa relevancia global, como Corea del Norte. Pero no es menos cierto que el detonante de las guerras globales suele ser un pequeño incidente (baste recordar el “magnicidio de Sarajevo”, el 28 de junio de 1914 y su conexión con la Primera Guerra Mundial). No es de extrañar, entonces, que autores dentro del enfoque de sistemas-mundo alerten de que entre 2030 y 2050 se incrementará notablemente el peligro de una guerra global (Denemark 2018), para dilucidar un nuevo orden geopolítico con una nueva potencia hegemónica. En el análisis de sistemas-mundo, la probabilidad de que se produzca una guerra global va más allá de una coyuntura particular. Existen más implicaciones, ya que

las guerras globales forman parte de un mecanismo estructural por el que se suceden los órdenes geopolíticos globales. Esta posición tiene gran relevancia a la hora de explicar las guerras globales, pero también limitaciones relacionadas con su inevitabilidad.

El análisis que presentamos en este artículo se inscribe en explicaciones generales sobre la violencia desde el enfoque de análisis de sistemas-mundo, como las que contiene un ya clásico texto de Johnston, O'Loughlin y Taylor (1987) sobre la geografía de la violencia y la muerte prematura. Sin el trabajo de estos autores la geografía política tal y como la conocemos ahora no hubiera sido posible. Hace poco más de 30 años, su texto, que ha sido largamente ignorado por los investigadores posteriores (apenas 19 citas según *Google Scholar*), pretendía abordar el estudio de la geografía de la violencia (y la muerte prematura) en todas sus formas, según las definiciones de Galtung (1969), ya extendidas en esos momentos.

El análisis de Johnston, O'Loughlin y Taylor (1987) tiene la virtud de señalar las condiciones en las que se engendra la violencia y en qué lugares es más intensa; algo tan sencillo como necesario para desarrollar luego estrategias de paz. Además, presenta una cuestión trascendental: la oposición principal no es entre conflicto y paz, sino entre violencia y paz. La contradicción y el conflicto son parte de cualquier sistema social, pero es su mala gestión la que conduce a la violencia,⁴ sea esta entre clases, pueblos, Estados, etc. Una violencia que impregna nuestras vidas, que no es excepcional, sino cotidiana, como nos recuerda con dureza Marcus Doel (2017) en una obra reciente especialmente inquietante.

⁴ De estos y otros temas bélicos me ocupo con mayor profundidad en un trabajo reciente (Cairo 2018).

Tras tener claras las explicaciones generales sobre la violencia en el análisis de sistemas-mundo, nos centraremos en el papel de las guerras globales en la evolución del sistema-mundo, en general, y en la sucesión de órdenes geopolíticos, en particular. Evaluaremos entonces la relevancia de estas explicaciones, pero también sus limitaciones, e intentaremos superar las últimas a partir de dos perspectivas teóricas: la teoría de la estructuración de Giddens y la geopolítica crítica de Agnew, Ó'Tuathail y Dalby, entre otros.

1. La geografía política de la violencia en el análisis de sistemas-mundo: definición, tipos y alcance

¿Qué es violencia? ¿Hemos de entenderla solo como el uso de la fuerza sobre personas o grupos para forzarlos a comportarse de un modo no deseado? ¿Es solo física, material, o incluye también la violencia mental, espiritual? En tanto que los resultados de esa conducta son lesiones o muerte de las personas, ¿cabe ampliar el uso del concepto a otras conductas con el mismo resultado? Estos son los términos del debate que abren los investigadores para la paz en la década de 1960, y de los que partirá en términos generales el análisis de sistemas-mundo.

Galtung es uno de los autores clave en el planteamiento del tema. La comprobación de que luchar por la paz, si se reduce a oponerse a los actos que producen daño físico o muerte a las personas, deja en pie “órdenes sociales altamente inaceptables” le conduce a buscar una definición amplia de violencia, que incluya todas sus dimensiones. Así, entiende que “la violencia está presente cuando los seres humanos están influidos de tal

forma que sus logros somáticos y mentales reales están por debajo de sus logros potenciales” (Galtung 1969, 168).

En una de sus primeras reflexiones sobre el concepto, Galtung (1969, 170-182) enumera diversos tipos de violencia, que conducen al mismo punto: el daño y/o la muerte prematura de los seres humanos. Distingue en especial dos: la estructural y la personal, según exista o no un actor que la ejerza directamente. Para expresarlo de forma más precisa: será violencia personal si se puede achacar de forma más o menos directa la acción a algún actor -individual o institucional-, mientras que nos encontraremos ante violencia estructural cuando no sea atribuible a un actor concreto.

Algo más tarde, el mismo autor, evaluando la trayectoria de la investigación para la paz, propuso entender “la violencia como un obstáculo a la satisfacción de necesidades básicas” (Galtung 1985, 146). Esa precisión ulterior del concepto le llevó a identificar cuatro tipos básicos de violencia: violencia física, miseria, represión y alienación (tabla 1).

Tabla 1. Necesidades humanas y tipos de violencia

	Violencia Directa (Generada Por Actores)	Violencia Estructural (Generada En Estructuras)
Necesidades Más Somáticas (Materiales)	Supervivencia	Bienestar
	Violencia Física	Miseria
Necesidades Más Espirituales (No Materiales)	Libertad	Identidad
	Represión	Alienación

Fuente: adaptado de Galtung (1985, 146)

En línea con esa definición, Johnston, O’Loughlin y Taylor (1987) identificaban dos tipos de violencia que conducen a la muerte

prematura: “violencia conductual y estructural” (*behavioural and structural violence*). Coinciden plenamente con las categorías de “violencia personal y estructural” (*personal and structural violence*) que usa Galtung. La más importante es la violencia estructural, tanto en términos cuantitativos generales como en términos de su asociación a la desigualdad social y espacial, que es una de las características estructurales de la economía-mundo capitalista.

Para mostrar la absoluta importancia de este tipo de violencia en el sistema-mundo, los autores realizan dos mapas en los que se detallan las muertes por violencia estructural y por violencia conductual, respectivamente, en el año 1965 (Johnston, O’Loughlin y Taylor 1987, 252-253). En ellos se deduce que “la relativa insignificancia de la violencia conductual como causa de muerte es clara; [y] sobresale la concentración de la violencia estructural en la periferia de la economía-mundo” (Johnston, O’Loughlin y Taylor 1987, 256).

Dentro de la violencia conductual, distinguían entre tres términos. El primero es la “violencia conductual personal” (*personal behavioural violence*), en la que el agresor conoce a la víctima y pretende castigo, venganza o solución de un desacuerdo. El segundo es la “violencia conductual relativa a la propiedad” (*property-related behavioural violence*), efecto colateral del intento de conseguir una propiedad de la víctima que no tiene por qué ser conocida previamente por el agresor. El tercero es la “violencia conductual relacionada con la política” (*politically-related behavioural violence*), en la que

la violencia es una parte integral de una campaña política. Puede dirigirse contra individuos particulares [...] puede afectar a

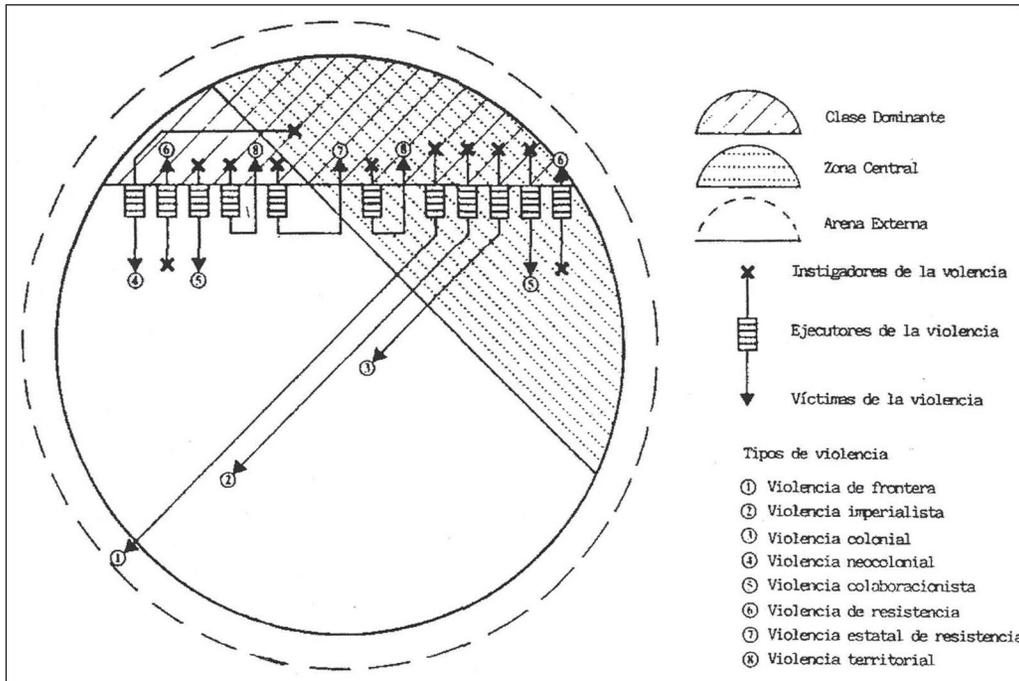
individuos solo por estar en determinado lugar en un momento dado [...] y puede estar orientada hacia un gran número de individuos, usualmente, todos los que se encuentren en un lugar determinado. La última es claramente una característica de los actos de agresión interestatal y guerra (Johnston, O’Loughlin y Taylor 1987, 245).

Subrayemos este punto: no toda la violencia física directa se produce en el contexto de una guerra, lo que, por evidente, no necesita ser argumentado. Pero sí es conveniente establecer distinciones entre sucesos que implican violencia física, pero son tan dispares como un asesinato por motivos pasionales y el genocidio atómico en Hiroshima o Nagasaki, aunque sus causas y escenarios puedan coincidir.

Johnston, O’Loughlin y Taylor (1987) analizan la guerra, es decir, la violencia conductual relacionada con la política que enfrenta un gran número de individuos en un lugar determinado, en el contexto del sistema global. En este caso particular, de la economía-mundo capitalista, en la medida en que adoptan la perspectiva de análisis de sistemas-mundo. Después de considerar las acciones e interacciones de todos los posibles actores básicos -sociales (clases dominantes y dominadas) y espaciales (centro y periferia)-, concluyen que habría ocho categorías de conflicto bélico (figura 2):

1. violencia de frontera para extender el sistema mundial, en la que los Estados que ya integran el sistema intentan expandir las fronteras de este;

Figura 2. Modelo de violencia “conductual inducida políticamente” en el sistema-mundo actual



Fuente: Adaptado de Johnston, O’Loughlin y Taylor (1987, 249).

2. violencia imperialista para extender las esferas de influencia del centro, como la que ejerce un Estado central contra una nación periférica;
3. violencia colonial por el mantenimiento de las esferas de influencia, cuando los pueblos de la periferia intentan desembarazarse del dominio colonial y son reprimidos;
4. violencia neocolonial apoyando “regímenes marioneta”, en la que países centrales actúan para mantener o derribar gobiernos periféricos con arreglo a su actitud “amigable” u “hostil”;
5. violencia colaboracionista, que implica represión por el Estado, ejecutada por grupos de la clase dominante periférica, en colaboración con o inducidos por grupos de la clase dominante central;
6. violencia de resistencia, la mayoría de las veces dentro de un país, y como resultado de los antagonismos de clase;
7. violencia estatal de resistencia, con actividad de oposición al centro, “por la cual Estados de la periferia atacan a los del centro en sus territorios” (Johnston, O’Loughlin y Taylor 1987, 250), y
8. violencia territorial entre Estados, como resultado frecuente de soluciones no satisfactorias de conflictos previos.

El modelo de Johnston, O’Loughlin y Taylor (1987) es desde luego útil, porque nos permite una explicación con bases comunes de diferentes tipos de conflictos bélicos. Ahora, uno de los inconvenientes más serios que plantea se deriva de que la explicación es quizás algo unilateral en su punto de vista, ya que, aunque solo sea en última instancia, las violencias son producto de la estructura económica del mundo. Ello hace que algunas categorías, como la de violencia territorial, queden descritas sin pro-

fundizar en su génesis. Más aún, genera dudas respecto a si esta última categoría mencionada debe considerarse como categoría específica, o si se trata de un elemento universal de todos los conflictos mencionados. Esto, porque la guerra está vinculada al nacimiento de todos los Estados modernos, y en esa medida es posible, al menos desde un punto de vista teórico, que todos o casi todos estén inconformes con los resultados de conflictos previos.

Los tipos de violencia políticamente inducida del modelo que acabamos de ver no se producen con similar frecuencia a lo largo de la existencia del sistema mundial moderno. Por ejemplo, es difícil encontrar la violencia de frontera en la actualidad, fuera de algunas zonas excepcionales en lugares como la Amazonía, donde todavía se masacran pueblos no integrados en su totalidad en el sistema mundial. Sin embargo, durante el siglo XIX -el siglo de la “larga” paz en Europa-, prácticamente todas las potencias coloniales estuvieron implicadas en guerras de este tipo. El modelo de Johnston, O’Loughlin y Taylor, aunque está diseñado desde la perspectiva de análisis de sistemas-mundo, no está concebido para explicar las guerras que abarcan el sistema global capitalista, las guerras mundiales que devastaron a Europa en el siglo XIX y al planeta en el siglo XX, y que desempeñan un papel fundamental en la lógica del cambio dentro de la actual formación social histórica, en lo profundo de esta perspectiva de análisis.

2. Las guerras globales en el cambio de órdenes geopolíticos, según el análisis de sistemas-mundo

Las guerras cíclicas se engendran en el centro del sistema-mundo, pero se extienden en

Tabla 2. Guerras mundiales y ciclos hegemónicos económicos

<i>Ascenso</i>	<i>Guerra Mundial</i>	<i>Hegemonía</i>	<i>Decadencia</i>
	Guerra α (Guerra de los Treinta Años, 1618-1648) Holanda-Habsburgo	Holanda, 1620-72	1672-1790
1790-98	Guerra β (Guerras Napoleónicas, 1792-1815) Reino Unido-Francia	Inglaterra 1815-73	1873-1890
1890-96	Guerra γ (Guerras Euroasiáticas, 1914-1945) Alemania-EE UU	Estados Unidos 1945-67	1973-
¿?	¿CHI-UE? ¿CHI-RU? ¿RU-UE?	¿?	¿?

Fuente: elaboración propia a partir de Wallerstein 1984.

la práctica a todo el sistema. Son las “guerras mundiales” que Wallerstein (1984, 41) definía como “una guerra basada en tierra que implica a todas las grandes potencias militares de la época -no necesariamente de forma continua-, una guerra muy destructiva de la tierra y la población”.⁵ En la formación social histórica de la economía-mundo capitalista en la que nos encontramos, según él, habría habido tres, asociadas a los ciclos de hegemonía existentes (ver tabla 2): la Guerra de los Treinta Años, tras la que los intereses holandeses prevalecieron sobre los de la casa de Austria; las Guerras Napoleónicas, que vieron cómo Inglaterra triunfaba sobre Francia y las Guerras Euroasiáticas, en las que Estados Unidos acabó venciendo a Alemania. Es decir, cada uno de los ciclos fue sellado por una guerra mundial “de treinta años de duración, en la que intervinieron todas las potencias militares importantes de la época” (Wallerstein 1988, 49). Pero es importante entender que, para Wallerstein (1988, 49) “la base de la victoria no fue militar. La realidad primordial fue de carácter económico”.

Wallerstein interpreta que las guerras permiten sellar cuál es la nueva potencia hegemón-

ica en el sistema-mundo. Los campos que se enfrentan van a estar liderados por las potencias emergentes que desplazan al hegemón en declive, pero la pugna se establece en términos económicos: se convierte en hegemón la potencia que es más productiva.

Taylor y Flint (2000) argumentan que los periodos de hegemonía de una potencia central están asociados a un par de ciclos de Kondratieff (el Reino Unido fue la potencia dominante durante los dos primeros ciclos y los Estados Unidos en los dos siguientes). Una guerra mundial termina la hegemonía en decadencia de una potencia e inicia el proceso de una nueva.

Dentro de las corrientes realistas, hay otros modelos de análisis de los ciclos largos en política, en los que las guerras mundiales desempeñan un papel fundamental. Uno de los más relevantes es el de Modelski (1987, 20), que se inscribe en la tradición parsoniana de análisis de los sistemas sociales. Define el “sistema mundial” (*world system* sin guion) como “un sistema social constituido por Estados y procesos de interacción social de la especie humana”. Siguiendo el esquema funcionalista según el cual todos los sistemas están sometidos a cambios cíclicos producto de la retroalimentación de diversos factores, “el ciclo del siste-

⁵ Para una explicación geográfico-política del modelo de Wallerstein, ver Taylor y Flint (2000).

ma político global comprende tanto retroalimentación positiva como negativa” (Modelski 1987, 29), demanda de liderazgo y capacidad de liderazgo. Cada ciclo está compuesto por cuatro fases: una primera de conflicto, con demanda alta de liderazgo y poca capacidad para ejercerlo; una segunda de orden propiamente dicho, con alta demanda y capacidad; una tercera de deslegitimación, cuando baja la demanda de orden, pero sigue habiendo alta capacidad de ejercerlo y una cuarta de “desconcentración”, cuando la demanda y la concentración son bajas.

Para Modelski (1987, 30), las guerras mundiales son fases de “intenso conflicto político [...] en el que la preferencia por el orden alcanza niveles excepcionales, pero es difícil alcanzarlo dadas las condiciones de desorden general”. Según Modelski, hay cinco periodos de hegemonía en el sistema mundial, cada uno originado en una guerra mundial, que se produce tras una larga decadencia del hegemón. Sus pronósticos en el último ciclo eran que la fase de deslegitimación de Estados Unidos, que había comenzado en 1973, terminaría en el 2000, momento en el que comenzaría la decadencia, prolongada hasta el 2030.⁶

En cambio, según la interpretación de Wallerstein (1984), solo hay tres períodos de hegemonía en el sistema-mundo moderno. También están vinculados a guerras mundiales, pero no de la misma manera, ya que el modelo de ciclos de hegemonía de Wallerstein no es militar, sino económico. En cualquier caso, Wallerstein considera que no se puede dar otro ciclo de hegemonía porque no existen condiciones económicas para que el sistema pueda superar su éxito.

Los tres costes básicos de la producción capitalista (personal, materias primas e impuestos) han subido constantemente [en los últimos 500 años] en términos relativos al posible precio de las ventas, de tal modo que hoy en día hace imposible obtener grandes beneficios de la producción cuasi-monopolizada que ha sido siempre la base de acumulación significativa de capital (Wallerstein 2008).

En otras palabras, existiría una tendencia descendente de la tasa de beneficios, que llevaría primero a la financiarización especulativa de la economía-mundo y luego a una crisis sistémica. De ese modo, el sistema-mundo moderno entraría en colapso total, con grandes turbulencias -que pueden entrañar una guerra mundial- entre el 2030 y el 2060 (Wallerstein 2008).

Pero no todos los autores dentro del enfoque de sistemas-mundo están de acuerdo con estas predicciones de caos global final. Podríamos estar asistiendo al desarrollo de un quinto ciclo de Kondratieff, desde aproximadamente 1989. Cuando terminara la fase B de crisis en la que nos encontraríamos, sucedería el sexto ciclo de Kondratieff, una probable guerra mundial, como solución a la crisis cíclica. En todo caso, tanto en el modelo teórico de Modelski como en el de Wallerstein, una guerra mundial se tendría que producir a corto o medio plazo, si los ciclos identificados tienen su continuación. A la hora de vislumbrar un escenario futuro, la diferencia más notable entre los dos modelos es el papel de Estados Unidos en la hipotética guerra. En el modelo de Modelski podría ser uno de los actores y podría iniciarse otro ciclo de hegemonía; mientras que el modelo de Wallerstein señalaría otras potencias con mayor probabilidad.⁷

⁶ Es muy atractivo interpretar el atentado del 11 de septiembre del 2001 como el final de ese periodo de deslegitimación.

⁷ De hecho, en el pasado, una vez identificado el inicio de la decadencia estadounidense a partir de 1973, Wallerstein

Está fuera de duda la decadencia económica y política de los Estados Unidos. En términos económicos, han pasado los tiempos en que la apertura de los mercados exteriores era un problema de seguridad nacional. El primer Gobierno tras la gran crisis que comenzó en 2008, en su política de “América primero” incluyó tasas y aranceles para proteger el mercado interno estadounidense. Militarmente, no solo se ha tenido que retirar formalmente de la primera línea de Afganistán e Irak, después de las “no-victorias” conseguidas, sino que también en Siria no ha alcanzado ni de lejos sus objetivos, superado por otros competidores. La capacidad de financiar las guerras exteriores y el enorme dispositivo de bases exteriores -865 según Johnson (2010)- reside en la capacidad de los Estados Unidos de emitir la moneda “mundial”, el dólar, que es la divisa de reserva, como lo era la libra esterlina a finales del siglo XIX.

El Gobierno de los Estados Unidos puede vender bonos en el mercado. El sector financiero del país paga impuestos y tasa al gobierno federal, que permiten mantener las operaciones en el exterior (véase Chase-Dunn y Inoue 2017). No obstante, los rivales económicos y políticos de Estados Unidos, como China, cuestionan crecientemente esa situación, como señala Agnew (2020, 27).

Hay también claramente raíces domésticas/locales para la crisis político-económica de Estados Unidos, evidenciada por un sistema político-partidista podrido y un gobierno federal vaciado de contenido y corrompido por los grupos de presión corporativos y el dominio ideológico de los conservadores partidarios de cuanto menos

gobierno mejor y antifederalistas [...] Hay evidencias recientes, entonces de que una estrella vieja puede apagarse sola sin mucho desafío de otra ascendente.

Debemos, entonces, evaluar con más profundidad las predicciones catastrofistas de las teorías cíclicas. Por un lado, es necesario entender que las estructuras de un sistema social no son férreas cadenas que conducen a una determinada conclusión, sino pautas de comportamiento “solidificadas”, modificables en el transcurso del tiempo. Y, por otro, cuestionar el papel “partero” de las guerras mundiales en los órdenes geopolíticos, así como clarificar si la lucha por la supremacía es lo mismo que la lucha por la hegemonía.

La estructuración de la guerra: contradicción, conflicto y guerra en el contexto de un sistema social

Kaldor (1982) entiende que existe una relación contradictoria entre guerra y capitalismo. Por un lado, tienen un carácter antitético en la medida que los conflictos bélicos interrumpen el proceso de producción de mercancías, el cual es la base del capitalismo. Pero por otro, son una consecuencia inevitable de la lógica del sistema, ya que el capitalismo necesitaría, para su funcionamiento, la existencia de Estados cuyo carácter militarista es intrínseco. Ello conduciría de tanto en tanto a la explosión de guerras destructivas. Esta caracterización del problema es cierta solo parcialmente, porque parte de la base de que el arsenal de guerra y su producción son elementos parasitarios en el capitalismo, lo cual supone ignorar la existencia de crisis de sobreproducción y la necesidad consiguiente de buscar soluciones a estas.

(1984, 43) se aventuró a señalar a Japón y a la Unión Europea como los probables contendientes. Presunción que, 35 años después, se percibe como altamente improbable.

En mi opinión, a la hora de analizar la relación entre guerra y capitalismo, y para entenderla, hay que tener en cuenta dos procesos que en la realidad se desarrollan de forma inseparable, pero que es conveniente distinguir porque responden a diferentes objetivos dentro del sistema mundial. El primero es la necesidad de un sistema de Estados en permanente competición para favorecer la acumulación de capital a escala mundial. El segundo es la utilidad de la guerra, como la destrucción violenta de capital, para resolver las crisis de sobreproducción en el capitalismo.

Aunque es obvio, quizás no esté de más recordar que la guerra, al igual que muchos otros hechos sociales, no es privativa del capitalismo. La guerra es una conducta humana de la cual se tiene constancia desde tiempos muy remotos. Como señala acertadamente Harvey (1985, 162-163):

El capitalismo no inventó la guerra más de lo que inventó la escritura, el conocimiento, la ciencia o el arte. No todas las guerras, incluso en la era contemporánea, pueden considerarse como guerras capitalistas. Y la guerra no desaparecerá necesariamente de la escena humana con la caída del capitalismo.

En otras palabras, los procesos que provocan la guerra no están asociados a ningún modo particular de producir bienes o de organizar la comunidad política. Pero también es cierto que los mismos hechos sociales pueden desempeñar un rol distinto en diferentes formaciones sociales. En el capitalismo existe una tendencia a la formación de “alianzas de clase regionales” (Harvey 1985; 2001), que toman ordinariamente la forma de Estados, para defender valores incorporados en la estructura espacial regional, la coherencia de esa estructura regional o incluso promover condiciones

que favorezcan la acumulación de capital en esa región. Se intenta fijar una estructura espacial que permita continuar el proceso de circulación de capital y trabajo.

Pero hay que entender que las “alianzas de clase regionales” no son realidades permanentes, pues hay tres factores, engendrados por la propia dinámica del sistema, que desestabilizan las estructuras espaciales regionales: 1) la acumulación y sobreacumulación, 2) el cambio tecnológico y 3) la lucha de clases. En relación con el primer factor, las amenazas de devaluación que anuncia la crisis hacen que las “alianzas” busquen la mejor situación posible para afrontarla e intenten lanzar al exterior esas tendencias destructivas, de muy diversas maneras:

Guerras comerciales, *dumping*, tarifas y cuotas, restricciones en el flujo de capitales y cambio extranjero, guerras sobre las tasas de interés, políticas de inmigración, conquista colonial, el subyugamiento y dominación de economías tributarias, la reorganización forzada de la división territorial del trabajo dentro de imperios económicos y, finalmente, *la destrucción física y la devaluación forzada conseguida mediante la confrontación militar y la guerra, a todo puede llegarse como parte esencial de los procesos de formación y resolución de crisis* (Harvey 1985, 157, énfasis añadido).

En términos generales, la cuestión, tal y como la plantea Harvey (1985) a partir de las características centrales del proceso de circulación del capital, es que existe una contradicción central entre dos aspectos necesarios para ese proceso: el crecimiento y el progreso tecnológico (segundo factor desestabilizador). Esa contradicción conduce a crisis periódicas, en las que “los excedentes tanto de capital como de trabajo que el capitalismo necesita para su

supervivencia no pueden ser absorbidos por más tiempo [...] Los excedentes que no pueden ser absorbidos son devaluados, algunas veces incluso físicamente destruidos” (Harvey 1985, 132).

El tercer factor desestabilizador, la lucha de clases, tiene también su base en las contradicciones del sistema capitalista.

La dominación del valor de uso sobre el valor de cambio; la especulación financiera desvinculada del valor social del trabajo; tensiones entre la propiedad privada y los intereses individuales contra la propiedad pública y los intereses colectivos; la incapacidad del Estado para mediar en esas tensiones; la continua apropiación privada por parte de los capitalistas de la riqueza colectiva de los trabajadores desposeídos, y, en general, la incapacidad creciente de ralentizar la redistribución de la riqueza hacia los más poderosos (Chase-Dunn y Khutkyy 2015).

En definitiva, la guerra puede ser (y de hecho ha sido) un mecanismo utilizado en el capitalismo para solucionar las crisis cíclicas. Al menos estructuralmente, podemos entender que guerra y capitalismo están interrelacionados de forma estrecha. Las contradicciones, que casi siempre derivan en conflictos, pueden conducir a una guerra mundial, pero hay varias cuestiones a considerar. La primera es si las contradicciones del sistema conducen inevitablemente a una guerra.

Para tratar de superar los reduccionismos inherentes a la adopción alternativa de la perspectiva del agente o de la perspectiva de la estructura, vamos a seguir la teoría de la estructuración de Giddens, que intenta explicar las estructuras simplemente como prácticas sociales recurrentes, que se van “solidificando” porque los agentes las realizan una y otra vez

sin plantearse por qué, ya que se han constituido en lo “natural”, en lo que ha de hacerse. Pero esas estructuras cambian a lo largo del tiempo porque hay contradicciones en el sistema. Cuando hablamos de “contradicción”, estamos situándonos en un nivel de análisis que corresponde a la estructura de un sistema de organización social. Tal y como es argumentado por Giddens (1981, 29),

la contradicción puede ser definida de forma fructífera como una oposición o disyunción entre principios estructurales de un sistema social, de tal forma que el sistema opera en [continua] negación. Esto es, la operación de un principio estructural presume otro que lo niega.

En la medida en que las estructuras solo tienen una “existencia virtual”, se ha de entender que las contradicciones atañen al funcionamiento del sistema, pero no tienen una encarnación real. Más aún, no son un producto *deliberado* de las acciones de los agentes humanos, aunque “son a la vez medio y resultado de las prácticas que constituyen los sistemas sociales” (Giddens 1981, 28). De ese modo, se ha de entender que una contradicción existe al margen de la voluntad de los actores sociales, que no pueden evitarla a la hora de actuar.

El concepto de contradicción suele ser utilizado por autores marxistas para mostrar la singularidad de su análisis social (Giddens 1981). Aunque no es una noción de origen marxista ni mucho menos -Marx la toma del sistema lógico hegeliano-, hablar del “modo de producción capitalista” como de un sistema fundamentalmente “contradictorio” ha constituido en ocasiones un elemento de diferenciación de tal pensamiento. Pero el término contradicción en una parte del pensamiento marxista puede generar problemas, ya que es

utilizado por muchos autores de forma intercambiable con el de “conflicto”, lo que a veces lleva a conclusiones precipitadas e inciertas. De hecho, a menudo la violencia y su génesis suelen ser explicadas exclusiva y linealmente mediante la secuencia *modo de producción* → *formación de clase* → *lucha de clases*, sin distinguir tipos de violencia (social, interestatal, etc.), ni posibles motivaciones diferentes a la indicada. Se va perfilando así una interpretación determinista del comportamiento, que no deja lugar a buscar ninguna autonomía en la acción humana.

Por todo ello, es necesario, en primer lugar, diferenciar entre “contradicción” y “conflicto”. Así,

hay dos sentidos en los que cabe entender el conflicto [...] Uno es conflicto en el sentido de oposición de intereses entre individuos o colectividades; el otro es el conflicto en el sentido de lucha activa entre tales individuos o colectividades (Giddens 1981, 232).

Desde luego, si consideramos las contradicciones como propiedades estructurales de los sistemas sociales, ninguno de estos dos sentidos del término conflicto se corresponde con tal definición. Pero, a partir de esa diferenciación, no podemos concluir que contradicción y conflicto sean conceptos sin relación o excluyentes. Al contrario, “los conflictos de interés, a corto y largo plazo, y la lucha activa tienden a agruparse en torno a la intersección de contradicciones en la reproducción del sistema social” (Giddens 1981, 232).

Por tanto, se puede establecer una relación consecutiva, no determinante, en la secuencia *contradicción* → *conflicto*. Pero el problema principal es el siguiente paso: creer que las soluciones militares son las más efec-

tivas para la resolución de disputas, que es el militarismo inherente a los Estados modernos (Giddens 1987), y que parece establecer la determinación consecutiva *conflicto* → *guerra*. Pero esta determinación no es tal. Es parte de una interpretación teleológica de la historia, que comparten tanto los autores que están dentro de la perspectiva del análisis del sistema-mundo como los que apoyan una geopolítica realista.

La segunda cuestión a tener en cuenta es si las contradicciones y los conflictos dentro de la economía-mundo capitalista han sido los mismos desde su inepción en el siglo XVI. Si subrayamos el hecho de que nos encontramos dentro de la misma formación social histórica, como hace Wallerstein, posiblemente tendamos a responder de modo afirmativo. Pero esa afirmación será más cuestionable si pensamos, como hace Agnew (2019), que la teoría se tiene que ajustar a la “realidad actual”, en el sentido que plantea Gramsci (2014), para huir del bizantinismo o escolasticismo.

[Para que] una teoría descubierta en correspondencia con una práctica determinada pueda generalizarse y considerarse universal en una era histórica [...] [debe ser] un estímulo para conocer mejor la realidad actual en un medio diferente al que fue descubierta [...] habiendo estimulado y ayudado esta mejor comprensión de la realidad actual, se incorpora a esta realidad [...] Su universalidad concreta radica en esta incorporación, no solo en su coherencia lógica y formal.⁸

⁸ Quaderno 9 (XIV) § (63).

4. Una teoría crítica de la geopolítica: la hegemonía como reglas y prácticas que constituyen un orden geopolítico dentro de una formación social histórica

La geopolítica crítica es un proyecto intelectual que intenta reformular la geopolítica como análisis de las prácticas discursivas que constituyen la política exterior de los Estados. Se trata entonces de una “teoría crítica de la Geopolítica”, en la que se trata de entender

cómo un conjunto particular de prácticas llega a ser dominante y excluye otro conjunto de prácticas. En donde el discurso convencional acepta las circunstancias actuales como dadas, ‘naturalizadas’, una teoría crítica se plantea preguntas sobre cómo han llegado a ser tal cual son (Dalby 1990, 28).

En ese sentido, la geopolítica crítica se intenta alejar de cualquier peligro determinista, ya sea de carácter geográfico-físico, como la geopolítica clásica, ya sea de carácter económico, como la geopolítica del análisis de sistemas-mundo, o del tipo que sea. La concepción wallersteiniana de la hegemonía como un ejercicio repetitivo dentro del sistema-mundo es desafiada desde la geopolítica crítica: “Las formas en las que se define y conforma el poder global cambian a lo largo del tiempo y no pueden contemplarse como simples repeticiones de la misma vieja cosa” (Agnew 2020, 21).

Agnew (2003) concede que el sistema de Estados está regido por la lucha por la supremacía, pero advierte que lo hace en condiciones diferentes a lo largo de la historia. Las condiciones vienen impuestas por las características geográficas de la economía política internacional del periodo. De ese modo, la lucha por la supremacía no es una lucha por la

hegemonía, que deriva en una “sucesión apostólica de Grandes Potencias a un estatus hegemónico”, ya que “la hegemonía se refiere a las reglas y prácticas que constituyen un orden geopolítico” (Agnew y Corbridge 1995, 45). Reglas y prácticas sobre la economía global y el sistema de Estados en las que está de acuerdo un bloque de elites en diferentes Estados. Es decir, que no se requiere que exista un actor dominante para que haya hegemonía: “Siempre hay hegemonía, pero no siempre hay hegemones” (Agnew y Corbridge 1995, 17).

Al concebir así la hegemonía, las guerras mundiales en la geopolítica crítica de Agnew no desempeñan el papel central en la sucesión de órdenes geopolíticos que tienen en los modelos de Wallerstein-Taylor y de Modelski. Evidentemente, existen y suponen graves turbulencias dentro del sistema, pero no son “sistémicas”, sino que resultan de más circunstancias. Por ejemplo,

la Primera Guerra Mundial puede verse como el resultado del desafío alemán a la hegemonía británica. Pero quizás podría haberse evitado o el conflicto subyacente haberse manejado de otra manera si las actitudes militaristas y el nacionalismo generalizado del periodo no hubiera sido tan fuerte (Agnew y Corbridge 1995, 36).

Esto se puede aplicar a cualquier periodo anterior a una guerra, tal como el actual. Las condiciones políticas pueden favorecer la guerra mundial, pero esta se puede evitar. Sin embargo, no son plegarias las que la impedirán; hemos de diseñar geoestrategias adecuadas y efectivas para derrotar el militarismo y el nacionalismo soberanista rampante.

En cierta medida, el problema surge con el error de extender la hegemonía de Estados Unidos de un lado a otro en el siglo XX, que,

en rigor, comienza tras dos guerras mundiales consecutivas, y establece un marco jurídico y económico tras un tratado legitimador. Es discutible si las guerras mundiales anteriores, por ejemplo, la hegemonía holandesa, tuvieron el mismo alcance y la misma importancia que las guerras napoleónicas de principios del siglo XIX o que las guerras alemanas de la primera mitad del siglo XX. En particular, el modo de guerra “total” del siglo XX es muy diferente de las guerras limitadas de los siglos XVI al XIX que Clausewitz tiene en mente: “Con el advenimiento de la guerra industrializada, la población en su conjunto está inevitablemente involucrada con la victoria, exigiendo el aplastamiento del sistema de producción que es la base necesaria para el esfuerzo bélico” (Giddens 1987, 330).

De cara al futuro, tampoco es razonable pensar que las guerras mundiales se desarrollarán de forma simétrica a las anteriores y, sobre todo, con la misma facilidad. De hecho, Agnew (2005) señala que hay tres cambios sustanciales que reducen las posibilidades de guerra entre Estados y, por tanto, global. Primero, el impacto de las armas nucleares y su extraordinaria capacidad de destrucción dificultan la guerra entre los oponentes que las poseen. Segundo, el costo económico de la guerra excede los beneficios potenciales que pueden derivarse de ella. Tercero, “el uso de la fuerza militar se enfrenta a una crisis de legitimidad” (Agnew 2005, 67), porque las sociedades avanzadas no están dispuestas a asumir los costos humanos de la guerra.

También hay dos cambios económicos que hacen que la guerra entre Estados carezca de interés en la lucha por la hegemonía. En primer lugar, los Estados ahora no compiten por recursos, sino por atraer inversiones. En segundo lugar, y relacionado con lo anterior,

los sectores productivos más competitivos no son los basados en el uso intensivo de recursos, sino más bien las industrias de tecnología y el sector de servicios. Como señala Agnew (2005, 68), “en un mundo de rápida circulación económica, el vínculo racional entre los Estados y las fuerzas armadas se ha debilitado, pero aún no se ha cortado”.

En resumen, el mundo del siglo XXI no es el mismo que el de los siglos pasados. No se trata de que nos encontremos en medio de lo que sería ya una eterna transición, que vendría produciéndose desde 1973 -o, al menos, desde 1989-, a la espera de un nuevo hegemon. El orden geopolítico contemporáneo se comprende mejor si no se busca un hegemon.

Recapitulación y conclusión

Primero. El horror de la extinción de la especie, el “especiecidio”⁹ causado por los medios modernos de destrucción masiva del que hablaba Galtung, no nos puede hacer olvidar que la principal fuente de muertes prematuras en el mundo no es la violencia directa. La violencia estructural sigue siendo, más de cinco siglos después de que se comenzara a expandir la actual formación social, la principal causa de muerte.¹⁰ Ello está asociado con el desarrollo desigual estructural, característica crucial del sistema-mundo moderno, tal y como

9 Los medios modernos de destrucción masiva, “en sus últimas consecuencias, son armas *omnicidas*” (Galtung 1984, 15), es decir, que provocan el exterminio de los seres humanos y sus asentamientos (genocidio), de sus estructuras sociales y culturales (sociocidio) y de los sistemas físicos y biológicos en el planeta (ecocidio), o quizás, incluso, de parte del universo (cosmocidio).

10 Mil millones de muertos por infraalimentación, calculados en el primer semestre del 2009, es una de las cifras que se barajan a partir de datos de la FAO (Tortosa 2010, 50).

han mostrado Wallerstein y otros dentro del análisis de sistemas-mundo. Esa es una gran aportación teórica al estudio de la geografía de la violencia y la muerte prematura.

Segundo. Si no consideramos las estructuras como rígidos marcos que determinan la acción social, y las pensamos más como pautas de comportamiento “solidificadas”, que se pueden modificar en el transcurso del tiempo, las guerras globales que sellan los cambios de ciclo son solo un escenario posible, no una condena segura. Los órdenes geopolíticos no son simétricamente cartesianos. Por supuesto, hoy día la situación es más alarmante porque sería la primera vez en una guerra global que los contendientes principales tengan la capacidad (nuclear) de destruir toda la vida sobre el planeta. Eso debe conducir a una renovada lucha por la desnuclearización y la paz en el planeta. Pero esta es ya otra cuestión.

Tercero. La política de escala articula lo local con lo internacional y lo nacional. Los cambios de escala no se hacen entre conjuntos espaciales desconectados, sino que están transversalmente conectados. Pero ni siquiera la jerarquía de la escala es respetada en los espacios de agencia. La acción local no responde exclusivamente a hechos y factores locales, sino que puede responder a políticas o legislaciones nacionales. Incluso, a veces se saltan varios niveles y lo local se relaciona de manera directa con lo global (Flint 2006, 11 y ss.). La escala global no lo determina todo, ni siquiera en última instancia. Las potencias pueden dejar de ser hegemónicas por efecto de causas locales y nacionales, no necesariamente porque las aparte una nueva potencia.

Cuarto. No hay una pauta general de explicación para todas las guerras, ni siquiera para todas las guerras que se producen en la economíamundo capitalista, o para las guerras

mundiales. La afirmación, obvia para la mayor parte de los estudiosos, debe establecerse como punto de partida para evitar explicaciones mecanicistas. En ese sentido, se producen “constelaciones belicistas”,¹¹ con diferentes factores que han de ser interpretados en el contexto de los cambios que ocurren en el modo de guerra prevalente en el sistema mundial. Por otro lado, posiblemente haya que establecer diferencias importantes entre las guerras, según su alcance espacial. Pueden situarse los dos extremos en aquellas guerras de clase, pero también entre pueblos, que se producen dentro de los mismos Estados, y en las guerras globales derivadas de la lógica geopolítica del capitalismo. El alcance de las diferentes estructuras de la acción es diferente en cada caso.

Bibliografía

- Agnew, John. 2003. *Geopolitics: Re-Visioning World Politics*. Londres: Routledge.
- Agnew, John. 2005. *Hegemony: The New Shape of Global Power*. Philadelphia: Temple University Press.
- Agnew, John. 2019. “Low Geopolitics and “Realta Effettuale””. *Rivista geografica italiana* 126 (4): 198-203.
- Agnew, John. 2020. “Immanuel Wallerstein, the ‘Modern World-System,’ and Radical Human Geography”. *Human Geography* 14 (1): 17-30.
doi.org/10.1177/1942778620974056
- Agnew, John, y Stuart Corbridge. 1995. *Mastering Space: Hegemony, Territory and International Political Economy*. Londres/ Nueva York: Routledge.

¹¹ En otra oportunidad (Cairo 2002), desarrollé el concepto de “constelación belicista”. Parte de los argumentos empleados aquí se encontraban ya allí.

- Cairo, Heriberto. 2002. "El retorno de la geopolítica: nuevos y viejos conflictos bélicos". *Sociedad y Utopía: Revista de Ciencias Sociales* 19: 201-228.
- Cairo, Heriberto. 2018. *Las guerras "virtuosas" de George W. Bush*. Madrid: Trama Editorial.
- Chase-Dunn, Christopher, y Hiroko Inoue. 2017. "Problems of Peaceful Change: Interregnum, Deglobalization and the Evolution of Global Governance". *IROWS Working Paper* 117. <https://bit.ly/2ROHGyA>
- Chase-Dunn, Christopher, y Dmytro Khutkyy. 2015. "The Evolution of Geopolitics and Imperialism in Interpolity Systems". *IROWS Working Paper* 93. <https://bit.ly/33HiBIg>
- Dalby, Simon. 1990. *Creating the Second Cold War*. Londres: Pinter.
- Denemark, Robert A. 2018. "Nuclear War in the Rivalry Phase of the Modern World-System". *Journal of World-Systems Research* 24 (2): 349-371.
- Doel, Marcus A. 2017. *Geographies of Violence*. Londres: SAGE.
- Flint, Colin. 2006. *Introduction to Geopolitics*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Galtung, Johan. 1969. "Violence, Peace and Peace Research". *Journal of Peace Research* 6: 167-191.
- Galtung, Johan. 1984. *There are Alternatives!* Nottingham: Spokeman.
- Galtung, Johan. 1985. "Twenty-five Years of Peace Research: Ten Challenges and Some Responses". *Journal of Peace Research* 22: 141-158.
- Giddens, Anthony. 1981. *A Contemporary Critique of Historical Materialism. Vol. 1 Power, Property and The State*. Londres: Macmillan.
- Giddens, Anthony. 1987. *The Nation-State and Violence. Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism*. Berkeley: University of California Press.
- Gramsci, Antonio. 2014. "Passato e presente. Contro il bizantinismo", <https://bit.ly/3npSGhq>
- Harvey, David. 1985. "The Geopolitics of Capitalism". En *Social Relations and Spatial Structures*, editado por Derek Gregory y John Urry, 128-163. Londres: Macmillan.
- Harvey, David. 2001. *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. Londres/Nueva York: Routledge.
- Johnson, Chalmer. 2010. *Dismantling the Empire: America's Last Best Hope*. Nueva York: Metropolitan Books.
- Johnston, Ronald J., John O'Loughlin y Peter J. Taylor. 1987. "The Geography of Violence and Premature Death: A World-Systems Approach". En *The Quest for Peace*, editado por R. Varynen, D. Senghaas, y C. Schmidt, 241-259. Londres: SAGE.
- Kaldor, Mary. 1982. "Warfare and Capitalism". En *Exterminism and Cold War*, editado por Edward Palmer Thompson, 261-288. Londres: New Left Books/Verso.
- Mecklin, John. 2018. "It is 2 Minutes to Midnight. 2018 Doomsday Clock Statement". *Bulletin of the Atomic Scientists*. <https://bit.ly/2SxJRqr>
- Mecklin, John. 2020. "It is 100 Seconds to Midnight. 2020 Doomsday Clock Statement". *Bulletin of the Atomic Scientists*. <https://bit.ly/3bjLdvA>
- Modelski, George. 1987. *Long Cycles in World Politics*. Seattle: University of Washington Press.
- Rabinowitch, Eugene. 1953. "The Narrowing Way". *Bulletin of Atomic Scientists* 1953: 294-304. <https://bit.ly/2RLtQwX>
- Taylor, Peter J., y Colin Flint. 2000. *Political Geography: World-Economy, Nation-State and Locality*. Londres: Longman.

- The Bulletin. 2021. "The Doomsday Clock. A Timeline of Conflict, Culture, and Change", <https://bit.ly/3hlR0oo>
- Tortosa, José María. 2010. "Las nuevas violencias en la crisis global". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 36: 41-52.
- Wallerstein, Immanuel. 1984. *The Politics of the World-Economy: The States, the Movements, and the Civilizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel. 1988. *El capitalismo histórico*. México: Siglo XXI.
- Wallerstein, Immanuel. 2008. "The Depression: A Long-Term View". *Commentary* 243. <https://bit.ly/3niQqbT>
- White House. 2017. *National Security Strategy of the United States*. Washington, D. C.: The White House. <http://bit.ly/2OFNhT9>

Los espacios vitales del sur argentino: el Atlántico Sur y el futuro de la Antártida

The Vital Spaces of the Argentine South: The South Atlantic and the Future of Antarctica

Camilo Gioffreda¹

Recibido: 10 de agosto de 2020

Aceptado: 17 de febrero de 2021

Publicado: 3 de mayo de 2021

Resumen

Este artículo analiza el escenario estratégico del Atlántico Suroccidental Austral como un área de conflictos actuales y potenciales que debe enfrentar la República Argentina. Se parte de la influencia de los grandes poderes sobre ese espacio marítimo, para reflexionar luego sobre el rol que puede ejercer la isla de los Estados como plataforma de proyección a Malvinas y la Antártida. Por último, se abordan los hechos portadores de futuro que advierten un claro escenario de competencia por el continente blanco, de cara a las próximas décadas. Se presenta un análisis cualitativo, de tipo descriptivo y explicativo, basado en la revisión de fuentes bibliográficas, documentos oficiales de Estado y artículos periodísticos. Se concluye que Argentina está muy lejos de mantener una soberanía plena y un verdadero territorio nacional efectivo sobre el mapa que presenta y define como bicontinental.

Palabras clave: Antártida; Atlántico Sur; geopolítica; Islas Malvinas; República Argentina

Abstract

This article analyzes the strategic scenario of the South West Atlantic as an area of current and potential conflicts that the Argentine Republic must face. In the first place, we address the influence of the great powers over this maritime space. In the second place, the role that the Island of the States can exercise as a platform of projection to Malvinas and Antarctica. Finally, we discuss future-oriented facts that point to a clear scenario of competition for the white continent in the coming decades. We present an analysis of descriptive and explanatory type, with a qualitative approach, based on the revision of bibliographic sources, official documents and journalistic articles. We conclude that Argentina is very far to maintain full sovereignty and a truly effective national territory over the map that the country presents and defines as bicontinental.

Keywords: Antarctica; Argentina Republic; Geopolitics; Islas Malvinas; South Atlantic

¹ Universidad de Buenos Aires, Argentina, camilgioffreda@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-5442-1607



Introducción

En junio de 2020, la administración de Alberto Fernández difundió un nuevo mapa de la República Argentina (mapa 1). En él se reivindica un país “oceánico y bicontinental”, cuyo límite exterior de la plataforma continental va más allá de las 200 millas marinas. El mapa había sido aprobado previamente por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas en el año 2016, luego de un arduo trabajo científico que buscó reubicar el límite exterior de la plataforma continental. Es el establecido para utilizar de manera obligatoria en todos los niveles del sistema educativo, y refleja el modo en que se autodefine Argentina en relación con su territorio nacional efectivo.

Si miramos el escenario global y las relaciones de poder que atraviesan el Atlántico Sur, podemos reconocer fácilmente que el mapa que presenta Argentina se encuentra en las antípodas de lo que ocurre en la realidad. En la etapa cercana a la culminación de la Guerra de las Malvinas, era frecuente advertir el abordaje de este espacio marítimo en relación con el conflicto del Atlántico Sur (Fraga 1983). En un período posterior, el análisis estuvo ligado a la finalización del conflicto este-oeste y, en consecuencia, a la baja relevancia estratégica que el área tenía para los grandes poderes (Coutau-Bégarie 1988).

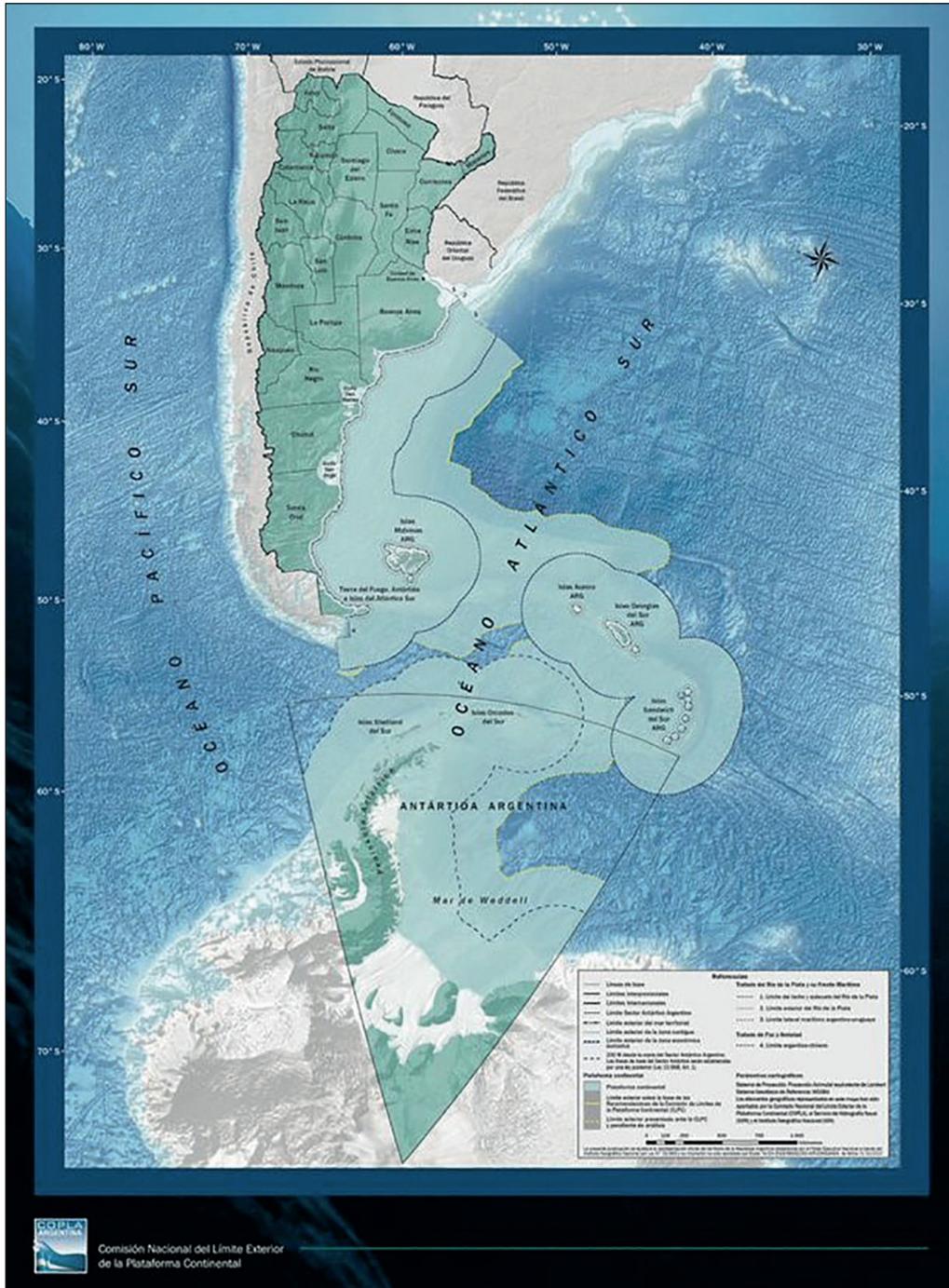
Sin embargo, en el presente, cada vez son más las investigaciones que documentan el retorno de una vigorosa actualidad del Atlántico Sur, como consecuencia del cambio en la distribución del poder mundial, por el ascenso de China y la declinación relativa de Estados Unidos (Abdenur y Souza Neto 2013; Eissa 2013; Altieri 2018). Si bien es cierto que la Estrategia de Seguridad Nacio-

nal (ESN) aún le asigna un rol periférico al Atlántico Sur, cabe esperar que, ante la emergencia de un nuevo ordenamiento mundial, se termine por trasladar el conflicto hacia la región del Cono Sur.

Con base en lo anterior, este artículo tiene el objetivo de redefinir el mapa presentado por Argentina (mapa 1), para introducir una mirada geopolítica que advierta cuáles son aquellas áreas del Atlántico Sur sobre las cuales el país aún no cuenta con plena soberanía. Realizamos un análisis descriptivo y explicativo, con un abordaje cualitativo, a partir de la revisión de fuentes bibliográficas, documentos oficiales y artículos periódicos.

Estructuramos el artículo en tres secciones. En la primera, repasamos brevemente la ubicación espacial para abordar el Atlántico Sur; luego, su situación estratégica. Analizamos las proyecciones de las esferas de influencia de los grandes poderes y, principalmente, del actor que hegemoniza esta zona geoestratégica: Reino Unido. En la segunda sección, abordamos la situación geopolítica particular de Argentina y el rol que podrían ejercer Ushuaia y la Isla de los Estados como plataformas de proyección hacia la Antártida y el Atlántico, respectivamente. En la tercera sección, reflexionamos sobre el futuro del continente blanco como un eventual campo de la batalla que tendrá lugar en las próximas décadas. Para ello, nos centramos en el abordaje de hechos portadores de futuro, los cuales advierten que se avecina un claro escenario de competencia por este territorio. Finalmente, en las conclusiones reflexionamos sobre cuán lejos se encuentra Argentina de tener una soberanía plena sobre el territorio y los espacios marítimos circundantes, en relación con su mapa bicontinental.

Mapa 1. Mapa bicontinental de la República Argentina



Fuente: República Argentina 2020.

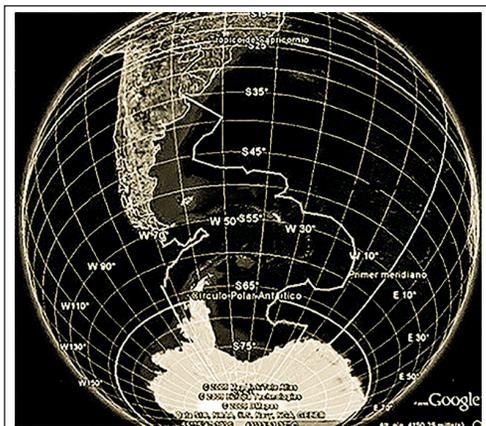
Encuadre geoestratégico del Atlántico Sur

Ubicación espacial

Existen diversas cosmovisiones acerca de los alcances de este espacio marítimo. Las concepciones más clásicas están basadas en los criterios geográficos, con los siguientes límites: al norte con la línea del Ecuador; al oeste con el litoral sudamericano y el meridiano del cabo de Hornos; al este con las costas africanas y el meridiano del cabo de la Agujas y al sur con la Antártida. Sin embargo, Coutau-Bégarie (1988) destaca la existencia de nuevas alternativas sobre las formas de entender el encuadre geoestratégico del Atlántico Sur, principalmente entre las fronteras septentrionales y meridionales.

El objeto particular de nuestro análisis es el denominado Océano Atlántico Suroccidental Austral, esto es, el área de soberanía que reflejan los mapas de Argentina junto con sus áreas de influencia (mapa 2). En ese sentido, nuestra delimitación será desde la Antártida al

Mapa 2. Ubicación del Atlántico Suroccidental Austral



Fuente: Google Earth en Magnani 2020.

sur (entre el paralelo de 60°S y el Polo Sur a los 90°S); al oeste, por las costas sudamericanas y el meridiano del cabo de Hornos; al norte, por el estuario del río de la Plata y al este, por el mar Argentino, extendido hasta las 350 millas junto con el Arco de las Antillas Australes.

El corrimiento del eje geoestratégico global del Atlántico al Pacífico es una realidad difícil de negar. La declinación tuvo origen a finales del siglo XIX, con la inauguración del Canal de Suez, un duro golpe a la ruta del Cabo. A esto se sumó la apertura del canal de Panamá, en 1914, que terminó asestando un golpe parecido a la ruta a través de Hornos. Así, el Atlántico Sur terminó siendo un océano excéntrico y alejado de los principales conflictos que atraviesa el tablero mundial.

Sin embargo, el paso del mundo unipolar hegemónico de la década de 1990 a uno en plena transición abrió el juego a un sinfín de debates respecto al nuevo ordenamiento mundial. Solo por mencionar algunas corrientes de pensamiento, podemos enumerar la propuesta de Haass (2008), con su lógica de un mundo apolar; la idea de un mundo multipolar cerrado regionalmente y competitivo, sostenida por Schweller (1999); uno multipolar abierto, basado en instituciones (Ikemberry 2001); un orden unimultipolar (Huntington 1999) o incluso el camino hacia el retorno de la bipolaridad (De Santibáñez 2020).

El Atlántico Sur continúa siendo un área geopolítica de baja prioridad estratégica, comparado con la importancia que la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de Estados Unidos le atribuye al Asia-Pacífico o Medio Oriente. También es cierto que esa circunstancia ha generado las condiciones necesarias para que potencias revisionistas como China y Rusia busquen incluir el Atlántico Sur en

su área de influencia. Incluso, ambos Estados han demostrado tener un fuerte interés por la Antártida, y han desplegado bases y equipos muy importantes en la zona. La presencia de Rusia tiene raíces profundas, ya que es uno de los Estados signatarios originales del Tratado Antártico. En lo que refiere a China, vemos un lento pero firme avance en la misma dirección.

Incluso aunque China no tenga la intención de dominar el Atlántico Sur, ya ha contribuido a redefinir la región como espacio geoestratégico, y se ha convertido en una fuerza que debería entrar en los cálculos de otros actores políticos de la zona (Abdenur y De Souza Neto 2013, 171).

Aunque podemos argumentar que desde esta óptica aún no se advierte una iniciativa concreta de proyección de poder militar, sí lo hace a través de inversiones y préstamos estatales (Llenderozas 2018). Como resultado, China ha desplazado a Brasil y se ha convertido en el principal socio comercial de Argentina, avanzando cada vez con más determinación. Muestra de ello es una instalación de exploración espacial en el territorio de Neuquén, y el aumento exponencial de inversiones en materia de energía (la más relevante, el proceso de construcción de la Central Nuclear Atucha IV). La región antártica también ha emergido como un espacio de gran relevancia para China. Ello se advierte a partir del año 2005, con la modernización de sus dos primeras bases y la instalación de un tercer campamento (la base Kunlun), ubicado estratégicamente para recibir, enviar e interceptar señales de satélite. A esto se suma el establecimiento de una cuarta base en el año 2014, y el proceso de construcción de una quinta en los próximos años.

Esas cuestiones hacen de China un nuevo competidor para las potencias rectoras y statuquistas del Atlántico Sur. Así lo manifestó de manera explícita la ESN de Estados Unidos, durante la administración Trump: “Potencias revisionistas, como China y Rusia, utilizan la tecnología, la propaganda y la coerción para imponer un mundo que representa la antítesis de nuestros intereses y valores” (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2017, 2).

Tampoco podemos perder de vista que Gran Bretaña no ha abandonado sus aspiraciones de mantenerse como una potencia naval; ese continúa siendo su eje fundamental en las estrategias de defensa y política exterior. Manteniendo un alineamiento irrenunciable con Estados Unidos, representa un miembro statuquista del sistema internacional, que apoya, ejerce y comparte la distribución de poder actual (Altieri 2018). Si añadimos las recientes creaciones de Áreas Marítimas Protegidas, no sorprende que el conjunto de posiciones de ultramar que domina Reino Unido en el Atlántico (Gibraltar, Ascensión, Santa Elena, Tristán de Acuña, Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur) no solo cumplen la función de ser “portaviones” naturales, sino que tienen gran relevancia estratégica para la proyección de la *Organización del Tratado del Atlántico Norte* (OTAN).

La protección de los territorios de ultramar es considerada un punto clave para garantizar su bienestar futuro. Así lo establecen los documentos oficiales ingleses, como se puede advertir en el Libro Blanco de los Territorios de Ultramar, de junio de 2012.

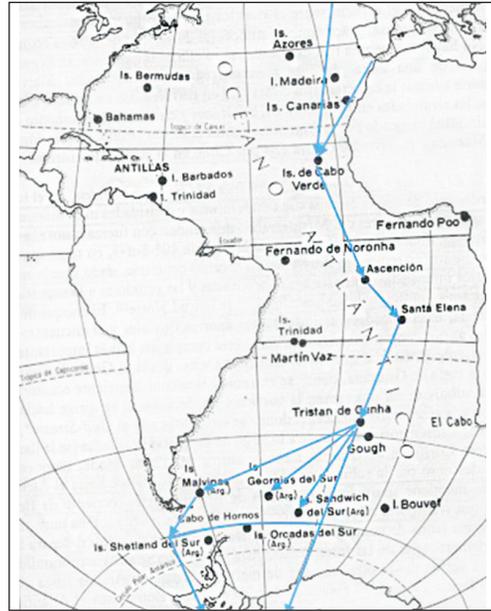
En el Atlántico Sur los territorios de ultramar forman un sistema regional que ofrece nuevas oportunidades estratégicas y

económicas para el futuro, incluso respecto a Georgia del Sur y las Islas Sándwich del Sur y los Territorios Antárticos donde estas oportunidades son consistentes con nuestras obligaciones internacionales dentro del Sistema del Tratado Antártico (Foreign and Commonwealth Office 2012, 85).

Continuaremos asegurando nuestra soberanía sobre los territorios de ultramar (...) En el Atlántico Sur las fuerzas británicas mantendrán una postura militar defensiva para defender las Malvinas. No habrá debilitamiento de la resolución del gobierno (Foreign and Commonwealth Office 2012, 22).

Estos territorios cumplen dos funciones. La primera es asegurar un cinturón de seguridad, junto con canales de abastecimiento y comunicación que legitimen el reclamo territorial sobre el continente antártico. La segunda es garantizar el despliegue de estrategias Anti- Acceso y Negación de Área (A2/NA) de manera efectiva alrededor de las zonas en disputa con respecto a la República Argentina. Como señala Battaleme (2015), ese tipo de estrategias buscan limitar la libertad de movimiento de un competidor en espacios cercanos o contiguos al área de interés propia. A pesar de que no necesariamente implican proyectar poder, sí pretenden ocasionar una interrupción sostenida de las operaciones militares de un adversario o, en algún momento, incrementar sus costos de manera sensible. Esto, a su vez, permite la explotación exclusiva de recursos en un área determinada. Además, le proporciona a Reino Unido la capacidad de controlar, limitar y negar el acceso a ciertas áreas del Atlántico Sur y que, como resultado, sea prácticamente imposible para Argentina acercarse a las islas Malvinas y sus áreas contiguas sin que exista una detección, monitoreo y eventual interceptación (mapa 3).

Mapa 3. Proyección de la esfera de influencia de Reino Unido sobre el Atlántico



Fuente: Coutau-Bégarie 1988.

Cabe destacar que, si bien Reino Unido hegemoniza su poder en el Atlántico Sur, es su socio, Estados Unidos, quien tiene la capacidad de proyectar la fuerza sobre él. No solo porque América Latina -junto con sus espacios marítimos- es su área natural de influencia, sino porque es la única unidad política del mundo capaz de desplegar 11 portaviones activos. Ello les permite desplazarse sobre casi el 70 % de la superficie del planeta, con gran velocidad estratégica; sostenerse en posiciones favorables por largos períodos de tiempo y maniobrar para mantenerse fuera del alcance del enemigo (Imperiale 2015). La proyección talasocrática se puede ver en su Estrategia Cooperativa para el Poder Marítimo del siglo XXI. En ella se destacan las cinco principales funciones de su armada: a) acceso a todos los dominios, b) disuasión, c) control del mar, d) proyección de poder y e) seguridad marítima en el Atlántico Sur (US Navy 2015).

Uno de los hechos más relevantes fue el que tuvo lugar en junio de 2020. Casi al mismo tiempo que Argentina presentaba su mapa bicontinental, el *establishment* norteamericano publicó un memorándum para “salvaguardar los intereses nacionales de los Estados Unidos en el Ártico y la Antártida” (The White House 2020). Como hemos visto, dada la creciente actividad de China en la región, el potencial escenario de competencia en el Atlántico Sur se vislumbra cada vez con más fuerza.

El hegemon de Occidente centró su documento en tres niveles. En el primero se hace referencia a un ambicioso programa de navíos, pues apunta a contar con una flota del tamaño adecuado para sus intereses. En el segundo se incluye una variable temporal, cuestión que no debe pasar inadvertida para las áreas de inteligencia argentina: “Una flota de seguridad polar lista, competente y disponible, operacionalmente testeada y con capacidad completa para ser desplegada hacia el año fiscal 2029” (The White House 2020, 1). En el tercer lugar, el Memorandum contempla la posibilidad de que dicha flota opere tanto desde bases antárticas propias como internacionales: “Identificación y evaluación de al menos dos locaciones para bases óptimas que pueda utilizar Estados Unidos, y de al menos dos locaciones para bases internacionales” (The White House 2020, 1).

En suma, podemos deducir que, respecto a las responsabilidades compartidas entre aliados y socios, Estados Unidos se presenta en el Atlántico Sur como potencia marítima dominante. Por su parte, Reino Unido constituye un eje fundamental en las estrategias de defensa. Esto se debe a que, como hemos visto, proporciona un conjunto de posiciones de ultramar de relevancia para la OTAN, y patrulla

la seguridad de las líneas de comunicación y comercio en esa área, de manera subsidiaria a Estados Unidos (Altieri 2018).

Escenario geopolítico argentino

Luego de reconocer la influencia y los intereses de los grandes poderes en el Atlántico Sur-occidental Austral, estamos en condiciones de considerar los posibles márgenes de manobra de la República Argentina en relación con su posición geopolítica relativa en el tablero mundial. Si observamos el mapa 1, con sus distancias y espacios geográficos, no debería sorprendernos que la provincia de Tierra del Fuego represente el punto medio del territorio nacional. Este escenario deriva en la exigencia de materializar los esfuerzos necesarios para ejercer desde allí el control del amplio espacio marítimo que supone el ejercicio de la soberanía nacional. La clave de ese proceso, como señaló en una entrevista Bartolomé (Infobae 2019), está dada por la posibilidad de generar instalaciones permanentes y de cierta importancia en la isla de los Estados.

La isla es la última extensión continental de la Cordillera de los Andes, antes de hundirse en el Atlántico Sur, para volver a emerger en el Arco de las Antillas Australes y finalmente culminar en el extremo de la Península Antártica. Eso la convierte en una retaguardia natural del continente blanco, sin dejar de ser el punto más próximo de Argentina con respecto a Malvinas. Podemos ubicar el faro de San Juan de Salvamento a tan solo 544 km de Puerto Argentino y a poco más de 1000 km de la Base Marambio. En el mapa 4 advertimos las distancias relativas entre las principales ciudades más australes de Argentina, las islas Malvinas y la Antártida.

Mapa 4. Distancias de la Argentina continental respecto a Malvinas y la Antártida



Fuente: elaboración propia.

A pesar de que resulta evidente la proximidad de la isla de los Estados a Malvinas y la Antártida -y que este espacio debería representar un asentamiento militar de importancia-, en la actualidad no es más que uno de los vacíos anecuménicos más grandes de Argentina. Marini (1985) definió las regiones anecuménicas como zonas excesivamente inhóspitas y con mínimas posibilidades de asentamientos humanos masivos, determinadas por altas cumbres (como una cordillera), grandes desiertos (como el Sahara) o abundante vegetación (como el Amazonas). En ese sentido, aunque la isla de los Estados mantiene condiciones meteorológicas adversas, no se puede dejar de reconocer que -a excepción de la Península Antártica- representa el único fiordo natural del Atlántico Sur cuyo territorio nacional efectivo le pertenece a Argentina.

Sobre esta línea de pensamiento, debe decirse que la estrecha entrada costera de mar formada por la acción de los glaciares genera las condiciones necesarias para constituirse en refugio natural de una flota de fuerzas submarinas, capacidades que son propias de las estrategias A2/NA. Por ende, Battaleme (2015, 21) apuesta por esa capacidad para la República Argentina:

La necesidad de poseer una consistente capacidad de acción submarina y antisubmarina que ponga presión sobre aquellas líneas de comunicación navales que afecten directamente el interés nacional, será central en los próximos años, ya que puede servir como una carta más de consideración frente a un oponente con lógicas de acción unilaterales.

Luego de la tragedia del ARA San Juan, más temprano que tarde Argentina deberá plantearse seriamente la opción de recuperar esa capacidad, si es que tiene un verdadero interés por salvaguardar sus intereses estratégicos en el Atlántico Sur. Bartolomé ha propuesto que todo el dispositivo antártico –incluyendo el rompehielos Irizar y el buque polar que está en proceso de ser adquirido– sean apostados en Ushuaia (Infobae 2019). Partiendo de la misma lógica, sería lícito pensar en hacer lo propio con el Comando de la Fuerzas de Submarinos, apostado en Mar del Plata, aprovechando los beneficios naturales que ofrece la geografía más austral del país. El camino hacia las estrategias A2/NA parece ser el más viable, de cara a los conflictos que se avecinan a partir del 2030.

Con las estrategias A2/NA se resuelven los problemas inmediatos que representa la proyección de poder, al mismo tiempo que se puede empezar a generar un espacio relativamente libre de intrusiones competitivas. De esta forma aun cuando –en un período de globalización– las líneas de comunicación navales o aéreas pueden ser protegidas mediante estrategias cooperativas, permiten a quienes tienen capacidades A2/NA reservarse la protección unilateral –de ser necesario– de sus líneas de comunicación frente a un cambio en la situación internacional (Battaleme 2015, 16).

En la actualidad, se han presentado algunas propuestas respecto a la posibilidad de reforzar posiciones en la isla de los Estados. Entre ellas, podemos mencionar la iniciativa de Bertotto (2014), quien ha sostenido la posibilidad de instalar un Sistema de Control Geovial (marítimo y aéreo) bajo jurisdicción de la Armada Argentina, con base en la isla Observatorio. Esta última es la mayor de las

islas que integran el archipiélago y, como tal, genera las condiciones necesarias para ejercer una soberanía responsable, junto a la preservación y supervisión de los recursos naturales estratégicos de la navegación naval y aérea de la zona. Para el autor, el terreno de la isla genera buenas condiciones para el montaje de antenas y repetidoras, al igual que inmejorables condiciones de observación lateral y excelentes recursos de supervivencia. Todo esto sin mencionar que se encontraría sobre la ubicación más próxima a los mayores dilemas de seguridad que mantiene el país en el mediano y largo plazo. Battaleme (2015, 21-22) advierte lo siguiente:

La activación de capacidades tanto de vigilancia en materia de radares terrestres, así como de las capacidades de alerta aérea temprana, y la posibilidad de operar en el terreno de la detección de señales sería un salto cualitativo para el esquema de defensa defensivo que la República Argentina ha decidido tener como doctrina militar.

A pesar de esos esfuerzos intelectuales, y de considerar a la isla de los Estados como un accidente geográfico de relevancia para el país, hoy solo se encuentra habitada por cuatro efectivos de la Armada Argentina. Estos son relevados de sus puestos de vigilancia y control de tránsito marítimo (Puerto Parry) cada 45 días, lo que termina dificultando enormemente el ejercicio de la soberanía frente a los conflictos latentes en esa área del Atlántico y el escenario antártico. Altieri (2017) destaca que, aunque Argentina tiene un interés histórico y estratégico por el Atlántico Sur, en la actualidad no es ningún poder naval ni está desarrollando acciones que le permitan convertirse en uno. Más allá de sus iniciativas diplomáticas, de la ampliación de los límites

marítimos y las reclamaciones respecto de la soberanía de las islas Malvinas, no se han ejecutado otras acciones tendientes a buscar algún grado de control del mar en la zona. Tampoco se han realizado las inversiones para desarrollar esas características en el futuro.

No se advierten iniciativas concretas por parte de Argentina para proyectarse en el Atlántico Sur. Sin embargo, esto no significa que sea un país irrelevante en el área. Koutoudjian (2011, 25) sostiene que el mar y la plataforma continental del país constituyen una “verdadera provincia marítima”.

Es el glacis defensivo del centro-sur de la Argentina, especialmente del principal núcleo geoeconómico y político del país situado en el Estuario del Plata y la gran península patagónica. El Mar Argentino, en el Atlántico Sud-Occidental es el nexo de proyección hacia la Antártida. Además, en el centro geográfico de nuestro mar, están situadas las Islas Malvinas, con su extensión jurídico-administrativa hacia las Georgias del Sur y las Sándwich del Sur, que configuran el principal problema geopolítico estratégico de la República Argentina (Koutoudjian 2011, 25).

Destaca Altieri (2017) que, si bien Argentina no es un jugador geoestratégico, dado que no ha demostrado aspiraciones concretas de convertirse en un gran poder marítimo, sí es un pivó en el Atlántico Sur. Esto es, un “Estado cuya importancia se deriva no de su poder y de sus motivaciones sino más bien de su situación geográfica sensible y de las consecuencias que su condición de potencial vulnerabilidad provoca en el comportamiento de los jugadores geoestratégicos” (Brzezinski 1997, 48). La posición de pivó de Argentina está determinada por una geografía con capacidad de definir las condiciones de acceso y negación

de área a jugadores estratégicos significativos, así como redoblar sus esfuerzos para explotar determinados recursos.

En ese sentido, si Argentina modifica su racionalidad, un eventual reposicionamiento de sus capacidades navales en Ushuaia -como línea de proyección a la Antártida- y en la ciudad de Río Grande -como proyección al Atlántico- subsidiado a su vez por la isla de los Estados -nexo entre ambas- podría impulsar un proceso de cohesión espacial que genere las fuerzas centrípetas necesarias para aumentar su margen de maniobra y avanzar sobre su reterritorialidad y proyección naval. En suma, como establece Witker (2012), ir situando piezas con antelación forma parte de las configuraciones geopolíticas que se avicinan. El Atlántico Sur y la Antártida tendrán una gravitación con claras líneas de interdependencia.

El futuro de la Antártida

En los estudios prospectivos, existen tres formas de abordar el futuro. La primera lo entiende como un fenómeno predeterminado, exógeno al hombre, y sin que exista posibilidad de influir o cambiar el curso de los acontecimientos. La segunda lo concibe como porvenir, relacionado con una situación que está por suceder y podemos imaginar. La tercera posibilidad está dada por aquellas cosmovisiones que ven al futuro como un devenir (Giavedoni Pita 2014). Los Estados pueden plantearse escenarios probables, posibles y deseables a partir de las acciones del presente. Precisamente, en esta última línea de pensamiento se centra nuestro análisis, por considerar que el futuro no existe, sino que se construye con nuestras decisiones.

Siguiendo esa lógica, si bien es cierto que el *statu quo* basado en la cooperación del continente blanco está atado al Tratado Antártico, firmado en 1959, también es lícito pensar que el comportamiento de otros actores estatales en dicha área permite reconocer hechos portadores de futuro, que nos obligan a pensar posibles escenarios de competencia.² Eissa (2013) sostiene que la región debe construir una “postura estratégica defensiva regional”. Uno de sus ítems debe considerar al Atlántico Sur como escenario de empleo del instrumento militar, no solo por la presencia de la potencia militar extranjera que ocupa las islas Malvinas, sino por su proyección hacia el continente antártico. “Con respecto a este último aspecto, tampoco debe descartarse que el Tratado Antártico sea abandonado y que se inicie una carrera por los recursos en ese continente” (Eissa 2013, 59). Battaleme (2018, 24) arriba a conclusiones similares, luego de desarrollar su propia proyección de escenario:

Para el año 2040 todos los países que tienen intereses en este territorio comienzan a incrementar su presencia naval y aérea, y aun cuando hacen un esfuerzo por mantenerla desmilitarizada, son cada vez más los reportes que señalan que la infraestructura existente se amplía y en esas ampliaciones comienzan a existir indicios de fuerzas militares encubiertas.

¿Cuáles son los principales sucesos actuales que nos impulsan a pensar en estos escenarios? Hemos identificado cuatro hechos relevantes, que analizamos a continuación.

² Incluso desde la génesis del Tratado Antártico podemos advertir un germen de competencia futura. Herring Bazo (2020) argumenta que Estados Unidos y la Unión Soviética fueron los precursores del establecimiento de un tratado, precisamente porque llegaron tarde a la colonización de la región. De materializar su implementación, podrían cubrir márgenes de maniobra para garantizar un acceso legítimo en el futuro.

a. El cambio en la distribución del poder global

El tablero mundial está cambiado drásticamente. El ascenso de los polos revisionistas en la región Asia-Pacífico y la creciente determinación de China por proyectarse hacia el continente blanco ponen en alerta a los grandes poderes de Occidente. Como hemos visto, a medida que se involucran más Estados, las discrepancias se multiplican y la conceptualización geopolítica de la Antártida se vuelve aún más compleja y turbulenta.

En un mundo donde los recursos escasean, una de las cuestiones que más preocupa a las potencias es la competencia por los accesos. Teniendo en cuenta la colosal población China y la necesidad de mantener sus ritmos actuales de desarrollo económico e industrial, cabe especular que el gigante asiático esté asegurando su posicionamiento en la Antártida con el fin de que esta sea explotada en el futuro. Precisamente, en el año 2048, cuando los protocolos sobre los recursos naturales sean revisados.

Entre los movimientos tácticos de cara al futuro se advierte la quinta base, que se construirá para 2022 en el área del mar de Ross. Ese establecimiento se relaciona con los grandes bancos de peces que habitan la zona. Los estudios suponen que su fondo marino podría albergar una gran cantidad de recursos estratégicos. A ello se suma la mencionada estación de Kunlun, ubicada en el punto más alto del continente -a más de 4000 metros sobre el nivel del mar- muy próximo al núcleo del Polo Sur y a la estación norteamericana Amundsen-Scott.

También hay que destacar el considerable aumento del turismo. Después de Estados Unidos, China es el segundo Estado que lleva más viajeros a la Antártida. Herring Bazo (2020) advierte que en diciembre de 2017 tuvo lugar el primer vuelo comercial con turistas de China

a la Antártida. La demanda es tan alta que los llevó a construir el primer aeropuerto permanente en el continente, a fin de obtener la independencia de las instalaciones rusas, que debían utilizar con autorización previa.

b. Ejercicios unilaterales de Reino Unido en el Atlántico Sur

En segundo lugar, no podemos pasar por alto los periódicos y constantes ejercicios militares unilaterales que realiza Reino Unido en Malvinas, militarizando el Atlántico Sur y vectorizando sus capacidades de proyección hacia la Antártida. En una entrevista, Lourdes Puente argumentó que

Malvinas es más que un espacio en disputa, es la proyección a la Antártida (...) la competencia por los recursos atlánticos y antárticos está latente. Con nuestros vecinos tenemos que trabajar juntos, porque el poder que nos compite es muy superior, en tecnología, sobre todo, pero también y evidentemente en capacidad militar (Zona Militar 2019, 2).

A ello se debe sumar la iniciativa de Reino Unido de crear una “reserva de vida silvestre antártica” sobre un área enorme de la península y el mar de Weddell. Esta cubre una gran franja reclamada por Argentina (The Guardian 2018). A simple vista, no parece ser una amenaza, más aún por tratarse de propuestas basadas en la protección del medio ambiente. Sin embargo, García Sánchez (2018) destaca que resulta curioso que el sector no reclamado de la Antártida no cuente con ninguna zona especialmente protegida ni administrada, cuestión que sí se repite en los restantes sectores del continente. Lo cierto es que quienes promueven estas zonas protegidas son sobre

todo los Estados reclamantes de esos territorios. Eso deja en claro que el empleo de la agenda medioambiental es un elemento más de poder blando dentro del más puro juego del realismo político.

En un área geográfica donde las potencias pugnan por expandir sus esferas de influencia, espacios que no están sujetos al control soberano de ningún Estado cobran un valor estratégico cada vez mayor.

De aquí que amplias regiones como el Ártico y la Antártida están siendo sujetas a una velada carrera en la que se intercala el diplomático discurso de la supuesta neutralidad científica, con la bioprospección para el patentamiento de especies desconocidas y la proyección de zonas de influencia con el asentamiento de nuevas bases antárticas y redes marítimas de aprovisionamiento (Ji 2019, 92).

Este escenario evidencia el argumento de Battaleme (2017) que plantea que en la política exterior de los grandes poderes existe una regla no escrita: aunque actúen esperando lo mejor, en simultáneo se preparan para lo peor. Tal vez, sostiene Witker (2015), una debilidad de Reino Unido es su escasa densidad poblacional en las islas del Atlántico Sur, y la dificultad de ocupar de manera inmediata los espacios vacíos, para garantizar su proyección a la Antártida. Sin embargo, es difícil pensar que esa debilidad no sea advertida por los círculos de decisión política y militar de Londres.

c. Ejercicios combinados en regiones polares y semiantárticas

En tercer lugar, están los ejercicios combinados entre los actores que reclaman soberanía

territorial en las áreas en disputa. Recordemos que Gran Bretaña y Argentina tienen pretensiones sobre el territorio antártico que se sobreponen casi totalmente entre sí, y parcialmente con Chile. Debemos destacar que los lazos de cooperación militar chilena-británica en la actualidad son tan completos, profundos e institucionalizados como los que existen entre Chile y Argentina. Esas acciones van desde operaciones de entrenamiento y adiestramiento en aspectos generales de las Fuerzas Armadas hasta lazos de cooperación en la paradiplomacia.

Podemos nombrar los ejercicios *Cambrian Patrol*, que tienen lugar en zonas semiantárticas y los ejercicios *Snow & Ice Climbing Training*, que se realizan junto a los *Royal Marines* de la *Royal Navy* en las hostiles y extremas regiones del Ártico. Se advierten importantes lazos con las intendencias de las regiones australes de Chile y, de forma privada, con la Universidad Austral del país. Se han desarrollado estrechos vínculos en temas de defensa nacional con el Instituto Antártico Británico y con el Instituto de Investigación Ambiental del Atlántico Sur (Battaleme 2014).

En la lógica de mantener su proyección en el Atlántico Sur, China también se ha involucrado en la región. Firmó con Chile un comité conjunto para utilizar el puerto de Punta Arenas y estimular aún más sus actividades antárticas en 2019. Pese a que Chile ha ratificado su retórica de apoyo a la causa Malvinas, existen profundos niveles de cooperación y confianza entre sus gobiernos locales y la autoridad de las islas Malvinas, certificados con vuelos comerciales y asistencia en programas de suficiencia agrícola.

A esto se deben sumar dos elementos críticos. El primero es que la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile

publicó un documento reciente que propone, entre otras cuestiones, una línea de acción geopolíticamente expansiva: la creación de una base en el punto del Polo Sur (Ipinza Mayor 2018). El segundo es que el Gobierno de Piñera no reconoció la decisión de la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de la ONU, que avaló la proyección de la nueva plataforma continental del país, por considerarla “una declaración unilateral de Argentina” (Dinatale 2020). Se añaden a lo anterior la aprobación de una nueva ley sobre la Antártida que reivindica el mapa bicontinental, y la reciente iniciativa de difundir con mayor determinación su propio mapa que, como vemos, se yuxtapone con las reclamaciones argentinas en el continente blanco (mapa 5).

Mapa 5. El mar de Chile y su reclamación antártica



Fuente: República de Chile 2020.

d. El aumento de la dependencia del mar

Para finalizar, se hace cada vez más evidente que el siglo XXI será una era de retorno al mar, si continúa la tendencia que comenzó en el año 2010. Según un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, desde entonces ha aumentado un 2,5 % la dependencia mundial hacia este recurso (Fosse 2019). Así lo evidencia el aumento de las infraestructuras e inversiones distribuidas en todo el espacio marítimo, que abarcan desde capacidades militares hasta complejos industriales orientados a la extracción de recursos naturales. En los documentos y las declaraciones oficiales de los países de la Unión Europea se aborda ese escenario con el concepto de “economía azul” (Comisión Europea 2012).

Es cada vez más evidente que los Estados están ansiosos por ampliar las expediciones oceánicas que realizan periódicamente a escala global. Una de las más destacadas fue la que desarrolló China en el año 2010. En aquella campaña, el gigante asiático cruzó los océanos Índico, Atlántico y Pacífico. Durante 369 días, recolectaron muestras de rocas y peces y descubrieron 16 nuevos depósitos hidrotermales, de los cuales cinco estaban en el Atlántico Sur (Abdenur y De Souza Neto 2013). El interés científico y la expansiva presencia en la Antártida no hacen más que señalar una creciente toma de conciencia sobre el potencial geoestratégico que tendrá la región en el futuro.

Una de las diferencias de la Antártida respecto al Polo Norte es la existencia de tierra continental. De acuerdo con Sepúlveda (2008), además de China, países como Rusia, Estados Unidos y Reino Unido ya han realizado investigaciones de potenciales ya-

cimientos, y han encontrado petróleo en la plataforma submarina de las dos fragmentaciones antárticas: el mar de Ross y el mar de Weddell. Aunque el planeta parece achicarse cada vez más, se advierten espacios que todavía pueden ser ocupados. Ello refuerza la tesis de Klare (2003): aún falta luchar “la guerra por lo que queda”. Entre los espacios a ocupar, el autor considera la competencia geopolítica por los recursos naturales de áreas como los espacios marítimos, el Ártico y la Antártida, que se terminarán integrando al nuevo ciclo de expansión económica global. En suma, Argentina debe ser muy meticulosa respecto a las decisiones que tome, de cara a los próximos años. Es de esperar que, si las tendencias se exacerbaban, países como Chile y Reino Unido encuentren en el continente blanco un futuro campo de batalla.

Conclusiones

A primera vista, el Atlántico Suroccidental Austral parece ser un área de poca relevancia geoestratégica. Sin embargo, el actual comportamiento de los actores estatales revela una configuración de mayor competencia para los próximos años. En primer lugar, la influencia de los grandes poderes y las discrepancias de intereses entre los actores statuquistas y revisionistas del sistema internacional evidencian sus intenciones de proyectar o mantener sus propias esferas de influencia. En segundo lugar, a pesar de que Argentina no muestra claras intenciones de convertirse en una potencia naval, sigue siendo un actor importante. Por su posición geográfica -conscientemente o no-, es un Estado pivote en la región. En consecuencia, es imperiosa la necesidad de generar una presencia firme y de cierta importancia en

la isla de los Estados, así como evaluar la posibilidad de trasladar el dispositivo antártico a Ushuaia.

Resulta curioso que, a principios del siglo XIX, en su libro *El faro del fin del mundo*, Julio Verne presentaba lo que entonces parecía una razonable predicción. En nombre del flamante Estado nacional, y consciente de reafirmar su soberanía, Argentina proyectaba su esfera de influencia avanzando con una lenta pero firme presencia sobre aquellos espacios que eran vitales para garantizar su supervivencia en el Atlántico Sur (Verne 2004).

Sin embargo, el siglo XXI encontró a Argentina con la mitad de su población concentrada en un solo espacio ecuménico: la gran megalópolis de Buenos Aires, rodeada por un cinturón de pobreza urbano que concentra más de 15 000 000 de personas por debajo de la línea de pobreza. Por el contrario, la península Patagónica no es más que un territorio semivacío de 1 000 000 de km², sin bases navales de importancia entre Puerto Belgrano y Ushuaia. Evidentemente, algo muy extraño –y muy negativo– le ha ocurrido a Argentina. Borrell (2019) sostiene que todo ello quizás sea un reflejo sintomático de una sociedad sin conciencia del espacio que ocupa, cuyo único dilema de seguridad es no perder un aceptable status social, además de la criminalidad rampante. El autor se pregunta: “¿Cuál es el dilema entonces si la superpotencia china instaló una base espacial militar en Neuquén a cambio de que nos sigan comprando porotos de soja, despojos de pollo y maní?” (Borrell 2019, 1).

El futuro del continente blanco es impredecible -como ocurre con los estudios de prospectiva-. El número de escenarios sobre los que se podría trabajar es ilimitado, y con una gama de situaciones y variantes muy amplias.

Pero eso no es motivo para pensar que, por medio de los buenos oficios de fraternidad y cuidado medioambiental, se vislumbre un futuro cooperativo y armonioso. Es por ello que Argentina debe establecer un marco de seguridad y un buen trabajo de inteligencia para evitar que se le presenten sorpresas en el futuro. En primer lugar, porque ninguno de los Estados con los que mantiene discrepancias (Chile y Reino Unido) ha renunciado a sus reclamos soberanos sobre los territorios antárticos. Y, en segundo lugar, porque ejecutan acciones que no apuntan con precisión a un futuro basado en un orden liberal.

Pensar en el continente blanco como un eventual campo de batalla es un escenario posible. Si el siglo XXI es la era del retorno al mar, cabe esperar que Argentina avance en el mismo camino. Sus vecinos ya están desarrollando los medios para ocuparlo.

A modo de cierre, en esta investigación constatamos que el mapa presentado por la República Argentina, si bien es una importante iniciativa, se despliega sobre espacios que el país no controla. Por tanto, esas áreas no son más que una aspiración. Pese a que constituye un instrumento útil para generar una identidad nacional, que enfatiza la riqueza y la inmensidad del territorio argentino, dista de ser una realidad. Si abordamos el concepto clásico de soberanía legal que nos propone Krasner (2001), de los 10 524 884 km² de territorio, y de las jurisdicciones marítimas que se reclaman como parte de Argentina, tan solo se ejerce soberanía plena sobre un 74 % del continente y un 38 % del espacio marítimo.

El resto de las áreas están sujetas a diversas limitaciones: a) la ocupación del territorio de las islas del Atlántico Sur y espacios marítimos circundantes por parte del Reino Unido; b) las dificultades para enfrentar la depredación de los

recursos naturales producto de la pesca ilegal; c) las limitaciones derivadas del Tratado Antártico; d) el no reconocimiento de la extensión de la plataforma continental argentina por parte de otros actores estatales y e) la instalación espacial china en el territorio de Neuquén. En suma, y como establecen los principios básicos de la geopolítica realista, la lógica de los actores estatales nos demuestra que el territorio nacional efectivo de un Estado es el resultado de la lucha por el espacio, y no de su aspiración. Les corresponderá a los estadistas argentinos decidir qué posición desean ocupar en los próximos años para hacer efectiva la realidad de sus mapas.

Bibliografía

- Abdenur, Adriana Erthal, y Danilo De Souza Neto. 2013. "La creciente influencia de China en el Atlántico Sur". *Revista CIDADOB d'Afers Internacionals* 1 (102-103): 169-197.
- Altieri, Mariana. 2017. "El poder naval en el Atlántico Sur Occidental del SXXI". Tesis de maestría, Universidad de la Defensa Nacional.
- Altieri, Mariana. 2018. "Nuevas dinámicas del poder naval en el siglo XXI: la competencia del control por el espacio marítimo". *Revista Relaciones Internacionales* 27 (55): 197-211.
- Battaleme, Juan. 2014. "La política exterior del Reino Unido y su incidencia sobre los intereses de la República Argentina". *Boletín CARI* 1: 1-11.
- Battaleme, Juan. 2015 "Cambiano el statu quo de la geopolítica internacional: el acceso a los espacios comunes y las estrategias de negación de espacio y anti-acceso". Ponencia presentada en *XII Congreso Nacional de Ciencia Política*, UNCUYO, 12 al 15 de agosto.
- Battaleme, Juan. 2017. "Trump, Rusia y China: un rompecabezas complejo para nuestra política exterior". *Télam*, 23 de enero. <https://bit.ly/33lVGn3>
- Battaleme, Juan. 2018. "El futuro de la defensa después de la tragedia del ARA San Juan". *Boletín CARI* 1: 1-27.
- Bertotto, Justino. 2014. "La Isla de los Estados (RA) un lugar para el control de navegación (aérea y marítima) del Mar Argentino". Tesis de doctorado, Universidad del Salvador.
- Borrell, Juan José. 2019. "Formar en estrategia y geopolítica para la defensa nacional". *Infobae*, 5 de febrero. <https://bit.ly/2Dt6ZPq>
- Brzezinski, Zbigniew. 1997. *El gran tablero mundial*. Barcelona: Chungalingos.
- Comisión Europea. 2012. "Crecimiento azul: oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible", <https://bit.ly/2BV2tc1>
- Coutau-Bégarie, Hervé. 1988. *Geoestrategia del Atlántico Sur*. Buenos Aires. Instituto de Publicaciones Navales.
- De Santibáñez, Francisco. 2020. "Brasil ya piensa en el 2040 ¿y Argentina?". *Infobae*, 22 de febrero. <https://bit.ly/39U762t>
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2017. "Estrategia de Seguridad Nacional", <https://bit.ly/39UkF1S>
- Dinatale, Martín. 2020. "Chile reclamó a la Argentina por el mapa de la plataforma continental y generó otro cortocircuito diplomático". *Infobae*, 26 de mayo. <https://bit.ly/39UkzY4>
- Eissa, Sergio. 2013. "Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional". *Revista SAAP* 7 (1): 41-64.

- Foreign and Commonwealth Office. 2012. *The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability*. Londres: The Stationery Office Limited.
- Fosse, Jérémie. 2019. “La economía azul, ¿la última frontera del capitalismo?”. *Esglobal*, 23 de enero. <https://bit.ly/3k7DJP7>
- Fraga, Jorge. 1983. *La Argentina en el Atlántico Sur*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- García Sánchez, Ignacio 2018. “La Antártida 2050: horizontes oscuros”. En *El día después del Tratado Antártico: Escenarios y proyecciones*, editado por el IIEE, 43-75. Madrid: Centro Estudios de la Defensa Nacional.
- Giavedoni Pita, Manuel. 2014. *La investigación sobre el futuro: los estudios de futuro*. Buenos Aires: IIFFAA.
- Haass, Richard. 2008. “The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance”. *Foreign Affairs* 1: 44-54.
- Herring Bazo, Alexia. 2020. “¿Está siendo desafiado el statu quo de la Antártida por el nuevo contexto geopolítico con el surgimiento de China como potencia global?”. *IIEE* 42 (1): 1-19.
- Huntington, Samuel. 1999. “La superpotencia solitaria”. *Política Exterior* 13 (71): 39-44.
- Ikemberry, John. 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Nueva Jersey: Princeton University.
- Imperiale, Juan Antonio. 2015. “¿Por qué son tan necesarios e importantes los portaviones?”. *Revista Escuela Superior de Guerra* 61 (2): 135-174.
- Infobae. 2019. “Bartolomé: Argentina necesita unas FFAA. equipadas y adiestradas”. 8 de junio. <https://bit.ly/31dzTvg>
- Ipíza Mayor, Juan. Ignacio. 2018. *El problema del cambio climático y sus consecuencias geopolíticas para Chile en la Antártida*. Chile: Centro de Investigación de Estudios Estratégicos.
- Ji, You. 2019. “La Cina naviga verso i mari lontani”. *Rivista italiana di geopolitica* 7 (1): 91-95.
- Klare, Michael. 2003. *Guerra por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Urbano Tendencias.
- Koutoudjian, Adolfo. 2011. “Geopolítica del Mar Argentino”. *Escuela Superior de Guerra Naval* 69 (2): 69-93.
- Krasner, Stephen. 2001. *Soberanía, hipocresía organizada*. Barcelona: Paidós.
- Llenderozas, Elsa. 2018. *La estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- Magnani, Ezequiel. 2020. “La dimensión geopolítica del interés estatal: el Atlántico Sur Occidental y su relevancia para la Argentina”. *Revista Relaciones Internacionales* 93 (1): 19-39.
- Marini, José Felipe. 1985. *El conocimiento geopolítico*. Buenos Aires: Círculo Militar.
- República Argentina. 2020. “Instituto Geográfico Nacional”, <https://bit.ly/30mhOfd>
- República de Chile. 2020. “Instituto Geográfico Militar”, <https://bit.ly/3kZUCeO>
- Schweller, Randall. 1999. *Unipolar Politics: Realism and States Strategies After the Cold War*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sepúlveda, Jaime. 2008. “Importancia geopolítica del continente antártico”. *Revismar* 6 (1): 524-535.
- The Guardian. 2018. “El gobierno del Reino Unido respalda la creación de la reserva de vida silvestre antártica”. 17 de octubre. <https://bit.ly/33qQJFF>

- The White House. 2020. "Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions", <https://bit.ly/3foKeJU>
- US Navy. 2015. "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower", <https://bit.ly/2DxSABo>
- Verne, Julio. 2004. *El faro del fin del mundo*. Buenos Aires: Gárgola.
- Witker, Ivan. 2012. "Claves geopolíticas en torno al conflicto del Atlántico Sur". *IEEE* 13 (1): 1-21.
- Witker, Ivan. 2015. "Entre una nueva Guerra Fría y el espíritu cooperativo: características centrales del programa antártico ruso". *IEEE* 45 (1): 1-12.
- Zona Militar. 2019. "Lourdes Puente: no puede haber soldados debajo de la línea de pobreza, la política salarial es urgente". 19 de noviembre. <https://bit.ly/3gpLvl9>

Geopolítica del agua y altiplano. Las relaciones chileno-bolivianas y sus disputas por recursos hídricos

Geopolitics of Water and Highlands. Chilean-Bolivian Relations and Disputes over Water Resources

Karen-Isabel Manzano-Iturra¹

Recibido: 7 de diciembre de 2020

Aceptado: 24 de marzo de 2021

Publicado: 3 de mayo de 2021

Resumen

El agua, elemento vital en las zonas áridas, ha marcado las relaciones entre Chile y Bolivia. En este artículo se analizan las complejas relaciones entre ambos países desde el punto de vista del agua dulce, mediante una metodología cualitativa basada en la revisión de diversas fuentes. Se utiliza un enfoque geopolítico, enfatizando en tres momentos clave: la negociación de 1950, la controversia del Lauca y la discusión por el río Silala. Con ello, se busca comprender la relevancia del agua en las relaciones bilaterales, y mostrar cómo este elemento fue vital en las tensiones diplomáticas del siglo XX.

Palabras clave: agua; altiplano; Bolivia; Chile; geopolítica

Abstract

Water, a vital element in arid areas, has marked the relations between Chile and Bolivia. This article presents an analysis of the complex relations between the two countries, from the point of view of freshwater, throughout a qualitative methodology based on the review of multiples sources. With a geopolitical approach, three key moments are highlighted: the 1950 negotiation, the Lauca controversy and the discussion over the Silala River. This investigation aims to understand the relevance of water in bilateral relations, and how this element was vital in the diplomatic tensions of the twentieth century.

Keywords: Bolivia; Chile; geopolitics; highlands; water

¹ Instituto de Historia, Universidad San Sebastián, sede Santiago, Chile, karen.manzano@uss.cl,

 orcid.org/0000-0002-7069-0698



Introducción

Chile y Bolivia, países limítrofes, tienen una larga historia de enfrentamientos y problemas en torno al establecimiento de sus fronteras. Cuando la guerra del Pacífico llegó a su fin, el Tratado de 1904 terminó por fijar las líneas que separaban a ambos países. La utilización del territorio se transformó en una prioridad, en especial cuando el altiplano y el desierto comenzaron a ser utilizados para extraer recursos minerales como el salitre y el cobre.

El aumento de las actividades económicas y de la población que trabajaba en las faenas mineras llevó a una continua presión por los recursos hídricos. El río Loa, el más largo de Chile, que recorre el territorio dando una vuelta en uve, es la principal fuente de agua de la zona. Cruzando la cordillera, en Bolivia se encuentran los lagos andinos. Conectados entre sí, constituyen un verdadero vergel en medio de la sequedad del altiplano. Todos estos recursos habían permitido el desarrollo de las primeras civilizaciones prehispánicas en el sector, para las cuales las aguas eran sagradas. Sin embargo, las actividades y la población continuaron en aumento en ambos lados de los Andes, a la par del desarrollo de la minería. Con el surgimiento de la mina de cobre de Chuquicamata, en la actual región chilena de Antofagasta (en manos de capitales estadounidenses y cuya extracción comienza en 1915), la necesidad del agua fue constante. Especialmente, si se consideraba la posibilidad de establecer un gran polo industrial, algo que Chile veía como una oportunidad de utilizar el desierto de Atacama.

En ese contexto, la pregunta que surge es: ¿cuán importantes son las aguas dulces dentro de la relación bilateral chileno-boliviana? Para responderla, la investigación se plantea los

siguientes objetivos: 1) analizar el agua en el contexto del altiplano; 2) entender los principales momentos de discusión en torno al tema (Titicaca, Lauca y Silala); 3) desarrollar la discusión en torno a las fuentes de agua a través de la geopolítica.

Se utiliza una metodología de investigación cualitativa, mediante el análisis textual con enfoque geopolítico. Se analizan fuentes primarias (Tratado de 1904 entre Chile y Bolivia, Tratado de 1935 Bolivia-Perú y Memorias de Relaciones Exteriores), secundarias (libros de autores chilenos y bolivianos, especialistas de geopolítica a nivel internacional, entre otros) y terciarias (prensa), para profundizar en los impactos de dichas negociaciones en una larga historia de encuentros y desencuentros dentro de la política de ambos Estados.

Las fuentes hídricas del desierto y el altiplano

En ciertas zonas del mundo, la existencia del agua es considerada un verdadero milagro, sobre todo por las inhóspitas condiciones a las que se encuentra sometida su población. Dentro de la región en estudio, existen dos zonas clave, el altiplano y el desierto de Atacama, que guardan en su interior importantes reservas de agua, transformadas en puntos en disputa para los Estados involucrados. Por tanto, existe un importante problema geopolítico, que se enmarca dentro de los problemas que son conocidos como “geopolítica del agua”, analizados por varios autores como Yves Lacoste (2003; 1990; 2011), Paul Claval (2002), Claude Raffestin (2011), así como Mónica Bruckmann (2012) y Elsa Bruzzone (2012) en América del Sur.

El altiplano cuenta con recursos hídricos de importancia. Desde Tiahuanaco al Impe-

rio de los Incas, se hablaba del lago sagrado como el lugar donde había nacido el mundo como lo conocemos, en manos de Viracocha, supremo creador. La idea está presente en la cosmovisión de los pueblos indígenas del altiplano; la rescata Franz Tamayo (Zapata 2015), considerado uno de los primeros indigenistas de Bolivia. Desde el punto de vista geográfico, se puede observar que, en la zona de los Andes centrales, la cordillera se divide en dos cordones. Estos dejan una cuenca en medio, que permite la posibilidad de reunir las aguas que caen con fuerza en los meses de verano, cuando el anticiclón del Pacífico se mueve más al sur, permitiendo que los frentes de baja presión de la zona tropical sudamericana bajen a la cordillera. Ello da paso a las lluvias de verano, las cuales son conocidas como el invierno boliviano. Es ahí donde

ambos ramales encierran una extensa planicie que alberga a la cuenca cerrada del altiplano, cuyo elemento central lo constituye el Sistema conformado por el lago Titicaca (T), el río Desaguadero (D), el lago Poopó (P) y el Salar de Coipasa (S), conocido como Sistema TDPS (PNUMA 2011, 21).

Como se puede observar, un sistema de estas características constituye una fuente fundamental de recursos hídricos en la zona. En medio del paisaje agreste, la existencia de cursos de agua fue vital para el desarrollo de las primeras civilizaciones. Las extensas conexiones que surgen entre los lagos y los ríos del altiplano son de las más llamativas del mundo, por la altura y las condiciones geográficas de su alrededor. Este sistema hídrico posee una gran extensión, ya que abarca Perú, Chile y Bolivia. En los dos últimos países se localiza la mayor parte de la cuenca altiplánica. La

pequeña parte que se comparte con Chile concentra algunos de los problemas entre los Estados. El río Lauca, uno de los puntos de análisis de este estudio, nace en Chile (lagunas de Cotacotani) y luego cruza la frontera para desembocar en el lago o salar de Coipasa, en Bolivia. Es un río internacional, pues cruza ambos Estados.

En el caso del desierto de Atacama, la mayor parte de las aguas son de tipo estacional. Forman quebradas que, salvo en contados periodos, desembocan en el mar. Otras son de tipo endorreico; es decir, desembocan en salares y lagunas. El único río que llega al mar es el Loa. Con 440 kilómetros, constituye el más largo de Chile. Atraviesa el desierto de cordillera a océano, alimentado por varios afluentes y con el río Silala como uno de los primeros en formar su cauce. Este pequeño río nace en Bolivia y se dirige a Chile para unirse a las aguas del Loa en su margen superior. También es un río internacional.

Dentro del altiplano y el desierto, los recursos hídricos han ocupado un importante rol. Los tres accidentes geográficos seleccionados para este análisis geopolítico están ubicados en un territorio rico en recursos hídricos, necesarios para la vida de las personas y para el desarrollo de sus actividades económicas.

Soporte teórico

Geopolítica del agua: representaciones y rivalidades

La geopolítica, a lo largo del siglo XX, fue definiendo una serie de conceptos en torno a los principales problemas que los Estados enfrentaban a escala mundial. Desde que Ratzel (2011) definió las leyes del crecimiento de los

Estados, enfatizando en las áreas valiosas ricas en recursos naturales, estos han constituido uno de los principales focos de análisis. Pero lo que en un primer momento se limitaba a elementos como el petróleo y el gas natural (clave en el funcionamiento de la tecnología) derivó a nuevos estudios. El ámbito ecológico se transformó en uno de los principales puntos de análisis. Del componente marítimo (sobre todo el control de los océanos y las comunicaciones) clave en los análisis geopolíticos (Mahan 2013) el interés de los estudios se desplazó al agua dulce, que está cobrando importancia en las últimas décadas.

Uno de los fundadores de la “nueva geopolítica” surgida en Francia, Yves Lacoste (2003, 3), empleó por primera vez el concepto “geopolítica del agua” para graficar las controversias que existían por este recurso en la década de los 70; en especial, su uso como arma en el caso de las presas en el río Rojo de Vietnam. El término se refiere a “las rivalidades políticas en la distribución de las corrientes y ríos o la explotación de los recursos hídricos”.

Lacoste considera a Eliseo Reclus (2014) como uno de los iniciadores de la disciplina en el ámbito ecológico, pues este autor planteaba que los recursos naturales eran limitados, a diferencia de Vidal de la Blanche, el padre del posibilismo, que tenía una visión ilimitada de estos. Reclus entendió la relevancia del agua incluso como una herramienta de la guerra y posteriormente las rivalidades en torno a su propiedad y soberanía. Dentro de Francia, autores como Paul Claval y Claude Raffestin continuaron con la idea del agua como factor geopolítico relevante para la vida y el medio ambiente, pero enfocando sus análisis en los territorios y la sociedad (Claval 2002) o en la relación del agua y el poder (Raffestin 2011). Esa escuela

geopolítica continuó sobre la base de variados artículos de la revista *Heródoto* y sobre la especialización de los problemas del agua tanto a escala internacional (disputas entre países por los recursos hídricos) como nacional-regional (en una determinada región, usos del agua, etc.).

En Suramérica, el agua no fue un factor relevante de desarrollo conceptual geopolítico, ya que la mayor parte de los Estados optaron por seguir la escuela alemana. Los autores estudiaron los aspectos territoriales geopolíticos de sus respectivos países, en las áreas más valiosas identificadas por cada uno de ellos (Antártica, Patagonia y Atlántico Sur, por mencionar algunas).² Un trabajo del general Ramón Bejarano llama la atención, ya que analiza los cuerpos de agua dulce como vías de comunicación de Paraguay, pero no se detiene en la relevancia del recurso hídrico (Bejarano 1963). En cambio, especialistas uruguayos como Bernardo Quagliotti de Bellis basan su trabajo en el río de la Plata, pero sin generar conceptos o comprender los problemas del agua dulce (Quagliotti de Bellis 1976).

Sin duda, el rol del agua en el mundo adquirió mayor preponderancia debido al cambio climático. Ese fenómeno la ha transformado en un bien escaso, por lo que los Estados se ven obligados a negociar sobre los cuerpos de aguas transfronterizos. La mayoría de los problemas surgen por las aguas que atraviesan más de un país: si no existe una regulación por parte de los Estados, a través de acuerdos y tratados, son fuentes seguras de controversias internacionales. En esa situación se encuentran las aguas del altiplano.

2 Dentro de los especialistas que trabajaron estas áreas podemos mencionar a Ramón Cañas Montalva y Jorge Martínez Busch, de Chile (zona austral-antártica y proyección marítima), y a Juan Enrique Guglielmelli y Felipe Marini, de Argentina (Patagonia, Atlántico Sur).

Las cuencas del Titicaca y Poopó, así como los ríos Desaguadero y Loa, constituyen riquezas del altiplano. Su posesión se transformó en un dilema para los países de su alrededor. Franz Tamayo³ fue uno de los primeros autores que, desde Bolivia, mostraron la relevancia geopolítica que adquieren las aguas del altiplano, al comprenderlas como una zona de privilegio donde las condiciones climáticas son desfavorables, pero también adjudicándoles una característica especial: la visión sagrada. De ese modo, rescata los principios de los pueblos originarios de los que se sentía parte, por sus orígenes mestizos.

Si consideramos que, desde la geopolítica del agua (Lacoste 2003), los actores, el espacio y el poder generan representaciones, en el altiplano de Sudamérica estas han sido vitales, ya que se han conformado una serie de culturas que sienten al lago Titicaca como parte de sí mismas. Por ejemplo, por ser el lugar del nacimiento del mundo, en donde confluyen los elementos propios de la mantención de su cultura y la visión sagrada del agua. El rescate de dichos principios tuvo lugar en la primera mitad del siglo XX. Además, autores como Tamayo (2019) buscaron potenciar los lazos indigenistas por sobre los europeos. La unión de representación y cosmogonía entrelaza a las comunidades indígenas de los alrededores de estos cuerpos de agua, algo que Tamayo supo leer bien en ese periodo. En su momento, Fer-

³ Franz Tamayo (1879-1956) fue un destacado intelectual, poeta y político boliviano. A inicios del siglo XX, fue fundador del Partido Radical de Bolivia y diputado. También resaltó la importancia del indigenismo. Como representante ante la Sociedad de Naciones, planteó la revisión del Tratado de 1904 con Chile, reclamo que fue descartado por este organismo. Posteriormente, fue ministro de Relaciones Exteriores e incluso presidente electo, cargo que no asumió por el golpe de Estado de 1934. Sus escritos en los diarios de la época se muestran contrarios a cualquier acuerdo con Chile que involucre las aguas del Titicaca.

nando Diez de Medina (2004, 8, 31) lo ejemplificó, al hablar de que “del Titicaca brota el Incario, raza de guerreros y legisladores”. De sus riberas surgieron las primeras sociedades civilizadas de los Andes. El autor relata que Thunupa (hijo de Viracocha) tras su muerte, permitió el nacimiento del río Desaguadero, que une los lagos andinos (Diez de Medina 1947).

Esa visión geopolítica ha sido analizada por autoras como Mónica Bruckmann (2012, 138), que han definido la zona como uno de las principales reservas de agua dulce y, por lo tanto, fuente de intereses por los recursos naturales de que dispone. Las comunidades indígenas ubicadas alrededor de los lagos del altiplano desarrollan la pesca como actividad fundamental para su subsistencia. Cuando se analizan estos recursos, son necesarios los argumentos de la geopolítica del agua, pero también indagar en los diversos factores que influyen en la relación bilateral, marcada fuertemente por un hecho bélico: la Guerra del Pacífico, que significó un antes y un después en la relación diplomática chileno-boliviana.

Discusión y resultados

Chile y Bolivia tras la Guerra del Pacífico

La Guerra del Pacífico (1879-1883) constituye uno de los principales acontecimientos bélicos del siglo XIX, que modificó los límites de un extenso territorio. La victoria de Chile sobre Perú y Bolivia trajo consigo un periodo de inestabilidad, donde los pactos de tregua regulaban la propiedad de los territorios, pero no constituían los acuerdos finales para sellar la paz entre los Estados. Durante este periodo, territorios como la Puna de Atacama termina-

ron zanjados por medio de un arbitraje que definió los actuales límites cordilleranos de la región de Antofagasta, con un tercio para Chile y dos tercios para Argentina (Manzano 2018).

Con Bolivia, por su parte, se realizaron diversas conversaciones en este periodo (1889-1899), sin llegar a un acuerdo (Concha 2011). El Tratado de 1904, que surge paralelo al Tratado de Petropolis con Brasil (Garay 2008), entregaba el mar a perpetuidad al Gobierno de Chile, a cambio de una indemnización en dinero y en infraestructura, necesaria en medio del periodo de los barones del estaño, quienes necesitaban exportar el mineral. Ellos se vieron beneficiados por las obras del ferrocarril Arica-La Paz, que conectaron el altiplano con el océano Pacífico, y se transformaron en los grandes dominadores de la minería boliviana en las primeras décadas del siglo XX (Rodríguez Ostría 2011). Además, algunos recursos hídricos quedaron compartidos por ambos países.

Posteriormente, el norte de Chile comenzó a desarrollarse, impulsado por la minería. Al inicio del periodo, el salitre era la exportación chilena más importante, el oro blanco que le otorgaba ganancias al Estado, invertidas en obras públicas. Poco a poco apareció una nueva fuente de recursos, el cobre, que comenzó a ser explotado por empresas norteamericanas. Uno de los hitos más importantes fue el inicio de las faenas de la mina de Chuquicamata, en 1915. Esto abrió nuevas expectativas de desarrollo de la zona del Norte Grande, y de paso, generó nuevas disputas con Bolivia, que, en medio de un proceso revisionista del Tratado de 1904, presenta su reclamo por la mediterraneidad del país ante la Sociedad de Naciones. El organismo finalmente la rechazó.

En la misma zona, y considerando las posibilidades de desarrollo, el ingeniero chileno Luis Lagarrigue ideó un plan de canalización de enormes dimensiones. Este planteaba el uso de las aguas de los lagos andinos. Al ser canalizados hacia Chile, permitirían el desarrollo de la electricidad, la industria y la agricultura, transformando la fisonomía del Norte Grande. Sin duda, esto era un enorme desafío que las condiciones de 1922 no permitían. El plan no podía realizarse por la falta de recursos para el establecimiento y el traslado de las aguas del Titicaca a territorio chileno. Considerado ambicioso y descabellado por parte de algunos, no encontraría eco hasta dos décadas más tarde, cuando fue reconsiderado. Esta vez, desde Bolivia, como moneda de cambio para solucionar su mediterraneidad.

Por otra parte, Chile y Perú lograban firmar un acuerdo definitivo, el Tratado de 1929, con el que se repartían Tacna y Arica, respectivamente (González Miranda 2008). Bolivia quedó sin mar de forma definitiva.

La negociación de 1950: Titicaca

Durante la década de 1940, las autoridades bolivianas que se encontraban en Santiago comenzaron a realizar una serie de iniciativas para solucionar el problema marítimo. Fueron relevantes las acciones del embajador Alberto Ostría (1942-1943), que empezó una intensa negociación con el Gobierno de Gabriel González Videla (1975). El gran dilema fueron las compensaciones que pudiese obtener Chile frente a una salida de Bolivia al océano Pacífico. Se pensó en la posibilidad de una fórmula de “agua dulce por agua salada”, que se encuentra en cartas escritas por el entonces político boliviano Luis Fernando Guachalla.

En 1945 estimaba las posibilidades en torno a estas opciones:

El proyecto de aprovechamiento de las aguas o rebalses del Titicaca, para proveer -bajo administración netamente boliviana- de energía eléctrica al norte de Chile, en gran escala y barata. Un proyecto de tal magnitud excluiría toda otra clase de compensación y aun el valor del ferrocarril e instalaciones ariqueñas. En realidad, entre Bolivia y el Perú deberían financiar la gran obra si técnicamente fuera viable, y Bolivia de lo que tocara se entendería con Chile (Guachalla 1976, 9).

Se daba la posibilidad de potenciar el Norte Grande de Chile, considerando las capacidades de agua que movía el lago Titicaca, en conjunto con toda su cuenca, especialmente en el Gobierno de Gabriel González Videla (Manzano y Jiménez 2020). Pero las conversaciones contaron con el desacuerdo de la sociedad en su mayoría, tanto de Chile, donde se vio con alarma la situación, como de Bolivia, encabezada por intelectuales como Franz Tamayo, uno de los diplomáticos que estuvo a cargo de la reclamación ante la Sociedad de Naciones en la década de 1920. En esos años escribió:

La riqueza hidrográfica de un país hace parte consubstancial de la riqueza territorial, igual que la sangre en relación al cuerpo. Tomar las aguas y pretender que no se toca el territorio; sacar la sangre y pretender que no se toca al cuerpo, es querer cubrir un crimen con una estupidez (Baptista 1978, 179).

Las visiones del lago sagrado y del lago colla formularon una representación marcada por lo simbólico, la tradición y la relevancia de los recursos hídricos, expresada en los textos de Franz Tamayo, que rescataban estos prin-

cipios indígenas del altiplano. Por ejemplo, en *La creación de la pedagogía nacional* (1910) menciona las características, el mestizaje y la fuerza del americano (Tamayo 2019). Cuando la opinión pública boliviana conoció sobre la posibilidad de los acuerdos, las autoridades de gobierno se desdijeron de las conversaciones, asegurando que no habían ofrecido las aguas del lago a cambio de una salida al mar. Esto perjudicó más la visión de Chile, ya que se miró como un vecino expansionista que buscaba llegar al corazón mismo de Bolivia para lograr sus intereses. En Chile, la revelación de las conversaciones por parte de la revista *Er-cilla* significó un fuerte dilema entre los parlamentarios y el presidente González Videla, pues estas no habían sido informadas. La difusión vino del presidente Harry Truman, ya que Estados Unidos conoció las tentativas en el viaje del presidente de Chile hasta Washington, donde las autoridades norteamericanas comprometieron ayuda para financiar el proyecto. Los productos de este ayudaban directamente a las mineras norteamericanas que trabajaban en la zona.

Para Chile, el aprovechamiento de la fuerza hidroeléctrica de los Lagos del Altiplano no solo nos da la posibilidad de irrigar las áridas tierras de la esforzada zona del norte, de proporcionar energía abundante al cobre y el salitre, disminuyendo sus costos de producción, sino que es el fundamento indispensable para crear la industria química pesada, que solo espera energía a bajo costo y abundante para desarrollar el proceso técnico de transformación de los salares y subproductos del salitre (Ministerio de Relaciones Exteriores 1951, 28).

Pero el proyecto enfrentó mayores dificultades. Junto a la influencia norteamericana y a

los países directamente involucrados, Perú era parte indispensable de cualquier acuerdo por las aguas de la zona. Desde los convenios de 1925 y 1932, el lago Titicaca se encontraba dividido entre ambos Estados. Eso implicaba que cualquier acción sobre las aguas necesitaba la aprobación de las autoridades de Lima. Encabezadas por el general Odría, se opusieron a tal solución, que afectaba sus intereses. Por otra parte, el nacionalismo expresado por Tamayo ya era fuerte en la primera mitad del siglo XX, algo que autores como Federico Ávila habían conjugado en su concepto de bolivianidad: territorio, Estado, idioma e ideal (Choque 1998).

Finalmente, aquel acuerdo de grandes proporciones no se llevó a cabo. Las autoridades desecharon el proyecto, y con ello, las posibilidades de Bolivia de obtener un canje desaparecieron. El acuerdo no fructificó por la fuerte oposición en Bolivia, pues en Chile las discusiones se centraron en las autoridades. Más allá de los Andes, el desacuerdo fue generalizado y los detractores se encargaron de que la población participase en manifestaciones contrarias, lo que demuestra que la geopolítica del agua, en este caso, se aplicó desde el punto de vista simbólico del lago sagrado. El proyecto de Lagarrigue cayó en el olvido. Sigue siendo una de las discusiones menos conocidas del tema bilateral chileno-boliviano.

El quiebre de la relación bilateral: Lauca

Luego de las negociaciones de 1950, los problemas diplomáticos volvieron a concentrarse en las aguas dulces del altiplano y, por consiguiente, en desarrollar nuevos focos de tensiones entre ambos Estados. Si antes la disputa se centraba en el aprovechamiento hidroeléctrico del lago Titica-

ca, la situación ahora se generó en uno de los ríos que cruza la frontera, el Lauca. Este es

un río internacional no navegable de curso sucesivo que nace en los alrededores de los bofedales de Parinacota, en la provincia homónima de Chile, y corre en dirección norte-sur y luego al este, donde cruza el límite internacional para desembocar en el lago Coipasa, situado en la zona del salar del mismo nombre en Bolivia (Academia de Historia Militar 2014, 50).

Desde Chile, el río Lauca se traslada en dirección al este cruzando la cordillera de los Andes, para desembocar en Bolivia. Las primeras discrepancias en torno al tema surgieron en 1939. En un viaje del presidente Pedro Aguirre Cerda a la zona norte, planteó asegurar el regadío del valle de Azapa (Carrasco 1967) y, para ello, usar las aguas de este río. No era la primera vez que se planteaba esa opción:

Hacia 1619, durante el gobierno del virrey Francisco de Borja y Aragón, las aguas del río Lauca fueron vistas por el Cabildo de Arica como una solución para superar la “situación de abandono que sufría la ciudad y su área circunvecina” (Hidalgo 1985, 184), al regar el valle de Azapa. Es decir, no fue durante el gobierno del presidente Pedro Aguirre Cerda que este proyecto de regadío estuvo por primera vez en la mente de los ariqueños en la búsqueda de una solución a sus necesidades agrícolas (González, Ross y Ovando 2016, 59).

El riego de estas hectáreas se obtendría a través de una serie de canalizaciones del río Lauca, lo que permitiría que el valle floreciera a pesar de las condiciones climáticas, generando las condiciones óptimas para la agricultura. Esto motivó los primeros reclamos del siglo XX por parte del Gobierno de Bolivia: sus reservas por

el efecto de las obras en el cauce regular del río. Desde entonces, se desarrollaron varios reclamos, en especial por el conocimiento del proyecto en general, sus implicancias en el río y la restitución del caudal (Camacho 1962). Esos reclamos llevaron al inicio de las obras, debido a los informes que había entregado en su momento el gobierno chileno a sus pares en la Paz, amparándose en que Bolivia no había reclamado ningún aspecto del proyecto dentro de los plazos establecidos, que hubiesen permitido alguna modificación.

En 1960, durante el Gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), el proyecto del Lauca y la irrigación del valle de Azapa estaban terminados. El nuevo Gobierno de Bolivia, encabezado por Víctor Paz Estenssoro, envió una nota diplomática planteando sus reservas al cuestionado plan e incluso solicitando paralizar las obras en busca de un acuerdo. La idea no fue considerada por las autoridades chilenas, quienes aludieron a las reuniones anteriores, en las cuales se constituyeron dos comisiones mixtas para analizar las obras. No se habían presentado objeciones. Bolivia denunció que cualquier implementación sería una agresión (Martínez 2018) e incluso formuló sus reclamos de una salida al mar (Camacho 1962).

Se produce entonces una escalada del problema diplomático. Chile aduce que en las conversaciones Bolivia no efectuó reclamos y Bolivia reitera su posición de paralizar las obras para someter todo el proyecto a un acuerdo mutuo. Ambos Estados intercambian una serie de notas de protesta entre 1960 y 1962. Ante la denuncia por agresión en la Organización de Estados Americanos (OEA) por parte de Bolivia, la respuesta chilena fue continuar los trabajos y abrir las compuertas para comenzar el plan de irrigación. Esto se tradujo en que el Gobierno de Bolivia decidie-

ra romper relaciones diplomáticas con Chile, el 16 de abril de 1962. Nuevamente, los recursos hídricos se transformaron en el detonador de las dificultades. El hecho resulta notorio: aunque siempre había existido el trasfondo del tema marítimo en las conversaciones, ni siquiera el acceso al mar había provocado un quiebre de esas características. Por ello,

en la escala regional y local-transfronteriza, vemos cómo este conflicto impactó en algunos proyectos regionales de integración física, que solicitaban la venia de las autoridades ubicadas en las respectivas capitales. Destacamos además la necesidad de las regiones de terminar con la denominada por ellos “vehemencia chauvinista” que interrumpe el desarrollo fronterizo de estas regiones periféricas. A su vez, desde la idea de pluralismo diplomático, se aprecia la tensión entre las lógicas de la diplomacia estatal y las paradiplomacias regionales (González, Ross y Ovando 2016, 69).

El problema de Lauca significó un punto de inflexión en la historia del siglo XX de Chile y Bolivia. No existía embajador en cada uno de los Estados y solo existía un cónsul general encargado tanto en La Paz como en Santiago. Una vez más, se encuentra presente la geopolítica del agua, esta vez por medio de un río internacional que desencadenó el rompimiento diplomático.

Nuevos conflictos en el siglo XXI: Silala

Desde las negociaciones desarrolladas en el Abrazo de Charaña,⁴ durante la década de los

⁴ El Abrazo de Charaña (1977) entre el general Augusto Pinochet (Chile) y el general Hugo Banzer (Bolivia) fue una reunión de alto nivel donde se retomaron las relaciones diplomáticas entre ambos países, pero también para analizar posibilidades de solución al tema marítimo boliviano. Fraca-

70, para lograr una solución bilateral en torno a la mediterraneidad altiplánica, Chile y Bolivia se encontraban en la misma posición de rompimiento de las relaciones diplomáticas. La existencia de continuas alusiones al conflicto marítimo no fue revertida ni siquiera en las conversaciones realizadas en 1987, en el periodo del canciller del Valle. El río Silala surge entonces como el nuevo referente en esa larga tradición de disputas fronterizas. Este

tiene su origen en el extremo noroeste del Cantón de Quetena, en la provincia Sur Lípez del Departamento de Potosí, entre los hitos 73 y 75. Sus aguas nacen en la alta cordillera de Bolivia, a 4350 metros de altura y a unos 3,5 kilómetros al este del límite entre ambos países, con su extremo oriental en 1: Latitud 22° 0'30.59" S y Longitud 068° 0'10.00" W (Meza 2014, 153).

El Silala devino fuente de controversias en 1997, cuando se discutió la propiedad por parte de las autoridades bolivianas, que consideran que sus aguas fueron desviadas por obras destinadas al funcionamiento del ferrocarril en esa zona, desde 1908. Mientras que para Chile es un río internacional, que nace más allá de los Andes y desemboca en el río Loa. Las aguas del Silala alimentan el margen superior de los afluentes cordilleranos que dan origen al Loa, por lo tanto, forma parte de su curso. Tiene carácter de recurso hídrico compartido, por tratarse de un curso de agua que se encuentra en más de un Estado soberano.

Desde inicios del siglo XX, se comprendió su carácter internacional, cuando la empresa *The Antofagasta and Bolivia Railway Company Limited* logró concesiones de agua tanto de Chile como de Bolivia para su uso en las obras

só, por lo que se volvieron a romper las relaciones bilaterales en 1978.

del ferrocarril (Guzmán 2016). Ahí se reconoció su carácter de río superficial. Los acuerdos de 2009, que establecían el inicio de estudios para calificar la naturaleza de sus aguas, no se llevaron a cabo. Como parte de una política de soberanía de sus recursos naturales, el Gobierno de Evo Morales instaló un criadero de truchas en el Silala, lo que motivó las protestas del gobierno chileno. La actitud de las autoridades bolivianas con respecto a las aguas de este río fue diferente antes, tal como lo señaló el ministro de Relaciones Exteriores, Antonio Aranibar:

El Silala es un río internacional que tiene origen en una vertiente que brota al pie del cerro del mismo nombre en Bolivia e ingresa, posteriormente, a territorio de Chile (...) Bolivia es dueña del curso superior de ese río y Chile del inferior (...) No existe ningún desvío de aguas y todo esto quedó confirmado durante los trabajos de campo de la Comisión Mixta Bolivia-Chile de los años 1992, 1993 y 1994 (Meza 2014, 155).

Tras el anuncio y el comienzo de la demanda marítima boliviana en la Corte Internacional de Justicia, en 2013, las discusiones por la soberanía del río Silala resurgieron. Mientras que Chile lo reconoce como un curso de agua que nace en territorio boliviano y corre hacia el chileno, por efecto de la gravedad y la diferencia de altitud, en Bolivia algunos lo reconocen como cuenca cerrada (ADEMAF 2016). Incluso se plantea que el Silala es un mito: no existe un río como tal, sino solo bofedales (Bazoberry 2003). En medio del proceso y ante una serie de declaraciones de los Gobiernos de Santiago y la Paz, Chile anunció públicamente su demanda ante la Corte Internacional de Justicia para que este tribunal definiera el curso de agua como un río internacional (Correa 2020).

De acuerdo a la mencionada convención, se entiende como curso de agua a “un sistema de aguas de superficie y subterráneas que, en virtud de su relación física, constituyen un conjunto unitario y normalmente fluyen a una desembocadura común”. Asimismo se establece que el curso será internacional si “algunas de cuyas partes se encuentran en Estados distintos”. De acuerdo a los juristas nacionales, esta situación es la que corresponde al río Silala, el cual nace en Bolivia, escurre de manera natural y prosigue por el San Pedro y luego por río el Loa en Chile (Sepúlveda 2016, 25).

Se enfrentaron dos posturas sobre el tema: la de Chile (el río fluye hacia el lado occidental de la cordillera de los Andes) y la de Bolivia (es un circuito cerrado de aguas del altiplano).

De acuerdo a la posición de Bolivia, las aguas del Silala conforman un sistema acuático cerrado de varios acuíferos (aguas subterráneas) que afloran a la superficie en territorio boliviano, formando los manantiales desde donde fluyen esos recursos hacia territorio chileno mediante canales artificiales que traspasan la frontera. Mientras que, para Chile, es un sistema fluvial, cuyas porciones subterráneas y superficiales conforman un curso de agua compartido que debe ser utilizado equitativa y razonablemente de acuerdo al derecho internacional consuetudinario. Los canales artificiales, según la postura chilena, solo mejoran la eficiencia de dicho flujo (río), pero no acrecientan su caudal ni alteran su curso (ADEMAF 2016, 17).

Ambas visiones se presentaron en momentos que se desarrollaba la demanda boliviana hacia Chile en la Corte Internacional de Justicia, que finalmente se resolvió a favor de Chile. Se supo que la *Contramemoria* del Gobierno de Bolivia reconoce la tesis chilena, lo que allanó el camino al juicio (CNN 2020), pues las dos partes

reconocen a este como río internacional. Solo faltaría llegar a un acuerdo sobre su uso, sin que ello signifique un problema bilateral.

Conclusiones

A través del presente artículo, se muestra cuáles han sido los problemas de límites chileno-bolivianos en torno a los recursos hídricos. El agua del altiplano ha sido el gran vector de reclamos en la zona fronteriza. Han existido diferentes instancias en las que ha cobrado una representación doblemente importante, como parte del desarrollo de la zona en cuestión y como parte de un imaginario simbólico, en el que su propiedad enlaza el pasado y el futuro. La imagen del agua sagrada, presente en las raíces indígenas de su entorno cercano en la primera mitad del siglo XX, como parte del origen de la civilización, se puede observar en el lago Titicaca. Se hunde en las raíces de los pueblos y los conecta con su historia, como representación del pasado perdido hace siglos producto de la conquista. También se enlaza con el futuro, cuando los pueblos ribereños desarrollan un discurso como protectores de tales riquezas.

Autores como Franz Tamayo, del lado boliviano, reflejan la imagen de este recurso y el antagonismo marcado por Chile, que se encuentra al otro lado de los Andes, visto como un ente foráneo que busca apropiarse de sus riquezas. Para otros como Fernando Diez de Medina, la relevancia del agua está marcada por la cosmovisión indígena de Viracocha y Thunupa, el origen y la unión de los lagos andinos. Esas ideas responden al nacionalismo boliviano de la época, atravesado por el indigenismo o el retorno a los orígenes por sobre los ideales europeos.

Por otra parte, los ríos Lauca y Silala son una muestra del complejo entramado del altiplano: sus aguas se unen en mayor o menor medida con la cuenca del Titicaca y su extenso sistema hidrográfico. La caracterización como ríos internacionales motiva hasta la actualidad una serie de dificultades, en especial por su aprovechamiento en diversas actividades económicas. Pueden observarse las dificultades en la propiedad de los recursos hídricos en zonas complejas, por la baja cantidad de precipitaciones, y la creciente presión de la población sobre su uso. Chile defiende que tanto el Lauca como el Silala pertenecen a ambos Estados, mientras que Bolivia reclama el uso de las aguas de los dos. Estos cursos de agua fueron motivo de fuertes divergencias, traducidas en el rompimiento de las relaciones diplomáticas en 1962, y en el reclamo ante la Corte Internacional de Justicia.

A pesar de que el Abrazo de Charaña pudo transformarse en un punto de inflexión para las relaciones entre Chile y Bolivia, el fracaso de las conversaciones dejó en punto muerto las soluciones. Hasta el día de hoy, solo se mantiene una relación consular.

Más allá del problema marítimo que ha enfrentado a ambos países desde la Guerra del Pacífico, han sido las controversias por el agua dulce las que han motivado los principales puntos de conflicto desde la segunda mitad del siglo XX. En medio de las condiciones geográficas imperantes en la zona, Chile y Bolivia buscan afianzar su posición frente al otro en el control de los recursos hídricos del altiplano y el desierto. Ello genera una compleja geopolítica del agua. Ríos como el Lauca y el Silala, y proyectos mayores como el lago Titicaca, han impactado con fuerza en las negociaciones de los últimos 60 años, ya que generaron momentos de encuentro y desunión.

Uno de los mayores puntos de acuerdo se produjo en la negociación de 1950, cuando las autoridades bolivianas desecharon el plan de irrigación en medio del descontento popular. Los problemas más graves se dieron en 1962, luego de la apertura de las compuertas de la canalización de Azapa. El agua del altiplano es el agua sagrada y, según esa visión, cualquier intervención por parte de los Estados que la circundan generará problemas.

Bibliografía

- Academia de Historia Militar. 2014. *Chile-Bolivia. Breve historia de sus controversias*. Santiago: Salesianos Impresores.
- ADEMAF. 2016. *Aguas en Fronteras*. La Paz (s.e)
- Baptista, Mariano. 1978. *Tamayo y la reivindicación marítima boliviana*. La Paz: Litografías e Imprentas Unidas.
- Bazoberry, Antonio. 2003. *El mito del Silala*. La Paz: Plural
- Bejarano, Ramón. 1963. "Vías y medios de comunicación del Paraguay", <https://bit.ly/3dKNkKz>
- Bruckmann, Mónica. 2012. "La geopolítica del agua y los desafíos de la integración sudamericana". *Comunicación y política* 30 (1): 125-142.
- Bruzzone, Elsa. 2012. *Las guerras del agua. América del Sur en la mira de las grandes potencias*. Buenos Aires, Clave intelectual.
- Camacho, Luis. 1962. *Volver al mar. Estrategia y táctica de una campaña diplomática*. La Paz: La Nación.
- Carrasco, Sergio. 1967. "El diferendo del río Lauca". *Revista de Derecho* (139): 173-193.
- Choque, Roberto. 1998. "Nacionalismo boliviano". En *Visiones de fin de siglo. Bolivia y América Latina en el siglo XX*, editado por

- Institut français d'études andines, 95-116. Lima: Plural.
- Claval, Paul. 2002. "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (34): 21-39.
- CNN. 2020. "Bolivia reconoció que parte del río Silala fluye naturalmente a Chile". 10 de septiembre. <https://bit.ly/32HMkR9>
- Concha, José Miguel. 2011. *Iniciativas chilenas para una alianza estratégica con Bolivia (1879-1899)*. La Paz: Plural.
- Correa, Loreto. 2020. "Aguas dulces entre Chile y Bolivia: el Silala en su laberinto". *Relaciones Internacionales* (45): 163-183.
- Diez de Medina, Fernando. 1947. "Thunupa", <https://bit.ly/3gC7Kr8>
- Diez de Medina, Fernando. 2004. *Franz Tamayo. El hechicero del Ande*. La Paz: Librería Editorial Juventud. <https://bit.ly/3tPjXfL>
- Garay, Cristián. 2008. "El Acre y los asuntos del Pacífico: Bolivia, Brasil, Chile y Estados Unidos. 1898 - 1909". *Historia* 2 (41): 341-369.
- González Videla, Gabriel. 1975. *Memorias*. Santiago: Gabriela Mistral.
- González Miranda, Sergio. 2008. *La llave y el candado. El conflicto entre Chile y Perú por Tacna y Arica (1883-1929)*. Santiago: LOM.
- González Miranda, Sergio, Cesar Ross y Cristián Ovando. 2016. "La cuestión del río Lauca desde la perspectiva multiescalar: ¿un juego de suma cero de las diplomacias boliviana y chilena?". *Diálogo Andino* (51): 57-72.
- Guachalla, Luis Fernando. 1976. *La cuestión portuaria y las negociaciones de 1950*. La Paz: Los Amigos del Libro.
- Guzmán, Álvaro. 2016. *La cuestión del río internacional "Silala" y su vínculo estratégico con la demanda marítima boliviana*. Santiago: Estudios CEAGG.
- Lacoste, Yves. 1990. *La geografía, un arma para la guerra*. Barcelona: Anagrama.
- Lacoste, Yves. 2003. "Geopolítica del agua". *Herodote* (110): 2-3.
- Lacoste, Yves. 2011. "Investigación sobre el bombardeo de los diques del río Rojo. Método de análisis y reflexiones en conjunto". *Geopolítica (s) Revista de estudios sobre espacios y poder* 2 (2): 313-337.
- Mahan, Alfred. 2013. "Análisis de los elementos del poder naval". *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder* 4 (2): 305-334.
- Manzano, Karen. 2018. "Chile, Bolivia y Argentina. El factor de la Puna de Atacama en las negociaciones de 1895 (1889 - 1899)". *Revista Norte Histórico* (5): 1-34.
- Manzano, Karen, y Diego Jiménez. 2020. "El agua del altiplano y su papel en las conversaciones chileno - bolivianas de 1950". *Diálogo Andino* (61): 55-66.
- Martínez, Luis. 2018. "La cuestión del río Lauca, una controversia artificial". *Revista de Marina* (963): 28-37.
- Meza, Gustavo. 2014. "Chile - Bolivia ¿Es el río Silala un factor de tensión secundario?". *Revista de Marina* (2): 152-159.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 1951. *Memoria de Relaciones Exteriores*. Santiago: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2011. *Perspectivas del medio ambiente en el sistema hídrico Titicaca Desaguadero Poopó Salar de Coipasa*. Panamá: Novo.
- Quagliotti de Bellis, Bernardo. 1976. *Geopolítica del Atlántico Sur*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Raffestin, Claude. 2011. *Por una geografía del poder*. Michoacán: Colegio de Michoacán.

- Ratzel, Federico. 2011. “Las leyes de crecimiento espacial de los Estados. Una contribución a la Geografía Política científica”. *Geopolítica (s) Revista de estudios sobre espacios y poder* 2 (1): 135-156.
- Reclus, Onésimo, 2014. “La tierra a vuelo de pájaro. La tierra, el mar y los hombres”. *Geopolítica (s) Revista de estudios sobre espacios y poder* 5 (2): 253-271.
- Rodríguez Ostría, Gustavo. 2011. “Los mineros de Bolivia en una perspectiva histórica”. *Convergencia* 8 (24): 271-298.
- Sepúlveda, Jaime. 2016. “En torno al río Silala”. *Revista de Marina* (4): 24-27.
- Tamayo, Franz. 2019. “Obra escogida”, <https://bit.ly/3vuaL0T>
- Zapata, Claudia. 2015. *Intelectuales indígenas en Ecuador, Bolivia y Chile. Diferencia, colonialismo y anticolonialismo*. Santiago: LOM.



Misceláneo

Las políticas de control de armas pequeñas en América Latina

Small Arms Control Policies in Latin America

Diego Sanjurjo¹

Recibido: 5 de junio de 2020
Aceptado: 11 de enero de 2021
Publicado: 3 de mayo de 2021

Resumen

El artículo presenta una visión general y actualizada de las políticas de control de armas pequeñas en América Latina. Con el fin de encontrar un equilibrio entre su uso legítimo y la prevención de daños sociales, todos los Estados latinoamericanos regulan la posesión y el uso de armas de fuego. El análisis comparativo demuestra que existe una gran heterogeneidad entre los países, pero la mayoría lo hace de formas relativamente restrictivas y con sistemas rigurosos de licencia y registro. A pesar de ello, el acatamiento limitado de las leyes y la falta de evidencia empírica sobre sus impactos dificultan la evaluación de sus resultados. En definitiva, no es posible determinar si estas políticas previenen lesiones y muertes, en consonancia con un área de políticas públicas en la cual persisten demasiadas incógnitas.

Palabras clave: América Latina; armas de fuego; armas pequeñas; control de armas; políticas de armas; regulación de armas

Abstract

This article provides a general and updated overview of small arms control policies in Latin America. In order to strike a balance between their legitimate use and the prevention of social harm, all Latin American states regulate the possession and use of firearms. A comparative analysis shows that there is a wide heterogeneity between countries, but most do so in relatively restrictive ways and with rigorous licensing and registration systems. Nevertheless, limited compliance with the law and the lack of empirical evidence on their impact make it difficult to evaluate their results. Ultimately, it is not possible to determine whether these policies prevent injuries and deaths, in line with an area of public policy in which important evidence is still missing.

Keywords: firearms; firearm regulations; gun control; Latin America; small arms; small arms control

¹ Ministerio del Interior, Uruguay, diegosanjurjopro@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-4028-0356



Introducción

La crisis de seguridad pública que experimenta América Latina en las últimas décadas ha puesto el foco sobre la influencia de las armas de fuego en la violencia que azota a la región (Sanjurjo 2016; 2019; Gilgen 2012). A pesar de ello, los registros nacionales de armas sugieren que la gran mayoría de tenedores y portadores las adquieren como instrumento de defensa personal (Moreano et al. 2003; SUCAMEC 2014). En un contexto regional de violencia generalizada y de Estados que no tienen la capacidad efectiva de proteger a sus ciudadanos, son cada vez más los latinoamericanos que recurren a ellas para defender sus vidas y pertenencias. En consecuencia, las estimaciones más recientes sugieren que habría alrededor de 71 millones de armas pequeñas en América Latina, de las cuales el 86 % estaría en manos de civiles (Karp 2018c; 2018a; 2018b). Por estas razones, los Estados latinoamericanos han ido asumiendo que una mayor restricción en el acceso a las armas de fuego puede ser una medida racional para intentar bajar los niveles de violencia (Sanjurjo 2020).

Sobre esa base, el presente artículo se propone hacer un análisis comparado de las políticas de control de armas en América Latina. Con ello se refiere, específicamente, a aquellas políticas que regulan la adquisición y el uso defensivo de armas de fuego por parte de civiles (Cook y Ludwig 2000; Parker 2011). El estudio parte de una hipótesis general: las políticas de control de armas en América Latina suelen ser particularmente restrictivas, sobre todo si se las compara con las de Estados Unidos. La segunda hipótesis es que no es seguro que esas políticas resulten efectivas, dado que existe una brecha de implementación consi-

derable en cada país y la mayor parte de sus instrumentos no está respaldada por evidencia científica concluyente.

Vale la pena destacar que las políticas que regulan la adquisición y el uso de armas de fuego por parte de civiles conforman un área de las políticas de seguridad que ha sido poco estudiada en la región. En la revisión de la literatura específica destacan sobre todo tres corrientes. Primero, autores que atienden a sus procesos de formulación (Álvarez Velasco 2016; DerGhougassian 2011; Sanjurjo 2018; 2020). Segundo, quienes estudian marcos regulatorios específicos a través de estudios de caso y análisis comparados (Dreyfus et al. 2003; Godnick y Vázquez 2003b; 2003a; Mack 2011; Pekny et al. 2015; Kopel 2014; Sanjurjo 2020; 2019; Aguirre y Restrepo 2010). Tercero, quienes evalúan el impacto de esas políticas o de alguno de sus elementos (de Souza et al. 2007; Villaveces et al. 2000).

Con el fin de evaluar las hipótesis planteadas, en la siguiente sección se analizarán los orígenes de las políticas de control de armas en América Latina y se hará un análisis comparado de estas. En la tercera sección se presentarán los resultados del análisis, brindando un panorama de cómo regulan la tenencia y el uso de armas los Estados latinoamericanos y en qué se diferencian estas políticas de aquellas en Estados Unidos. Dado que la enorme mayoría de los usuarios adquieren armas de fuego como método de defensa personal, el enfoque estará en ese uso. En la cuarta sección se discutirá la implementación de las políticas en cuestión y las dificultades que existen para evaluar su impacto.

Origen y análisis comparado

Las primeras legislaciones sobre armas de fuego aparecieron en América Latina a principios del siglo XX, con el objetivo de garantizar la seguridad nacional frente a amenazas internas y externas. Esa concepción de la seguridad ignoraba en gran medida la seguridad individual y los postulados básicos de la seguridad pública. La preocupación por el crimen, la violencia y la proliferación de armas solo se comenzaría a fundamentar en nuevas leyes y regulaciones a partir de la década de 1990, y como parte y consecuencia del *small arms movement* (SAM) o movimiento contra las armas pequeñas. Este es un esfuerzo de promoción internacional que asocia la proliferación de armas pequeñas con altos niveles de violencia, con el fin de situar su control en la agenda de seguridad internacional (Grillot, Stapley y Hanna 2006).

El SAM ha tenido un fuerte impacto en América Latina (DreGhougassian 2011; Álvarez Velasco 2016). De hecho, los niveles extremos de violencia social y política que sufría la región al final de la década de 1980 hicieron que el movimiento comenzara antes y cosechase algunos éxitos tempranos. Por un lado, las organizaciones regionales y subregionales adoptaron instrumentos internacionales para combatir su tráfico (Berman y Maze 2016). Por otro, los gobiernos nacionales y subnacionales comenzaron a asociar su proliferación descontrolada con el crimen y la violencia. Pasaron a concebir estos fenómenos como problemas públicos de gravedad que debían ser prevenidos y contenidos con leyes y políticas más contundentes (Dreyfus et al. 2003; Godnick y Vázquez 2003a; 2003b).

La posesión y el uso de armas pequeñas han sido discutidos en círculos multilatera-

les durante décadas, pero generalmente los Estados han logrado evadir la instauración de controles internacionales (Parker 2011). Como consecuencia, los gobiernos nacionales y subnacionales son los únicos responsables de regular el uso civil de armas dentro de sus territorios y de encontrar un difícil equilibrio entre el uso legítimo de armas y la prevención de daños sociales como el crimen, la violencia interpersonal y el suicidio. Con ese propósito, apelan a instrumentos legales que usualmente intentan dificultar que los usuarios de alto riesgo puedan adquirir armas, intercediendo en todas las etapas de la cadena de suministro: desde la fabricación de armas de fuego, su importación y exportación hasta su venta y uso legal e ilegal.

Este artículo analiza únicamente las regulaciones concernientes a la tenencia y el porte de armas de fuego para defensa personal por parte de civiles, lo que aplica a la gran mayoría de los usuarios. En ese sentido, desde que Bolivia promulgó la primera ley de armas de su historia, en 2013, todos los Estados latinoamericanos regulan la posesión y el uso de armas de una forma u otra. En la medida en que cada proceso legislativo responde a una combinación de factores culturales, históricos, económicos y constitucionales, las políticas y marcos regulatorios varían de manera considerable. Además, cada política responde a un cúmulo de circunstancias locales, tales como los intereses privados, la existencia de una industria de armas, la influencia de grupos de presión y la sensibilidad pública con respecto al tema.

Si bien la complejidad y diversidad de los enfoques torna imposible un análisis comparado en profundidad, si se comparan las políticas latinoamericanas con aquellas de Estados Unidos, sobresalen diferencias comunes que

Tabla 1. Políticas de control de armas de fuego en América Latina*

	Derecho a poseer armas de fuego	Armas de fuego prohibidas para defensa personal**	Licencias y registros requeridos	Requisitos relevantes para obtener licencias	¿Se debe justificar la posesión?
Estados Unidos	Sí	Armas largas de cañón recortado; ametralladoras de fabricación posterior a 1986 precisan un permiso especial	Solo en algunos Estados se requieren licencias y registros; porte oculto permitido en la mayoría de los estados	Mínimo de edad y comprobación de antecedentes penales son requeridos para ventas a través de comerciantes con licencia federal y vendedores privados en algunos estados	No
Argentina	No	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de 10 armas sin medidas adicionales de seguridad	Licencia de usuario (cinco años de validez); licencia y registro de armas; porte requiere permiso especial y justificación de necesidad	21 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar curso de entrenamiento, fuente legal de ingresos	No
Bolivia	No	Armas automáticas; armas largas de cañón recortado; no más de tres armas para defensa personal	Licencia de usuario (tres años de validez); licencia, permiso de compra y registro de armas; porte de un arma para defensa personal	21 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar curso de entrenamiento, probar origen legal del arma, proporcionar arma y munición para registro balístico	Sí; defensa personal es válida
Brasil	No	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego	Licencia (tres años de validez), permiso de compra y registro de armas; porte prohibido	25 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar curso de entrenamiento, ocupación legal	Sí; defensa personal es válida
Chile	No	Armas automáticas; no más de dos armas para defensa personal	Licencia (cinco años de validez) y registro de armas; porte oculto requiere permiso especial y justificación de necesidad, pero no suele otorgarse	18 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar evaluación escrita sobre el manejo y uso de armas	Sí; defensa personal es válida
Colombia	No	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de cinco armas para defensa personal (dos para tenencia, dos para porte, y una de uso restringido)	Licencia (10 años de validez), permiso de compra y registro de armas; porte de hasta dos armas requiere permiso especial (tres años de validez)	Carencia de antecedentes penales, certificado de aptitudes médicas y psicológicas, cumplimiento de obligaciones relacionadas con el servicio militar. Extraoficialmente: 25 años, constancia de domicilio, ocupación legal, fuente legal de ingresos, aprobar curso de entrenamiento, justificación de necesidad por escrito	Sí; defensa personal es válida

Tabla 1. (Continuación)

	Derecho a poseer armas de fuego	Armas de fuego prohibidas para defensa personal**	Licencias y registros requeridos	Requisitos relevantes para obtener licencias	¿Se debe justificar la posesión?
Costa Rica	No	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de tres armas para defensa personal	Licencia y registro de armas; porte oculto requiere permiso especial (un año de validez) y justificación de necesidad	18 años, carencia de antecedentes penales relacionados con el uso de armas, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar curso de entrenamiento	No
Cuba	No	Armas automáticas; no más de un arma para defensa personal	Licencia (10 años de validez) y registro de armas; porte requiere autorización. En la práctica, las licencias no suelen autorizarse.	18 años, atestar conducta “acorde con las normas de convivencia social socialista”, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar evaluación escrita sobre el manejo y uso de armas, comprobante de empleo o estudio, atestar condiciones de almacenamiento seguro en el hogar, justificación de necesidad por escrito	Sí; defensa personal es válida
Ecuador	No	Armas automáticas; armas semiautomáticas con pocas excepciones; número de armas permitidas indefinido	Licencia de usuario (un año de validez) y registro de armas; porte prohibido con excepciones	18 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluación psicológica, aprobar curso de entrenamiento, ocupación legal, aprobar evaluación online sobre manejo y uso de armas, probar origen legal del arma, proporcionar certificado biométrico del arma	Sí; defensa personal es válida
El Salvador	No	Armas automáticas, ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de un arma cada dos años	Licencia de usuario (tres años de validez); licencia (cinco años de validez); permiso de compra y registro de armas; porte requiere permiso especial y 24 años	21 años, residencia permanente, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluación psicológica, aprobar curso de entrenamiento, probar origen legal del arma, proporcionar armas y munición para registro balístico	No
Guatemala	Sí, pero limitado por las leyes	Armas automáticas; ciertas armas largas semiautomáticas con alto poder de fuego	Licencia (cinco años de validez); permiso de compra y registro de armas; porte oculto de hasta tres armas requiere licencia especial (uno a tres años de validez) y 25 años	Edad mínima indefinida, carencia de antecedentes penales, constancia de pago de tributos urbanos, fuente de ingresos, probar origen legal del arma, proporcionar armas y munición para registro balístico	No

Tabla 1. (Continuación)

	Derecho a poseer armas de fuego	Armas de fuego prohibidas para defensa personal**	Licencias y registros requeridos	Requisitos relevantes para obtener licencias	¿Se debe justificar la posesión?
Haití	Sí, pero limitado por las leyes	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego	Licencia de usuario; registro de armas; porte requiere permiso especial (un año de validez)	18 años, carta de solicitud al director general de la Policía Nacional (atestando fuente de ingresos y carencia de antecedentes penales)	No especificado
Honduras	Sí, pero limitado por las leyes	Armas automáticas; armas largas de cañón recortado; ciertas armas largas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de cinco armas	Licencia (cuatro años de validez) y registro de armas; porte oculto es un derecho constitucional, pero requiere un permiso especial (cuatro años de validez) y puede ser suspendido temporalmente por razones de seguridad	No está claro si 18 o 21 años, carencia de antecedentes penales, proporcionar armas y munición para registro balístico	No
Jamaica	No	Armas automáticas	Licencia de usuario (cuatro a cinco años de validez); licencia y registro de armas; porte requiere un permiso especial	17 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluación psicológica, aprobar curso de entrenamiento, comprobante de empleo, atestar condiciones de almacenamiento seguro en el hogar, dos referencias personales	Sí. No está especificado si defensa personal es razón válida
México	Sí, pero limitado por las leyes	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de un arma de puño para defensa personal, y 10 armas en total	Licencia de usuario; registro de armas; porte requiere permiso especial y justificación de necesidad	18 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, cumplimiento del servicio militar obligatorio, comprobante de empleo	No especificado
Panamá	No	Armas automáticas; armas largas de cañón recortado; no más de 10 armas por licencia	Licencia de usuario (10 años de validez); permiso de compra y registro de armas; porte oculto de hasta dos armas requiere licencia especial (cuatro años de validez) y 21 años	18 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluación psicológica, aprobar curso de entrenamiento, fuente legal de ingresos, probar origen legal del arma, aprobar examen de drogas, proporcionar muestra de sangre para base de datos forense, proporcionar arma y munición para registro balístico	Sí; defensa personal es válida

Tabla 1. (Continuación)

	Derecho a poseer armas de fuego	Armas de fuego prohibidas para defensa personal**	Licencias y registros requeridos	Requisitos relevantes para obtener licencias	¿Se debe justificar la posesión?
Paraguay	No	Armas automáticas; armas largas de cañón recortado	Licencia de usuario (tres años de validez); registro de armas; porte de hasta dos armas requiere permiso especial (tres años de validez) y justificación de necesidad	22 años, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluación médica y psicológica, aprobar curso de entrenamiento	Sí; defensa personal es válida
Perú	No	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de tres armas para defensa personal	Licencia de usuario (tres años de validez); licencia y registro de armas; porte oculto permitido	18 años, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluación médica y psicológica, aprobar curso de entrenamiento	Sí; defensa personal es válida
República Dominicana	Sí, pero limitado por las leyes	Regulación pendiente; no más de dos armas para defensa personal	Licencia de usuario (un año de validez); permiso de compra y registro de armas; porte oculto de hasta dos armas requiere permiso especial (un año de validez) y justificación de necesidad	30 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluación médica y psicológica, aprobar curso de entrenamiento, aprobar prueba de alcohol y drogas, cumplir con obligaciones tributarias, probar origen legal del arma, justificación de necesidad, declaración jurada del lugar de almacenamiento, declaración jurada de comprensión del marco regulatorio, seguro de responsabilidad para el uso de armas, proporcionar armas y munición para registro balístico	Sí; defensa personal es válida
Uruguay	No	Armas automáticas; ciertas armas semiautomáticas con alto poder de fuego; no más de 3 armas para defensa personal	Licencia de usuario (tres años de validez); licencia y registro de armas; porte oculto de un arma de puño requiere permiso especial	18 años, constancia de domicilio, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar curso de entrenamiento, aprobar evaluación sobre manejo y uso de armas, fuente legal de ingresos, proporcionar arma y munición para registro balístico	Sí; defensa personal es válida

Tabla 1. (Continuación)

	Derecho a poseer armas de fuego	Armas de fuego prohibidas para defensa personal**	Licencias y registros requeridos	Requisitos relevantes para obtener licencias	¿Se debe justificar la posesión?
Venezuela	No	No especificado; no más de un arma para defensa personal	Licencia de usuario (tres años de validez); registro de armas; porte requiere permiso especial (dos años de validez) y justificación de necesidad	25 años, nacionalidad venezolana, constancia de domicilio, cumplir con obligaciones tributarias, carencia de antecedentes penales, aprobar evaluaciones médicas y psicológicas, aprobar curso de entrenamiento, probar origen legal del arma, proporcionar arma y munición para registro balístico, seguro de responsabilidad para el uso de armas, dos referencias personales, justificación de necesidad por escrito	Sí; defensa personal es válida

Fuente: Elaboración propia a partir de Sanjurjo y legislación vigente*** (mayo de 2020).

*Los términos y las definiciones están simplificados y estandarizados debido a la heterogeneidad en el vocabulario de las leyes y los decretos.

**A diferencia de Estados Unidos, la gran mayoría de los países de América Latina prohíbe las armas de fuego modificadas, convertidas o de fabricación artesanal.

*** EEUU: *National Firearms Act*, 1934; EEUU: *Gun Control Act*, 1968; EEUU: *Firearms Owner's Protection Act*, 1986; EEUU: *Brady Handgun Violence Prevention Act*, 1993; Argentina: Ley nº 20.429, 1973; Argentina: Decreto nº 395/75, 1975; Bolivia: Ley nº 400, 2013; Bolivia: Decreto Supremo 2175, 2014; Brasil: Ley nº 10.826, 2003; Brasil: Decreto 5.123, 2008; Chile: Ley 17.798, 1978; Chile: Decreto 83, 2008; Chile: Reglamento complementario nº 20.813, 2015; Colombia: Decreto 2535, 1993; Costa Rica: Ley nº 7530, 1995; Costa Rica: Reglamento nº 7530, 2013; Cuba: Decreto-Ley nº 52, 1982; Cuba: Decreto-Ley nº 262, 2008; Cuba: Decisión nº 30, 2009; República Dominicana: Ley nº 631-16, 2016; Ecuador: Decreto Supremo nº 3757, 1980/2009; Ecuador: Decreto Ejecutivo nº 169, 1997/2015; Ecuador: Acuerdo Ministerial nº 270, 2016; El Salvador: Ley nº 655, 1999; El Salvador: Decreto nº 25, 2000; Guatemala: Constitución, 1993; Guatemala: Decreto nº 15, 2009; Guatemala: Acuerdo nº 85, 2011; Haití: Constitución, 1987; Haití: Decreto nº 4, 1988; Haití: Decreto nº 41-A, 1989; Honduras: Ley de control de armas de fuego (2000); Honduras: Decreto nº 117, 2012; Jamaica: *Firearms Act*, 1967/2010; Jamaica: *Application for Firearm Licenses, Certificates and Permits*; Jamaica: FLA - *What do I need to apply for a firearm?*; México: Ley Federal nº DOF 12-11-2015, 1972; Panamá: Ley nº 57, 2011; Paraguay: Ley nº 4.036, 2010; Perú: Ley nº 30.299, 2015; Perú: Decreto-Ley nº 008-2016-INM, 2016; Uruguay: Ley nº 19.247, 2015; Uruguay: Decreto Regulatorio nº 3770, 2016; Venezuela: Ley (2013); Venezuela: Decreto nº 881, 2014.

son fáciles de discernir. La tabla 1 resume las políticas que regulan la adquisición y el uso defensivo de armas de fuego por parte de civiles en Estados Unidos y en 20 países de América Latina. Los principales resultados del análisis se discuten en la sección siguiente.

Discusión y resultados

Premisa básica: derecho o privilegio

El análisis comparado sugiere que las políticas de control de armas en América Latina suelen

ser más restrictivas que las de Estados Unidos. Ello se debe, en gran medida, a que se asientan sobre una premisa básica diferente: mientras en Estados Unidos la posesión y el uso de armas pequeñas son considerados un derecho constitucional básico de cada individuo (Spitzer 2008), en Latinoamérica más bien son considerados un privilegio. Solo Guatemala, Haití y México recogen en sus Constituciones el derecho a la tenencia de armas, y a pesar de ello le imponen severas restricciones, a través de leyes y decretos. Esto significa que, en vez de reconocer un permiso automático cuya denegación requiere una razón de peso, a los

ciudadanos latinoamericanos no se les permite poseer y usar armas de fuego, a menos que haya una buena razón para autorizarlo.

Justificación

A partir de esta premisa, los países difieren en los motivos que consideran legítimos para autorizar la tenencia de armas. Entre ellos están generalmente el coleccionismo, la cacería, la práctica deportiva y la defensa personal. Por consiguiente, los interesados deben justificar la necesidad de poseer un arma si quieren que se les conceda una habilitación o licencia. Si el arma será usada para cazar o practicar un deporte, ello puede suponer tener un permiso de caza o ser un miembro activo de un club de tiro. Si el motivo de la adquisición es la defensa personal, entonces puede ser que los interesados deban demostrar que precisan un arma en el marco de su actividad profesional—por ejemplo, por ser una figura pública o por trabajar con valores—, que han sufrido amenazas o que han sido víctimas de persecución o violencia.

En estos casos se lleva a cabo un procedimiento de evaluación, por el cual las autoridades determinan si a la parte interesada le puede ser confiada un arma y/o si existe un riesgo creíble de que sea victimizada. En teoría, se trata de un proceso similar al que se lleva a cabo con los solicitantes de asilo que piden protección en un país extranjero. Como en dicho caso, conceder o denegar una solicitud incluye necesariamente un elemento discrecional, ya que la justificación del interesado está basada en un riesgo o temor subjetivo, y abierta a interpretación. En Colombia, por ejemplo, las autoridades solo autorizan habilitaciones de armas a un tercio de los solici-

tantes, y es común que los aspirantes aporten documentos de la Fiscalía General de la Nación para demostrar que han sido víctimas de extorsión, violencia, secuestro o amenazas (El Tiempo 2014).

Licencias y registros

En tanto a los civiles no se les permite tener armas sin una justificación, los Estados latinoamericanos intentan seguir la pista de los tenedores para saber quién tiene armas y de qué tipo. Esa constituye otra diferencia sustancial con Estados Unidos, donde son varios los Estados en los que los ciudadanos no requieren licencias para la adquisición y tenencia de armas, como tampoco precisan registrar y certificar aquellas que poseen (Zimring 2019). Por el contrario, en América Latina, todos los Estados exigen que cada arma de fuego sea autorizada y registrada. Eso incluye a aquellas pocas naciones en las cuales la tenencia de armas es un derecho constitucional. Las habilitaciones y licencias suelen tener una validez temporal limitada y corresponden a los tenedores, a las armas, o a ambos. Las armas también deben estar registradas con las autoridades de cada país, sin excepciones. Las licencias para adquisición y tenencia también restringen el número y el tipo de armas que cada usuario puede adquirir. Si las armas son para defensa personal, entonces el límite suele estar entre una y cinco armas por usuario habilitado.

A su vez, hay estados de EEUU en los cuales los usuarios pueden portar armas pequeñas fuera de su domicilio legal, mientras que en otros solo es posible obteniendo un permiso especial. En América Latina no hay ningún país que permita el porte de armas sin un permiso

especial, e incluso hay países donde el porte no está permitido. En Paraguay, por ejemplo, los tenedores de armas pueden solicitar un permiso de porte, el cual requiere una justificación de peso, tiene una validez de tres años y permite portar dos armas pequeñas fuera del domicilio legal del usuario. La mayoría de los países tienen procedimientos similares. Brasil y Ecuador prohíben el porte de armas, salvo en casos justificados y excepcionales. Chile también exige que los propietarios de armas soliciten un permiso especial de porte, pero solo lo otorga a quienes pueden demostrar que sufren un riesgo alto de ser victimizados. De hecho, en 2018 solo había 13 ciudadanos comunes que estaban autorizados a portar armas en todo el país (24Horas 2018).

Colombia presenta otra particularidad interesante, ya que es común que las autoridades municipales o nacionales suspendan temporalmente los permisos de porte como una manera de prevenir los homicidios interpersonales (Aguirre et al. 2006; Aguirre y Restrepo 2010). Hasta hace pocos años, las restricciones eran adoptadas de manera general en centros urbanos y durante festivales, fines de semana, a altas horas de la noche o en los días previos al pago de aguinaldos. Últimamente, sin embargo, el Gobierno nacional ha comenzado a decretar suspensiones anuales de todos los permisos de porte en el territorio nacional (El Espectador 2019).

Requisitos

Para evitar el acceso a las armas por parte de personas que son consideradas de riesgo, las licencias de tenedores de armas solo se conceden tras completar un proceso de evaluación. La mayor parte de los estados de EEUU tienen

sistemas que pueden considerarse permisivos. Para obtener una licencia, solo es necesario ser mayor de edad, no tener enfermedades mentales graves y no ser un delincuente condenado o fugitivo de la justicia. Otros estados aplican sistemas de licencias restrictivos y son más exigentes en los requerimientos y las calificaciones que demandan. Sin embargo, todos estos requerimientos solo aplican a las ventas de armas que se realizan a través de comerciantes con licencia federal. No aplican, en cambio, a las ventas que se producen en el mercado secundario, donde las transacciones no están reguladas y son accesibles a cualquiera que desee saltarse los requerimientos previos. Las exhibiciones de armas, donde los individuos privados las compran y venden, tampoco están reguladas (Cook y Goss 2014; Zimring 2019).

En comparación, los países latinoamericanos regulan todas las ventas de armas y tienen sistemas de licencias que pueden considerarse restrictivos. Todos imponen restricciones de edad, comprueban los antecedentes penales y demandan el pago recurrente de tasas y tarifas. La enorme mayoría también incluye un período de espera y exige que los interesados aprueben un curso de capacitación, como también evaluaciones físicas y mentales. Un domicilio legal y un empleo o una fuente legal de ingresos son obligatorios en la mayor parte de los países. A partir de ahí, las regulaciones varían. Algunos requerimientos habituales son aprobar un examen de drogas, probar que las armas adquiridas tienen un origen legal o proveer una declaración jurada que atestigua un compromiso a cumplir, con medidas de almacenamiento seguro. Las políticas más recientes también sacan partido de las tecnologías de rastreo, estipulando que todos los tenedores faciliten armas y municiones para su inscripción en un registro balístico.

Las disposiciones también pueden ser bastante originales. En México, los interesados en obtener una licencia deben haber completado el servicio militar, el cual es obligatorio para todos los hombres adultos, aunque un sistema de lotería selecciona a aquellos que realmente deben servir durante todo un año. En Jamaica, deben proporcionar dos cartas de recomendación que respalden un historial de buena conducta. En Venezuela, no se otorgan licencias sin haber contratado un seguro de responsabilidad civil. En Cuba, el solicitante debe demostrar una conducta que sea “coherente con las reglas sociales de convivencia socialistas”, lo que probablemente signifique no tener antecedentes penales, pero quizás tampoco antecedentes de disidencia política.

En relación con las licencias y los permisos —y al momento de escribir este artículo—, Honduras y Haití parecen tener las políticas más permisivas, mientras que Colombia, Cuba, República Dominicana y Venezuela tienen algunas de las más restrictivas. Los requisitos también tienden a ser más rigurosos con el tiempo, en la medida en que las legislaciones más recientes tienden a ser las más exigentes. Es probable que ello sea el resultado del movimiento contra las armas pequeñas (Grillot, Stapley y Hanna 2006) descrito arriba, ya que los sistemas de licencia más restrictivos no solo intentan mantener las armas fuera del alcance de ciertos individuos, sino también desincentivar su uso y reducir su proliferación.

Con ese objetivo, las políticas restrictivas buscan incidir en la oferta y la demanda. Por el lado de la oferta, las estrategias pasan por limitar el número y el tipo de armas que pueden importarse o fabricarse, aumentar su precio con cargas impositivas, y reducir los

arsenales existentes. En cuanto a la demanda, lo hacen limitando el número de armas que pueden adquirirse y elevando los requisitos para obtener las licencias. En ambos casos, la finalidad es filtrar a los candidatos de alto riesgo, pero también desalentar a los solicitantes menos motivados. Ello se consigue tornando el sistema de licencias en un proceso relativamente largo y tedioso.

Los trámites tampoco suelen ser baratos. Por lo general hay impuestos involucrados y cada procedimiento tiene sus propios costos. En el caso dominicano, la licencia de tenedores ronda los 130 o 90 dólares estadounidenses, dependiendo de si se trata de un arma corta o larga, mientras que las pruebas balísticas tienen un costo obligatorio de alrededor de 90 dólares estadounidenses. Sin embargo, esto no incluye los costos de cada procedimiento. En Argentina, la adquisición de una licencia y el registro de un arma pueden tardar de cuatro a cinco meses y costar alrededor de 330 dólares estadounidenses (Lasagno 2017). En Brasil, el proceso puede tardar entre dos y tres meses, y costar alrededor de 250 dólares estadounidenses (Reis 2018). Si a ello se le añade el costo del arma, entonces se trata de una inversión importante en países donde el salario mensual promedio ronda los 400 y los 600 dólares estadounidenses.

Armas prohibidas

Todos los países de América Latina prohíben a los civiles poseer ciertas armas pequeñas. Esto sucede cuando los decisores políticos consideran que los riesgos del mal uso de algunos tipos de armas superan los beneficios de su uso legítimo. Las armas de fuego automáticas, a veces denominadas armas de fuego “total-

mente automáticas”, son aquellas que disparan proyectiles de forma continua mientras se presione el gatillo y haya municiones en el cargador o cámara. En contraste, las armas de fuego semiautomáticas disparan un único proyectil con cada apretón del gatillo.

En Estados Unidos se puede adquirir un número indeterminado de armas de fuego semiautomáticas. Los civiles pueden poseer armas de fuego automáticas, si bien estas son consideradas armas de Título II por la Ley Nacional de Armas de Fuego de 1934. En consecuencia, cada arma de fuego automática debe estar registrada y su adquisición requiere una licencia, para lo cual los interesados deben pagar un impuesto federal y pasar una exhaustiva verificación de antecedentes penales. Por el contrario, los Estados latinoamericanos prohíben la adquisición y tenencia de armas automáticas por completo y lo mismo aplica a todo tipo de arma de fuego artesanal o modificada. También están prohibidos los cargadores de alta capacidad para armas de fuego semiautomáticas y algunos tipos particulares de municiones, tales como las municiones perforantes de blindaje. La gran mayoría de los países también impone restricciones severas a los tipos de armas semiautomáticas que se pueden adquirir y tener.

La legislación no siempre es clara en este aspecto. Probablemente porque las armas son muy diversas, con frecuencia las leyes y reglamentaciones presentan contradicciones severas y son muy difíciles de seguir o dejan de lado elementos que los funcionarios públicos solo explican en persona. Sin embargo, la mayoría de los países prohíbe la posesión de armas semiautomáticas que exceden una cierta potencia de fuego, donde suelen estar incluidos los rifles de asalto. En Argentina, por ejemplo, los civiles pueden adquirir pis-

tolas cuyo calibre máximo sea .25 y revólveres cuyo calibre máximo sea .32. En Colombia, el umbral para pistolas y revólveres civiles es el calibre .38, una longitud de cañón de seis pulgadas y una capacidad de cargador de diez balas. Además, en ambos países los civiles no pueden adquirir o tener rifles y escopetas con calibre mayor al .22, mientras que cualquier arma semiautomática con un calibre más alto que los especificados necesita un permiso especial, o es considerada un arma restringida o militar.

Es problemático que los países no tengan un criterio común con respecto a las armas legales e ilegales; aún más tratándose de países vecinos (Dreyfus et al. 2003; Godnick y Vázquez 2003a). Aunque los acuerdos multilaterales son de gran ayuda, las desarmonías se mantienen, estimulando las dinámicas del mercado negro y siendo fácilmente explotadas por contrabandistas y traficantes de armas (Godnick y Bustamante 2013; de León Escribano 2011; Aguirre 2011; Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano 2009). Por ejemplo, las pistolas de 9 mm están prohibidas para el uso civil en Brasil y México, pero son uno de los modelos más populares en otros países de la región. Esa disparidad es explotada por grupos criminales y traficantes de armas, que las compran legalmente en un país y las transportan ilegalmente a otro (Dreyfus y Rangel 2006; UNODC 2012).

Sanciones

Por último, las sanciones para quienes infringen las normativas sobre armas de fuego también pueden ser bastante estrictas. En Perú, quienes poseen armas sin licencia pueden enfrentar una pena de prisión de seis a diez años,

mientras que portar armas sin permiso puede ser castigado con seis a quince años de cárcel. Brasil es otro buen ejemplo, ya que las irregularidades relacionadas con el uso de armas de fuego son consideradas delitos graves y conllevan multas monetarias y penas de prisión obligatorias. Por ejemplo, la posesión irregular de armas de fuego conlleva una pena de uno a tres años de prisión. Asimismo, la omisión por parte del tenedor de evitar que niños o personas con discapacidad mental accedan a sus armas es penada con uno o dos años de prisión. Disparar un arma en el espacio público es castigado con una pena de prisión de dos a cuatro años.

En la mayoría de los códigos penales de América Latina, los delitos cometidos con armas de fuego suelen conllevar un incremento de las penas. Esos instrumentos no conforman las regulaciones de tenencia y uso, pero sí pueden considerarse parte de las políticas de armas en un sentido amplio. En teoría, si el mismo acto criminal recibe una sentencia mayor debido a la intervención de un arma de fuego, entonces ello puede disuadir a los delincuentes de usarlas en la comisión de delitos, lo que a su vez podría salvar vidas (Cook y Ludwig 2009). En Argentina, por ejemplo, las sentencias se ven agravadas en un tercio en su mínimo y en su máximo si hay un arma involucrada.

Brecha de implementación y falta de evidencia empírica

Es importante resaltar que el análisis comparado de las políticas de control de armas tiene un valor descriptivo-comparativo, pero ofrece poca información sobre la asociación entre estas políticas y la prevalencia de violen-

cia armada, lesiones o muertes. Aquí influyen sobremanera dos factores, que vale la pena discutir en profundidad: la brecha de implementación y la falta de evidencia empírica.

En primer lugar, la evaluación de las políticas de control de armas en América Latina muestra una evidente brecha de implementación (Dunsire 1978). Primero, porque a pesar de haber implementado políticas generalmente restrictivas, el uso nocivo de las armas pequeñas es un problema grave que siguen sufriendo todos los países de la región (Godnick, Muggah y Waszink 2003; DerGhousian, Otamendi y Fleitas 2016; Sanjurjo 2016; Waiselfisz 2015). En parte, ello se debe a que el incumplimiento de las políticas de control de armas es particularmente difícil de sancionar (Jacobs 2002) y existe un contraste evidente y manifiesto entre las restricciones legales y el uso práctico que les dan muchos ciudadanos a las armas (Sanjurjo 2017).

Este no es solo el caso de los delincuentes profesionales o de quienes utilizan sus armas sin fines legítimos. Por el contrario, la mayoría de los tenedores de armas no se someten a las formalidades burocráticas previstas para obtener registros y licencias. El tráfico también es extendido, en tanto que los compradores saben que pueden ahorrar tiempo y dinero con muy pocas probabilidades de ser descubiertos. En Brasil, por ejemplo, la proporción de armas legales e ilegales es de 40 y 60 %, respectivamente (Dreyfus y de Sousa Nascimento 2010, 130). De hecho, Uruguay es el único país de la región en el que las armas registradas superan el número estimado de armas ilegales en circulación. En México, en cambio, las estimaciones sugieren que dos de cada tres armas no están registradas ante las autoridades (Karp 2018a). En otras palabras, para la mayor parte de los usuarios de

armas de América Latina, las leyes y regulaciones no son más que papel mojado.

Del mismo modo, la mayoría de los Estados latinoamericanos destacan por su extrema debilidad en los indicadores de capacidad más elementales (Cárdenas 2010). Las instituciones encargadas de la seguridad pública no son ajenas a esta condición (Frühling 2012; Koonings y Kruijt 2004). Por consiguiente, los Estados se muestran incapaces de hacer cumplir los sistemas regulatorios, incluso en ciudades y centros urbanos.

Las leyes de armas en Colombia son particularmente restrictivas, por ejemplo, pero persiste la presencia extendida de grupos paramilitares que usan armamento militar y desafían la autoridad estatal en gran parte del territorio (Aguirre et al. 2006). En Haití y Honduras, los tenedores de armas están legalmente obligados a registrar sus armas, a pesar de que el sistema de registro no está activo. De acuerdo con la Ley de Armas de Fuego y Explosivos de México, solo hay un comercio legal de armas en todo el país, donde los ciudadanos pueden adquirir una pistola hasta calibre .38 para defensa personal. Sin embargo, con más de 50 000 tiendas de armas en Estados Unidos, se estima que son cientos las armas que cruzan la frontera ilegalmente cada día, sin que haya capacidades para un control fronterizo efectivo (Schroeder 2013).

A la brecha de implementación se suma una deficiencia universal de las políticas de control de armas: la falta de evidencia científica sobre su impacto. Queda claro que la proliferación de armas de fuego supone un factor de riesgo para la violencia armada, pero los resultados de aquellos estudios que intentan encontrar evidencia de causalidad (Lott 1998; Duggan 2001) están fuertemente dis-

putados debido a problemas metodológicos que hasta el momento se han mostrado irresolubles (USA-NRC 2005; Karimov 2018). Por lo tanto, explicar la violencia armada con una cadena causal directa, a partir de la proliferación de armas o del acceso a estas suele ser desacertado, ya que las correlaciones entre ambos fenómenos suelen ser bajas (Sanjurjo 2019; 2016). Las armas de fuego pueden ser un instrumento efectivo de defensa personal, como también un instrumento letal para generar violencia, cometer delitos y enfrentar las políticas de seguridad (McDowall 1995). Depende de quién las use y del contexto en que lo haga.

Esa dificultad, sumada a que la violencia armada es un fenómeno multidimensional y complejo (PNUD 2013), implica que los estudios transversales y los análisis comparados no son adecuados para evaluar la efectividad de estas políticas. Los estudios longitudinales ofrecen evidencia más sólida, en tanto examinan cómo varían los indicadores de violencia dentro del mismo contexto, antes y después de un cambio de políticas públicas. Por desgracia, en América Latina contamos con muy pocos estudios de este tipo y la mayoría se centra únicamente en los programas de devolución y destrucción de armas (Fleitas 2010; Otamendi 2011; Dreyfus, De Sousa Nascimento y Guedes 2008; Ronconi, Lenis y Schargrodsky 2011).

Hasta donde sabemos, las únicas políticas de control de armas que han sido objeto de evaluaciones de impacto son la prohibición del porte de armas en las ciudades colombianas de Bogotá y Cali (Villaveces et al. 2000) y la política brasileña conocida como el Estatuto del Desarme (Brazil, MS/SVS/CGIAE 2007; de Souza et al. 2007). Las mismas limitaciones metodológicas que dificultan la evaluación de teorías causales hacen que resulte extremada-

mente difícil obtener evidencia concluyente sobre el impacto de las políticas de control de armas. Asimismo, los estudios de este tipo suelen mostrar deficiencias derivadas de problemas de validez que son comunes en los estudios ecológicos observacionales. Tampoco es extraño que la afiliación o los intereses de los autores sesguen los resultados (Santaella-Tenorio et al. 2016; USA-NRC 2005).

Por estas razones, la evidencia científica sobre qué tipos de leyes y regulaciones de armas son efectivas para evitar lesiones y muertes es limitada y solo está disponible en relación con un número reducido de sus elementos (Cook y Ludwig 2003; 2009; Smart et al. 2020; Santaella-Tenorio et al. 2016). Si en las últimas décadas se ha vuelto tendencia la aplicación de políticas de seguridad basadas en evidencia (Sheman 2012), las políticas de control de armas habitan un área de políticas públicas en la que todavía se aprecia una importante falta de certezas (Cook, Kopel y Spitzer 2019; Zimring 2019). Ello no significa que dichas políticas solo deban tomar en cuenta aquello que ha demostrado reducir el crimen y la violencia, pero en el camino a políticas justas y efectivas, es imprescindible poder estimar mejor sus costos, impactos y desafíos de implementación.

Conclusiones

Con el fin de encontrar un equilibrio entre su uso legítimo y la prevención de daños sociales, todos los Estados latinoamericanos regulan la posesión y el uso de armas de fuego. El análisis comparado demuestra que existe una gran heterogeneidad entre los países, pero la mayoría lo hace de formas relativamente restrictivas y con sistemas de licencias que tornan el acce-

so a las armas de fuego en un proceso largo, costoso y burocrático. Lejos de ser casual, el rigor de esas políticas responde a la crisis de seguridad pública que atraviesa la región y a la noción de que la proliferación de armas constituye un factor de riesgo relevante.

El acatamiento limitado de las leyes y la falta de evidencia empírica sobre los impactos de estas políticas dificultan la evaluación de sus resultados. En definitiva, no es posible determinar si las políticas de control de armas en América Latina previenen lesiones y muertes, en consonancia con un área de políticas públicas en la cual persisten demasiadas incógnitas. Esas carencias no deben llevar a descartar el control de armas. Sin embargo, sí deben mover a la academia para que investigue la temática con mayor empeño.

Bibliografía

- 24Horas. 2018. "Civiles armados: 13 chilenos pueden portar armas en la calle". <https://bit.ly/2LEmF6m>.
- Aguirre, Katherine. 2011. "El tráfico de armas en Colombia: una revisión desde los orígenes a los destinos". *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10: 36–59.
- Aguirre, Katherine, Robert Muggah, Jorge A. Restrepo y Michael Spagat. 2006. "Colombia's Hydra: The Many Faces of Gun Violence". En *Small Arms Survey 2006: Unfinished Business*, 215–45. Oxford: Oxford University Press.
- Aguirre, Katherine, y Jorge A. Restrepo. 2010. "El control de armas como estrategia de reducción de la violencia en Colombia: pertinencia, estados y desafío". *Revista Criminalidad* 52 (1): 265–284.

- Álvarez Velasco, Carla. 2016. "Armas pequeñas y países pequeños: armas de fuego en la agenda de seguridad internacional". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 55: 139-159.
- Berman, Eric G., y Kerry Maze. 2016. *Regional Organizations and the UN Programme of Action on Small Arms (PoA)*. Geneva: Small Arms Survey.
- BRAZIL, MS/SVS/CGIAE. 2007. *Redução de Homicídios no Brasil*. Brasil: Ministério da Saúde (MS)/Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS).
- Cárdenas, Mauricio. 2010. "State Capacity in Latin America". *Economía* 10 (2): 1-45.
- Cook, Philip J., y Kristin A. Goss. 2014. *The Gun Debate: What Everyone Needs to Know*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cook, Philip J., David B. Kopel y Robert J. Spitzer. 2019. "Gun policy research: Personal reflections on public questions". En *Gun Studies: Interdisciplinary Approaches to Politics, Policy, and Practice*, editado por Jennifer D. Carlson, Kristin A. Goss y Harry Shapiro, 330-340. Abingdon: Routledge.
- Cook, Philip J., y Jens Ludwig. 2000. *Gun Violence: The Real Costs*. Nueva York: Oxford University Press.
- Cook, Philip J., y Jens Ludwig. 2003. "Pragmatic Gun Policy". En *Evaluating Gun Policy: Effects on Crime and Violence*, editado por Jens Ludwig y Philip J. Cook, 1-37. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Cook, Philip J., y Jens Ludwig. 2009. "Firearm Violence". En *The Oxford Handbook of Crime and Public Policy*, editado por Michael Tonry, 71-101. Oxford: Oxford University Press.
- DerGhougassian, Khatchik. 2011. "Las armas livianas en la agenda internacional y el excepcionalismo americano: Estados Unidos y América Latina en la perspectiva conceptual de la securitización". *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10: 23-35.
- DerGhougassian, Khatchik, Alejandra Otañendi y Diego Fleitas. 2016. "Violencia íntima, femicidios y armas de fuego en Argentina". *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 17: 11-35.
- Dreyfus, Pablo, Carolina Iootty Dias, Benjamin Lessing y William Godnick. 2003. "Control de Armas Pequeñas en el Mercosur". *Serie América Latina* 3.
- Dreyfus, Pablo, y Antonio Rangel Bandeira. 2006. "Watching the Neighborhood: An Assessment of Small Arms and Ammunition 'Grey Transactions' On the Borders Between Brazil and Paraguay, Bolivia, Uruguay and Argentina". *Working Document* 2.
- Dreyfus, Pablo, y Marcelo de Sousa Nascimento. 2010. *Small Arms Holdings in Brazil: Toward a Comprehensive Mapping of Guns and Their Owners*. Río de Janeiro: Small Arms Survey/Viva Rio/ ISER.
- Dreyfus, Pablo, Marcelo De Sousa Nascimento y Luis Eduardo Guedes. 2008. "Voluntary Small Arms Collection in a Non-conflict Country: Brazil and the Experience of Rio de Janeiro". En *Small Arms in Rio de Janeiro: The Guns, the Buyback, and the Victims*, editado por Pablo Dreyfus, Luis Eduardo Guedes, Ben Lessing, Antonio Rangel Bandeira, Marcelo De Sousa Nascimento y Patricia Silveira Rivero, 25-56. Geneva: Small Arms Survey/Viva Rio/ ISER.
- Duggan, Mark. 2001. "More Guns, More Crime". *Journal of Political Economy* 109 (5): 1086-1114. doi.org/10.1086/322833

- Dunsire, Andrew. 1978. *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- El Espectador. 2019. “Duque prorrogó prohibición de porte de armas con las excepciones para salvoconductos”. 31 de diciembre. <https://bit.ly/3i2Q06A>.
- El Tiempo. 2014. “Uno de cada 300 colombianos tiene un arma legal”. 15 de mayo. <https://bit.ly/35sPo5v>.
- Fleitas, Diego M. 2010. “Los planes de recolección de armas en Latinoamérica”. *Working Paper*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Frühling, Hugo. 2012. “La eficacia de las políticas públicas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe: cómo medirla y cómo mejorarla”. IDB-DP-245, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2009. *Transferencia de armas hacia y desde América Latina*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- Gilgen, Elisabeth. 2012. “A Fatal Relationship: Guns and Deaths in Latin America and the Caribbean”. En *Small Arms Survey 2012: Moving Targets*, editado por Small Arms Survey, 9–39. Cambridge: Cambridge University Press.
- Godnick, William, y Julián Bustamante. 2013. “El tráfico de armas de fuego en América Latina y el Caribe: Mitos, realidades y vacíos en la agenda internacional de investigación”. En *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*, editado por Catalina Niño Guarnizo, 279–308. Bogotá: FES.
- Godnick, William, Robert Muggah y Camilla Waszink. 2003. *Balas perdidas: el impacto del mal uso de armas pequeñas en Centroamérica*. Geneva: Small Arms Survey and IANSA.
- Godnick, William, y Helena Vázquez. 2003a. “Control de las Armas Pequeñas en América Latina”. *Serie América Latina* 1.
- Godnick, William, y Helena Vázquez. 2003b. *Small Arms Control in Central America*. Londres: International Alert.
- Grillot, Suzette R., Craig S. Stapley y Molly E. Hanna. 2006. “Assessing the Small Arms Movement: The Trials and Tribulations of a Transnational Network”. *Contemporary Security Policy* 27 (1): 60–84.
- Jacobs, James B. 2002. *Can Gun Control Work?* Nueva York: Oxford University Press.
- Karimov, Rouslan I. 2018. “The Relationship Between Firearm Prevalence and Violent Crime”, <https://bit.ly/3qb6koG>.
- Karp, Aaron. 2018a. *Estimating Global Civilian Held Firearms Numbers*. Geneva: Small Arms Survey.
- Karp, Aaron. 2018b. *Estimating Global Law Enforcement Firearms Numbers*. Geneva: Small Arms Survey.
- Karp, Aaron. 2018c. *Estimating Global Military-Owned Firearms Numbers*. Geneva: Small Arms Survey.
- Koonings, Kees, y Dirk Kruijt. 2004. “Armed Actors, Organized Violence and State Failure in Latin America: A Survey of Issues and Arguments”. En *Armed Actors: Organized Violence and State Failure in Latin America*, editado por Kees Koonings y Dirk Kruijt, 5–15. Londres: Zed Books.
- Kopel, David B. 2014. “Mexico’s Gun-Control Laws: A Model for the United States?”. *Texas Review of Law and Politics* 18 (1): 27–95.
- Lasagno, Rubén. 2017. “Argentina, uno de los países más restrictivos para la compra y tenencia de armas”, <https://bit.ly/38yoScS>
- León Escribano, Carmen Rosa de. 2011. “Tráfico ilícito de armas y municiones:

- Guatemala y la región centroamericana”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10: 77–92.
- Lott, John R. 1998. *More Guns, Less Crime: Understanding Crime and Gun Control Laws*. Chicago: University of Chicago Press.
- Mack, Daniel. 2011. “Implementación del Estatuto de Desarme en Brasil: del papel a la práctica”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10: 93–105.
- McDowall, David. 1995. “Firearms and Self-Defense”. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 539: 130–140. doi.org/10.1177/0002716295539001010
- Moreano, Hernán, Claudia Donoso, Daniel Pontón, Jorge Núñez Vega, Andreina Torres y Manuel Dammert Guardia. 2006. “La situación de armas de pequeño calibre y la población civil de Ecuador”. *Ciudad Segura* 2: 4–11.
- Otamendi, Alejandra. 2011. “Las evaluaciones de impacto de los planes de recolección de armas en Brasil: alcances y limitaciones”. *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana* 10: 106–119.
- Parker, Sarah. 2011. “Balancing Act: Regulation of Civilian Firearm Possession”. En *Small Arms Survey 2011: States of Security*, editado por Small Arms Survey, 261–309. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pekny, Ana Carolina, Bruno Langeani, Felipe Angeli, Ivan Marques y Stephanie Morin. 2015. *Controle de armas no Brasil: O caminho a seguir*. Sao Paulo: FES.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Ciudad de Panamá: PNUD.
- Reis, Julia. 2018. “O que é preciso fazer para ter porte de arma no Brasil”. *VICE Brasil*, 26 de septiembre. <https://bit.ly/3q7pdsJ>
- Ronconi, Lucas, David Lenis y Ernesto Scharogrodsky. 2011. “Evaluación del Programa de Entrega Voluntaria de Armas de Fuego en Argentina”. *Perspectivas sobre el Desarrollo* 9 (1): 14–34.
- Sanjurjo, Diego. 2016. “La influencia de la posesión civil de armas de fuego en las tasas de homicidio de América Latina y el Caribe”. *Documento de trabajo* 1/2016, Real Instituto Elcano.
- Sanjurjo, Diego. 2017. “The role of Defensive Firearm Uses in the Governance of security in Latin America”. *Theoretical Criminology* 21 (3): 324–341. doi.org/10.1177/1362480616654002
- Sanjurjo, Diego. 2018. “Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la Ley de Tenencia Responsable de Armas”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27 (2): 33–56.
- Sanjurjo, Diego. 2019. “Gun Violence and Defensive Firearm Use in the Governance of Security of Latin America”. En *Gun Studies: Interdisciplinary Approaches to Politics, Policy, and Practice*, editado por Jennifer D. Carlson, Kristin A. Goss y Harel Shapira, 271–293. Nueva York: Routledge.
- Sanjurjo, Diego. 2020. *Gun Control Policies in Latin America. International Series on Public Policy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Santaella-Tenorio, Julian, Magdalena Cerdá, Andrés Villaveces y Sandro Galea. 2016. “What Do We Know about the Association between Firearm Legislation and Firearm-Related Injuries?”. *Epidemiologic Reviews* 38 (1): 140–157.
- Schroeder, Matt. 2013. “Captured and Counted: Illicit Weapons in Mexico and

- the Philippines”. En *Small Arms Survey 2013: Everyday Dangers*, editado por Small Arms Survey, 283–317. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sherman, Lawrence W. 2012. “Desarrollo y evaluación de programas de seguridad ciudadana en América Latina: Protocolo para la prevención del delito a partir de la evidencia”. *Nota Técnica del BID 436*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Smart, Rosanna, Andrew R. Morral, Sierra Smucker, Samantha Cherney, Terry L. Schell, Samuel Peterson y Sangeeta C. Ahluwalia. 2020. *The Science of Gun Policy: A Critical Synthesis of Research Evidence on the Effect of Gun Policies in the United States*. Santa Mónica: RAND Corporation.
- Souza, Maria De Fátima Marinho de, James Macinko, Airlane Pereira Alencar, Deborah Carvalho Malta y Otaliba Libânio de Moraes Neto. 2007. “Reductions in Firearm-Related Mortality and Hospitalizations in Brazil After Gun Control”. *Health Affairs* 26 (2): 575–584. doi.org/10.1377/hlthaff.26.2.575
- Spitzer, Robert J. 2008. *The Politics of Gun Control*. Washington D.C.: CQ Press.
- SUCAMEC. 2014. *Armas incautadas-Reporte 2013*. Perú: Punto y Grafía S.A.C.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2012. *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe: una evaluación de las amenazas*. Viena: United Nations Publications.
- USA-NRC (National Research Council). 2005. *Firearms and Violence. A Critical Review*. Washington D.C.: The National Academies Press. <https://bit.ly/3bojXwQ>
- Villaveces, Andrés, Peter Cummings, Victoria E. Espitia, Thomas D. Koepsell, Barbara McKnight y Arthur L. Kellermann. 2000. “Effect of a ban on carrying firearms on homicide rates in 2 Colombian cities”. *Journal of the American Medical Association* 283 (9): 1205–1209. doi.org/10.1001/jama.283.9.1205.
- Waiselfisz, Julio Jacobo. 2015. *Mapa da violência 2016: Homicídios por armas de fogo no Brasil*. Brasília: Flacso Brasil.
- Zimring, Franklin E. 2019. “Firearms and Violence”. En *Gun Studies: Interdisciplinary Approaches to Politics, Policy, and Practice*, editado por Jennifer D. Carlson, Kristin A. Goss y Harry Shapiro, 294-308. Abingdon: Routledge.

La relación triangular entre China, Taiwán y Estados Unidos en el periodo 2008-2018¹

The Triangular Relationship between China, Taiwan and the United States in the Period 2008-2018

Carolina Ramírez-Carvajal², Dusan Praj³ y Jorge-Andrés Acosta-Strobel⁴

Recibido: 7 de diciembre de 2020

Aceptado: 2 de abril de 2021

Publicado: 3 de mayo de 2021

Resumen

La condición de la República de China (ROC)-Taiwán es el asunto clave de la seguridad en la región Asia-Pacífico. Este artículo tiene por objetivo analizar las relaciones políticas y económicas entre Estados Unidos, Taiwán y la República Popular de China (RPC) entre 2008 y 2018 (el período crucial para el reestablecimiento de las relaciones a través del estrecho de Taiwán), y cómo estas se han modificado con los cambios políticos en Taipéi, representados por el nuevo Gobierno del Partido Progresista Democrático. Las relaciones entre estas tres entidades se revisan desde el punto de vista del realismo ofensivo. La principal conclusión es que, para la República Popular de China, la reunificación con Taiwán representa un punto esencial de su proyección geopolítica y un acto simbólico del rejuvenecimiento de la nación. Ello afecta además las relaciones a escala global con Estados Unidos. Sin embargo, el uso de los instrumentos políticos y económicos para lograr ese objetivo es visto con mucha sospecha tanto en Taipéi como en Washington.

Palabras clave: Asia; China; Estados Unidos; geopolítica; Pacífico; Taiwán

Abstract

The status of Taiwan is the most crucial security issue in the Asia Pacific region. This article aims to analyze the political and economic relations between the United States, Taiwan and the People's Republic of China (PRC) between 2008-2018 (the pivotal period in the re-establishment of relations across the Strait of Taiwan), and how these relations have changed with the new DPP government in Taipei. The main conclusion is that for PRC the reunification with Taiwan represents a vital point of its geopolitical projection, and a symbolic act of the rejuvenation of the nation. It also affects the relations on a global scale with the United States. However, the use of political and economic instruments to achieve that objective is viewed with much suspicion both in Taipei and in Washington.

1 Este artículo es derivado del proyecto de investigación *De la seguridad nacional a la seguridad multidimensional: transformación y nuevos desafíos para la seguridad en el siglo XXI*, adscrito a la Facultad de Estudios Internacionales de la Institución Universitaria Esumer, desarrollado durante el año 2020.

2 Observatorio de Tenencias 360 /Institución Universitaria Esumer, Colombia, carocarvajal6@gmail.com, orcid.org/0000-0002-7535-268X

3 Grupo de Investigación de Estudios Internacionales, Institución Universitaria Esumer, Colombia, dusan.praj@esumer.edu.co, orcid.org/0000-0002-3676-530X

4 Grupo de Investigación de Estudios Internacionales, Institución Universitaria Esumer, Colombia, jorge.acosta@esumer.edu.co, orcid.org/0000-0002-3801-418X



nation of the nation. Nevertheless, it affects the relations with the United States on many different levels. However, the use of political and economic instruments to achieve that goal is viewed with great suspicion in both Taipei and Washington.

Keywords: Asia Pacific; China; geopolitics; Taiwan; United States

Introducción

El auge político, económico y militar de la República Popular China (RPC), con el subsiguiente cambio en el entorno geopolítico global y las modificaciones del esquema de seguridad en Asia-Pacífico, es un desafío decisivo del nuevo orden geopolítico.

El estatus de la República de China-Taiwán (ROC) constituye un punto primordial. La importancia estratégica de Taiwán se manifiesta en la ubicación dentro de la “primera cadena de islas”, la estrategia formulada por el secretario de Estado estadounidense, John Foster Dulles, en 1951, con el propósito de encerrar por el mar a la República Popular de China (RPC) y a la Unión Soviética en el Pacífico. Esa estrategia, implementada por los Estados Unidos durante la época de la Guerra Fría, fue parte integral de la contención contra la difusión del comunismo. Se convirtió así en la piedra dominante de la planeación geopolítica de los Estados Unidos. Hoy día, está ganando más importancia, en especial a partir del auge de las capacidades navales de la RPC (Praj y Restrepo 2017).

Al mismo tiempo, la estrategia de la RPC a largo plazo tiene como objetivo recuperar los territorios perdidos durante el llamado “siglo de la humillación nacional” (1839-1949). Dentro de esas iniciativas, Taiwán juega un papel indispensable para la reincorporación al territorio chino. Existen precedentes históri-

cos de dichos procesos, como la reintegración relativamente exitosa de Hong Kong (1997) y Macao (1999), mediante el estatuto de Regiones Administrativas Especiales, con alto grado de autonomía, bajo el modelo “un país y dos sistemas” (conocido por la abreviación 1C2S en inglés). Esto podría servir como un método para atraer a Taiwán de la misma manera. Sin embargo, la RPC no ha descartado la posibilidad de recuperar a Taiwán de manera militar. Uno de sus objetivos centrales es que, para 2049 (año del centenario de la RPC), se logre de cualquier manera la “reunificación completa de China” (Balzacq, Dombrowski y Reich 2019).

En el periodo 2000-2008, ocurrieron varios puntos críticos en las relaciones entre China y Taiwán. La implementación del consenso de 1992 logró cierto grado de estabilidad en las relaciones, tanto que la RPC, al contrario de la época de crisis 1995/1996, no intervino en las elecciones de 2004, ni en las de 2008. Sin embargo, las declaraciones de la administración de la RPC hacia el presidente taiwanés han sido claras ante las ideas de autonomía de la isla. Han manifestado incluso que sería jugar con fuego. Esto se ve reflejado en la Ley Antisecesión aprobada por la RPC en 2005, la cual aboga por el uso de la fuerza para mantener la integridad territorial. La decisión ha generado un entorno de tensión. Pese a ello, el cambio de la administración en la isla en 2008, bajo el mandato del presidente de Taiwán Ma Ying-jeou, perteneciente al Partido Kuomintang (KMT), inició un acercamiento sustancial entre ambas partes del estrecho de Taiwán (Toro, Chacón y Le-Fort 2001; Cue Mancera 2017).

El presente artículo busca revisar los acontecimientos más importantes del periodo 2008-2018 en las relaciones entre la RPC,

Taiwán y Estados Unidos, en los aspectos políticos, militares y económicos, con el fin de mostrar la ambivalencia de las posiciones de los actores hacia los asuntos cruciales como la condición de Taiwán. De ese modo, se podrán notar las distintas consideraciones que tiene la República de China (ROC) para tomar posición frente a su autonomía, la reunificación con la RPC o el mantenimiento del *statu quo*.

La investigación se desarrolló bajo un enfoque cualitativo. Se utilizó el método descriptivo, con el fin de contextualizar los comportamientos políticos y económicos de China, Estados Unidos y Taiwán. Ello va de la mano con un análisis de la política exterior de los Estados mencionados, utilizando como instrumento la revisión documental, a partir de repositorios de apoyo como Ebsco, Scopus y Dialnet. Esas bases de datos se toman en cuenta por su rigurosidad científica y la actualidad en su contenido (Gonzalez y Duarte 2017; Ramírez-Grisales et al. 2021).

Marco teórico

El auge de la RPC y su acomodamiento con los Estados Unidos es uno de los desafíos esenciales del siglo XXI (Valle-Guerrero 2018). La relación entre Estados Unidos y China representa un eje sustancial de la reconfiguración geopolítica regional y global. Ha pasado por varias etapas de desarrollo, que inciden en la estructura de la economía internacional. Una de las propuestas ha sido la cooperación entre Estados Unidos y la RPC, denominada G2. Vino de la administración de Obama, a inicios de su mandato. Sin embargo, la idea inicial pasó a políticas que se podrían definir como “nueva contención” (Rodríguez-Rincón, Praj y Acosta-Strobel 2020), un concepto que no solo se apli-

ca contra la RPC. En el marco de la redefinición del entorno geopolítico global de Estados Unidos, se aplica contra todos los competidores globales y regionales, como Rusia, Irán, Libia, entre otros (Mandelbaum 2019).

La “nueva contención” debe tener otras características, además de las aplicadas durante la Guerra Fría. Sostiene Welch (2021) que los embargos comerciales impuestos contra la Unión Soviética y la RPC por los Estados Unidos durante la Guerra Fría serían difíciles de replicar debido al alto grado de interdependencia económica entre los Estados Unidos y la RPC. Además, el país norteamericano no está en posición de disuadir a terceros países de que desistan de reforzar lazos económicos con China. Por tanto, Estados Unidos se concentra en afectar las exportaciones de tecnologías de la RPC, que podrían desafiar su superioridad militar a través de la inteligencia artificial y la robótica (Welch 2021).

El componente militar de la contención tampoco es fácil de implementar. Hoy día las líneas de división no son tan claras. La estrategia china para aumentar su presencia militar en el mar del sur del país, creando islas artificiales y poniendo sistemas antiaéreos y antibuques, no está provocando un conflicto convencional. Sin embargo, la combinación de esos pequeños pasos le da a la RPC la capacidad de controlar gradualmente las aguas disputadas de ese mar (Sempa 2019).

Con base en lo anterior, se puede establecer que la aplicación de dicha estrategia no es ideológica. El hecho de que China se defina a sí misma como un país de socialismo de mercado, con el Partido Comunista en el poder, no ha representado ningún obstáculo para que Estados Unidos y sus empresas inviertan y se establezcan en ese entorno. El objetivo no es parar la difusión del comunismo (como en la

época de la Guerra Fría), sino enfrentar el creciente poderío económico, político y militar de China en la zona de su proyección geopolítica natural (Asia-Pacífico). La intención de los Estados Unidos es servir como factor decisivo del equilibrio externo (*offshore balancing*) (Mearsheimer y Walt 2016; Ramírez-Grisales et al. 2021).

A pesar de que China maneja una posición muy consensual con respecto a sus relaciones con otros países (basándose sobre todo en la diplomacia económica, el cuidado de los intereses comunes y la interdependencia mutua, en el nombre de la maximización de sus ganancias), hay que destacar que la relación con Taiwán es de otra índole. Recuperar la isla es un punto neurálgico para la RPC, por el cual no duda en cruzar líneas y amenazar con el uso de fuerzas militares (aunque hasta el momento no directamente).

Según Mearsheimer (2014), desde las intenciones del realismo ofensivo, la RPC trata de revisar la posición de Taiwán a través de la maximización de sus capacidades, tanto armamentistas como económicas, para implementar los imperativos de su proyección geopolítica. Ello los lleva a considerar los pasos más contundentes hacia la reunificación, tal como la denominó el presidente de China, Hu Jintao, en el XVII Congreso de Partido Comunista en 2007. Para la RPC, la reunificación con Taiwán es importante por dos motivos clave: Beijing absorbería las capacidades militares y económicas de Taiwán, cambiando la distribución del poder en la zona de Asia hacia China, y convertiría a la isla en su base de operaciones avanzadas para ampliar la proyección geopolítica hacia el Pacífico Occidental (Mearsheimer 2014).

Al mismo tiempo, los Estados Unidos implementan mecanismos de balanceo de poder

contra la creciente asertividad de China, a través de proyectos de tratados de libre comercio, como el Acuerdo Transpacífico (abandonado por los Estados Unidos con la llegada al poder del presidente Trump). También lo hacen mediante el refuerzo de las alianzas tradicionales y la creación de nuevas en la zona Asia-Pacífico. La renovación de la actividad del Diálogo de Seguridad Cuadrilateral, con la participación de Estados Unidos, Japón, India y Australia, es una de las importantes características del balanceo externo del país norteamericano en la región (Haynes 2017)

Sin embargo, el concepto va más allá de la reunificación. Precisamente, como ha hecho Estados Unidos en el hemisferio occidental, la RPC está buscando convertirse en el líder hegemónico regional de Asia-Pacífico. Ni Estados Unidos ni China están dispuestos a aceptar la presencia militar de potenciales competidores en sus zonas de influencia o en aquellas que son de interés vital. En ciertos términos, se podría hablar sobre la versión asiática de la Doctrina Monroe (Mendis y Wang 2020). Esta ya tiene antecedentes regionales, implementados por Japón en la década de 1930 (Petrollini 2009).

La confirmación de los intereses de la RPC de no permitir a Taiwán cualquier cambio en su condición que traiga más autonomía o independencia y el mantenimiento de la política de “una sola China”, incluso a través de amenazas del uso de la fuerza, muestran un ejercicio legal implantado a partir de la vigencia de la Ley Antisecesión (Cervell-Hortal 2005).

Barack Obama y Taiwán (2008-2016)

Debido a la petición de la ROC-Taiwán a las Naciones Unidas realizada en 2007, para poder reincorporarse como miembro de la or-

ganización, se realizó un referendo en el contexto de las elecciones presidenciales en la isla. La posición de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la ONU fue negativa, apoyada en la resolución 2758 del año 1971, que reconoce a Beijing como el único representante de China. La iniciativa despertó comentarios del diplomático chino Wang Guangya, quien afirmó que la aplicación del referendo era “extremadamente ridícula” y un “movimiento descarado hacia la independencia de Taiwán” (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China 2003; The New York Times 2007; Wisniewska 2015).

En el referendo, organizado por el Partido Democrático Progresista (DPP), se le preguntó a la población de Taiwán si el país debía ser miembro de la Organización de Naciones Unidas nuevamente, con el nombre de Taiwán. La contraparte del DPP, el Partido Kuomintang (KMT), preguntó a los votantes si aceptaban volver a ser parte de la ONU bajo estrategias flexibles y prácticas, con el nombre de Taiwán, República de China u otro nombre que condujera al éxito y preservara la dignidad de la nación. El referendo fue invalidado, debido a que no se llegó a la cantidad de votantes requeridos (Winkler 2012; Lemus-Delgado 2017). La posición de Estados Unidos fue ambivalente: afirmó que, a pesar de que no apoya los referendos como instrumentos democráticos, estaba en contra de cualquier iniciativa que cambiara unilateralmente la condición de Taiwán (Castorena, Gandásegui y Morgenfeld 2018).

La administración del presidente Barack Obama sostuvo una relación diplomática constructiva y con pocas fricciones con el gobierno de la RPC, en especial sobre todo lo referente al margen de autonomía de Taiwán (Acosta, Londoño y González 2015; Noricumbo y

Armijo 2017). Intentó mantener el *statu quo*, mejorando los lazos con China y respetando la política oficial de “una sola China”. Sin embargo, en conformidad con la Ley de Relaciones con Taiwán (TRA, por sus siglas en inglés) del año 1979, Estados Unidos se comprometió a apoyar a ROC- Taiwán en los asuntos de defensa (Castro, Acosta y Praj 2019).

En 2009, la administración de Obama reanudó el diálogo militar con la República Popular de China, interrumpido debido a la venta de armas por valor de 6,5 billones de dólares a Taiwán durante la administración de George Bush (Rogin 2009). En 2010, notificó al Congreso sobre la decisión de vender más armas a Taiwán, un hecho que provocó la tensión con la RPC, que canceló la comunicación militar con su contraparte norteamericana (CBS News 2010). Dicha comunicación trata sobre temas como apertura e innovación en áreas tangibles y específicas, procesos de prevención de riesgos, ayuda humanitaria, mejora de la comunicación para eliminar conflictos, entre otros (Erickson 2019).

Con el paso del tiempo, Taiwán quería realizar una nueva compra de armamentos y actualizar su sistema antiaéreo. La reacción de la administración de Obama fue aprobar un acuerdo de venta de armas por valor de 5,85 billones de dólares en el año 2011. Sin embargo, rechazó vender 66 aviones F-16 C/D avanzados a Taiwán, a pesar de que el Congreso y el país isleño ya habían presentado varias solicitudes para realizar la venta. La decisión fue tomada debido a la oposición de Beijing al asunto, que podría llevar a suspender intercambios militares y provocar represalias comerciales hacia Estados Unidos (Vega 2010). Taiwán consideró “política fallida” ese paso de su aliado histórico, lo cual derivó en la intención de Estados Unidos de disminuir su apo-

yo a la nación isleña en términos de seguridad (Baum 2011).

A la luz de las nuevas elecciones en Taiwán en el año 2012, la administración de Obama indicó que una posible victoria de la candidata de la oposición del DPP (Partido Progresista Democrático) podría aumentar las tensiones con China. Además, existían dudas sobre el mantenimiento de una posición cooperativa y de estabilidad, como se había hecho entre 2008 y 2012 (Fifield, Kwong y Hille 2011).

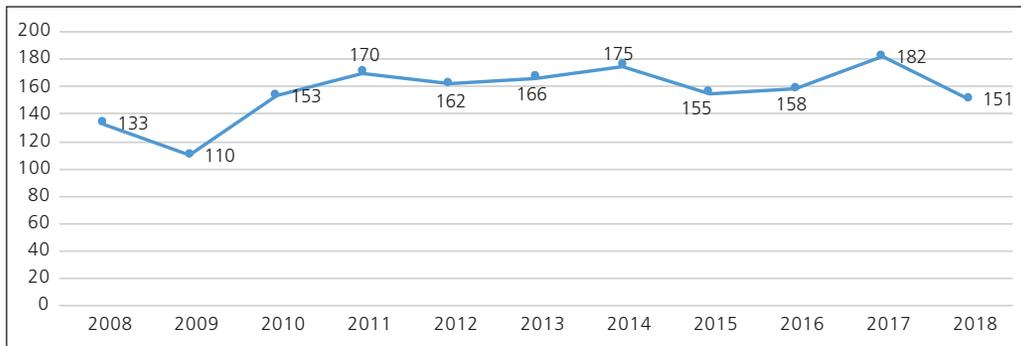
El presidente Ma Ying-jeou ganó de nuevo las elecciones. Esto se consideró crítico, debido al impacto sobre el futuro de la economía de Taiwán, que había prosperado por los acercamientos con China (CNN 2012). En contraste con el apoyo al candidato “aliado” de China y al mejoramiento de los lazos sino-americanos, corriendo el riesgo de enojar a China, el presidente Obama firmó la ley que apoyaba la campaña de Taiwán para unirse a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la cual promovía el transporte aéreo seguro. Sin embargo, indicó en sus declaraciones que apoyaban la membresía de Taiwán en todas las organizaciones en las que la condición de Estado no fuese un requisito. De

igual manera, afirmó que esta legislación era coherente con la política de “una sola China”, y que las relaciones con la República Popular iban hacia la profundización de los lazos económicos y las relaciones productivas (Ecker y Holland 2013). Estados Unidos indicó que alentaba a ambas partes del estrecho de Taiwán a seguir construyendo vínculos para reducir las tensiones (Hsiu-Chuan 2014).

No obstante, las relaciones entre Estados Unidos y China se pusieron tensas en 2015, cuando se aprobó otra venta de armas a Taiwán por 1,83 billones de dólares. La RPC amenazó de nuevo con penalizar a las compañías estadounidenses encargadas de producir los armamentos y a las participantes en la venta. Las encuestas en Taiwán favorecían al Partido Democrático Progresista para las elecciones de 2016, y un cambio de curso político en Taipéi (CNBC 2015).

En 2016, el presidente Obama sostuvo que China “reconoce que debe acercarse a Taiwán como a una entidad con una manera distinta de hacer las cosas”. Los taiwaneses consideraban vital mantener su grado de autonomía, así como el *statu quo*: la estabilidad en el estrecho con el que colindan y una econo-

Gráfico 1. Comercio de Estados Unidos con Taiwán 2007-2020 (valores en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en información de United States Census Bureau 2021.

Tabla 1. Exportación de armas de Estados Unidos a Taiwán 2008-2018

Año	Exportación de armas (USD)	Reacciones de China y acontecimientos
2008	6,5 billones de dólares	Beijing canceló el intercambio militar con Estados Unidos.
2010	6,4 billones de dólares	China amenazó con imponer sanciones a las compañías estadounidenses que estuvieran involucradas con la venta de armas.
2011	5,85 billones de dólares	Los periódicos de China acusaron al gobierno de Barack Obama de traición y el Ministerio de Asuntos Exteriores de República Popular de China advirtió, que la consecuencia podría ser el empeoramiento sustancial de las relaciones
2015	1,83 billones de dólares	China amenazó con penalizar a las compañías encargadas de hacer armamentos.
2017	1,42 billones de dólares	Fue la primera venta bajo la administración Trump. China indicó que la decisión era contradictoria al “consenso” con Xi Jinping en la Florida.

Fuente: elaboración propia con datos de Reuters 2019.

mía exitosa (Rampton y Mason 2016). Como afirman Ming-Yen Tsai (2014) y Chi Wang (2015), la administración de Obama fue consistente frente a las relaciones en el estrecho de Taiwán, con la intención de asegurar la menor probabilidad de conflicto e indicando a China que no apoyaban la independencia de ROC.

Por otra parte, existe un superávit comercial de los Estados Unidos en relación con la isla asiática (gráfico 1). La RPC sigue reclamando que la venta de armas infringe la soberanía china, además de que contradice el U.S.-China Joint Communiqué (1982), que contempló que las ventas de armas se reducirían gradualmente hasta su extinción (Arms Control Association 2012).

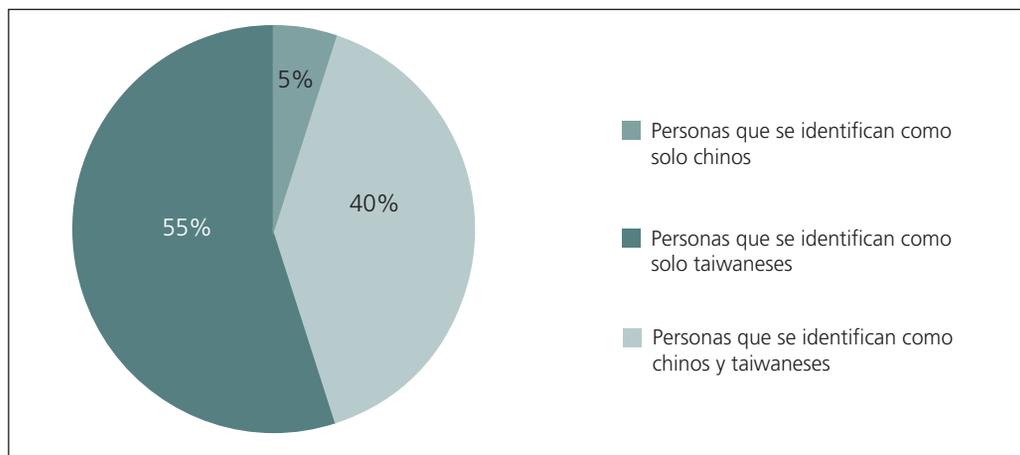
China afirmó que el apoyo de Washington a Taipéi (basado en el acuerdo *TRA-Taiwan Relations Act*) es un obstáculo para la reunificación bajo la fórmula “un país, dos sistemas” y, al mismo tiempo, podría afectar el desarrollo de las relaciones sino-estadounidenses (McClaran 2000). En la tabla 1 se pueden apreciar las exportaciones de armas de los Estados Unidos a Taiwán.

Ma Ying-jeou y los acercamientos con China (2008-2016)

La relación entre la RPC y la ROC-Taiwán está marcada también por el creciente cambio demográfico. Este afecta la identidad de los taiwaneses y crea una demanda política más autónoma por parte de los nacionales de la isla. Según Su (2019), casi tres generaciones después de la Guerra Civil China (1945-1949), y de la separación de la isla, la población taiwanesa que se identifica con el Estado chino cayó vertiginosamente, mientras que la mayoría se identifica con la nación taiwanesa, como se evidencia en el gráfico 2.

Durante el mandato del presidente taiwanés Chen Shui-Bian (2000-2008), la RPC se negó a tener cualquier contacto o conversaciones con la isla debido a que este mandatario era el primero en representar al Partido Democrático Progresista, cuya agenda estaba orientada hacia la posición autónoma de Taiwán. Las relaciones entre ambas partes cambiaron cuando el presidente del Partido Nacionalista Kuomintang, Ma Ying-jeou, sucedió a Chen Shui-Bian en 2008. Las conversaciones entre Beijing y Taipéi se restablecieron después de nueve años (Chiang y Gerbier

Gráfico 2. Identificación de las personas de Taiwán en 2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de Su 2019.

2013). Según Bush (2008), ante el inicio del mandato, el presidente Ma expresó la esperanza de que hubiese una oportunidad estratégica de transformar las relaciones con China, cuya recompensa sería una reducción significativa del miedo en temas de soberanía y carácter legal del Gobierno de Taiwán.

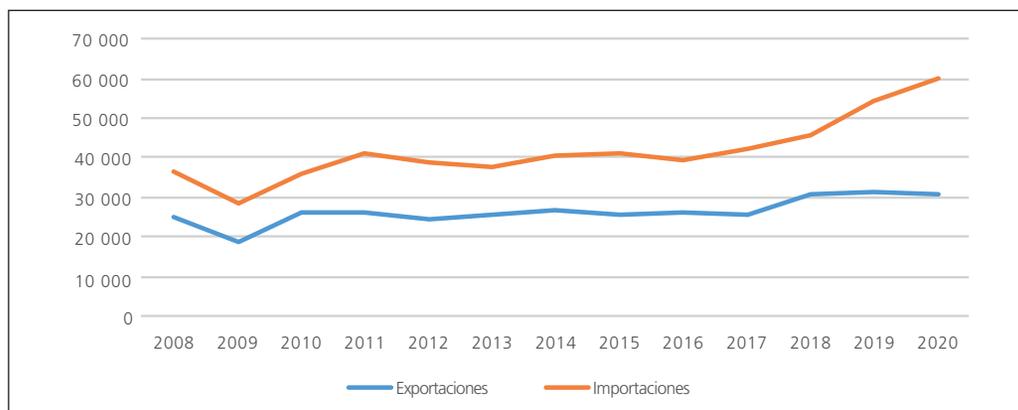
En el mandato de Ma, hubo un acercamiento entre Taiwán y China continental. Se firmaron más de 20 acuerdos entre 2008 y 2015, lo que prometía una notable aproximación. Los acuerdos designaban convenios de cooperación en sectores como el turismo, el transporte, la asistencia jurídica, el comercio, la inversión extranjera y la seguridad (Chen y Cohen 2019). De igual forma, el presidente Ma promovió varias iniciativas que señalaron un cambio político hacia las relaciones más estrechas con la RPC. Bajo su mandato se establecieron los vuelos chárteres entre Taiwán y China. También se abrió la posibilidad de que los ciudadanos chinos viajaran por turismo al territorio taiwanés, se aliviaron las restricciones a la inversión de las empresas taiwanesas en China e incluso se administró el permiso

para que los inversionistas chinos invirtieran en los activos taiwaneses (Wei 2015).

Según Wang (2013), Taiwán se acercó a la firma de un acuerdo de paz con China en 2013, con el fin de garantizar la estabilidad y la seguridad de la nación a largo plazo. El acuerdo contemplaba que el Estado taiwanés no reclamara su independencia y, por su parte, China no usaría la fuerza contra la ROC, uno de los asuntos clave con respecto a las políticas entre ambas. Se negoció el Acuerdo Marco de Cooperación Económica (ECFA, por sus siglas en inglés), con el fin de liberar barreras comerciales gradualmente y de aumentar la cooperación económica con la facilitación de la inversión. A pesar de sus resultados positivos, la reacción del pueblo taiwanés fue una crítica a que la RPC tuviera como objetivo crear la dependencia económica de Taiwán, que llevaría más fácilmente hacia la reunificación (Wuu-long 2009).

La reelección del presidente Ma en 2012 no indicó un gran cambio de ese curso político. Evidenció que, si bien había mejoras en las relaciones con China, existían problemas

Gráfico 3. Comercio bilateral entre China y Taiwán 2008-2018
(valores en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en información de Council on Foreign Relations 2020.

económicos internos a los cuales no se les estaba dando prioridad. Esto de alguna forma implicó que era necesario mantener una dependencia en el marco económico con la RPC (LePesant 2012) (gráfico 3).

Con la intención de seguir avivando los lazos entre la RPC y la ROC, la Fundación de Intercambio en el Estrecho (*The Straits Exchange*) y su parte equivalente en la RPC, la Asociación para las Relaciones a través del Estrecho, negociaron en 2013 un acuerdo comercial de servicios a través del estrecho de Taiwán (o CSSTA, por sus siglas en inglés). La negociación concluyó a puerta cerrada y se dió como una extensión al tratado ECFA firmado en 2010. El CSSTA tenía como objetivo la apertura de 64 sectores de la economía taiwanesa para la inversión china. De igual forma, daba apertura a 80 industrias chinas para la inversión taiwanesa (Rowen 2015). La reacción de la población taiwanesa fue crítica y derivó en protestas contra el Gobierno de la isla, reclamando transparencia y responsabilidad política en las negociaciones entre Beijing y Taipéi. El movimiento protesta fue promo-

vido por estudiantes y se caracterizó por la toma del parlamento de Taiwán por 24 días (desde el 18 de marzo hasta el 10 de abril de 2014). Fue denominado Movimiento Girasol (*The Sunflower Movement*) (Ho 2018).

A pesar de lo anterior, las autoridades taiwanesas promovieron el acuerdo, considerando que la economía de Taiwán se beneficiaría del mercado más amplio de Asia. Se proyectó que las industrias financieras y aquellas relacionadas con el comercio minorista emergerían como los sectores más favorecidos, pues representaban el 25 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país. El Instituto de Investigación Económica Ching-Hua indicaba que el acuerdo haría crecer el PIB de Taiwán entre 0,025 % y 0,034 % (Fan 2014).

El Movimiento Girasol manifestó que el Gobierno chino firmó un acuerdo en el que se evidenciaba la violación a la democracia. Sostuvo que el Estado chino buscaba llevar a Taiwán a la dependencia económica, en especial del mercado de la RPC, debido a sus intenciones de controlar la isla usando ese instrumento como mecanismo de absorción (Al Jazeera

English 2014). Según Cole (2014), aunque el Movimiento Girasol no logró que el presidente Ma renunciara o se eliminara el acuerdo CSSTA, se hicieron escuchar las voces de la oposición, que rechazaron de nuevo la fórmula de “un país, dos sistemas”. Las propuestas fueron escuchadas a nivel internacional y la comunidad diplomática de los Estados Unidos les hizo un seguimiento silencioso (Smith 2014).

Los líderes de Beijing y Taipéi se reunieron en 2015 en Singapur, por primera vez desde el fin de la Guerra Civil China. Los medios de comunicación tomaron esto como un acto decisivo e histórico, mientras que muchos taiwaneses mostraron preocupación por las aproximaciones y las protestas del Movimiento Girasol. Con carteles, los manifestantes en Taiwán tildaron a Xi Jinping de dictador y a Ma Ying-jeou de traidor. Por esa razón y por la creciente impopularidad del presidente Ma, los diálogos no pasaron a nada concreto. Con la proximidad de las nuevas elecciones, en las cuales se esperaba que ganara el DPP, los diálogos de Singapur se congelaron (Phillips 2016).

Cambio de Gobierno en Taiwán: Tsai Ing-wen (2016-2018)

Con la elección de la candidata del DPP, Tsai Ing-wen (primera mujer en representar a Taipéi), se demostró un cambio de política. En su discurso inaugural indicó que la isla era “un país autosuficiente” y se negó a aceptar la idea de que Taiwán y China continental hacen parte de “una sola China” (Phillips 2016). Después de que la popularidad del presidente Ma Ying-jeou bajara por el afianzamiento de lazos con la RPC, el pueblo decidió proteger el *statu quo*, indicando que su Gobierno traba-

jaría para mantener la estabilidad en el estrecho, por el beneficio y el bienestar del pueblo taiwanés. También quería reducir la dependencia económica de Beijing, a pesar de que el 40 % de las exportaciones de Taiwán van hacia China. En ese sentido, la presidenta expresó su desacuerdo con el “Consenso de 1992”, a diferencia del exmandatario Ma Ying-jeou (Ramzy 2016; Esteban 2016).

Tsai Ing-wen siempre ha reiterado que las relaciones entre ambas entidades chinas van a regirse por la voluntad de los taiwaneses y no por los intereses de la RPC. Según Lin (2016), la ROC esperaba una coerción económica por parte de la RPC y el incremento de amenazas militares cercanas a la isla, en forma de ejercicios del Ejército Popular de Liberación (nombre oficial de ejército de la RPC) y de su armada. Estos se realizaron en mayo de 2016.

Otro reto significativo del Gobierno taiwanés fue el estancamiento salarial, debido principalmente al cambio político en Taipéi. La disminución de la cooperación económica con Beijing ha derivado en que el Estado chino bajara sus volúmenes de inversión, en especial en el sector turístico. Taiwán trató de solventar esas pérdidas económicas con el aumento de las relaciones con los aliados en el Sur de Asia, como Vietnam y Bangladés, así como generando nuevas políticas migratorias para la cercanía con otras naciones (Winglee 2017).

Para reafirmar la alianza con Estados Unidos, Taiwán realizó una llamada de felicitación de 10 minutos a Donald Trump por su victoria electoral de 2017. Los medios internacionales llegaron a especular que Tsai pensaba reunirse con altos funcionarios del Gobierno estadounidense y con su primer mandatario. La RPC intentó impedir dicha visita, disputando con Estados Unidos los comentarios “pro-Taiwán” de Trump, y afir-

mando que dichos pasos violarían la política de “una sola China” (Tisdall 2016).

Durante el viaje de la mandataria taiwanesa a Panamá y Paraguay -los dos últimos aliados de Taiwán en América Latina- en 2016, los oficiales de Estados Unidos permitieron su parada de tránsito de dos horas en el aeropuerto de Miami. Tsai Ing-wen aprovechó ese tiempo y pidió al mandatario estadounidense considerar una visita oficial a Taiwán, para desarrollar una agenda internacional dirigida a estrechar lazos entre Estados Unidos y la ROC. Incluso, la mandataria taiwanesa se encontró con Joe Donovan, el director gerente del AIT (*American Institute in Taiwan*), el senador Marco Rubio y los congresistas Gregg Harper e Ileana Ros-Lehtinen. Ha tenido también conversaciones telefónicas con el expresidente Bill Clinton, con el propósito de seguir construyendo relaciones entre ambos Estados (McGuire 2016).

En 2018, el expresidente Donald Trump decidió firmar la ley de viajes de Taiwán (*The Taiwan Travel Act*), que autorizaba a los funcionarios de alto nivel de Estados Unidos a viajar a Taiwán para reunirse con sus homólogos, y viceversa. Esto causó molestias a China, que lo consideró una violación de la política de “una sola China” por parte del Estado norteamericano. Según Conan (2018), la RPC advirtió a Taiwán que no es de su interés escalar las relaciones de esa manera. Sattuck (2018) infiere que la importancia simbólica de la ley de viajes entre Taiwán y Estados Unidos no consiste solo en las visitas diplomáticas, sino en las intenciones del Estado norteamericano de mejorar las relaciones con la ROC a pesar de las amenazas de la RPC. Ello cambiaría sustancialmente las relaciones en el marco de la política exterior y la seguridad en la región Asia- Pacífico.

Conclusiones

La posición de Taiwán frente a la RPC y los Estados Unidos es uno de los asuntos clave de la seguridad en la zona de Asia-Pacífico. Para el Estado norteamericano, la isla representa el papel de un portaviones insubmersible, que le permitiría alcanzar la mayor parte del territorio asiático. El estrecho de Taiwán sería la piedra angular de la seguridad de la región. Controlado por Estados Unidos, se convertiría en un instrumento de contención de la RPC, en términos comerciales y militares.

Las relaciones entre Washington y Taipéi han pasado por varias etapas. Según el tratado vigente (TRA, *Taiwan Relations Act*), del año 1979, Estados Unidos, a pesar de no reconocer a Taiwán como nación soberana, se compromete a apoyar a la isla en asuntos de defensa. Ello se aplica a través de la venta de armas a la isla. Aún así, las intensas relaciones económicas entre Estados Unidos y la RPC colocan a la nación americana sobre una delicada línea, para poder cumplir sus compromisos y no provocar a esta última. Por ello, la posible reincorporación de Taiwán al territorio chino es un tema clave de la agenda política internacional.

Después de varias crisis en las relaciones entre China y Taiwán, manifestadas en la presencia directa de las tropas, los ejercicios militares de ambas partes y los problemas de comunicación, el presidente taiwanés Ma Ying-jeou trató de normalizarlas profundizando los lazos económicos, y estableciendo foros de diálogo e intercambio turístico y financiero. Sin embargo, la población taiwanesa no siempre aceptó sus iniciativas. El Movimiento Girasol fue una reacción directa a sus políticas de acercamiento con China. Escaló en inten-

sas protestas populares, que llevaron incluso a la toma del parlamento taiwanés.

Una de las mayores expresiones del desacuerdo de la sociedad civil con respecto a las políticas hacia China fue la victoria electoral de Tsai Ing-wen, la candidata del partido de la oposición, DPP, en 2016. Ella apostó al refuerzo de la alianza tradicional con los Estados Unidos. En el marco de la creciente tensión entre ese país y la RPC, Taiwán es uno de los puntos de choque entre ambas potencias, y la piedra angular de la estrategia de contrarrestar y balancear la creciente influencia y las ambiciones de la RPC en la región Asia-Pacífico.

Los contactos entre los oficiales estadounidenses y taiwaneses están creando voces de protesta en Beijing, que los considera una violación del principio de “una sola China”, que Estados Unidos se comprometió a respetar. La aprobación de nuevas ventas de armas estadounidenses a la isla, junto con las intenciones de reconocer la independencia de Taiwán bajo la administración de Donald Trump, generan preocupaciones sobre la reacción de la RPC. La arquitectura cambiante de la seguridad en la región Asia-Pacífico posiciona a China como un poder dominante, con la presencia sustancial de los medios militares, así como la afinidad política y la interdependencia económica con los otros países del área. Sin embargo, el compromiso de la RPC es recuperar a Taiwán por medios pacíficos, reforzando los lazos económicos, pero también aumentando su asertividad y presencia militar en la región. Ello crea un punto de tensión mayor entre Estados Unidos y China.

Bibliografía

- Acosta, Jorge Andrés, Gustavo Londoño, y Carlos González. 2015. “Pertinencia de los aportes teóricos para el análisis internacional desde la periferia”. *Escenarios: empresa y territorio*: 171-193.
- Al Jazeera English. 2014. “The Stream - Taiwan’s ‘Sunflower Movement’ Wary of Chinese Ties”. 31 de marzo.
- Arms Control Association. 2012. “U.S. Conventional Arms Sales to Taiwan 1980-2010”. <https://bit.ly/3aL0yVE>
- Balzacq, Thierry, Peter Dombrowski y Simon Reich. 2019. *Comparative Grand Strategy: A Framework and Cases*. Reino Unido: Oxford University Press.
- Baum, Julian. 2011. “Obama Forfeits Respect in Asia by Letting Taiwan Down – Hard”. *The Christian Science Monitor*.
- Bush, Richard C. 2008. “Implications of the 2008 Taiwan Presidential Election for Cross-Strait Relations”. *Brookings*, 2 de mayo.
- Castorena, Casandra, Marco Gandásegui y Leandro Morgenfeld. 2018. *Estados Unidos contra el mundo: Trump y la nueva geopolítica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Castro, German, Jorge Acosta y Dusan Praj. 2019. “Aproximaciones al nuevo escenario mundial: Colombia ante la región de Asia Pacífico”. *Escenarios: empresa y territorio*: 1-25.
- CBS News. 2010. “Obama Administration OK’s Taiwan Arms Deal”. CBS NEWS, 25 de enero.
- Cervell-Hortal, María José. 2005. “Taiwán y la ley anti-secesión China (2005): ¿fin del statu quo?”. *Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*: 475-481.

- Chen, Yu-Jie, y Jerome A. Cohen. 2019. "China-Taiwan relations re-examined: The 1992 Consensus and cross-strait agreements". *University of Pennsylvania Asian Law Review* 1 (14). <https://bit.ly/2Sdb5mf>
- Chiang, Min-Hua, y Bernard Gerbier. 2013. *Cross-Straits Economic Relations: Recent Development and Implications for Taiwan*. París: Maison des Sciences de l'Homme.
- CNBC. 2015. "Obama to push ahead on Taiwan frigate sales despite Chinese anger". 14 de diciembre.
- CNN. 2012. "Taiwan's president re-elected". 14 de enero.
- Cole, J. Michael. 2014. "Was Taiwan's Sunflower Movement Successful?". *The Diplomat*, 1 de julio.
- Conan, Neal. 2018. "Pacific News Minute: Beijing Objects to Taiwan Travel Act". *Hawai'i Public Radio*, 7 de marzo.
- Council on Foreign Relations. 2020. "China-Taiwan Relations", <https://on.cfr.org/3lTi1y1>
- Cue Mancera, Agustín. 2017. "China y Hong Kong: a 20 años de su reintegración". *El Cotidiano*: 87-94.
- Ecker, Paul, y Steve Holland. 2013. "Obama Signs Law Backing Taiwan U.N. Civil Aviation Bid". *Reuters*, 12 de julio.
- Erickson, Andrew S. 2019. "U.S.-China Military-to-Military Relations: Policy Considerations in a Changing Environment". The National Bureau of Asian Research.
- Esteban, Mario. 2016. "Nuevo gobierno en Taiwán: incertidumbre en el estrecho". *Real Instituto Elcano*, 25 de mayo.
- Fan, JoAnn. 2014. "The Economics of the Cross-Straits Services Agreement". *The Diplomat*, 18 de abril.
- Fifield, Anna, Robin Kwong y Kathrin Hille. 2011. "US Concerned About Taiwan Candidate". *Financial Times*, 15 de septiembre.
- Gonzalez, Carlos, y Lisbeth Duarte. 2017. *Metodología y trabajo de grado: guía práctica para las ciencias empresariales*. Medellín: Centro Editorial Esumer.
- Haynes, Kyle. 2017. "Would China Be a Belligerent Hegemon?". *The Diplomat*, 2 de junio.
- Ho, Ming-Sho. 2018. "From Mobilization to Improvisation: The Lessons from Taiwan's 2014 Sunflower Movement". *Social Movement Studies* 2 (17): 189-202.
- Hsiu-Chuan, Shih. 2014. "Obama's Taiwan Remarks Unconfirmed". *Taipei Times*, 15 de noviembre.
- Lemus-Delgado, Daniel. 2017. "La ayuda oficial al desarrollo de Taiwán en América Latina a la sombra de China: entre la identidad nacional y el reconocimiento internacional". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 4 (2): 51-67.
- LePasant, Tanguy. 2012. "A New Generation of Taiwanese at the Ballot Box. Young Voters and the Presidential Election of January 2012". *China Perspectives* 2: 71-79. doi.org/10.4000/chinaperspectives.5883
- Lin, We-Cheng. 2016. "Taiwan Enters the Tsai Ing-Wen Era and the Impact On Cross-Straits Relations". *ISPI* 293: 1-12.
- Mandelbaum, Michael. 2019. "Handling Russia, China and Iran". *Foreign Affairs*, 17 de noviembre.
- McClaran, John P. 2000. "U.S. Arms Sales to Taiwan: Implications for the Future of the Sino-U.S. Relationship". *Asian Survey* 4 (40): 622-640.
- McGuire, Kristian. 2016. "Tsai Ing-wen's U.S. Transit Stops in Historical Context". *The Diplomat*, 5 de julio.
- Mearsheimer, John. 2014. "Can China Rise Peacefully?". *The National Interest*: 1-40.

- Mearsheimer, John, y Stephen Walt. 2016. "The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy". *Foreign Affairs* 4 (95): 70-83.
- Mendis, Patrick, y Joey Wang. 2020. "Why China Is Trying to Copy Japan's Old Political Plan for Declaring Primacy in Asia". *The National Interest*, 5 de septiembre.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. 2003. "¿Cómo reconoce universalmente la comunidad internacional que Taiwán pertenece a China?", <https://bit.ly/33R6BET>
- Noricumbo, Mariano, y Jorge Armijo. 2017. "La relación entre Estados Unidos y China: Dinámicas de continuidad y cambio en la administración de Donald Trump". *Centro de Estudios Internacionales*, 3 de febrero.
- Petrollini, Dario. 2009. *Realismo ofensivo y realismo defensivo: el debate irrealista*. Buenos Aires: Centro Argentino de Estudios Internacionales.
- Phillips, Tom. 2016. "Leaders of China and Taiwan Meet for the First Time in Nearly Seven Decades". *The Guardian*, 7 de noviembre.
- Praj, Dusan, y Juan Restrepo. 2017. "Geopolitics Of Chinese Reform". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 1 (12): 51-72.
- Ramírez-Grisales, Luisa, Valentina Miranda-Echeverri, Manuela Hernández-Palacio, Juan Camilo Mesa-Bedoya y Jorge Andrés Acosta-Strobel. 2021. "Más allá del comercio: análisis del poder blando de la República Popular China y estrategias implementadas en América Latina y Colombia". En *La investigación multidisciplinaria una mirada desde la educación, empresa, sociedad y tecnología*, 85-113. Bucaramanga: Editorial EIDEC.
- Rampton, Roberta, y Jeff Mason. 2016. "Obama Says China Would Not Take Change in U.S. Policy on Taiwan Lightly". *Reuters*, 16 de diciembre.
- Ramzy, Austin. 2016. "Tsai Ing-wen Elected President of Taiwan, First Woman to Hold Office". *The New York Times*, 16 de enero.
- Reuters. 2019. "Factbox: U.S. arms sales to Taiwan in past decade". 6 de junio.
- Rodríguez-Rincón, Sthefany, Dusan Praj y Jorge Andrés Acosta-Strobel. 2020. "Las políticas de los EE.UU. en la región Asia-Pacífico entre 2008-2018: del G2 hacia la nueva contención". *Relaciones Internacionales* 93 (2): 1-35.
- Rogin, Josh. 2009. "Obama in No-Win Situation Over Taiwan Arms Sale". *Foreign Policy*, 15 de septiembre.
- Rowen, Ian. 2015. "Inside Taiwan's Sunflower Movement: Twenty-Four Days in a Student-Occupied Parliament, and the Future of the Region". *The Journal of Asian Studies* 1 (74): 5-21. doi.org/10.1017/S0021911814002174
- Sattuck, Thomas J. 2018. "The Taiwan Travel Act: Only as important as Trump Makes It". *Foreign Policy Research Institute*, 19 de marzo.
- Sempa, Francis. 2019. "The Case for Containing China". *The Diplomat*, 29 de junio.
- Smith, Glenn. 2014. "Taiwan's Sunflower Movement". *Foreign Policy in Focus*, 20 de agosto.
- Su, Alice. 2019. "Must Reads: With Each Generation, the People of Taiwan Feel More Taiwanese - And Less Chinese". *Los Angeles Times*, 15 de febrero.
- The New York Times. 2007. "UN Rejects Taiwan Application for Entry". 24 de julio.
- Tisdall, Simon. 2016. "Taiwan's President to Visit US Despite Objections from China". *The Guardian*, 22 de diciembre.

- Toro, Agustín, Alejandra Chacón, y Martín Le-Fort. 2001. "La República Popular China y el conflicto con Taiwán: un estrecho margen de maniobra". *Estudios Internacionales*: 71-107.
- United States Census Bureau. 2021. "Trade in Goods with Taiwan", <https://bit.ly/3lXsRmu>
- Valle-Guerrero, Josías David. 2018. *La estrategia geopolítica de los Estados Unidos y China continental en América*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Vega, Rocky. 2010. "China's Patience Is Wearing Thin Over US Arms Sale to Taiwan". *The Christian Science Monitor*, 26 de febrero.
- Wang, Kent. 2013. "A Peace Agreement Between China and Taiwan?". *The Diplomat*, 5 de septiembre.
- Wei, Chi-Hung. 2015. "China-Taiwan Relations and the 1992 Consensus, 2000-2008". *International Relations of the Asia-Pacific* 1 (16): 1-29.
- Welch, Deborah. 2021. "The Return of Containment". *Foreign Policy*, 15 de enero.
- Winglee, Michelle. 2017. "On Taiwan, the Honeymoon Is Over". *The Diplomat*, 2 de marzo.
- Winkler, Sigrid. 2012. "Taiwan's UN Dilemma: To Be or Not to Be". *Brookings*, 20 de junio.
- Wisniewska, Malgorzata. 2015. *Asistencia a los procesos electorales en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU*. Ourense: Universidad de Vigo.
- Wuu-long, Lin. 2009. "Pros, cons of a Cross-Strait ECFA". *Taipei Times*, 27 de diciembre.



Estudios Globales

Geopolítica hidro-hegemónica china en la cuenca del río Mekong

Chinese Hydro-hegemonic Geopolitics in the Mekong River Basin

Lenny Liz-Rivas¹

Recibido: 5 de diciembre de 2020

Aceptado: 24 de marzo de 2021

Publicado: 3 de mayo de 2021

Resumen

El agua tiene connotaciones particulares, intrínsecamente relacionadas con una serie de asimetrías sobre su control. Ha sido objeto frecuente de diferendos o controversias entre naciones y Estados por su dominio, que la literatura denomina bio-política o hidro-política, y que aquí denominaremos hidro-hegemonía. El objetivo del artículo es identificar asimetrías de poder en la cuenca del río Mekong por parte de China, para contribuir al debate académico sobre las estrategias hidro-políticas del país asiático hacia sus vecinos ribereños. Nos basamos en el estado del arte sobre las asimetrías de poder fundamentadas en el recurso hídrico, poniendo el acento en las relaciones desiguales de poder entre Estados ribereños y discutiendo la hipótesis de la guerra del agua. Concluimos que China rechaza compromisos vinculantes cuando estos pueden colisionar con sus intereses nacionales de abastecimiento y control sobre el recurso hídrico en la cuenca del río Mekong.

Palabras clave: China; geopolítica; hidro-conducta; hidro-hegemonía; hidro-política

Abstract

Water has particular connotations, intrinsically related to a series of asymmetries over its control. It has been the subject of frequent disputes or controversies between nations and states over its domination, which the literature calls bio-politics, hydro-politics or, as we will call it here, hydro-hegemony. The objective of the article is to identify asymmetries of power in the Mekong River Basin by China, contributing to the academic debate on China's hydro-politics strategies with its riparian neighbors. We will methodologically support this research in the state of the art on power asymmetries based on water resources, emphasizing the unequal power relations between riparian states and discussing the hypothesis of the water war with the intention of introducing basic concepts of hydro-politics to a Spanish-speaking audience. The conclusions offered by this research arrive, once the geopolitical importance of water is discussed, at unilateralist approaches by China, rejecting binding commitments when these may collide with national interests of supply and control over the water resource in the Mekong River Basin.

Keywords: China; geopolitics; hydro-behaviour; hydro-hegemony; hydro-politics

¹ Universidad Nebrija, España, llizri@nebrija.es,  orcid.org/0000-0003-1990-7860



Introducción

El agua es un recurso vital, y también un elemento geopolítico importante, sobre todo en la actual condición mundial de creciente escasez. Las aguas transfronterizas a nivel de cuenca fluvial, que constituyen la mayoría de las cuencas de agua dulce, están en riesgo de convertirse en fuente de tensiones y posible-mente de conflictos violentos (Del Valle 2017, 94). Desde los años 80, tanto políticos como académicos del campo de la seguridad han advertido sobre los peligros de las deficiencias de agua y han hecho declaraciones audaces sobre las posibles guerras por el recurso, a menudo siguiendo el razonamiento neomalthusiano, junto con un enfoque realista. La geopolítica del agua, cuando puede interpretarse como hidro-hegemonía, es un concepto de múlti-

ples capas, compuesto por diferentes fachadas. En este artículo observamos sus formas de dominación y de liderazgo, ya que a menudo es difícil tener una situación clara del espectro (Delgado y Teano 2019, 101).

La hidro-hegemonía basa su poder no solo en una posición ribereña, sino aún más importante, en el poder político y económico, para guiar (o dominar) a otros Estados ribereños inferiores de acuerdo con los intereses propios. China ha mostrado interés por controlar las fuentes de agua a su alcance, indistintamente de si son transfronterizas. Por ejemplo, emplea enfoques unilaterales para construir represas y adopta planes de desvío de agua. Rechaza la mayor parte de la cooperación institucionalizada para compartir el agua, ya sea bilateral o internacional. Esta hidro-conducta se puede convertir en una amenaza geopolítica contin-

Mapa 1. Cuencas fluviales del río Mekong



Fuente: Conservation.org 2021.

gente, que enfrenta al país con sus vecinos ribereños (Yuan 2018, 70). Así lo demuestra su comportamiento en la cuenca del río Mekong (mapa 1), en relación con la asignación y/o el uso de recursos hídricos nacionales e internacionales (Mgquba y Majozi 2020, 155).

En este caso, China aprovecha la combinación de su posición geográfica, poderío militar, ventajas políticas y fuerza económica (Conde 2017, 22).

Relevancia geopolítica del agua

El agua dulce es la única fuente para la cual no hay sustituto, y un elemento esencial para la existencia humana. Todas las sociedades tienen una necesidad abrumadora, constante e inmediata (Wolf 1999) de ella. Su presencia o ausencia impacta de forma directa en la vulnerabilidad, el riesgo y la estabilidad sociales (Petersen-Perlman, Veilleux y Wolf 2017, 108).

El agua cubre la gran mayoría de la superficie mundial, pero la mayor parte es salada (97,5 %) o está encerrada en casquetes de hielo y glaciares (1,75 %). Eso da como resultado que solo un 0,007 % esté disponible para uso humano (United Nations Water 2003).

Las demandas de agua dulce están en constante crecimiento. Cada vez es mayor la escasez, debido al exceso de extracción, a la contaminación y al hecho de que la agricultura consume el 70 % de los recursos de agua dulce (United Nations Water 2003). Ello conduce a un aumento del “estrés hídrico” (Wolf 2007, 242) y, sobre todo, a presiones políticas intensas. Además, la mayoría de las cuencas hidrográficas son transfronterizas: hay 263 lagos y cuencas hidrográficas y un número incalculable de acuíferos que comparten dos o más países en todo el mundo (United

Nations Water 2017). De ahí que, en muchos casos, existen intereses en competencia por los recursos hídricos.

El agua es un factor geopolítico importante, ya que su escasez está afectando a más y más países, en particular en el norte de África, y el oeste y sur de Asia (ONU 2003). La forma en la que se gestionan los recursos hídricos es vital para promover la cooperación pacífica y el desarrollo sostenible. Se debe prestar especial atención a los suministros de agua transfronterizos, ya que tienen “el potencial de causar disturbios sociales y provocar conflictos dentro y entre los países” (United Nations Water 2017). La academia ha evaluado con frecuencia la relación entre el agua y la seguridad estatal, ambiental o humana, contribuyendo a los debates sobre su política (entre los más influyentes, Barnett 2010; Wolf 1998; 2000; 2007; Zeitoun y Warner 2006).

La hipótesis geopolítica de la guerra del agua

El potencial del agua como un catalizador para el conflicto, en particular armado, ha sido advertido a lo largo de los años por medios de comunicación y profesionales de organizaciones internacionales, políticas y académicas, que han desarrollado la hipótesis de la guerra del agua. El refuerzo de esa hipótesis en el campo geopolítico ha sido ocasional, pero aún refleja la opinión predominante durante los años 80 y 90, defendida hasta tiempos recientes, la cual plantea que la gestión de los recursos hídricos podría considerarse una arista esencial (Selby y Hoffmann 2014, 361).

Entre las contribuciones más destacadas a la hipótesis de la guerra del agua están: *The War Over Water*, primer artículo publicado

en este campo (Chellaney 1984), *Water Wars* (Starr 1991) y *Covenant Over Waters* (Starr 1995). Estos autores plantearon que la escasez de agua es una de las mayores amenazas para la seguridad internacional, y advirtieron sobre una guerra entre naciones para asegurar su control en un futuro cercano. Muchos de los argumentos coincidieron en la naturaleza “poco desarrollada, contradictoria e inexigible” de los marcos de derecho internacional (Remans 1995, 7), que regulan las cuencas hidrográficas transfronterizas. Se centraron principalmente en el Oriente Medio y el conflicto potencial entre árabes e israelíes.

Críticas a la guerra del agua y análisis de la geopolítica del agua

La predicción neomalthusiana² de guerras por el agua resultó ser parte de un razonamiento determinista y posiblemente simplista, ya que nunca se ha encontrado evidencia unívoca de un vínculo causal entre la escasez de agua y el conflicto armado (McMahon 2017).

Barnett (2010, 276) sostiene que el problema de la escasez de recursos es más económico que ambiental, y que un conflicto potencial sobre el agua sería “el resultado de un fracaso de la política para negociar un acuerdo sobre su uso compartido”. La comprensión de la geopolítica del agua en una retórica malthusiana negaría, de hecho, “responsabilidad o acción pacífica y justificaría la violencia en lugar de un diálogo significativo”.

² Según la cual los recursos son limitados y el crecimiento de la población llevará a una disminución de la disponibilidad per cápita de recursos vitales y a la degradación del medio ambiente.

Se han formulado críticas a la hipótesis de la guerra del agua, con respecto a la inverosimilitud de que las deficiencias de este recurso sean las únicas causas de conflicto violento a nivel internacional (Barnett 2010; Warner et al. 2017). También se ha planteado la importancia de abordar el problema en relación con las diferencias o “intensidades variables de un conflicto fundamentado en este recurso” (Zeitoun y Warner 2006, 436) que podrían surgir de disputas sobre el agua. Wolf (2000) sostiene que esas disputas serían más apropiadas para identificar aquellos casos en los que el agua fue la causa explícita de la acción militar. Una investigación realizada en 2010 (De Stefano et al. 2010) encontró que entre 1948 y 2008 solo hubo 38 disputas “agudas” relacionadas con este recurso. De hecho, Wolf (1998) afirma que la última guerra del agua, en sentido estricto, ocurrió entre los Estados de Lagash y Umma de Mesopotamia, hace unos 4500 años.

Se debe tener en cuenta que las disputas relacionadas con el agua se producen a múltiples escalas. Es más probable que surjan a escala nacional o regional, en lugar de internacional. Por lo tanto, el término “guerra” sería inadecuado para describirlas (Wolf 2007, 245). Quizá sería interesante sustituirlo por el término “amenaza híbrida”, aunque no existe una definición amplia y universal de estas (Colom 2019). Sin embargo, coincidimos en que un concepto que describa las estrategias destinadas a obtener una influencia política, social o económica en detrimento de otros (Ruiz, López y Delgado 2019) pudiera desarrollarse en posteriores trabajos sobre el papel de China como hidro-hegemón ante sus adversarios, ya sean estos políticos, económicos o, como en nuestro caso, ribereños.

Wolf, Yoffe y Giordano (2003) catalogaron más de 1800 eventos relacionados con

conflictos y cooperación entre las naciones por el agua, de 1948 a 2000. Descubrieron que los episodios cooperativos superaban a los conflictivos en más de dos a uno. Se han firmado más de 650 tratados relacionados con el agua desde 1820 (TFDD 2016 en Petersen-Perlman, Veilleux y Wolf 2017). Sin embargo, ha habido un lento progreso en la codificación en el derecho internacional de los principios de los cursos de agua que no son de navegación.

Las aristas más importantes a tener en cuenta son las Reglas de Helsinki (1966), que establecieron la pauta de la “utilización equitativa y razonable”. Esta es una ley fluvial internacional consuetudinaria, basada en la convención sobre los cursos de agua internacionales de las Naciones Unidas. Adoptado en 1997 (aunque solo entró en vigor en 2014), el Convenio del Agua de la CEPE (Comisión Económica para Europa) es un marco legal para la cooperación transfronteriza en la materia. Inicialmente solo estuvo abierto a países de la región paneuropea, pero está disponible a escala mundial desde 2003 (Petersen-Perlman, Veilleux y Wolf 2017, 113). Ejemplos importantes de acuerdos de cooperación en materia de agua son los realizados entre la India y Pakistán en 1960, y el tratado de paz de 1994 entre Israel y Jordania.

Sin embargo, alrededor de dos tercios de los ríos transfronterizos del mundo no tienen un marco de gestión cooperativa (United Nations Water 2017). Zeitoun (en Warner et al. 2017, 2) señaló que los casos de cooperación en materia de agua “no necesariamente garantizaban o conducían a resultados pacíficos o benignos”. De hecho, la cooperación puede resultar forzada en lugar de voluntaria; y los desequilibrios de poder podrían solidificarse en acuerdos. China ha mostrado una desidia en la cooperación con su tendencia a no

consultar a ningún Estado ribereño antes de iniciar algún movimiento que afecte las aguas transfronterizas (Hukil 2013). Es el país aguas arriba para 13 de sus vecinos, lo que significa que dispone de un poder indirecto sobre las reservas hídricas de estos (Pomeranz 2013, 6).

Las relaciones entre China y la India entrarían en una dinámica antagonista hidráulica, por los intereses encontrados entre ambos Estados (Davis et al. 2020, 2). Sus disputas fronterizas siempre han incluido el aprovechamiento de los recursos hídricos (Huber 2019, 17). Solo ha habido aparente calma cuando en 2003 la India aceptó al Tíbet como región autónoma de China, y China hizo lo mismo con Sikkim como región india (Pardo 2019, 5).

Teorías de la hidro-hegemonía

Las aguas transfronterizas son muy difíciles de manejar, y requieren “una apreciación más completa de los aspectos geopolíticos, culturales y sociales del agua” (Wolf 2007, 245). Esto va más allá de la comprensión simplista y dicotómica del conflicto o de la cooperación. Su gestión puede ser tan relevante como la de una frontera internacional, pues la soberanía y los intereses nacionales de todos los que comparten el recurso podrían verse comprometidos (Brito y Missio 2019, 35). El *London Water Research Group* (Warner et al. 2017) reconoció el papel central de la política en los problemas del agua, y sugirió que las realidades conflictivas y cooperativas a nivel de la cuenca fluvial podrían coexistir. Propuso comprender el comportamiento de los Estados en la materia mediante la adopción de un marco de hidro-hegemonía. Esta puede definirse como “el éxito de una cuenca ribereña en sedimentar un discurso particular, que preserva sus intereses,

impide los cambios en el statu quo y adopta sus mecanismos preferidos de gestión del agua transfronteriza” (Warner et al. 2017, 2).

Se debe tener en cuenta que aún no existe un consenso académico sobre este concepto, y que se usa a menudo de manera flexible, sin una definición o teorización claras. Desde el punto de vista etimológico, hegemonía deriva de la palabra griega *hegeisthai*, que significa “dirigir”. Por lo tanto, puede entenderse como liderazgo respaldado por autoridad, en contraste con el dominio, que puede entenderse como liderazgo apoyado en la coerción (Zeitoun y Warner 2006, 437).

Los territorios ribereños están determinados por el grado de control sobre los recursos hídricos que obtienen, y su relación de poder con los territorios más débiles. Esto es incluso más importante que la posición geográfica, fundamental para su comportamiento (Zeitoun y Warner 2006, 436), en detrimento de los Estados ribereños más débiles, y desarrollando políticas agresivas de aprovechamiento de los recursos compartidos (Del Valle 2017, 94). El Estado ribereño hegemónico garantizará un resultado positivo del uso del agua para sí mismo.

Las modalidades en las que aplica su hegemonía podrán desarrollarse desde una forma positiva de liderazgo hasta una forma negativa de dominio, que puede conducir a políticas hidro-hegemónicas y de hidro-dominación (Conde 2017, 10). En la primera, el territorio ribereño “superior” se percibe de manera positiva, al proporcionar estabilidad y beneficios para todos los restantes Estados o territorios ribereños inferiores (Zeitoun y Warner 2006, 439). Mientras que en la segunda, el territorio ribereño superior puede tratar de alcanzar y consolidar el control máximo de los recursos hídricos a través de acciones unilaterales, mo-

tivado por sus intereses económicos, geoestratégicos y de seguridad (De Carlos 2019, 3). En este caso, los Estados hidro-hegemónicos pueden negarles los “derechos” del agua a los Estados más débiles, lo que posiblemente lleve a estos últimos a generar discursos y estrategias contrahegemónicas (Zeitoun y Warner 2006).

El hidro-hegemón adoptará estrategias de control para perpetuar las asimetrías de poder existentes, mediante una serie de tácticas, como la titulación del agua y su afianzamiento mediante la construcción y el uso y disfrute unilateral de presas (Zeitoun y Warner 2006). Barua, Vij y Zulfikur (2018, 830) afirman que los países río arriba suelen utilizar el agua para consolidar su poder, mientras que los países río abajo usan el poder para intentar conseguir más agua. El marco teórico de la hidro-hegemonía se aplica a aquellas situaciones de conflicto no militarizado, con ausencia de relaciones amistosas, en las que no se puede hacer simplificaciones en los resultados de la gestión del agua. A continuación, aplicamos ese marco al caso de China y su comportamiento en la cuenca del río Mekong.

La geopolítica hidro-hegemónica china

China tiene una historia de proyectos para el control del agua a través de la “domesticación” de ríos, que se remonta a casi 5000 años (Sinha 2012, 45). Después de que los comunistas tomaron el poder y se fundó la República Popular, en 1949, se promovieron varios proyectos de agua a gran escala. Su control se convirtió en parte de la conciencia política popular (Sinha 2012).

Sin embargo, el comportamiento de China en la materia se extiende mucho más allá de las

grandes represas (Rogers y Crow-Miller 2017, 1). Abarca la negociación política sobre “transferencias entre cuencas, asuntos transfronterizos, la gestión de la contaminación del agua, y el suministro y uso del agua en ambientes agrícolas variados”. En una sociedad cada vez más desigual, con un sistema de gobierno jerárquico complejo y gran cantidad de actores involucrados tanto en transacciones de mercado como no comerciales, el acceso y el consumo de agua afectan a más de mil millones de ciudadanos (Rogers y Crow-Miller 2017).

Brahma Chellaney, autor de *Water: New Battleground*, analista del Centro de Investigación de Políticas en Nueva Delhi, analizó los impactos de los proyectos de construcción de represas de China más allá de su territorio, y calificó su comportamiento como hidro-hegemónico. Luego de ocupar por la fuerza la meseta tibetana (donde se originan los principales sistemas fluviales de Asia) y Xinjiang (donde los ríos Irtysh e Ily tienen sus orígenes), China se convirtió en la fuente nacional de los flujos fluviales transfronterizos más importantes del mundo (Chellaney 2016). Antes de eso, tenía solo 22 represas de tamaño significativo (Chellaney 2016). Si no fuera por el Tíbet, no habría alcanzado la independencia de la que goza hoy. Las líneas clásicas sugieren: “El que tiene el Tíbet domina el piedemonte del Himalaya; el que domina el piedemonte del Himalaya amenaza al subcontinente indio; y el que amenaza al subcontinente indio puede tener todo el sudeste asiático a su alcance y toda Asia” (Sinha 2012, 48).

Hoy día, China cuenta con 90 000 represas, de todos los tamaños y tipos (Chellaney 2016). Sus intereses están pasando de los ríos internos (cuyo secado aumenta, como en el caso del río Amarillo) a los internacionales transfronterizos. Ello representa una amenaza

para países vecinos con los que comparte ríos. Por ejemplo, el Brahmaputra, que fluye desde la meseta tibetana a gran parte del sur de Asia y representa el 30 % de los recursos de agua dulce para la India y aproximadamente el 40 % de su producción hidroeléctrica (Zhang y Li 2018a, 719). China ha considerado al Brahmaputra como uno de los proyectos estratégicos más importantes para su propio desarrollo hidroeléctrico (Ardi 2008, 60). La India, por su parte, ha mostrado un importante recelo por la amenaza directa que supone la construcción de represas chinas río arriba, para su aprovechamiento hidroeléctrico (Engelke y Michel 2019, 28).

Los recursos hídricos en Asia están disminuyendo, y las deficiencias de agua son uno de los mayores desafíos. La Asia Society (2009) informa que una de cada cinco personas (700 millones) no tiene acceso al agua potable y la mitad de la población (1800 millones) no tiene acceso a servicios de saneamiento básico. China es particularmente insegura: dos tercios de las 669 ciudades del país sufren escasez de agua y más de 300 millones de personas carecen de acceso a agua potable limpia (Gang 2009, 7). Las crecientes demandas en el sector de la energía y en la industria alimentaria, que dependen en gran medida de este recurso, están presionando a la economía del país. El gigante asiático enfrenta una inminente crisis del agua (Li y Wu 2017, 60).

Aunque el ex primer ministro Wen Jiabao ha enfatizado que China nunca buscará la hegemonía cuando se convierta en un país desarrollado (en una entrevista con los medios de comunicación de Malasia e Indonesia, en Sinha 2012, 45), argumentamos que la energía hidráulica de China puede considerarse hegemónica. Es el país de origen de varios de los ríos más importantes de Asia, como el

Yangtze, el Mekong, el Yarlung-Tsangpo, el Indo, el Irrawaddy, el Sutlej y el Salween, por lo que recibe el calificativo de Torre de Agua de Asia (Zhang y Li 2018b; Engelke y Michel 2019, 2).

Un sistema de enorme importancia hidrológica para los 240 millones de habitantes de sus montañas, para los ocho países que lo conforman, para los casi dos billones de personas que viven en los cauces bajos de los diferentes ríos que tienen aquí su nacimiento (Li y Wu 2017, 59; Wester et al. 2019, 229).

Como la mayor fuente de ríos transfronterizos en el mundo, China tiene una ventaja para usar y controlar las aguas que necesitan políticas de autoconservación, lo que podría implicar externalidades para los países vecinos. La hegemonía está determinada por el poder, y el poder de China no se encuentra únicamente en su posición ribereña superior, sino en su significativo poder militar, económico y demográfico. Ello le otorga una influencia significativa sobre los países vecinos ribereños. Por lo tanto, la “capacidad para presionar a sus vecinos ofrece los resultados esperados” (Sinha 2012, 41), en el marco de la hidro-hegemonía. Se puede considerar al gigante asiático como la única potencia regional cuyo poder tiene alcance global (Espinoza 2019, 245).

Sinha (2012) analizó si el comportamiento de China se puede considerar pacífico o asertivo. Concluyó que la posición hidrológica y la utilización del agua pueden describirse cada vez más como una hidro-arrogancia o un hidroegoísmo (Sinha 2012, 42). El país ha adoptado un enfoque unilateralista para la construcción de represas y planes de desvío de agua en ríos transfronterizos, negándose a consultar con los países ribereños más bajos. Ese comportamien-

to se ha definido como “agresión no confrontacionista” (Sinha 2012, 42).

China se ha mostrado renuente a compartir datos hidrológicos o ha sido muy selectiva al respecto. Ha respaldado un enfoque no comprometido con compartir el agua, y no ha aceptado cualquier compromiso legalmente vinculante sobre ella, mientras que casi todos sus vecinos han aceptado los acuerdos sobre el agua internacional (Sinha 2012; Chellaney 2011). Sin embargo, Marsden y Brandon (2015) consideran que la política de buena vecindad sí ha estado presente hacia la India, mediante un comportamiento bilateral de intercambio de información y datos sobre su gestión del agua.

En la mayor parte de las ocasiones, China no consulta a ningún Estado ribereño antes de iniciar cualquier acción o movimiento que afecte las aguas transfronterizas (Hukil 2013), a pesar de que el Ministerio de Recursos Hídricos dice que “China ha establecido relaciones de cooperación con más de 60 países, y ha firmado acuerdos de cooperación en materia de agua y un memorando de entendimiento con 40 países” (Sinha 2012, 48). Nunca ha aceptado ningún tratado bilateral significativo y fue uno de los tres países que no aprobó la Convención de las Naciones Unidas de 1997, sobre la Ley de los usos no navegacionales de las vías navegables internacionales (Svensson 2012). La actitud hidro-arrogante de China se puede ejemplificar con su comportamiento en el río Mekong (Engelke y Michel 2019, 10).

La cuenca del río Mekong

La cuenca del río Mekong se comparte entre seis países ribereños: Camboya, China, Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam; todos con di-

ferentes necesidades e intereses contrastantes. China tiene una posición sólida con respecto a la región de la cuenca, y se la considera líder, pero en esta investigación es importante profundizar en la tipología de ese liderazgo, y su relación con la hegemonía.

Menos de la cuarta parte del río Mekong se encuentra en China, pero el país retira el 26 % de sus aguas anualmente (Sinha 2012, 50) y planea construir ocho represas en él (Ho 2016). Estas últimas, sin duda, tendrán un impacto generalizado en los Estados ribereños más bajos (Jiménez 2009, 50). Asimismo, participa en la financiación y la construcción de unos 350 proyectos hidrológicos a escala mundial, particularmente en países asiáticos y africanos de renta media y baja (Urban, Siciliano y Nordensvard 2018, 748).

Aunque se han establecido varios grupos de colaboración en el área de la cuenca del río Mekong, autores como Rein (2016, 130) argumentan que “la cooperación no ha sido lo suficientemente fuerte para resistir la hidrohegemonía china”. Por ejemplo, China se negó a convertirse en miembro de pleno derecho de la Comisión del Río Mekong, formada en 1995 para gestionar las disputas por sus aguas entre los Estados ribereños (Laos, Camboya, Tailandia, Myanmar y Vietnam). En 2021, el gigante asiático es solo un interlocutor de esa Comisión, mientras sigue avanzando en el desarrollo de la energía hidroeléctrica del río Mekong de manera unilateral, brindando información restringida y sin transparencia en sus operaciones.

La cooperación en la cuenca del río parece haber sido bastante débil. Algunas de las razones principales son “una red dispersa de muchos grupos diferentes, reuniones infrecuentes, la falta de regulaciones estrictas, la negativa de China a cooperar por igual con

otros estados ribereños”. Eso denota una ausencia de foros efectivos de negociación multilateral (Barua, Vij y Zulfikur 2018, 835).

China fuerza sus intereses en los Estados ribereños debido a su poder político y geográfico (Yuan 2018, 70). Con su indisposición a cooperar o consultar a los países río abajo, crea una permanente preocupación en el resto de los Estados de la región (Engelke y Michael 2019, 26). Tampoco acepta tratar sus proyectos de construcción de presas en ninguna Comisión (Jiménez 2009, 50).

Andrew Mertha (2010), en su libro *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*, presenta una perspectiva particular sobre el comportamiento del país asiático en relación con el agua y la política. Los proyectos de control del agua (y en particular los de represas hidroeléctricas) se han convertido en un punto focal para las protestas y acciones políticas locales. Mertha (2010, 93) afirma que “el control y la gestión del agua se ha transformado, de un imperativo económico incuestionable, a un relámpago de luchas internas burocráticas, oposición social y protesta abierta”.

China participó en la cooperación multilateral como miembro de la Subregión del Gran Mekong, y ha iniciado un foro sobre diálogo y cooperación del río Lancang-Mekong, que involucra a los seis Estados ribereños (Ho 2016). No obstante, esa cooperación se basa en un interés nacional, dictado por la política interna del área. Fox y Sneddon (2007, 237-239), al analizar la efectividad de los tratados y foros de cooperación, han tomado la cuenca del Mekong como un ejemplo donde “los acuerdos se ofrecen y legitiman como un medio para promover la seguridad ecológica y humana, aunque a menudo, promueven la titulación ambiental centrada en el Estado”.

Afirman, además, que “la seguridad ambiental genuina está siendo [...] activamente socavada por la codificación de reglas y principios contenidos en los acuerdos regionales”. Simplemente, se promueven los objetivos de los signatarios (por ejemplo, producción hidroeléctrica y expansión del riego).

La política del agua, como una extensión de la esfera política más amplia, está vinculada al contexto regional. Pero las plataformas de cooperación preexistentes a nivel multilateral también han permitido a investigadores como Ho (2016) argumentar, en sentido contrario, que China ha ejercido un liderazgo positivo en la región del Mekong. El fenómeno de la hidro-hegemonía influye en las asignaciones transfronterizas de agua en el área, y las asimetrías de poder entre China y los Estados ribereños determinan el orden hidro-hegemónico de la cuenca. Los no hegemones a menudo han tratado de equilibrar su posición con China a través de acuerdos de colaboración, en ocasiones bilaterales, pero con resultados débiles.

Podemos describir el comportamiento histórico de China como una mezcla de “cohesión y cumplimiento” con “atracción e intimidación”, comparable al equilibrio entre fuerza y consentimiento descrito por Gramsci (1972, 158). Sin embargo, en la actualidad, parece estar dominado principalmente por la coacción y por el establecimiento de una agenda unilateral. Para Sinha (2012), en los próximos 30 años el país aspirará a ser un líder regional, apoyado por la autoridad y el respeto (posiblemente logrando además una hegemonía ideológica). El liderazgo chino ve el agua como una fuente estratégica, fundamental en la búsqueda de su estabilidad económica y, por lo tanto, política (Svensson 2012).

Conclusiones

El estudio de la hidro-hegemonía es un aspecto fundamental de la investigación sobre las asignaciones transfronterizas de agua. Permite comprender mejor la geopolítica de los diferentes actores involucrados en las relaciones internacionales.

En este artículo analizamos la clásica dicotomía conflicto/cooperación, presente en los debates sobre aguas transfronterizas. Los intereses en conflicto sobre estas causan estrés hídrico. Muchos políticos y académicos establecieron un vínculo causal entre la escasez de agua y el conflicto violento, combinando un supuesto realista con una lógica neomalthusiana. Eso dio como resultado la comprensión simplista de los determinantes ambientales de la violencia política y el conflicto. El marco teórico de la hidro-hegemonía puede ser aplicado a aquellas situaciones de las relaciones internacionales que no muestran conflictos militarizados ni relaciones amistosas, y donde no se simplifican los resultados de la gestión del agua.

Con su retórica y actitud, China ha demostrado ser un hidro-hegemón. Ha apoyado el multilateralismo solo cuando coincide con sus intereses nacionales. Utiliza en su beneficio la sólida posición ribereña superior, así como el poder militar, económico y demográfico. A menudo, adopta enfoques unilaterales y rechaza compromisos legalmente vinculantes con otros Estados ribereños, como lo muestra el caso del río Mekong. Por lo tanto, podemos argumentar que se inclina hacia el ejercicio de un grado dominante de hidro-hegemonía. Posiblemente, este caso sea un ejemplo de amenaza híbrida, afirmación que necesita desarrollarse en el futuro.

Bibliografía

- Asia Society. 2009. "Asia Next Challenge: Securing the Region's Water Future". Leadership Group on Water Security in Asia.
- Barnett, Jon. 2010. *The Routledge handbook of new security studies*. Nueva York: Routledge.
- Barua, Anamika, Sumit Vij y Mirza Zulfiqur. 2018. "Powering or Sharing Water in the Brahmaputra River Basin". *International Journal of Water Resources Development* 34 (5): 829-843.
- Brito, Aline, y Fabricio Missio. 2019. "Regulação e hidropolítica na fronteira Brasil-Paraguai". *Desenvolvimento e Meio Ambiente* 52: 21-47.
- Chellaney, Brahma. 1984. "The War Over Water". *Foreign policy* (54): 3-26.
- Chellaney, Brahma. 2011. *Water: Asia's New Battleground*. Estados Unidos: Georgetown University Press.
- Chellaney, Brahma. 2016. *China's Water Hegemony in Asia*. Nueva Delhi: Mint.
- Colom, Guillem. 2019. "La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades". *Instituto Español de Estudios Estratégicos* 24. <https://bit.ly/3bcprtP>
- Conservation.org. 2021. "Why Is This Area Important?", <https://www.conservation.org/places/greater-mekong>
- Conde, Gilberto. 2017. "Agua, poder y hegemonía entre actores estatales y no estatales en Turquía, Siria e Iraq". *Estudios de Asia y África* 52 (162): 5-28.
- Davis, Alexander, Ruth Gamble, Gerald Roche y Lauren Gawne. 2020. "International Relations and The Himalaya: Connecting Ecologies, Cultures and Geopolitics". *Australian Journal of International Affairs* 1 (75): 1-21. doi.org/10.1080/10357718.2020.1787333
- Delgado-Morán, Juan José, y Fulvia Teano. 2019. "El concepto de hidrohegemonía como marco de análisis de los conflictos transfronterizos por el agua. Pensando en el caso chino". *Agua y Territorio* 14: 97-104. doi.org/10.17561/at.14.4437.
- De Stefano, Lucia, Paris Edwards, Linette De Silva y Aaron Wolf. 2010. "Tracking cooperation and conflict in international basins: historic and recent trends". *Water Policy* 12 (6): 871-884.
- Del Valle, Javier. 2017. "El agua, un recurso cada vez más estratégico. El agua: ¿fuente de cooperación o de conflicto?". *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Cuaderno de Estrategia* 186: 71-117.
- Engelke, Peter, y David Michel. 2019. *Ecology meets Geopolitics. Water Security in Himalayan Asia*. Washington DC: Atlantic Council.
- Espinoza, Edwin. 2019. "Los recursos naturales son poder: la geopolítica de las periferias latinoamericanas durante el boom de precios de materias primas y el ascenso económico de China". *Geopolítica(s)* 10 (2): 229-258. doi.org/10.5209/geop.56692
- Fox, Coleen, y Chris Sneddon. 2007. "Transboundary river basin agreements in the Mekong and Zambezi basins: Enhancing environmental security or securitizing the environment?". *International Environmental Agreements: Politics Law and Economics* 7: 237-261.
- Gang, Chen. 2009. *Politics of China's Environmental Protection: Problems and Progress*. Singapur: World Scientific Publishing CO.
- Gramsci, Antonio. 1972. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado Moderno*. Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.
- Ho, Selina. 2016. "'Big brother, little brothers': comparing China's and India's Trans-

- boundary River Policies". *Water Policy* 18 (S1): 32-49.
- Huber, Amelie. 2019. "Hydropower in the Himalayan Hazardscape: Strategic Ignorance and the Production of Unequal Risk". *Water* 11 (414). doi.org/10.3390/w11030414
- Hukil, Roomana. 2013. "India, China and the Brahmaputra: Understanding the Hydro-Politics", http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=3925
- Jiménez, Toni. 2009. *La cuestión del agua. Medio ambiente, cambio climático y conflictos internacionales*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Li, Zhifei, y Fengshi Wu. 2017. "China and shared water resources: geopolitics, domestic institutions and global Governance". En *China's Global Quest for Resources. Energy, Food and Water*, editado por Fengshi Wu y Hongzhou Zhang, 59-78. Oxon: Routledge.
- Marsden, Simon, y Elizabeth Brandon. 2015. *Transboundary Environmental Governance in Asia: Practice and Prospects with UNECE Agreements*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- McMahon, Patrice. 2017. "Cooperation Rules: Insights On Water and Conflict From International Relations". *Water Security in the Middle East: Essays in Scientific and Social Cooperation* 1: 19-38.
- Mertha, Andrew. 2010. *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*. Ithaca/ Londres: Cornell University Press.
- Mgquba, Sisa K., y Sibusisiwe Majazi. 2020. "Climate Change and Its Impacts on Hydro-Politics in Transboundary Basins: A Case Study of The Orange-Senqu River Basin". *Journal of Water and Climate Change* 11 (1): 150-165. doi.org/10.2166/wcc.2018.166
- Pardo, José. 2019. "El conflicto fronterizo entre India y China, Doklam. Implicaciones geoestratégicas". *Instituto Español de Estudios Estratégicos. Documento de Opinión* 38: 1-15.
- Petersen-Perlman, Jacob, Jennifer Veilleux y Aaron Wolf. 2017. "International water conflict and cooperation: challenges and opportunities". *Water International* 42 (2): 105-120.
- Pomeranz, Kenneth. 2013. "Asia's Unstable Water Tower: The Politics, Economics, and Ecology of Himalayan Water Projects". *Asia Policy* 10 (16): 4-10. doi.org/10.1353/asp.2013.0023
- Rein, Marlen. 2016. "Power Asymmetry in the Mekong River Basin: The Impact of Hydro-Hegemony on Sharing Transboundary Water". *Vienna Journal of East Asian Studies* 8: 127-162.
- Remans, Wilfried. 1995. "Water and War". *Humantäres Völkerrecht* 8 (1): 1-14.
- Rogers, Sarah, y Britt Crow-Miller. 2017. "The Politics of Water: A Review of Hydropolitical Frameworks and Their Application in China". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water* 4 (6). doi.org/10.1002/wat2.1239
- Ruiz-Ruano, Ana-María, Jorge López-Puga y Juan José Delgado-Morán. 2019. "El componente social de la amenaza híbrida y su detección con modelos bayesianos". *Urvio. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 25: 57-69. doi.org/10.17141/urvio.25.2019.3997
- Selby, Jan, y Clemens Hoffmann. 2014. "Beyond Scarcity: Rethinking Water, Climate Change and Conflict in the Sudans". *Global Environmental Change* 29: 360-370.
- Sinha, Uttam. 2012. "Examining China's Hydro-Behaviour: Peaceful or Assertive?". *Strategic Analysis* 36 (1): 41-56.

- Starr, Joyce. 1991. "Water Wars". *Foreign policy* (82): 17-36.
- Starr, Joyce. 1995. *Covenant Over Middle Eastern Waters*. Nueva York: Henry Holt & Co.
- Svensson, Jesper. 2012. "Managing the Rise of a Hydro- hegemon in Asia: China's Strategic Interests in the Yarlung-Tsangpo River". *Institute for Defence Studies and Analyses* 23.
- United Nations Water. 2003. "Water: A Matter of Life and Death", <https://bit.ly/3heZ0Hy>
- United Nations Water. 2017. "Transboundary Waters", <https://bit.ly/3o2wYjO>
- Urban, Frauke, Giuseppina Siciliano y Johan Nordensvard. 2018. "China's Dam-Builders: Their Role in Transboundary River Management in South-East Asia". *International Journal of Water Resources Development* 34 (5): 747-770.
- Warner, Jeroen, Naho Mirumachi, Becca Farnum, Mattia Grandi, Filippo Menga y Mark Zeitoun. 2017. "Transboundary 'hydrohegemony': 10 years later". *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water* 4 (6).
- Wester, Philippus, Arabinda Mishra, Aditi Mukherji y Arun Shrestha. 2019. *The Hindu Kush Himalaya Assessment Mountains, Climate Change, Sustainability and People*. Kathmandu: Springer.
- Wolf, Aaron, Shira Yoffe y Mark Giordano. 2003. "International Waters: Identifying Basins at Risk". *Water Policy* 5 (1): 29-60.
- Wolf, Aaron. 2007. "Shared Waters: Conflict and Cooperation". *Annual Review of Environment and Resources* 32: 3.1-3.29.
- Wolf, Aaron. 2000. "Trends in Transboundary Water Resources: Lessons for Cooperative Projects in The Middle East". En *Water balances in the Eastern Mediterranean*, editado por David Brooks y Ozay Mehmet, 137-156. Ottawa: The International Development Research Centre.
- Wolf, Aaron. 1998. "Conflict and Cooperation Along International Waterways". *Water Policy* 1: 251-265.
- Wolf, Aaron. 1999. "'Water Wars' and Water Reality: Conflict and Cooperation Along International Waterways". En *Environmental Change, Adaptation, and Security*, editado por Stephen Colnon Lonergan, 251-265. Dordrecht: Kluwer Academic Press.
- Yuan, Chin. 2018. "China's Contingencies: Critical Geopolitics, Chinese Exceptionalism and the Uses of History". *Geopolitics* 23 (1): 67-95. doi.org/10.1080/14650045.2017.1302429
- Zhang, Hongzhou, y Mingjiang Li. 2018a. "Editorial-Hydropolitics and Conflict Management in Transboundary River Basins: China and its Neighbours". *International Journal of Water Resources Development* 34 (5): 699-704.
- Zhang, Hongzhou, y Mingjiang Li. 2018b. "A Process-Based Framework to Examine China's Approach to Transboundary Water Management". *International Journal of Water Resources Development* 34 (5): 705-731.
- Zeitoun, Mark, y Jeroen Warner. 2006. "Hydro-Hegemony—A Framework for Analysis of Trans-Boundary Water Conflicts". *Water Policy* 8 (5): 435-460.

Normas de publicación de **Urvio**. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad

1. Información general

URVIO, *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, se edita desde 2007 y es una publicación electrónica cuatrimestral (desde 2020) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador, y de la Red Latinoamericana de Análisis de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor). Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externo doble ciego, conforme a las normas de publicación del estilo Chicago, versión Chicago Deusto.

URVIO está indexada en Emerging Sources Citation Index (ESCI), ERIH PLUS (European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences), SciELO Ecuador, Redalyc (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal), EBSCO, REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), DIALNET y en otras bases de datos internacionales, catálogos y repositorios del mundo.

La revista se edita en español (e-ISSN: 1390-4299; ISSN: 1390-3691), además de interfaz, títulos, resúmenes y palabras clave en inglés y portugués. Cada trabajo se identifica con un DOI (Digital Object Identifier System).

1.1 Misión

URVIO constituye un espacio de difusión del conocimiento científico en el área de las ciencias sociales y políticas. Sus principios son los pluralismos, el rigor científico, el respeto a la ética, con vistas a transmitir el pensamiento académico internacional.

1.2 Idioma

URVIO publica sus artículos en español e inglés. Si recibe un artículo escrito en español, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede traducirlo al inglés por sus medios. Si recibe un artículo escrito en inglés, se realiza su evaluación y proceso editorial en ese idioma, pero si el manuscrito es aprobado para publicación, el autor, en dependencia de su disponibilidad financiera e interés, puede remitir la misma versión en español, para que la revista publique el artículo en ambos idiomas. En la revista solo se admiten traducciones profesionales.

1.3 Frecuencia de publicación

A partir de 2020, **URVIO** es una revista cuatrimestral, con el objetivo de aumentar el impacto, la visibilidad y la actualidad. Por esas razones, publica sus tres números al año en los meses de

enero, mayo y septiembre. La periodicidad corresponde a los meses enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre.

2. Enfoque y alcance

2.1 Temática

Artículos científicos sobre seguridad pública, seguridad privada, seguridad internacional, ciberseguridad, defensa, crimen organizado, criminología, geopolítica, inteligencia estratégica, estudios estratégicos, riesgos y prevención de desastres naturales...

2.2 Aportaciones

URVIO solo edita resultados de investigación sobre la seguridad y su interdisciplinariedad, escritos en español o inglés. Los trabajos deben ser originales, no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación en otra revista. En los autores recae la responsabilidad de esta norma y su cumplimiento. En caso de que un autor haya publicado un artículo en URVIO tendrá que esperar dos años para volver a presentar otro trabajo.

La revista tiene tres secciones:

- Tema Central: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, máximo 7.000).
- Misceláneo: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.
- Estudios Globales: 5.000/8.000 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias.

URVIO, desde 2020, publica tres veces al año (21 artículos por año) y cuenta por número con cuatro trabajos en Tema Central (sección monográfica planificada, con llamada pública de envío de artículos a través de convocatorias, que coordinan especialistas en la temática; dos trabajos en Misceláneo (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, con un perfil latinoamericano); y un trabajo en Estudios Globales (aportaciones variadas dentro de la temática general de la publicación, generalmente con un perfil mundial). El Consejo Editorial asigna los manuscritos a la sección más pertinente. La revista inicia el proceso editorial de cada número seis meses antes de su publicación.

3. Proceso editorial

Las normativas para autores están disponibles en el sitio web de la revista. Incluyen las normas completas de publicación, la estructura requerida de los manuscritos y la carta de presentación, que debe contener nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas. La revista acusa recepción automática de los trabajos enviados por los autores e informa por correo electrónico y en la plataforma del proceso de estimación/desestimación para siguiente fase de revisión doble ciego (período máximo de 30 días después de finalizar la convocatoria).

En caso de que el manuscrito presente deficiencias formales o no se incluya en el interés temático de URVIO, el Consejo Editorial desestimará formal o temáticamente el trabajo sin opción de vuelta. No se mantendrá correspondencia posterior con autores de artículos desestimados.

Los manuscritos serán arbitrados de forma anónima por académicos con experiencia en la disciplina. Cada artículo será arbitrado mínimo por dos especialistas en la temática. En caso de que un artículo tenga una evaluación positiva (sí/publicable con modificaciones) y otra negativa (re-evaluable con modificaciones/no), se recurrirá a un tercer evaluador para que ofrezca un desempate. Incluso, ante situaciones puntuales, se puede recurrir a un cuarto y hasta a un quinto revisor. Aunque la revista respeta el contenido del manuscrito original, cuando sean requeridas, puede solicitar modificaciones moderadas o profundas, en cuanto a su extensión, estructura o estilo.

El plazo de revisión doble ciego, superada la etapa previa de recepción por parte del Consejo Editorial, es de tres meses (12 semanas) como máximo. El tiempo promedio es de mes y medio (6 semanas). Una vez recibido el dictamen de los revisores, los autores recibirán los informes de arbitraje de forma anónima. Los trabajos que sean propuestos para publicación, que requieran modificaciones (tanto menores como mayores), se devolverán en un plazo de 15 días como máximo.

Los autores de artículos aceptados, antes de la fase de diseño y maquetación, recibirán la última versión del documento en formato Word, ya con la corrección de estilo que ofrece URVIO, para su chequeo y corrección por correo electrónico. Únicamente se aceptarán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito original ya evaluado. En esta etapa, el plazo máximo de entrega por parte del autor será de tres días naturales.

Una vez recibido el manuscrito en español, los autores tienen la oportunidad de presentar el artículo en lengua inglesa (según la posibilidad e interés de cada autor). Publicar el manuscrito en ambos idiomas garantizan mayor impacto y difusión internacional. El texto traducido de manera obligatoria tiene que tener calidad profesional.

En general, una vez vistas las revisiones científicas externas, los criterios que justifican la decisión sobre la publicación o no de los trabajos por parte del Consejo Editorial se basan en los siguientes puntos:

- a) Conocimiento actual y estratégico.
- b) Originalidad.
- c) Fiabilidad y validez científica: calidad metodológica contrastada.

- d) Organización y presentación formal.
- e) Grado de internacionalización de la propuesta y del equipo.
- f) Buena redacción.

4. Presentación y estructura de originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente por la plataforma OJS de la revista. Los autores tienen que crearse una cuenta, con sus créditos, en la plataforma OJS, aunque uno solo será el responsable de correspondencia. Ningún autor podrá tener en revisión dos manuscritos de forma simultánea.

Los trabajos se presentarán en tipo de letra *times new roman* 12, interlineado 1,5 y justificado. Las notas al pie van con un tamaño de letra 10. Si el trabajo contiene una cita textual de más de 40 palabras, se quitan las comillas, se coloca tamaño de letras 11, interlineado sencillo y sangría a la derecha. Los trabajos se presentan en formato Word para PC. El archivo debe ser anónimo en Propiedades de archivo del documento Word, de forma que no aparezca la identificación de los autores.

4.1 Estructura

Deben subirse a la página OJS de la revista, de manera simultánea, dos archivos: 1) Carta de presentación; y el 2) Manuscrito, conforme a las normas detalladas.

A. Carta de presentación

Nombre completo, nacionalidad, dirección de correo electrónico, número de Orcid, títulos académicos, afiliación institucional actual, líneas de investigación y publicaciones recientes en libros y/o revistas.

B. Manuscrito

- Introducción (propósitos del estudio, revisión de literatura previa que funcione como estado del arte, objetivos/hipótesis y descripción de la estructura que tendrá el manuscrito).
- Metodología y soporte teórico
- Discusión y resultados
- Conclusiones
- Bibliografía

Otras orientaciones:

Título: no podrán ser mayores a 15 palabras, y deberán estar traducidos al inglés y al portugués.

Resumen: en español, traducidos al inglés y al portugués, no mayor a 200 palabras, con la siguiente estructura: 1ra y 2da oración (Introducción/objetivo), 3ra oración (Metodología/teoría) y 4ta oración (Conclusiones del manuscrito).

Palabras clave: de cinco a siete, separadas por punto y coma (;) y en orden alfabético. Recomendamos que los autores se apoyen en el Tesoro de la Unesco.

Notas al pie: solo las imprescindibles.

Recursos de apoyo (tablas, gráficos, figuras, imágenes, mapas): no más seis en todo el manuscrito. Tienen que estar presentados en el texto.

Bibliografía: No debe incluirse referencias no citadas en el artículo. Su número ha de ser suficiente y necesario para contextualizar el marco teórico, la metodología usada y los resultados de investigación en un espacio de investigación internacional. Las citas deberán extraerse de los documentos originales, preferentemente, revistas y libros.

Siglas: la primera vez que aparezcan deberá escribirse su significado completo y su sigla entre paréntesis, luego solamente, la sigla.

4.2 Normas para las referencias

Estructura Básica de una cita en el cuerpo del texto

En el sistema autor-año de Chicago Deusto, 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 debe 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)

Orden cronológico para los nombres repetidos en una lista de referencias

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.

Segura Munguía, Santiago. 2007. Diccionario por raíces del latín y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

Segura Munguía, Santiago. sf. Nuevo diccionario etimológico latín –español y de las voces derivadas. Bilbao: Universidad de Deusto.

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

Las obras de un mismo autor 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

Chaume Varela, Frederic. 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)

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)

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

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. <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, 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.

Ejemplos:

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).

(Manuela Ambas, 2 septiembre 2010)

5. Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a participar en la máxima difusión de su artículo una vez publicado, así como de toda la revista, a través de su lista de contactos, vía correo electrónico o redes sociales genéricas y académicas. En la promoción de los textos se utilizará el enlace de la página de URVIO (<https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/index>), y el respectivo DOI, para de esta manera aumentar la difusión del artículo en la comunidad científica.

6. Política de acceso abierto, tasas y archivos

URVIO es una revista científica de acceso abierto, gratuita para autores y lectores. No cobra tarifa alguna por el envío o el procesamiento de contribuciones académicas a autores interesados en publicar en esta revista.

6.1 Archivos

Esta revista utiliza el sistema LOCKSS para crear un sistema de almacenamiento distribuido entre las bibliotecas participantes y permite la creación de archivos permanentes en la revista con fines de conservación y restauración.

6.2 Derechos de autor

Urvio opera bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Sin Obra Derivada 3.0 Unported (CC BY-ND 3.0). Los autores/as que publiquen en Urvio aceptan estos términos:

- Usted es libre de compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato para cualquier finalidad, incluso comercial. Por tanto, autores conservan los derechos de autor y ceden a la revista el derecho de la primera publicación (CC BY-ND 3.0), que permite a terceros la redistribución, comercial o no comercial, de lo publicado siempre y cuando el artículo circule sin cambios.

Existen las siguientes condiciones para los autores:

- Reconocimiento — Debe reconocer la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.
- Sin Obra Derivada — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Para más detalles, visitar la página de Creative Commons (CC).

6.3 Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.

7. Política frente al plagio académico

URVIO utiliza el programa informático Turnitin, como sistema antiplagio. El proceso de análisis se desarrolla a nivel cuantitativo y cualitativo. El porcentaje de similitud para nuestra revista será el siguiente:

- 1 a 7% Coincidencias menores. El trabajo pasa a evaluación.
- 7 a 15% Se sugiere verificación cualitativa. El artículo es devuelto al autor para cambios.
- 16% a 25% Se analiza el reporte por miembros del Consejo Científico Internacional. En caso de errores tipográficos, se devuelve al autor para que realice los cambios.
- 26% o + Se rechaza el artículo.

8. Código de ética

URVIO, como miembro de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), se compromete a promover una conducta ética como publicación científica (<https://www.flacso.edu.ec/portal/pnTemp/PageMaster/lu0e5rhzxgogy044rl8ku4x711brc.pdf>), y además, toma como referencia también los principios publicados por el *Committee on Publication Ethics* (COPE) en el *Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors* (<https://publicationethics.org/resources/code-conduct>).



URVIO



Convocatoria #33: Financiamiento y flujos financieros ilícitos

Coordinadores: Dra. Katuska King (Universidad Central del Ecuador) y Dr. Juan Belikow (Universidad de Buenos Aires)

Entrega de artículos hasta: lunes, 10 de enero de 2022

La categoría flujos financieros ilícitos (FFI) se encuentra actualmente incluida en dos de las agendas multilaterales con mayor relevancia en materia de desarrollo: la última Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible al año 2030, que han sido acordados a nivel mundial. Esta inclusión es importante porque nos permite pensar la seguridad internacional sin dejar de referirnos al desarrollo y los recursos que este requiere. De hecho, implica repensar en profundidad la seguridad como un síntoma multidimensional asociado a una problemática mayor.

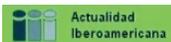
Los FFI usan, entre otros, la opacidad de ciertos instrumentos financieros, así como distintos instrumentadores financieros, que permiten su existencia. Para ello, cuentan también con las omisiones de los sistemas de control que permiten desplegar los vínculos de esas operaciones financieras a jurisdicciones extraterritoriales, toleran la utilización de instrumentos propios del comercio para facilitar esa relación internacional que desfinancian a los países y, en una lógica perversa, los podría obligar a depender de recursos externos.

Estos FFI se pueden generar por actividades propias de la economía criminal, a la que Urvio dedicó un número específico en ediciones anteriores. Es pertinente indicar que los FFI requieren, además, analizar las problemáticas que se relacionan con las actividades de grandes empresas multinacionales, la evasión y elusión de impuestos y, otras esferas conectadas con la política que incluye el financiamiento electoral y otros. En esta convocatoria nos interesa conocer los nuevos y los tradicionales instrumentos que facilitan esos flujos como son las remesas y los esquemas *hawala*.

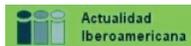
El carácter ilícito de estas actividades puede estar no solo en su origen, sino también en su transferencia y uso posterior. El carácter legal o su contrario dependerá cuando su utilización sirva para el blanqueo de activos o formas ilícitas que se utilizan para su transferencia, cuando exista encubrimiento de operaciones de comercio de bienes y servicios, a través, por ejemplo, de sub o sobrefacturación u otros mecanismos. En esta dinámica también se incluyen estructuras y flujos ilícitos que circulan a través de sistemas alternativos como casinos, casas de cambio, casas de empeño, operaciones inmobiliarias, comercio de obras de arte, joyas, metales preciosos y otras colecciones de valor, entre otros.

La actual convocatoria pretende recoger artículos que respondan a cualquiera de los siguientes lineamientos:

- propuestas de herramientas o mecanismos para prevenir la problemática;
- estudios de caso de los temas antes mencionados comparados a nivel político o económico;
- análisis de comercio de productos ilícitos, comercio ilícito de productos lícitos, o de comercio lícito de productos que en parte incluyen productos o procesos ilícitos;
- economías ilícitas o informales, economías grises o actividades económicas mayoritariamente lícitas y sus respectivos mecanismos de flujos financieros;
- políticas públicas para reducir los flujos financieros, las actividades ilícitas e ilegales;
- inteligencia económica sobre flujos financieros y actividades ilegales;
- abordajes teóricos y metodológicos sobre la problemática en América Latina.



Envío de artículos: solo a través de la [plataforma](#) de la revista hasta el lunes 10 de enero de 2022. Los artículos deberán ajustarse a las [directrices para autores](#). Para la selección de artículos se utiliza un sistema de evaluación por lectores pares ciegos. El mes de publicación de URVIO #33 será mayo de 2022. Se puede contactar con la revista (revistaurvio@flacso.edu.ec) para aclarar dudas y perfilar propuestas.





FLACSO
ECUADOR