

Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad



Tema libre

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 2022 - No. 33

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 33, mayo 2022
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* #33

- Número de trabajos recibidos: 11 manuscritos.
- Número de trabajos aceptados publicados: 7.
- Índice de aceptación de manuscritos: 63,63%
- Índice de rechazo de manuscritos: 36,36%.
- Número de revisores internacionales: 20
- Número de revisores nacionales: 2
- Internacionalización de revisores: 5
(Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España).
- Internacionalización de autores: 5 países
(Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, España).

Redes sociales

 @revistaurvio

 @revista_URVIO

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

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



FLACSO
ECUADOR



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

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

Editor Jefe (Editor in Chief)

Dr. Freddy 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.

Cuidado de la edición

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, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España.
- 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 Vázquez, 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 Gradaille 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.
- Dra. Lenny Liz-Rivas, Universidad Nebrija, España
- Dra. Karen Isabel Manzano Iturra, Universidad San Sebastián, Chile.
- Dra. Teresa de Jesús Portador García, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México.
- Dr. Gonzalo Basile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede República Dominicana.
- Dra. Laura Glanc, Instituto Universitario de Gendarmería Nacional (IUGNA), Argentina.
- Dr. Éric Lair, Uniminuto, Colombia
- Dr. Alejandro Frenkel, Universidad Nacional de San Martín - CONICET, Argentina
- Dra. Sandra Kanety Zavaleta Hernández, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México
- Dr. Sergio Peña Medina, El Colegio de la Frontera Norte, México
- Dr. Giuliano Bifolchi, Special Eurasia
- Dr. Rubén Laufer, Centro de Investigaciones Históricas, Económicas, Sociales y de Relaciones Internacionales (CIHESRI), Universidad de Buenos Aires, Argentina

- Dr. Santiago Galar, Instituto de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de La Plata, CONICET, Argentina
- Dra. Angélica Rosas Huerta, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México
- Dr. Valery N. Konyshchev, Saint-Petersburg State University, Russia
- Dra. María José Castaño, Universidad Pontificia Comillas, España
- Dra. Patricia Britos, Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina
- Dr. Vasily K. Belozerov, Universidad Estatal Lingüística de Moscú, Rusia

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

Dirección de arte

- Ileri Ceja y Martín Scarpacci

Imagen de portada y carátulas

- Vivian Saldivar y Cheshvan Santana

Diagramación

- Departamento de Diseño - FLACSO, sede Ecuador

Consulta sobre envío de artículos: revistaurvio@flacso.edu.ec

Próximas convocatorias

- **Convocatoria #34:** Cultura de inteligencia y sociedad
- **Coordinadores:** Dr. Daniel Sansó-Rubert Pascual (Universidad Europea) y Dra. Julia Pulido Gragera (Universidad Alfonso X el Sabio)
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 28 de marzo de 2022.
- **Convocatoria #35:** Tema Libre
- **Alcance:** 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
- **Entrega de artículos hasta:** lunes, 22 de agosto 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 2022 - No. 33

Misceláneo

- Flujos financieros ilícitos, lavado de dinero y política 8-18
Katiuska King y Juan Belikow
- Sistematización de detenciones policiales a población senegalesa en la ciudad
de Buenos Aires, desde una perspectiva espacial 20-36
Federico-Luis Abiuso y Gisele Kleidermacher
- Trata de menores con fines de explotación sexual: estrategias de
prevención en la región de Bogotá 37-52
Paula-Cristina Díaz-Cruz y Carolina Rodríguez-Lizarralde
- La defensa como herramienta de acople: el caso de Argentina
frente a Estados Unidos (2015-2019) 53-66
Ezequiel Magnani

Estudios Globales

- La propaganda como termómetro de la lucha armada:
el caso del Emirato del Cáucaso (2010-2019) 68-86
Adrián Tarín-Sanz
- De la compensación a la emulación: un análisis realista neoclásico de
las estrategias de contrapeso interno de Rusia 87-108
Augusto C. Dall'Agnol
- La estación espacial china en la Patagonia: una aproximación desde
el derecho internacional 109-124
Luis-Fernando Castillo-Argañarás
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 126-136**

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 2022 - No. 33

Miscellaneous

- Illicit Financial Flows, money laundering and politics 8-18
Katiuska King and Juan Belikow
- A Systematization of Police Arrests of Senegalese Population in the City
of Buenos Aires from a Spatial Perspective 20-36
Federico-Luis Abiuso y Gisele Kleidermacher
- Trafficking and Sexual Exploitation of Minors: Prevention Strategies
in the Bogotá Region 37-52
Paula-Cristina Díaz-Cruz y Carolina Rodríguez-Lizarralde
- Defense as a Bandwagoning Tool: The Case of Argentina
Against the United States (2015-2019)..... 54-67
Ezequiel Magnani

Global Studies

- Propaganda as a Gauge of Armed Conflict: the Case of the
Caucasus Emirate in Russia (2010-2019) 68-86
Adrián Tarín-Sanz
- From Offsetting to Emulation: A Neoclassical Realist Analysis of Russia's
Internal Balancing Strategies. 87-108
Augusto C. Dall'Agnol
- The Chinese Space Station in Patagonia:
An Approach from International Law 109-124
Luis-Fernando Castillo-Argañarás
- Normas de publicación de Urvio. Revista Latinoamericana
de Estudios de Seguridad. 126-136**



Misceláneo

Flujos financieros ilícitos, lavado de dinero y política

Illicit Financial Flows, money laundering and politics

Katuska King¹ y Juan Belikow²

Recibido: 2 de marzo de 2022

Aceptado: 2 de mayo de 2022

Publicado: 31 de mayo de 2022

Resumen

El lavado de dinero es uno de los componentes de los flujos financieros ilícitos (FFI) que han sido definidos en las agendas multilaterales de desarrollo. Si bien el lavado es conocido y se considera recurrente en los temas de seguridad, el financiamiento de actividades ilícitas es menos analizado, en parte, por la menor disponibilidad de información. Este artículo analiza el lavado desde la perspectiva de la economía política internacional. Para ello, se consideran tres casos específicos que permiten distinguir las diferencias en las distribuciones de los recursos, no solo financieros. Se encuentra que la política juega un rol fundamental en su control y que existen tratamientos visiblemente diferenciados entre el Sur y el Norte globales.

Palabras clave: economía política internacional; flujos financieros ilícitos; lavado de dinero; seguridad

Abstract

Money laundering is one of the components of illicit financial flows (IFFs) that have been defined in multilateral development agendas. While laundering is both well-known and recurrent in security issues, the financing issues of illicit activities are less analyzed, in part, because of the limited availability of information. This article analyzes laundering from an international political economy perspective. It considers three specific cases to distinguish the differences in the distribution of resources, not only financial. It is found that politics plays a fundamental role in its control and that there are visibly differentiated treatments between the global South and North.

Keywords: illicit financial flows; international political economy; money laundering; security

1 Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y de Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Central del Ecuador, katuska.king@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-4704-3919

2 Centro de Estudios de Seguridad Hemisférica (CESH), Universidad de Buenos Aires, jbelikow@hotmail.com,  orcid.org/0000-0002-4828-4079



Introducción

La categoría de flujos financieros ilícitos se encuentra incluida en dos de las agendas multilaterales con mayor relevancia y vigencia en materia de desarrollo: la última Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo, del año 2015, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cuyas metas, acordadas a escala mundial, deberían cumplirse en 2030. La existencia de esta categoría es relevante porque permite pensar la seguridad internacional sin dejar de lado el desarrollo y los recursos que este requiere, en función de las necesidades definidas por la propia población. Ello implica repensar profundamente la seguridad como un síntoma multidimensional asociado con una problemática mayor, tanto en el ámbito geopolítico como en el de las condiciones socioeconómicas de cada país.

Los temas de seguridad son analizados, por lo general, como una preocupación y un problema en sí mismos, sin considerar sus causas, desde la perspectiva de la legalidad (Sánchez Romero 2003) o desde sus consecuencias (Buvinic, Morrison y Orlando 2005), mas no desde los facilitadores financieros y menos aún de la distribución de los recursos que permiten su existencia. El Banco Mundial (World Bank 2011) dedicó un informe anual sobre el desarrollo económico mundial a analizar las relaciones complejas que vinculan al conflicto, la seguridad y al desarrollo, tema que también se aborda en los Informes sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El Informe UNDP (2005) plantea que la inseguridad proveniente de conflictos armados es uno de los más grandes obstáculos para el desarrollo humano.

Si bien, como recuerda Kaplan (2008), la mejor guerra es aquella que no se produce, la

falta de control o regulación al financiamiento de actividades ilícitas permite comprender cómo se entra en “luchas” desiguales. En ese sentido, los instrumentos o mecanismos que permiten los FFI son, a su vez, los facilitadores del financiamiento de actividades ilícitas y de la propia inseguridad internacional. Ello salta a la vista ante hechos como la invasión de Rusia a Ucrania, en los que las decisiones muestran la posibilidad real de control cuando existe decisión política, como se mostrará a continuación, así como con otros casos relevantes para el análisis.

El presente artículo expone los temas financieros omitidos en la visión de la seguridad tradicional, sin aparente injerencia de la política. Se propone analizar las definiciones coyunturales de lavado de dinero y activos y, por ende, de los flujos financieros ilícitos, según la conveniencia política. El texto está organizado en cinco partes. Luego de esta introducción al tema, en la segunda parte se exponen los FFI y su relación con la seguridad internacional, en la tercera se presentan tres casos de lavado de activos, en la cuarta se los discute y en la quinta y última se desarrollan las conclusiones.

Marco teórico y metodológico

Para Susan Strange (1994), la seguridad es uno de los cuatro elementos de poder estructural que están presentes en la economía política internacional. “Seguridad” tiene su origen en *securitas*, del latín que viene del adjetivo *securus*, que a su vez se compone de *se* (sin) y *cura* (cuidado), y quiere decir “sin cuidado o temor” (Klein 1967, 1409-1410).

En este caso, se define la seguridad por su contrario, lo cual tiene una estrecha vincula-

ción con la paz, y con mejores condiciones de vida a escala mundial,³ que se pueden traducir o no en mejores condiciones de vida para las personas a título individual. Así, dentro de los países, el Estado tiene ciertas actividades de provisión, en principio, monopólicas o de participaciones únicas en la sociedad. Por ejemplo,

establecer mecanismos para asignar los derechos, sobre todo los de propiedad —actividad legislativa—; debe proteger a los titulares de esos derechos contra la violencia, el robo y el fraude —actividad policial—; tiene que hacer valer esos derechos, así como los contratos que los generan y transfieren —actividad judicial—; y debe proteger finalmente los derechos privados o públicos nacionales contra las agresiones procedentes de otros países —actividad de defensa— (Cuadrado Roura y Mancha Navarro 2019, 355).

Por tanto, cabe preguntarse si es posible obtener seguridad sin luchar contra quienes generan la inseguridad, recortando sus fuentes de financiamiento e impidiendo el lavado de dinero. Ante esta pregunta, surge otra inquietud: ¿ello significaría una reducción del circulante o la liquidez? Para responderla, se debe analizar cómo se distribuyen los recursos del lavado.

Las respuestas a las interrogantes no son evidentes y no siempre se analizan cuando la seguridad es una problemática en sí misma. La falta de seguridad y las actividades ilícitas tienen como trasfondo un problema de falta de oportunidades y alternativas entre las opciones lícitas. Paradójicamente, mientras más recursos se destinen a la lucha contra la inse-

guridad, menos quedan para políticas sociales internas, sobre todo en los países del Sur Global, que presentan más carencias y desigualdades. Esto puede abonar a mantener el círculo vicioso; se requieren recursos para impulsar procesos de inclusión social y evitar que las personas entren en los circuitos de las actividades ilícitas o ilegales.

Se debe precisar que el carácter ilícito de estas actividades puede estar no solo en su origen, sino en su transferencia y posterior uso (Kar y Cartwright-Smith 2008). Sin embargo, cuando entran en el circuito financiero, es más difícil diferenciar su origen. El carácter legal o su contrario dependerá de que su utilización sirva para el blanqueo de dinero y activos o formas ilícitas que se utilizan para su transferencia, cuando exista encubrimiento de operaciones de comercio de bienes y servicios, por ejemplo, a través de sub o sobrefacturación u otros mecanismos. En esa dinámica 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.

Tal como plantea King Mantilla (2020), los facilitadores de los flujos financieros pueden ser clasificados en 1) técnicas para simular la propiedad o derechos de propiedad de los verdaderos dueños; 2) técnicas para disfrazar las transferencias al exterior, que implican simulaciones de créditos y uso de instrumentos financieros bursátiles, entre otros, y 3) contabilidad creativa, como una forma de asignar beneficios de acuerdo con destrezas de abogados y contadores.

Por su parte, las respuestas desde el ámbito legal se basan en aumentar las penas que privan de la libertad, así como en endurecer

³ La seguridad no solo se refiere a la ausencia del conflicto, sino también a seguridad alimentaria, energética, degradación ambiental, enfermedades prevenibles, desempleo y penurias (Strange 2001).

el carácter punitivo de la justicia, por ejemplo, hacia quienes transportan o comercializan sustancias ilícitas. Así, se promueve una cultura del castigo y la represión, soslayando los fondos o financiamientos que se traducen en la falta de decisiones más firmes sobre los facilitadores del financiamiento ilícito, más allá de que el lavado esté tipificado como un delito.

La metodología utilizada en el presente texto tiene un enfoque cualitativo, con alcance explicativo (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 2014) e interpretativo, a través del estudio de casos relevantes que involucran la intromisión de la política y el lavado de activos.

Estudio a través de casos

Tanto Sun Tzu en el nivel estratégico, con su máxima de “es mejor ganar sin luchar”, como Clausewitz en el nivel operacional (Kaplan 2008), coinciden en que la guerra es el último recurso a considerar, más allá de la disposición de los agentes a luchar. A continuación, se presentan tres casos: la fortuna mal habida de Augusto Pinochet, guardada en Estados Unidos, la distribución de los recursos del narcotráfico a escala internacional y la decisión actual sobre los bienes y recursos de Vladimir Putin y su entorno cercano.

Pinochet y Chile

La fortuna del general y exdictador chileno Augusto Pinochet, avaluada entre 21 y 27 000 000 de dólares (EFE 2007; Montes 2018) ha sido objeto de varias controversias. La primera, producto de investigaciones de una subcomisión del Senado estadounidense

en 2004, en las que se detectaron operaciones bancarias secretas de Pinochet en el desaparecido Banco Riggs, mientras este se encontraba asilado en Reino Unido. El mencionado banco recibió una multa de 16 000 000 de dólares. Mientras, el Banco de Chile, que también fue multado por la Oficina de Control de la Moneda (OCC) y la Red de Control de Crímenes Financieros (Fincen) recibió una multa por 3 000 000 de dólares. Esta multa se debió a que las oficinas estadounidenses del Banco de Chile omitieron los controles en la prevención de lavado de dinero, facilitaron las transferencias y no las reportaron como transacciones sospechosas (Cooperativa.cl 2005). Chile es un país con una fuerte legitimidad institucional y, pese a ello, no logró evitar la incidencia de la política.

La investigación del caso por el Senado de los Estados Unidos (Senate 2005) identificó depósitos por más de 1 000 000 de libras esterlinas, que fueron transferidas a las cuentas privadas de Pinochet por la empresa BAE, proveedora regular de armas del Estado chileno (Leigh, Pallister y Goldenberg 2004). Ese no fue el único caso que descubrió la investigación: Pinochet había recibido “comisiones” millonarias en sus 128 cuentas bancarias identificadas, muchas de ellas bajo nombres ficticios (Human Rights Watch 2005), por varias gestiones, ligadas a compras de sistemas de armas o sus insumos durante sus viajes al exterior realizados entre 1997 y 2004 (Leigh, Franklin, y Evans 2005).

Pinochet fue acusado de malversación de fondos públicos en el período 1973-1990, con una estimación de recursos de origen ilícito por 17,8 millones de dólares, aunque las investigaciones pudieron constatar que, en algunos momentos, los saldos de sus cuentas superaron los 100 000 000 de dólares. Por

tiempos prescritos y dilaciones legales, este caso recién se cerró en el año 2018, cuando la Corte Suprema de Chile ordenó que la familia de Pinochet devuelva 1,6 millones de dólares, luego de que un Tribunal de Apelaciones había ordenado restituir 6,4 millones de dólares unos años antes. Es decir, del total de recursos provenientes de comisiones por venta de armas, las arcas públicas chilenas recibieron menos del 10 %.

Narcotráfico

Otra actividad vinculada con frecuencia a los problemas de seguridad es el narcotráfico. Aquí la distribución de los recursos y los riesgos es totalmente asimétrica. Las fuerzas de seguridad interna y de defensa pueden dedicar mucho esfuerzo y tiempo a perseguir a los responsables del cultivo y la distribución, así como al decomiso de la droga. Todo eso implica muertes, provisión de infraestructura para mantener a los responsables de la lucha contra el narcotráfico y recursos adicionales para prevenir que las fuerzas del orden sean parte de los circuitos ilícitos. Así, el Norte decomisa las cuentas y el Sur, la droga. Para ello, destina recursos económicos y, muchas veces, contabiliza muertes por los niveles de violencia que involucra este tipo de actividad.

Cuando se habla de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, los flujos asociados al lavado de activos son también desproporcionales y asimétricos. La ganancia de un traficante de cocaína que opera entre el valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM) y el puerto de El Callao, en Perú, es menor a 700 dólares por kilo (cálculo que resulta de la diferencias entre los precios del kilo de cocaína recién procesada en un laboratorio del VRAEM, 300, y el del “precio FOB”

que perciben los narcotraficantes por colocar ese kilo de cocaína a bordo de un barco en el puerto de El Callao, ya superada la instancia de las inspecciones de aduanas: 1000 USD). Pero ese mismo kilo, traficado desde el sur de EE.UU. (en territorio norteamericano, cuesta unos 12 000 USD) a las ciudades del norte, reporta a los traficantes una ganancia medida en decenas de miles de dólares, a la que hay que sumar las ganancias del narcomenudeo (que obtiene hasta 300 USD por gramo).⁴ Así, por cada 700 dólares que los narcotraficantes peruanos lavan, sus pares norteamericanos lavan entre 50 000 y 288 000.⁵ Por supuesto, los estadounidenses lavan en EE.UU. y los peruanos también quisieran hacerlo porque es un mercado financiero más estable y, por tanto, más rentable. Es decir, se lava mucho más en los mercados financieros presuntamente más cumplidores que en los países del Sur Global.

A continuación, la tabla 1 presenta los datos estadísticos descriptivos de los precios ajustados de ciertas sustancias estupefacientes.

El autor ajusta los precios con la siguiente corrección por paridad de poder de compra del país x :

$$\text{Precio ajustado } x = \text{Precio}_x \times \frac{\text{PIB per capita a PPP}_x}{\text{mediana (PIB per capita a PPP}_x)}$$

En la tabla se observa la enorme variabilidad de los precios de estas sustancias. Si bien la información se refiere a sustancias a precios de paridad de compra, cuando se comparan con los valores de compra de cada país, es en los del Norte donde se pueden encontrar los mayores beneficios, con ciertas excepciones.

⁴ Los valores estimados derivan de los que se obtienen de los agentes encubiertos o compradores simulados y de los que reportan los delincuentes detenidos por estar implicados en actividades criminales vinculadas al narcotráfico.

⁵ Cálculos propios basados en cifras reportadas por Havoscope en *Precios de bienes y servicios ilegales* (Havoscope 2022).

Tabla 1. Estadística descriptiva de los precios ajustados de ciertas sustancias estupefacientes

	Cocaína	Heroína	Cannabis
N	214	220	111
Promedio	185 660	144 622	12 149
Mediana	172 578	74 220	4258
Desviación estándar	166 070	204 250	18 761
Mínimo	154	134	1
Países	(Colombia-Ecuador)	(Afganistán- Tayikistán)	(Guinea-Mali)
Máximo	679 100	217 964	97 017
Países	(Perú-Australia)	(Pakistán- Australia)	(Sudáfrica-Irlanda)

Fuente: Boivin 2014.

Casi todos los países tienen legislación que permite el decomiso a los criminales, que podría ser utilizado para fortalecer los presupuestos de las agencias que luchan contra este tipo de delitos. Sin embargo, como ya se mencionó, es en los mercados de los países centrales donde se queda la mayoría de los recursos financieros y el lavado, mientras que, en los países en desarrollo, las fuerzas del orden interceptan muy pocos recursos financieros o financieramente relevantes. En cambio, quedan muchos cadáveres, armas y drogas. Se trata de un mismo problema e incluso de los mismos delitos por la misma actividad, y a veces de los mismos grupos o asociaciones, pero se reparte de manera desigual el decomiso utilizable. A quien más esfuerzo se le pide (y quien menos tiene y menos recauda) le toca mucho menos que a quien menos hace y padece.

La guerra en Ucrania y los oligarcas rusos

En Rusia, las privatizaciones condujeron a que unos pocos oligarcas se hicieran millonarios con el control de las empresas que antes eran públicas. Ante la imposibilidad de las potencias occidentales de combatir de forma direc-

ta en la guerra en Ucrania, Rusia ha recibido sanciones económicas.

El conflicto ha evidenciado cómo los países del Norte global, donde se guardan e invierten los recursos del Sur, se olvidaron con rapidez del secreto bancario y, sin más, congelaron los recursos de Putin y su círculo cercano. Aquí no ha faltado decisión política; varios países europeos identificaron bienes rusos que estaban encubiertos a través de terceros (OCCRP e InfoLibre 2022).

Canadá, la Unión Europea y Reino Unido procedieron a congelar cuentas e identificar activos a nombre de terceros, es decir, se detectaron los testaferros de los bienes de los oligarcas. Estados Unidos ya lo había realizado en 2018. Sin dilación alguna, se pudo identificar a beneficiarios finales, en contraposición al primer caso estudiado, lo que muestra un evidente doble estándar.

Ese escenario puso en cuestionamiento a los oligarcas y su génesis. Abrió interrogantes sobre su existencia y el porqué de su tolerancia, incluso bienvenida en los centros de poder de los países más desarrollados. Las sanciones a los oligarcas rusos abrieron una caja de pandora, un tema por todos conocido y, sin embargo, silenciosamente ignorado.

En un contexto donde se le pide transparencia al sector financiero, conocer la legitimidad de los activos de sus clientes (por ejemplo, bajo el slogan de “conoce a tus clientes 360 grados”) y reportar operaciones sospechosas de toda transacción que supere los 10 000 dólares, las autoridades estatales de control han ignorado, dejado hacer e incluso creado condiciones y promovido facilidades para atraer esos recursos, cuyo origen espurio no solo era bien conocido, sino fortalecido. En 2018, Murray Worthy (2018), de *Global Witness*, denunciaba la presencia en los paraísos fiscales de Reino Unido de recursos financieros de dudosa procedencia, vinculados a oligarcas rusos, por un valor estimado de más de 100 000 000 000 de dólares. En 2020, Åslund y Friedlander (2020) daban a conocer, en un reporte detallado, el enorme flujo de recursos espurios que los oligarcas rusos lavaban en EE.UU.

Parece que Occidente se ha tornado adicto a los capitales de los oligarcas y lavadores de activos de todo el mundo, incluso con una velada competencia por ellos. Un reciente artículo de Elliot (2022) aventura la hipótesis de que las elites de los países más desarrollados se han tornado incapaces de balancear sus cuentas, y optaron por demandar los recursos de los oligarcas (no solo rusos) para poder vivir con niveles de vida superiores a los que les permitirían sus recursos propios.

Conviene señalar que “oligarca” es un término un tanto vago, que puede precisarse para evitar ambigüedades y malentendidos. Proviene de una palabra griega antigua, *oligarkhia*, que significa “el gobierno de unos pocos”. Los oligarcas modernos ejercen el control a través de medios financieros, donados a los políticos que, a su vez, gobiernan de manera que agrada a los oligarcas. Las oligarquías no son inherentemente buenas ni ma-

las: solo se convierten en “malvadas” cuando los oligarcas buscan suprimir los controles y equilibrios del poder, violan (o ignoran) el estado de derecho o anteponen sus intereses a los de la comunidad, en cuyo caso tienden a ser autoritarios.

El debate sobre la fuente de los recursos de los oligarcas no es nuevo ni refiere únicamente a los oligarcas rusos. Tampoco es nueva la sospecha que nadie quiso explorar para no confirmar y probar lo que se sospechaba (Åslund y Friedlander, 2020): el origen espurio de los recursos, depredados en sus países de origen, cuyo flujo nadie interrumpió, alentando en actitud cómplice la continuidad de la práctica. La responsabilidad de esta le compete a esos Estados que, a sabiendas o no queriendo saber, alentaron la continuidad de la depredación de economías foráneas, fortaleciendo dictaduras y empobreciendo a la ciudadanía de países enteros. O es que, al igual que con el crimen organizado en México, se adopta el doble estándar perverso de siempre: ¿en el caso del tráfico de armas, la culpa es de la demanda, mientras que, en el caso del narcotráfico, la culpa es de la oferta? Dos mercados ilícitos, dos estándares diferentes; una sola constante: la culpa siempre es del Sur.

La cuestión ahora parece estar empantanaada en cómo y quién debe quedarse con los recursos que tan “generosamente” esos oligarcas trasvasaron a las economías más desarrolladas. De hecho, ese fue el mayor obstáculo para interrumpir antes la actividad de lavado: no saber cómo quedarse con esos recursos sin tener que devolverlos a sus genuinos propietarios. Los países del Norte global están estudiando la manera de quedarse con todo lo que los oligarcas depredaron en el Sur global.

Las sanciones económicas no están destinadas a compensar a los pueblos que fueron sa-

queados por los oligarcas, sino a financiar por un tiempo más a las elites del Norte global. Por eso, por el momento no se persigue a todos los oligarcas; solo a los “rusos”. Esto se está haciendo de manera expedita, ya que los oligarcas que padecen las sanciones están perdiendo los recursos depredados muy rápidamente.

Hay en reserva muchos más oligarcas, los de los otros países del Sur global. Hasta que aparezca la voluntad política y un pretexto para no devolver los recursos mal habidos a sus legítimos dueños, no serán afectados. Además, está la reserva estratégica de los otros lavadores seriales, los del crimen organizado, menos civilizado, que no llegaron a obtener el status de oligarcas.

Discusión

La lucha contra el lavado de activos está condicionada por la voluntad política. Los casos analizados muestran que los presuntos obstáculos y dificultades “técnicas” no son tales, toda vez que desaparecen cuando hay voluntad política. Algunos países (y los bancos que ellos apoyan, más allá de donde se encuentran sus filiales) gozan del raro beneficio de no cumplir ciertos requisitos que se imponen a otros. Luxemburgo, Liechtenstein, Nevada y Delaware son solo algunas jurisdicciones donde los bancos gozan de cierta tolerancia en materia de cumplimiento de normativas contra el lavado, que se les niega a otros países, especialmente a los del Sur Global.

Por mucho menos, países como Panamá son sancionados, al ser incluidos en las listas grises del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).⁶ La inclusión selectiva y

⁶ Irán y Corea del Norte se encuentran en la lista negra del GAFI; 19 países se encuentran en la lista gris (Kida y Paetzold 2021).

discriminada de ciertos mercados financieros perjudica sobremanera a los países del Sur global, que no tienen la capacidad política de evitar tales sanciones. Las sanciones del GAFI⁷ no han eliminado los flujos financieros ilícitos, pero sí afectan de forma significativa el flujo de capitales hacia esos países (Kida y Paetzold 2021).

En el caso del lavado de dinero de Pinochet, se puede observar que las sanciones no son proporcionales entre un país rico y otro con una economía de mucho menor tamaño. Es decir, las multas no se imponen en relación con el PIB del país de procedencia de la institución financiera, además de la mala reputación que esto puede generar en economías más pequeñas. Al aplicarse multas y sanciones por un valor nominal único, ignorando la desproporcionalidad del ingreso medio o del tamaño del mercado financiero de referencia, se plantea una situación de injusticia extrema. Por ejemplo, en un país en desarrollo, una multa de 100 000 dólares equivale a 200 salarios de un cajero, mientras en un país desarrollado eso equivale a apenas doce salarios aproximadamente. Por un lado, se genera una situación de competencia desleal, ya que los bancos locales pequeños no pueden afrontar con la misma facilidad las multas que sus pares grandes y las instituciones financieras multinacionales. Por otro lado, para los bancos multinacionales, salirse de un mercado “marginal” es un sacrificio relativamente menor, comparado con el cierre de todas las filiales.

Mientras que, para los países en desarrollo, la exclusión de un mercado financiero de

⁷ zold 2021) in their policies to prevent money laundering and the financing of terrorism.

⁷ Para un análisis de cómo se consideran las normas del GAFI en las regulaciones bancarias de Basilea, ver King Mantilla (2021).

la corresponsalía para las transferencias internacionales hace que queden más expuestos a una situación de “*dumping* financiero” y a una peculiar circunstancia que funciona como una velada barrera no arancelaria. Tales circunstancias afectan las remesas, el turismo, el comercio y, en consecuencia, el aparato productivo en su conjunto, lo cual es muy notorio en los pequeños países del Caribe. Paradójicamente, la situación favorece el crimen organizado y el reclutamiento terrorista. Se viola así el principio *primum non nocere*, es decir, la obligación de no producir daño.

Esta disputa, además, es desigual. Los recursos para combatir el lavado de los países del Sur global son infinitamente menores que los de los países del Norte global. Sin embargo, las sanciones y la presión para que lo hagan son, en teoría, las mismas, aun cuando los cumplimientos pueden ser más laxos en los países desarrollados, por conveniencia política. Quizás uno de los principales obstáculos a un esfuerzo internacional coordinado, articulado y compartido equitativamente radica en el hecho de que el producto de los FFI es fungible; no se puede distinguir el dinero “sucio” del “limpio”.

Esto tiene dos consecuencias. En primer lugar, todos dicen querer combatir el lavado de activos, pero al mismo tiempo, todos buscan capturar inversionistas, con lo que el celo por identificar el origen o la licitud se suele relegar al mínimo imprescindible. Así, se puede distinguir entre los que, a la hora de “capturar” esos recursos, saben, no saben o prefieren no saber acerca de su origen.

En segundo lugar, se suelen crear diversos pretextos para “atraer” esos FFI o dejar que sigan su curso, para que acaben lavándose en mercados “propios” y luego poder decomisarlos e incorporarlos a la lucha contra el

crimen organizado, el lavado, el terrorismo, etc. Como ya se mencionó, los mercados “propios” más apetecidos por los lavadores de dinero son los del Norte global. Esa circunstancia deriva en que la cooperación en materia de inteligencia financiera sea muy débil y, con frecuencia, de un solo sentido. Las agencias gubernamentales responsables de identificar del lavado de activos de los países del Sur global comparten información con sus pares del Norte global y estos, bajo pretexto de temer la filtración de información de inteligencia crítica, no ejercen la reciprocidad en la materia. Varios titulares de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) de América Latina, que por razones obvias solicitaron no ser identificados, se quejan de que frecuentemente reciben de sus pares del Norte global la respuesta lacónica de que “ya lo sabemos y nos haremos cargo oportunamente en nuestro país”.

Como ya se sostuvo, la confiscación de los bienes de Pinochet es un caso paradigmático de lavado de dinero. Por prescripciones y dilaciones judiciales, Chile terminó recibiendo menos del 10 % de la fortuna escondida producto de comisiones del general Pinochet; mientras que las filiales del Banco de Chile⁸ pagaron casi el doble de lo recibido en una multa a EE.UU. La multa aplicada al Banco Riggs (10 000 000 de dólares) por el dinero robado a los chilenos quedó en EE.UU. Es decir, las instituciones financieras omiten actividades de control y son sancionadas, pero los pueblos del Sur no reciben el resarcimiento de esos delitos.

Finalmente, el tercer caso analizado muestra que, cuando hay voluntad, se pueden aplicar medidas. Las actuales sanciones a ciertos (no todos) oligarcas rusos, a los que se les decomi-

⁸ Banco propiedad del Estado chileno.

san bienes (indistintamente del país donde se encuentren, del prestanombre que hayan utilizado y de la figura legal con la que está inscrito) en muchos países “occidentales” por ser mal habidos demuestran que tal accionar es factible. ¿No se sabía antes que esos bienes eran mal habidos? ¿Por qué no se afecta a oligarcas de otros países (Ucrania, Egipto, Turquía, Libia, Líbano...)? ¿O es que hay oligarcas lavadores buenos y oligarcas lavadores malos?

Conclusiones

La llamada economía de mercado autorregulado puede evolucionar hacia un capitalismo mafioso y hacia un sistema policial mafioso (Stiglitz 2017). Cuando se habla de libre mercado y se permite que la política intervenga a su conveniencia, se convierte en libertinaje. El caso de la sanción de los oligarcas de Rusia es ilustrativo de ello.

Cabe indicar que no todos los países ponen el mismo énfasis en perseguir el lavado de dinero; algunos hacen de la vista gorda. Aquí se ha mostrado que la distribución de recursos es totalmente asimétrica en los beneficios de las actividades ilícitas. Si se quiere seguridad, es necesario analizar cómo se financian las actividades ilegales y cómo se las permite, con impunidad y complicidad, antes que solo pensar en otorgar más recursos para la lucha contra el crimen organizado. Un registro mundial de activos financieros puede ayudar en este sentido.

Cabría preguntarse aquí sí, considerando el carácter mayormente transnacional de los FFI, no debieran ser “internacionalizados” también los decomisos de los productos ilícitamente acumulados por los criminales, para redistribuirlos entre los países, conforme el

esfuerzo que supone para ellos combatir esa modalidad delictiva. Ello permitiría que las autoridades de los países más vulnerables del Sur global, que suelen concentrar gran parte de los delitos precedentes al lavado de activos, tengan recursos que les permitan aplicar políticas sociales y desplegar acciones preventivas y represivas comparables a las que pueden desarrollar los países más desarrollados. Estos participan solo del último eslabón del problema (el lavado de activos), menos violento y más sencillo de confrontar, con lo que se benefician de grandes decomisos de recursos fungibles (financieros y bienes capaces de ser subastados).

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 y la falta de reciprocidad de los sistemas de control, que facilitan los vínculos de esas operaciones financieras con jurisdicciones extraterritoriales y toleran la utilización de instrumentos propios del comercio para facilitar una relación internacional que desfinancia a los países del Sur y, en una lógica perversa, los podría obligar a depender de recursos externos.

Bibliografía

- Åslund, Anders, y Julia Friedlander. 2020. “Defending the United States against Russian dark money. Atlantic Council”, <https://bit.ly/3x6CLv8>
- Boivin, Remi. 2014. “Risks, prices, and positions: A social network analysis of illegal drug trafficking in the world-economy”. *International Journal of Drug Policy* 25 (2): 235-243. doi.org/10.1016/j.drugpo.2013.12.004

- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y María Beatriz Orlando. 2005. "Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe". *Papeles de población* 11: 167-214.
- Cooperativa.cl. 2005. "Caso Riggs: Banco de Chile aceptó pagar multa en EE.UU.". 12 de octubre. <https://bit.ly/3N0KfoR>
- Cuadrado Roura, Juan, Tomás Mancha, José Villena, Javier Casares, Miguel González, José Ma. Marín y María Luis Peinado. 2019. *Política económica: elaboración, objetivos e instrumentos*. Sexta edición. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- EFE. 2007. "Cronología del «caso Riggs»". 3 de enero. <https://bit.ly/3xjTMkr>
- Elliot, Larry. 2022. "Why are oligarchs so necessary in Britain? Because we love living beyond our means". *The Guardian*, 10 de marzo. <https://bit.ly/3GAQQns>
- Havocscope. 2022. "Cocaine Prices", <https://bit.ly/3x3Fk0F>
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2014. *Metodología de la investigación*. Sexta edición. México: McGraw-Hill.
- Human Rights Watch. 2005. "Chile: Pinochet Money-Laundering Exposed", <https://bit.ly/394ka9z>
- Kaplan, Robert. 2008. *Por tierra, mar y aire las huellas globales del ejército americano*. Barcelona: Ediciones B.
- Kar, Dev, y Devon Cartwright-Smith. 2008. *Illicit Financial Flows from Developing Countries 2002-2006*. Washington D.C.: Global Financial Integrity.
- Kida, Mizuho, y Simon Paetzold. 2021. "The Impact of Gray-Listing on Capital Flows: An Analysis Using Machine Learning". *IMF Working Paper* 21/153, 36.
- King Mantilla, Katiuska. 2020. "Caracterización de las empresas multinacionales en el marco de los flujos financieros ilícitos". *Cuadernos de Trabajo Hegoa* 1 (82): 49.
- King Mantilla, Katiuska. 2021. "Global financial changes and results in Latin America: À la carte selection of regulation". *Problemas Del Desarrollo* 52 (204): 85-112.
- Klein, Ernest. 1967. *A comprehensive etymological dictionary of the English language: Dealing with the origin of words and their sense development thus illustrating the history of civilization and culture*. Amsterdam: Elsevier.
- Leigh, David, Jonathan Franklin y Rob Evans. 2005. "Detective story that linked £1m Pinochet cash to BAE". *The Guardian*, 15 de septiembre. <https://bit.ly/3azd5OS>
- Leigh, David, David Pallister y Suzanne Goldenberg. 2004. "Secret Pinochet payments linked to BAE". *The Guardian*, 18 de diciembre. <https://bit.ly/3wSkOis>
- Montes, Rocío. 2018. "La Justicia chilena ordena un decomiso de bienes de Pinochet de 1,6 millones de dólares". *El País*, 25 de agosto. <https://bit.ly/3t96Es3>
- OCCRP e InfoLibre. 2022. "Las mansiones, yates, aviones y propiedades en Europa de 35 jefes rusos". *InfoLibre*. 21 de marzo. <https://bit.ly/3z9N5DO>
- Sánchez Romero, Cecilia. 2003. Lavado de dinero y activos provenientes de actividades ilícitas aspectos doctrinarios y normativos. *Revista de Derecho* (4): 145-185. doi.org/10.5377/derecho.v0i4.944
- Senate. 2005. "Supplemental staff report on U.S. accounts used by Augusto Pinochet", <https://bit.ly/3NagguA>
- Stiglitz, Joseph. 2017. "Prólogo". En *La gran transformación. Los orígenes políticos de nuestro tiempo*, traducido por Graciela Chailloux, 11-20. México: Fondo de Cultura Económica.

- Strange, Susan. 1994. *State and markets*. Londres: Continuum.
- Strange, Susan. 2001. *La retirada del Estado*. Barcelona: Icaria.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2005. "Human Development Report 2005", <https://bit.ly/3t8LMRH>
- World Bank. 2011. "World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development". *World Bank*. <https://bit.ly/3N6fD5f>
- Worthy, Murray. 2018. "Missing the bigger picture? Russian money in the UK's tax havens". *Global Witness*.

Sistematización de detenciones policiales a población senegalesa en la ciudad de Buenos Aires, desde una perspectiva espacial

A Systematization of Police Arrests of Senegalese Population in the City of Buenos Aires from a Spatial Perspective

Federico-Luis Abiuso¹ y Gisele Kleidermacher²

Recibido: 4 de marzo de 2022

Aceptado: 1 de mayo de 2022

Publicado: 31 de mayo de 2022

Resumen

En este artículo proponemos analizar las interacciones entre las fuerzas de seguridad y la población de origen senegalés que tienen lugar en la vía pública en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La investigación se realiza a partir de la sistematización de datos cuantitativos provenientes de diversos informes, así como de entrevistas realizadas a personas de la comunidad, dada la relevancia de recuperar su propia voz y percepción. Los datos dan cuenta de situaciones de violencia institucional que pesan con intensidad en la comunidad de origen senegalés, como parte de relaciones de racialización que se producen con mayor fuerza en dos espacios de la ciudad.

Palabras clave: Argentina; migración; policía; Senegal; violencia

Abstract

In this article, we propose to analyze the interactions between the security forces and the Senegalese population that take place on public roads in the Autonomous City of Buenos Aires (CABA). The methodology includes the systematization of quantitative data from reports from various institutions, as well as interviews with people from the community since it is relevant to recover their own voices and perception. The results reveal situations of institutional violence that weigh heavily on the community of Senegalese origin as part of racialization relations that occur with greater force in two areas of the city.

Keywords: Argentina; migration; police; senegal; violence

1 Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IHUCSO LITORAL - CONICET), Universidad de Buenos Aires, Argentina, abiusofederico@yahoo.com.ar,

 orcid.org/0000-0001-5145-8837

2 Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires, Argentina, kleidermacher@gmail.com,

 orcid.org/0000-0001-8739-8653



Introducción

La migración con origen en Senegal, presente en Argentina desde mediados de la década de los 90, ha sido analizada a partir de diversos aspectos, ya sea su inserción laboral y habitacional o sus prácticas culturales y religiosas. En el presente artículo, nos proponemos analizar las interacciones entre las fuerzas de seguridad y la población senegalesa que tienen lugar en la vía pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a partir de la sistematización de datos cuantitativos provenientes de informes de diversas instituciones, así como de entrevistas realizadas a personas de la comunidad, dado que consideramos relevante recuperar su propia voz y percepción sobre dichas situaciones. Existen distintas aristas que permiten dimensionar las interacciones entre policías y migrantes, especialmente teniendo en cuenta los roles que se les puede atribuir a las detenciones, al modelar una identidad negativa, administrar grupos referenciados como peligrosos y gestionar territorios sociales y morales de control policial (Rodríguez Alzueta 2014; Pita y Pacecca 2017).

Aunque el interés es proporcionar un panorama cuantitativo y espacial de las detenciones, no podemos soslayar que el control policial también se ejerce mediante la proyección simbólica, por ejemplo, a través de amenazas y no a partir de acciones concretas que hagan uso efectivo de la fuerza física (Brodeur 2011). Por tanto, resulta pertinente recurrir, además, a una dimensión cualitativa para abordar el tema.

Las prácticas de detención a las que es sometida la población de origen senegalés por parte de las fuerzas de seguridad, así como la presencia de dichas fuerzas en las inmediaciones de las calles donde se encuentran, el deco-

miso de su mercadería, y diversas formas de amedrentamiento las entendemos como prácticas de violencia institucional, es decir,

cualquier práctica ilícita aplicada por parte de agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública que resulte lesiva para la libertad, la integridad, la dignidad y la vida de las personas; [las cuales] conforman prácticas violatorias de los derechos humanos que por su gravedad, extensión y masividad afectan la vigencia del Estado democrático de derecho (Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 2019, 2).³

En primer lugar, presentamos los antecedentes de la migración senegalesa hacia Argentina, su inserción laboral en la venta ambulante así como diversas políticas gubernamentales para gestionar su presencia. También, un *racconto* respecto a las prácticas de detención policial, que permite contextualizar el caso. En segundo lugar, fundamentamos el enfoque metodológico seleccionado, destacando las fuentes de datos utilizadas y su tratamiento. En tercer lugar, analizamos los datos a la luz de los conceptos de violencia institucional y territorio, entendido como espacio social de disputas por el control, el poder y la presencia “legítima”, para finalmente presentar las conclusiones.

Antecedentes

La migración senegalesa hacia Argentina inicia a mediados de la década de los 90 y se incrementa hacia la segunda parte de los años 2000, sin verse interrumpida hasta la actuali-

³ En términos desagregados, el mismo organismo clasifica y agrupa los tipos de violencia institucional en tres categorías distintas: violencia física, irregularidades procesales y violencia psicológica.

dad. A pesar de no contar con datos estadísticos actualizados, sabemos que constituye una comunidad pequeña, que no supera los 5000 habitantes, asentados en las principales ciudades del país, con mayor presencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Tucumán (Kleidermacher 2013; Zubrzycki y Sánchez Alvarado 2015; Maffia 2010). Resulta muy visible debido a la histórica invisibilización de la población de origen africano y afrodescendiente en Argentina (Frigerio 2006).

Al igual que en otros países a donde migran, su inserción laboral suele centrarse en la venta ambulante de diversos artículos, entre los que se encuentran *bijouterie*, bolsos, cinturones, anteojos de sol y ropa deportiva. Entre las múltiples razones para explicar dicho fenómeno, podemos mencionar el desconocimiento del idioma –dado que en Senegal se hablan mayoritariamente el wolof y el francés–, la falta de documentación y de grandes cantidades de capital para invertir, la extensión de la economía informal en Senegal y la importancia de las redes comunitarias, que facilitan al recién llegado mercadería para comercializar, además de información sobre cómo y dónde hacerlo (e.g. Kleidermacher 2013; Zubrzycki 2011).

Este último factor es significativo, dado que son las redes comunitarias (étnicas, nacionales y religiosas) las que ayudan al recién llegado en su inserción habitacional, laboral y social. Ello ha sido interpretado, en ocasiones, como un *modus operandi* de organizaciones mafiosas o delictivas dedicadas a la trata de personas con fines de explotación laboral, lo cual ha dado lugar a la realización de megaoperativos policiales donde se ha secuestrado mercadería y detenido a senegaleses, (re)producidos por diversos medios de comunicación masiva.

Debido al desconocimiento sobre dicha migración, se construyen estereotipos y representaciones estigmatizantes y/o victimizantes (Kleidermacher 2018), utilizadas para justificar su expulsión de ciertas calles de la ciudad y/o su detención. En ese sentido, Pacecca, Canelo y Belcic (2017) refieren a una construcción discursiva que relaciona a los “maneros senegaleses” con estructuras delictivas y mafias vinculadas a la venta ilegal.

Cabe destacar que gran parte de la población de origen senegalés reside en Argentina de modo irregular. Ello se debe a la falta de representación diplomática entre ambos países, donde puedan solicitar un visado de entrada. Ese constituye el primero de los muchos obstáculos que encuentran para obtener su documentación, ya que el ingreso irregular implica una falta administrativa que dificulta su regularización.

A lo anterior se adiciona el hecho de que la actual legislación migratoria argentina (Ley 25871) no contempla el trabajo informal entre las causas para obtener una residencia (Zubrzycki 2017; Tedesco, Kleidermacher y Noschang 2019). Asimismo, es una de las razones por las cuales se insertan en la venta ambulante. Entre los principales barrios de la CABA, suelen ejercerla en los centros comerciales a cielo abierto de Flores, Balvanera, Constitución y Liniers, aunque en varias oportunidades debieron modificar su lugar de trabajo, debido a las restricciones impuestas por las fuerzas de seguridad.

Debemos destacar en este punto que, a pesar del gran número de personas que se dedican a la venta ambulante, casi no existen formas de reconocimiento institucional de esa actividad como un trabajo, sino más bien un conjunto de regulaciones dispersas que tienden a criminalizar a los/as vendedores/as ca-

llejeros/as y a excluirlos/as de la posibilidad de formalizar su trabajo y, por tanto, de acceder a las distintas prestaciones de la seguridad social (Hopp y Maldovan Bonelli 2020).⁴ A la falta de documentación, se adiciona la imposibilidad de formalizar el trabajo de la venta ambulante, actividad que implica una gran exposición, ya que involucra trabajar prácticamente todos los días de la semana, en jornadas muy extensas, en la vía pública, sin acceso a servicios básicos, y a cambio de ingresos escasos. Asimismo, las personas que se dedican a la actividad y en particular este colectivo, “se encuentra expuesto a la discriminación, los robos y, fundamentalmente los abusos y decomiso de mercadería de las fuerzas de seguridad e inspectores del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad” (Hopp y Maldovan Bonelli 2020, 16).

La venta ambulante está regulada por el Código Contravencional de CABA, que reglamenta el uso del espacio urbano y sanciona a las personas que lo infringen a razón de que atentan contra la buena convivencia urbana, pero no se trata de un delito penal. Inicialmente, era la Policía Federal quien intervenía en dichos delitos. Luego fue desplazada de algunas zonas de la ciudad por la Policía Metropolitana, que suele intervenir acompañada por personal del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público, con la función de “controlar y fiscalizar las actividades comerciales del espacio público para

4 De acuerdo con un censo realizado en marzo de 2020 por la Unión de Trabajadores de la Economía Popular (UTEP), a 87 197 trabajadores/as de la rama de espacio público, analizado por Hopp y Maldovan Bonelli (2020, 16), cerca el 80 % de los encuestados considera que el principal riesgo de su trabajo se vincula a los abusos de las fuerzas de seguridad, seguido por el cansancio físico (50 %), la exposición a las inclemencias climáticas (40 %), los bajos ingresos (30 %) y las situaciones de discriminación (22 %).

que cumplan con el marco normativo” (Pita 2017, 191).

Ello ha redundado en un mayor control policial y un accionar más violento contra los vendedores ambulantes de origen senegalés. Frente a esas situaciones, no se han mantenido pasivos, sino que se agruparon para resistir, en diversas organizaciones como los Vendedores Ambulantes Independientes de Once (VAIO), los Vendedores Ambulantes Organizados (VAO) y la rama de Trabajadores y Trabajadoras en Espacios Públicos perteneciente a la UTEP (Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular). Además, luchan dentro de sus propias organizaciones con el Act de senegaleses,⁵ una rama que se desprende de la organización religiosa Federación de las Dahíras Mourides de Argentina (rama del islam sufi que practican).

Entre las investigaciones que analizan las interacciones entre policías y migrantes a escala local, Rodríguez Alzueta (2014) destaca las intervenciones espaciales dirigidas a ejercer un control territorial que segrega a determinados colectivos de personas, referenciados como grupos peligrosos. Se los criminaliza porque las estrategias económicas y morales que llevan a cabo para resolver sus condiciones materiales o identitarias son definidas como problemáticas.

En el mismo terreno, subrayamos la importancia de las detenciones por averiguación de identidad (DAI), una práctica discrecional, regular y selectiva a través de la cual se definen y componen identidades. Siguiendo a Rodríguez Alzueta (2014), las DAI desempeñan un rol en la gestión territorial: no se detiene para

5 Brazo político social de una organización que nuclea a las más de 40 dahíras mourides (organizaciones de encuentros semanales urbanos en el marco del islam sufi donde se reza, se recitan poemas del líder y se conversan problemas de la comunidad).

conocer a una persona, sino para asignarle un territorio. La Policía implementa sus DAI, además, para modelar una identidad negativa, en cuyo perfilamiento se definen, clasifican y valorizan determinados grupos poblacionales según los riesgos que presentan y la “sospecha” de amenaza para el orden social.

Otra de las referencias ineludibles acerca de las interacciones entre policías y migrantes es la investigación de Pita (2017), donde se analiza la denuncia realizada en el año 2009 por un grupo de senegaleses en la Justicia Contravencional de CABA, en torno a una serie de prácticas –tildadas de abusivas y violentas– llevadas a cabo por la Policía Federal Argentina. El trabajo de Pacea, Canelo y Belcic (2017) muestra una serie de intervenciones judiciales y policiales ocurridas durante el año 2014, dirigidas a reprimir y sancionar la venta callejera, que impactaron de modo singular a los manteros senegaleses.

En el barrio de Flores de CABA se han descrito las relaciones entre policías y vendedores ambulantes senegaleses en el espacio comercial de la zona de Avellaneda (Kleidermacher 2019). A partir del año 2017, se observa un mayor control policial, un accionar más violento y visible de los operativos, al igual que la presencia y el rol de inspectores o funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente y Espacio Público en los allanamientos llevados a cabo.⁶

Enfoque metodológico

El enfoque seleccionado para abordar la temática fue un diseño multimétodo de tipo complementario, apoyado en la utilización de da-

⁶ Para referencias sobre este tema en la ciudad de La Plata, ver Espiro y Zubrzycki (2013), y Voscoboinik y Zubrzycki (2019).

tos primarios cualitativos y datos secundarios cuantitativos. Dado que uno de los pilares del artículo es sistematizar datos secundarios cuantitativos, es decir, que fueron producidos para otros fines y con objetivos distintos a los aquí propuestos (Cohen y Gómez Rojas 2019), consideramos pertinente destacar cuáles fuentes elegimos y cómo fueron construidos los datos referidos a hechos de violencia institucional y detenciones de población senegalesa.

Si bien existen distintas estadísticas “oficiales” sobre la criminalidad disponibles para consulta,⁷ en Argentina no hay suficiente información estadística oficial acerca de las detenciones policiales de migrantes (Monclús Masó y Brandariz García 2014). Menos aún de aquellos de origen senegalés.⁸ Por ende, seleccionamos distintos documentos, informes anuales sobre violencia institucional y el informe *Violencia institucional contra senegaleses*, todos ellos realizados por el Ministerio Público de la Defensa de CABA. De la Defensoría del Pueblo de CABA (2020), tomamos el informe *Comunidad senegalesa en la Ciudad de Buenos Aires: diagnósticos para una política pública integral para el período 2018-2020*.

Desde otros ámbitos institucionales, tomamos el *Informe de Estadística Criminal 2016-2020 de la Ciudad de Buenos Aires*, elaborado

⁷ Entre ellas, Hernán Olaeta (2021) destaca el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC), el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SNEJ) y el Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP).

⁸ Pérez Rabasa (2019, 121) incorpora cuestiones referidas a este punto al señalar que “vale la pena remarcar, que el hecho de que el Estado no brinde estadísticas sobre la represión en la Ciudad es un indicador incluso, de la intencionalidad frente a este colectivo. Al respecto el Grupo de Trabajo de Expertos de la Naciones Unidas sobre Afrodescendientes que visitó la Argentina en marzo del 2019 se refirió a esta cuestión específica y la llamó herramienta de acoso [...] Luego recomendó al Estado, en los puntos 49 y 50, producir estadísticas sobre las detenciones para poder ejercer un control sobre el accionar policial”.

por la Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal (2021), los informes anuales del Programa contra la Violencia Institucional de la Defensoría General de la Nación (DGN 2019), y el *Informe Anual 2019* del Ministerio Público de la Defensa. Además, consultamos el capítulo “Discriminación y violencias” del *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020*.

Respecto al modo en que se construyeron los datos que proponemos analizar, en el caso de aquellos elaborados por el Ministerio Público de la Defensa (CABA), los hechos sobre violencia institucional fueron registrados a partir de la intervención otorgada por las defensorías de primera y/o segunda instancia, luego de entrevistar a la persona afectada en la sede policial; y mediante la presentación espontánea en las sedes de la Secretaría Letrada contra la Violencia Institucional u otras sedes del Ministerio Público de la Defensa de CABA. Tal como se indica en uno de sus documentos, cada caso del que toma conocimiento la Secretaría constituye una unidad de análisis de la base de datos, clasificada según distintas variables: sexo, edad, situación habitacional, nacionalidad, género, delito o contravención imputada, fuerza de seguridad interviniente y tipo de violencia sufrida.

Por su parte, en el documento *Comunidad senegalesa en la Ciudad de Buenos Aires: diagnósticos para una política pública integral para el período 2018-2020*, se destaca que los datos relativos a detenciones de personas migrantes han sido elaborados a partir del contacto que la persona, los compañeros y/o organizaciones sociales de la comunidad establecieron con la Defensoría; en concreto, con la Unidad de Aplicación del Mecanismo para la Prevención de la Tortura. Ese contacto involucra la comunicación con la alcaldía donde se encuentra

detenida la persona y/o la presentación en el lugar, en el caso de que existan denuncias por hechos de violencia.

Uno de los aspectos más significativos a tener en cuenta cuando trabajamos con información secundaria cuantitativa, con miras a efectuar una rigurosa vigilancia metodológica respecto de ellos, es que los datos construidos por las defensorías son elaborados a partir de intervenciones ante consultas y denuncias, lo cual influye en que los datos se encuentren subrepresentados.⁹

Pasando a las estadísticas “oficiales” de criminalidad, el *Informe de Estadística Criminal 2016-2020 de la Ciudad de Buenos Aires* se apoya en diversas fuentes para elaborar y presentar los datos: la totalidad de las áreas de la Policía de la Ciudad que registran hechos delictivos, incluyendo las 15 Comisarías Comunes y las múltiples vías de denuncias del Ministerio Público Fiscal de CABA. Por su parte, el *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2020* se basa en la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA), en la que se encuestó de manera virtual a 3114 personas de origen migrante, clasificadas a partir de distintas variables.

El panorama cuantitativo reconstruido a partir de estos materiales es complementado con el uso de datos primarios cualitativos. Nos valemos de tres entrevistas semiestructuradas realizadas a senegaleses residentes en CABA en el año 2021, las cuales fueron organizadas y desarrolladas de manera remota (mediante videollamadas) debido a las condiciones sanitarias por la pandemia de COVID-19. La selección de los entrevistados se basó en la técnica de “bola de nieve”, considerando que

⁹ En ocasiones, los migrantes de origen senegalés deciden no realizar la denuncia, ya sea por desconocimiento o por temor a posibles represalias.

hubieran tenido algún tipo de interacción con las fuerzas de seguridad, o que hubieran experimentado una detención por parte de estas.

Kalidou reside en Argentina desde hace siete años y trabaja como vendedor ambulante. Ibrahima arribó al país hace 15 años y se desempeña como coordinador administrativo de la Fundación Nacional para los Refugiados. Finalmente, Pape lleva 15 años de residencia en el país y es empleado de seguridad en una empresa.¹⁰

Las entrevistas fueron elaboradas a partir de una guía compuesta por distintos bloques temáticos: trayectoria biográfica, experiencias de contacto con la Policía y percepciones del colectivo migratorio frente al accionar policial. Recuperando las herramientas básicas y elementales del análisis sociológico de entrevistas (Cohen y Seid 2019), optamos por realizar un análisis temático de estas.

Panorama cuantitativo y cualitativo de las prácticas de detención policial

Adentrándonos en el escenario de las prácticas policiales, a continuación, proponemos una síntesis de los informes y documentos sobre la temática disponibles hasta la fecha (tabla 1).

De la tabla, se desprenden distintos aspectos entre los cuales podemos trazar similitudes. En los informes estadísticos observamos violencia institucional hacia personas de nacionalidad senegalesa y peruana, así como detenciones a senegaleses. Podemos dar cuenta de la intervención mayoritaria de la Policía de la Ciudad. Si bien aparecen identificadas diferentes comunas, hay una centralidad de las

¹⁰ Los nombres de los entrevistados fueron modificados para mantener el anonimato.

Comunas 3 y 7 de CABA, en términos de la espacialidad de hechos de violencia institucional o detenciones en las zonas comerciales emplazadas en ellas. Como tendencia divergente, respecto al delito imputado, entre los documentos de 2018 y 2020 adquiere mayor peso la infracción a la Ley de Marcas; mientras que ocurre lo opuesto con la figura de la resistencia a la autoridad.

Aunque sin referencias a datos cuantitativos, los informes anuales del Programa contra la Violencia Institucional (2017; 2018; 2019; 2020) constituyen otra aproximación posible a las prácticas de detención efectuadas por la Policía. En su informe de 2017, el Programa señala que las detenciones arbitrarias afectan generalmente a colectivos vulnerables: en particular, extranjeros senegaleses, trabajadoras sexuales y adolescentes.

Los informes de 2018 y 2019 amplían dicho panorama, al referir a reiteradas detenciones arbitrarias, llevadas a cabo por la Policía de la Ciudad, hacia vendedores ambulantes en los barrios de Once y Flores. Las detenciones se focalizan en vendedores de origen senegalés, lo cual habilita una sospecha de discriminación racial. También se señala que las detenciones realizadas sobre todo bajo imputaciones por los delitos de atentado o resistencia a la autoridad comenzaron a imputarse como violación a la Ley de Marcas desde la transferencia de estos delitos a la jurisdicción de CABA (marzo de 2018). El informe de 2020 enfatiza que, una vez que se reabrieron los comercios a mediados del año (con posterioridad al Aislamiento Social Preventivo Obligatorio), volvieron a registrarse hechos de violencia policial y detenciones arbitrarias a vendedores de origen senegalés.

Además de los informes producidos por las defensorías, con base en las denuncias

Tabla 1. Síntesis de datos cuantitativos

Dimensiones	Informe Violencia Institucional 2018	Informe Violencia Institucional 2019	Informe Violencia Institucional contra Senegaleses (2018)	Comunidad senegalesa en CABA 2018-2020 (2020)	Informe de Estadística Criminal 2016-2020 de la Ciudad de Buenos Aires (2021)
Cantidad de hechos de violencia institucional/ detenciones	623 hechos de violencia institucional. De las víctimas no argentinas, 57,53 % son de nacionalidad senegalesa (84 casos). Le siguen Perú (20,55 %) y Paraguay (4,79 %)	1210 hechos de violencia institucional. De las víctimas no argentinas, el 36,04 % son de nacionalidad peruana (102 casos) Seguidas por personas de origen senegalés (51 casos, 18,02 %)	Del total de denuncias recibidas de hechos que podrían constituir casos de violencia institucional durante el 2018 (623) casos, 84 fueron de personas de nacionalidad senegalesa (13.48 % de las denuncias totales)	212 senegaleses detenidos para el año 2019	De nacionalidad senegalesa, 168 detenidos en 2019, y 111 en 2020. Totales de detenciones para el año 2019: 84 % argentinos, 16 % extranjeros. Para el año 2020: 82 % argentinos y 18 % extranjeros
Fuerza de seguridad interviniente	93,25 % Policía de la Ciudad	88,7 % Policía de la Ciudad	No consigna los datos	No consigna los datos	El informe se centra en la labor de la Policía de la Ciudad
Delito o contravención imputada	Atentado y resistencia contra la autoridad (80,65 %) Uso del espacio público (77,90 %)	Atentado y resistencia contra la autoridad (68,22 %) Uso del espacio público y privado (57,89 %)	129 de nacionalidad senegalesa (0,38% de los casos): 28 casos por uso de Espacio público sin autorización, 35 casos por Atentado y Resistencia a la Autoridad y 28 casos por Ley de marcas	Infracción a la Ley de Marcas (76 %), Resistencia a la autoridad (13 %) y lesiones (2 %)	Robo y hurto (31,79 % en 2019, 34,17 % en 2020), Ley 23737/drogas (28,84 % en 2019 y 30, 76 % en 2020)
Georreferenciación de los hechos de violencia institucional/ detenciones	Comuna 13, Comunas 3 y 7, Plaza de Mayo, Villa 1-11-14	Comunas 3 y 7	Comunas 3 y 7	Comuna 7, Comuna 10 y Comuna 3	No consigna los datos

realizadas –muchas veces por los propios actores detenidos–, consideramos indispensable recuperar la voz de los residentes senegaleses en CABA. Para ello, recurrimos al

Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina (2020). En su doceavo capítulo, aborda una pregunta realizada a la población migrante respecto de experiencias de violencia

causadas por fuerzas de seguridad. De un total de 3114 personas migrantes encuestadas de diversas nacionalidades, fueron los senegaleses quienes reportaron en mayor medida haber experimentado situaciones de violencia por parte de fuerzas de seguridad (40 %). De acuerdo con dicho anuario, ello obedece a su mayor presencia en el espacio público, debido a su inserción en la venta ambulante, pero también a una particular persecución que sufre este colectivo, denunciada por diversos organismos.

Otra de las fuentes que utilizamos para darle la voz a los residentes senegaleses respecto a los modos en que interactúan con la Policía son las entrevistas, mediante las cuales buscamos situar en primer plano sus experiencias y complementar cualitativamente el análisis.

Uno de los entrevistados relataba las dificultades propias de la venta ambulante, por la dinámica territorial de los desplazamientos y, de manera interrelacionada, por la posibilidad de “ser levantado” por la Policía.

Es muy complicado. No tienes clientes fijos. Cuando vendes en la calle, tenés buena onda con la gente para vender pero no tenés un puesto fijo, mañana puede llover, mañana te puede levantar la Policía, no tenés un puesto fijo, ese es el problema ... [la Policía] A veces me dejan tranquilo para trabajar y a veces no me dejan tranquilo, depende del jefe (entrevista a Kalidou, 31 de agosto de 2021).

Otro de los entrevistados destaca dos aspectos que inciden en que la comunidad senegalesa sea más vulnerable frente al accionar policial que otras colectividades nacionales (incluyendo a los argentinos). Apunta a cierto desconocimiento del “otro” que deviene en estigmatización.

Cuando hay un conflicto, y no es que hay un conflicto, sino la presencia de los inmigrantes y, en particular, de los inmigrantes africanos, senegaleses, por ejemplo, la forma de actuar de las fuerzas de seguridad es distinta de la otra forma de actuar, cuando se trata, por ejemplo, de un nacional argentino. Yo supongo que, tal vez, es por un desconocimiento, y tal vez, por un racismo y una xenofobia. Desconocimiento, ¿por qué lo digo? Porque a veces toman en consideración que es una persona extranjera, que no la conocemos, que tal vez tiene mucha fuerza, o que es muy grande, alto, negro, etc. Y que si es quien debería enfrentar a esa persona, un solo policía, lo enfrentan dos o tres. Entonces la forma de actuar cambia totalmente. Y es lo que estamos viendo con toda la comunidad senegalesa, por ejemplo. Donde debería ir un policía para hablar, o tratar de dialogar con un senegalés, como lo hace con un argentino, suelen venir y directamente actuar, y usar la fuerza física, entre dos o tres personas... Como calculando que esa persona, directamente antes de empezar, se va a resistir (entrevista a Ibrahima, 16 de mayo de 2021).

Como puede observarse, el desconocimiento se basa en rasgos que le son atribuidos a una persona extranjera de nacionalidad senegalesa: que “tiene mucha fuerza” y “se va a resistir”, que es “muy grande”, “alto” y “negro”. Es en ese sentido que podemos leer conceptualmente un fragmento como el recién citado desde la racialización, entendida como el proceso por el cual se identifica a un grupo determinado, sus rasgos o sus acciones, como una colectividad, en virtud de sus características fenotípicas, reales o imaginadas, o “raza” (Murji 2011). Orientar la mirada según este proceso equivale a interesarnos por los modos en que se construyen, conservan y utilizan las ideas sobre “la raza” como fundamento para llevar

a cabo distintos tipos de prácticas, entre ellas, las desplegadas por la Policía.

Otro de los aspectos que inciden en que la comunidad senegalesa sea más vulnerable frente al accionar policial se relaciona con su falta de comprensión del idioma español o con dificultades idiomáticas experimentadas frente a lo solicitado o pedido por el agente policial.

Una falta de comprensión del lenguaje, o una falta de comunicación cuando el policía quiere comunicar algo al senegalés, y el senegalés no entiende claramente lo que le está comunicando. O quiere expresar algo, y no llega a expresarlo como quiere. Eso genera como cierta angustia, y puede hacer que el otro, digamos, la fuerza de seguridad, crea que es un tipo violento o que no quiera acatar la decisión de la fuerza de seguridad. Y eso genera varios problemas, porque muchos de los compatriotas son acusados de resistencia a la autoridad, o violencia contra los policías o las autoridades que sean de la municipalidad. Esto creo que no es nada más que la falta de comunicación. Para mí, es lo que genera cierto conflicto entre la comunidad senegalesa y la fuerza de seguridad (entrevista a Ibrahima, 16 de mayo de 2021).

Para otro entrevistado, la conflictividad entre policías y senegaleses se explica por el hecho de que ambos ocupan –y se desempeñan laboralmente– en el mismo espacio: las calles. No obstante, cuando preguntamos quién es el que da inicio a la interacción, nos relataba que hay dos casos, interrelacionados entre sí: el de la resistencia y el de la exageración en el accionar policial.

Los casos más frecuentes, que nosotros vemos más en los últimos meses, es la actuación por exageración de la Policía. Si la

Policía actúa como corresponde, puede ser que no va a tener resistencia del senegalés, porque el senegalés sabe. Pero si hay resistencia, los casos donde hay resistencia, si vos lo ves al fondo, el chico tenía que resistir. Si vos lo contemplas al fondo, el chico tenía que resistir, ¿por qué? Porque generalmente quieren secuestrar la mercadería, sin dar un acta, por ejemplo. En muchos casos es así, secuestrar la mercadería y dejarte ir. Si le van a hacer pagar una multa, la paga, si le van a secuestrar definitivamente la mercadería por el tema de marca, lo van a hacer, pero la Policía que actúa en la calle tiene que colaborar con la persona que está en la calle para ayudarlo a entender lo que es su trabajo. Pero, de ninguna manera, secuestrar la mercadería sin dar un papel y dejarte ir. Ese, el chico senegalés, va a resistir. Sí o sí va a resistir. Otro caso, vos venís, hay un montón de vendedores en la calle, incluidos algunos de otra nacionalidad, por ejemplo, que no son africanos. Vos les decís a los africanos para levantar y a los otros no. Ahí los chicos van a resistir (entrevista a Pape, 17 de agosto de 2021).

Este testimonio detalla un repertorio de prácticas frecuentes de la fuerza de seguridad, en términos, por ejemplo, de robo de mercadería. En sintonía con el análisis de los datos secundarios cuantitativos, los entrevistados destacaron la centralidad de Once y Flores, concebidas como “localidades especiales” o “focos de los conflictos”, expresándolo con las propias palabras que utilizó uno de ellos. Incluso, se mencionó la necesidad de desplazarse de esas zonas identificadas por episodios de violencia entre la comunidad senegalesa y la fuerza de seguridad.

Y entonces, tratar de dialogar para ver dónde podemos dejar, o dejar de vender en esos lugares, en ese espacio, y tratar de ocupar otros espacios de una forma mucho más

moderada y mucho más prolija, y tratar de no generar una cierta competencia, que es una palabra que siempre utilizan, con los comerciantes que también están en ciertos lugares, como los *shopping*, o las galerías grandes que están por el Once, también. Evitar que no genere un conflicto entre ellos porque hay que tener en cuenta que, muchas veces, son los mismos comerciantes de las galerías los que presentan denuncias o quejas, ante la Comisaría, o ante la autoridad del Gobierno. Eso hace que tengan que actuar, y lamentablemente actúan de forma violenta (entrevista a Ibrahima, 16 de mayo de 2021).

En otras ocasiones, las prácticas de los policías son concebidas como parte de una estrategia política más amplia, que guía o direcciona el accionar policial.

Las fuerzas de seguridad están siguiendo el lineamiento, la bajada de línea de los políticos, lamentablemente, en ciertos lugares. No creo que haya una acción independiente. Tal vez en algunos lugares, ojalá fuera así, tanto en la justicia como en las fuerzas de seguridad. Pero, lamentablemente, no es casi siempre. Y lo tenés a Larreta, por ejemplo. En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. No te digo que haya una acción directa hacia la migración, o hacia los vendedores ambulantes. Pero puede haber una mejoría de las formas de actuar. Un cierto respeto, una cierta estrategia [...] Y no a ir, directamente, a ejercer una suerte de limpieza. Es lo que se ve, por ejemplo, en el centro de Buenos Aires. Quieren hablar de una limpieza. Quieren limpiar y dejar todo prolijo, porque el resto es como una basura, o si no, ensucia la ciudad de Buenos Aires (entrevista a Ibrahima, 16 de mayo de 2021).

Retomando la idea que da inicio al testimonio, resulta fundamental situar los vínculos

entre Policía y política en el centro de las interacciones entre migrantes y policías. Su conceptualización no se encuentra libre de controversias o discrepancias entre los autores (para profundizar, ver Brodeur 2011 y Fassin 2016).

En testimonios de los entrevistados, puede señalarse la conciencia respecto a la violencia sufrida por parte de la Policía, con frecuencia debido a desentendimientos idiomáticos. En otros se observa un ensañamiento contra este colectivo nacional, atribuido a una estigmatización de los cuerpos racializados, así como el conocimiento de las prácticas policiales que parecen excederse en las medidas adoptadas.

Detenciones: ¿a quiénes y para qué?

Las detenciones policiales a senegaleses pueden enmarcarse primero en una política de “limpieza de calles” llevada adelante por el partido político Propuesta Republicana (PRO), como ha sido analizado por Pita y Pacecca (2017), y como podemos observar en uno de los testimonios obtenidos en esta investigación, donde se trató de quitar a los vendedores ambulantes de las veredas de los centros comerciales a cielo abierto, como Liniers, Once, Flores, Constitución y Caballito.

En CABA la venta ambulante está sancionada por la Ley 1472/04, que establece el carácter contravencional de las “actividades lucrativas no autorizadas en el espacio público” (arts. 83 y 84), y por la Ley 451/00, que instituye como “falta” la “venta en la vía pública sin autorización” (sección 4, capítulo 1), y fija multas y el decomiso de la mercadería. Para ello, la Policía debe labrar actas para derivar a la Justicia Contravencional, donde

luego se debate, mediante pruebas y declaraciones, si la acción detectada constituye o no una contravención (Pita 2017). En la práctica, las contravenciones devienen “ilegalismos tolerados, esto es actividades que se encuentran legalmente prohibidas, pero sobre las cuales se trazan límites de tolerancia, lo cual habilita la administración y regulación abusiva y discrecional por parte de agencias del Estado” (Pita 2017, 207).

En ese sentido, constatamos en investigaciones anteriores cómo la Policía fue modificando su accionar hacia los vendedores ambulantes senegaleses, quienes relataban que solían pagar con “coimas” a los agentes de la zona, ya sea en dinero o en mercadería, para que les permitieran vender. Luego, ya no fue posible seguir con ese pacto y comenzaron los desalojos violentos, sobre todo en el barrio de Flores (Kleidermacher 2019). Brenda Canelo, observando los estudios de Pita, encuentra una distribución poco igualitaria de la legalidad, en la que “algunos grupos sociales tendrían más dificultades que otros para entablar ‘acuerdos’ con las fuerzas policiales” (Canelo 2019, 123). Tal como hemos analizado en el apartado anterior, las detenciones no se dirigen de igual forma a todos los vendedores ambulantes; es la población de origen senegalés la que padece mayores y más violentas situaciones con las fuerzas de seguridad.¹¹

Entre los motivos argüidos para las detenciones y los decomisos de mercadería se encuentra una supuesta lucha contra la trata y el tráfico de personas con fines de explotación laboral, investigación que lleva adelante

la fiscal Celsa Ramírez. Como ha sido indicado por Pérez Rabasa (2019), se trataría de una causa cuyo fin es apoyar a empresas multinacionales y finalizar la venta ambulante, así como el tráfico de mercadería ingresada al país sin declarar. Sin embargo, esta causa no es suficiente para justificar la persecución selectiva y las detenciones realizadas a vendedores ambulantes de origen senegalés.

Dado que la venta ambulante es una contravención y no puede ser sancionada por el Código Penal, la Policía debe encontrar una excusa para usar la fuerza física y, más aún, para efectuar la detención, como sostienen Zayat y Fernández Oteiza (2019). De algunos relatos y de los informes sobre violencia institucional se desprende que muchas veces los vendedores suelen ser provocados por agentes de civil, quienes les quitan la mercadería sin previo aviso o realizan agresiones verbales, para generar una reacción de su parte y, de ese modo, iniciar una causa por “resistencia a la autoridad”, que sí implica la detención en la Comisaría.

El otro delito que se imputa, tal como hemos visto, es el de la Ley de Marcas, un delito de competencia federal que busca proteger el interés del propietario marcario y del consumidor, para no ser engañado en lo que compra. Como indican Zayat y Fernández Oteiza (2019), en su gran mayoría, las causas por marcas son archivadas por la justicia federal, en el entendimiento de que quien compra mercadería en la vía pública a precio bajo sabe que no es genuina y, por ello, no se está engañando al consumidor ni se le genera una lesión al propietario marcario.

Así, las dos causas por las cuales suelen ser detenidos, en realidad no son suficientes para comprender el alto número de detenciones que sufre este grupo. De ahí el argumento de

11 El caso “Bara Sakho” puede ser leído como un antecedente, donde tres senegaleses representados por un colectivo de abogados denunciaron a la Fiscalía y a la Policía por detenciones con perfil racial en el barrio de Constitución.

que se trata de una situación de violencia institucional con un perfil racial, dado que no se detiene ni secuestra la mercadería a cualquier persona por igual, sino con énfasis en población marcada racialmente. Al decir de Trabalón (2021, 18) para el caso de los y las haitianas en Argentina, la raza actúa como un marcador social. Se trata de una “racialización simbólica negativa”, en la que se producen imágenes criminalizantes sobre sus cuerpos, donde su piel, al decir de la autora, actúa como un capital simbólico negativo.

Además del color de la piel, podemos considerar que la distancia lingüística y las limitaciones para regularizar su situación migratoria inciden en la espiral de violencia en la que se ven envueltos, no sin oponer resistencia y organizarse para conocer y hacer valer sus derechos, como ha sido analizado en otros trabajos (Kleidermacher 2019; Voscoboinik y Zubrzycki 2019).

Sin embargo, la falta de entendimiento lingüístico y de documentación no son suficientes para explicar la escalada de violencia sucedida en dos espacios, los barrios de Balvanera y Flores, que detentan los mayores índices de detenciones a población de origen senegalés. En ese sentido, podemos retomar a Massey (2005), quien plantea que el espacio está ligado a lo social. El espacio geográfico es un espacio simbólico; en este caso, se trata de barrios donde históricamente se han instalado migrantes.¹² Algunos han logrado establecerse en comercios, mientras que otros siguen ejerciendo la venta ambulante. Es decir, hay una jerarquización de clase, así como una racial.

Las detenciones a senegaleses involucran sobre todo a vendedores ambulantes. No obstante, también se han producido entre quie-

nes poseen locales en galerías comerciales en dichos barrios. Otro aspecto a considerar es que se ha producido un corrimiento hacia arterias laterales en dichos espacios geográficos, producto de la presencia policial (Kleidermacher 2019). Aun en calles secundarias se producen detenciones a personas de origen senegalés que en ocasiones se encuentran transitando sin exhibir mercadería.

La dimensión espacial es fundamental, dado que las detenciones se producen en el lugar donde se concentra la actividad comercial de estos migrantes, cuyo propósito es trabajar para su supervivencia en Argentina, pero también para la de sus familias en Senegal, mediante el envío periódico de remesas. La imposibilidad de vender en dichos espacios así como el decomiso de la mercadería para la venta sin el correspondiente labrado de actas impiden la realización de su proyecto migratorio.

El otro aspecto denunciado tanto en los informes como en la voz de los sujetos es la violencia física que atraviesa muchas de las interacciones. El aspecto físico y la procedencia son estigmatizados y se los representa como cuerpos que pueden “soportar” niveles mayores de violencia, o bien que se requiere mayor fuerza para doblegarlos, en un doble propósito: lograr la detención, pero también servir como acto ejemplificador para los espectadores, de modo que estas presencias no deseadas no vuelvan a instalarse en las calles. Se busca, además, mostrar cómo “se limpian” las calles de una ciudad que desea verse blanca y sin pobreza.

Palabras finales

A partir de un diseño multimétodo de tipo complementario (apoyado en el uso conjunto de datos primarios cualitativos y datos secun-

12 Ver Bialogorski, Fischman y Kleidermacher 2018.

darios cuantitativos), nos propusimos analizar las interacciones entre las fuerzas de seguridad y la población de origen senegalés que tienen lugar en la vía pública en CABA. De la lectura de esos datos, resulta pertinente destacar el accionar de la Policía de la Ciudad, en sintonía con el desplazamiento de la Policía Federal Argentina y el mayor rol atribuido a la Policía Metropolitana. Asimismo, si bien en los informes analizados aparecen identificadas distintas comunas, destaca la centralidad atribuida a las Comunas 3 y 7 de CABA, en términos de la espacialidad de hechos de violencia institucional o detenciones en las zonas comerciales emplazadas en ellas.

Este último aspecto, relacionado con el ámbito espacial, emergió asimismo en la realización de las entrevistas, por lo cual consideramos significativo leer los testimonios situando el énfasis en la dimensión territorial del control policial. Recuperamos los roles que distintos autores atribuyen a las detenciones efectuadas por la Policía, al modelar una identidad negativa, administrar grupos sociales referenciados como peligrosos, amenazas o productores de riesgo, y gestionar territorios sociales y morales de control policial (Rodríguez Alzueta 2014; Pita y Pacecca 2017).

En tal sentido, hay vínculos estrechos entre la conformación racial, las detenciones policiales producto de la violencia institucional y la dimensión espacial que atraviesa ambas cuestiones, dado que estas últimas se producen en los barrios de Flores y Balvanera, centros comerciales a cielo abierto donde los senegaleses ejercen la venta ambulante, actividad que forma parte de su proyecto migratorio.

Es este aspecto el que nos lleva a considerar las detenciones como una política no solo de control del espacio público, sino migratoria. Con ella, se criminaliza a migrantes de un

origen nacional particular, que son representados como amenaza para un “nosotros nacional”, es decir, para esa ficción que llamamos “pueblo-nación”.

Se construye entonces una imagen de la migración senegalesa como amenaza que debe tenerse bajo control, aplicando la fuerza física y armando causas a través de la Ley de Marcas o la figura del atentado y resistencia a la autoridad, ya que no pueden realizarse detenciones por la utilización del espacio público, que es regulado por el Código Contravencional de la CABA. Sin embargo, ninguna de estas detenciones es convalidada luego con prisiones preventivas ni intimaciones por violar la Ley de Marcas, ya que la actividad que desempeñan no cumple los criterios típicos aceptados por la jurisprudencia. Así, las causas son archivadas por inexistencia de delito.

Todo lo antedicho se ve reforzado por las dificultades para acceder a la regularización migratoria, producto de las trabas impuestas por la ley, así como por la imposibilidad de formalizar el trabajo de la venta ambulante. Ello implica una doble vulnerabilidad: por un lado, existe el temor a ser expulsados, mientras que, por el otro, se exponen a mayores intervenciones policiales, sustentadas en la criminalización y persecución, poniendo el foco en los argumentos de “irregularidad” e “informalidad” de la actividad, definida como un acto ilegal, que debe ser reprimido (Perelman 2018; Pita y Pacecca 2017; Hopp y Maldovan Bonelli 2020).

Entendemos que las prácticas de violencia institucional hacia el colectivo senegalés se enmarcan en una política más amplia de producción social del espacio y estratificación de la movilidad. Como parte de ella, ciertos espacios quedan reservados para ciertos perfiles raciales y de clase, mientras que las personas

que no cumplen con dichos criterios (de tez oscura, provenientes de un continente estigmatizado con la pobreza y dedicadas a la venta ambulante de mercadería) deben ser “corridas” literal y metafóricamente.

Verse impedidos de circular por determinados espacios que son los que suelen reunirlos resulta en la práctica una forma de impedir/dificultar el asentamiento de senegaleses en el país. Ello se debe a que, en definitiva, el territorio es un espacio social donde se juegan relaciones de poder, y donde ciertos usos son más legítimos que otros, así como ciertos usuarios tienen más derechos que otros.

Bibliografía

- Bialogorski, Mirta, Fernando Fischman y Gisele Kleidermacher. 2018. “Representaciones sociales en torno a la ‘legalidad’ laboral de colectivos de origen migrante en el barrio de Flores Norte, Buenos Aires”. Ponencia presentada en *II Jornadas de Migraciones*, Universidad Nacional de José C. Paz, José C. Paz.
- Brodeur, Jean-Paul. 2011. *Las caras de la policía. Práctica y percepciones*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cohen, Néstor, y Gabriela Gómez. 2019. *Metodología de la investigación, ¿para qué? La producción de los datos y los diseños*. Buenos Aires: Teseo.
- Cohen, Néstor, y Gonzalo Seid. 2019. “Producción y análisis de datos cualitativos”. En *Metodología de la investigación, ¿para qué? La producción de los datos y los diseños*, editado por Néstor Cohen y Gabriela Gómez Rojas, 203-227. Buenos Aires: Teseo.
- Defensoría del Pueblo de CABA. 2020. “Comunidad senegalesa en la Ciudad de Buenos Aires: diagnósticos para una política pública integral para el período 2018-2020”, <https://bit.ly/3IZntMh>
- Defensoría General de la Nación. 2019. “Informe Anual 2019”, <https://bit.ly/3IIo2cR>
- Espiro, María Luz, y Bernarda Zubrzycki. 2013. “Tensiones y disputas entre migrantes africanos recientes y organismos de control estatal: El caso de los senegaleses en la ciudad de La Plata”. *Revista Question* 1 (39): 109-121.
- Fassin, Didier. 2016. *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Frigerio, Alejandro. 2006. “Negros y blancos en Buenos Aires: Repensando nuestras categorías raciales”. En *Buenos Aires Negra. Identidad y Cultura. Temas de Patrimonio Cultural*, compilado por Leticia Maronese, 77-98. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Hopp, Malena Victoria, y Johanna Maldovan Bonelli. 2020. “Informe de Coyuntura N°12. ¿De qué hablamos cuando hablamos de una “nueva normalidad”? Reflexiones en torno al trabajo de los/as vendedores/as callejeros/as en el contexto de la pandemia del COVID-19”, <https://bit.ly/3vFgrrS>
- Kleidermacher, Gisele. 2013. “Entre cofradías y venta ambulante: Una caracterización de la inmigración senegalesa en Buenos Aires”. *Cuadernos de Antropología Social* 38: 109-130.
- Kleidermacher, Gisele. 2018. “Educación y trabajo. Construcciones representacionales acerca de migrantes africanos en Buenos Aires. Un abordaje cuantitativo”. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación* 138: 95-111. doi.org/10.16921/chasqui.v0i138.3601

- Kleidermacher, Gisele. 2019. "Compartiendo y disputando veredas en "Avellaneda". El caso del colectivo senegalés y la (de)construcción de relaciones interculturales en el espacio público". En *Migraciones, movi- lidades e interculturalidad. Nuevos espacios de (des)encuentro en la Ciudad de Buenos Aires*, compilado por Fernando Fischman, 85-125. Buenos Aires: Teseo.
- Maffia, Marta. 2010. "Una contribución al estudio de la nueva inmigración africana subsahariana en la Argentina". *Cuadernos de Antropología Social* 31: 7-32.
- Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 2019. "Informe estadístico sobre violencia institucional período enero - diciembre 2019", [https:// bit.ly/3pDrYEr](https://bit.ly/3pDrYEr)
- Monclús Masó, Marta y José Ángel Brandariz García. 2014. *Políticas y prácticas de control migratorio: estudio comparativo del control de los migrantes en el contexto latinoamericano y europeo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Didot.
- Murji, Karim. 2011. "Racialización [Racialization]". En *Diccionario de Criminología*, compilado por Eugene McLaughlin y John Muncie: 442-443. México: Gedisa.
- Olaeta, Hernán. 2021. "Apuntes sobre la construcción de datos oficiales en materia criminal en Argentina". *Revista At/pica. Reflexiones sobre política criminal* (2): 26-31.
- Pacecca, María Inés, Brenda Canelo y Sofía Belcic. 2017. "Culpar a los negros y a los pobres'. Los 'manteros' senegaleses ante los allanamientos en el barrio de Once". En *Territorios de control policial: gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*, editado por María Victoria Pita y María Inés Pacecca, 199-219. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires.
- Pérez Rabasa, José Jeremías. 2019. "Discriminación interseccional y criminalización de senegaleses en la Ciudad de Buenos Aires (2016-2019)". Tesis de maestría, Universidad Nacional de Lanús, Argentina.
- Pita, María Victoria. 2017. "Poder de policía y administración de grupos sociales. El caso de los vendedores ambulantes senegaleses en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En *Territorios de control policial: gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*, editado por María Victoria Pita y María Inés Pacecca, 147-188. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras/ Universidad de Buenos Aires.
- Pita, María Victoria, y María Inés Pacecca. 2017. *Territorios de control policial: gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras/ Universidad de Buenos Aires.
- Programa contra la Violencia Institucional. 2017. "Informe anual 2017", <https://bit.ly/3PQsLgB>
- Programa contra la Violencia Institucional. 2018. "Informe anual 2018", <https://bit.ly/3hC0HxV>
- Programa contra la Violencia Institucional. 2019. "Informe anual 2019", <https://bit.ly/3tnSXEU>
- Programa contra la Violencia Institucional. 2020. "Informe anual 2020", <https://bit.ly/mpdinforme33>
- Rodríguez Alzueta, Esteban. 2014. *Temor y control. La gestión de la inseguridad como forma de gobierno*. Buenos Aires: Futuro Anterior Ediciones.
- Subsecretaría de Seguridad Comunal e Investigación Criminal. 2021. "Informe de Es-

- tadística Criminal 2016-2020 de la Ciudad de Buenos Aires”, <https://bit.ly/ministeriojusticia3>
- Tedesco, Joan Carlos, Gisele Kleidermacher y Patricia Noschang. 2019. “Un análisis de los cambios en las legislaciones migratorias en Brasil y Argentina: implicaciones para la población de origen senegalés”. *Revista Brasileira de História y Ciências Sociais* 11 (22): 302-330. doi.org/10.25074/07199147.2.892
- Trabalón, Carina. 2021. “Migración haitiana en ciudades de Argentina: experiencias espaciales, fronteras y racialización”. *Estudios Sociales Contemporáneos* (25): 119-144.
- Voscoboinik, Sonia Raquel, y Bernarda Zubrzycki. 2019. “Agencia y asociacionismo en contextos de violencia institucional: el accionar de migrantes senegaleses en la ciudad de La Plata (Argentina)”. *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 27: 99-115.
- Zayat, Demián, y Martín Fernández Oteiza. 2019. “Erradicar al negro: la persecución racial de la venta ambulante en la Ciudad de Buenos Aires”. *Revista Spoiler*, 6 de junio. <https://bit.ly/ventaambulante3>
- Zubrzycki, Bernarda. 2011. “Senegaleses en Argentina: un análisis de la Mouridiyya y sus asociaciones religiosas”. *Boletín Antropológico* 2011: 49-64.
- Zubrzycki, Bernarda, y Lina Sánchez Alvarado. 2015. “Redes y proyectos migratorios de senegaleses en Argentina”. *Cadernos CERU* 26 (1): 69-84.
- Zubrzycki, Bernarda. 2017. “Migración senegalesa, irregularidad y gobernabilidad migratoria en la Argentina”. En *A imigração senegalesa no Brasil e na Argentina: múltiplos olhares*, coordinado por João Carlos Tedesco y Gisele Kleidermacher, 101-116. Porto Alegre: EST Edicoes.

Trata de menores con fines de explotación sexual: estrategias de prevención en la región de Bogotá

Trafficking and Sexual Exploitation of Minors: Prevention Strategies in the Bogotá Region

Paula-Cristina Díaz-Cruz¹ y Carolina Rodríguez-Lizarralde²

Recibido: 11 de enero de 2022

Aceptado: 20 de marzo de 2022

Publicado: 31 de mayo de 2022

Resumen

La trata de personas es un crimen transnacional que se concentra sobre todo en la modalidad de explotación sexual. Sus principales víctimas son mujeres y niñas. El objetivo del artículo es presentar las estrategias de prevención frente a la trata de niñas, niños y adolescentes que se identifican en el accionar de las organizaciones de la sociedad civil en la región de Bogotá, Colombia. A partir de las técnicas de entrevista y encuesta, se consolida información en una matriz de Índice de Capacidades Organizacionales (ICO) y se hace una medición frente a las estrategias identificadas desde organizacionales nacionales e internacionales, y los desafíos que se desprenden para abordar el fenómeno. Se concluye que el desconocimiento de las formas en que opera el mercado de la trata de personas y la falta de estrategias que asuman los impactos de estas prácticas mercantiles y lucrativas dejan rezagadas a las organizaciones ante un delito que surge de las desigualdades socioeconómicas estructurales y que se transforma constantemente.

Palabras clave: adolescencia; economía de mercado; explotación sexual; indicadores de desarrollo; niñez; trata de personas

Abstract

Human trafficking is a transnational crime that is mainly concentrated in the form of sexual exploitation. Most of the victims are women and girls. The objective of the article is to identify the prevention strategies against trafficking of children and adolescents identified in the actions of civil society organizations in the Bogotá region, Colombia. Based on the methods of the interview and the survey, with the consolidation of the information in an Organizational Capabilities Index matrix, a measurement is made, according to the strategies of national and international organizations, and the challenges for understanding the phenomenon. It is concluded that ignorance of the ways in which the human trafficking market operates and the lack of strategies that assume the impacts of these commercial and lucrative practices leaves organizations behind in the face of a crime that arises from structural socioeconomic inequalities and is constantly changing.

Keywords: childhood; human trafficking; market economy; measurement; youth

1 Fundación Universitaria Monserrate, Colombia, pdiazc@unimonserrate.edu.co,

 orcid.org/0000-0001-8411-4627

2 Fundación Universitaria Monserrate, Colombia, crodriguezl@unimonserrate.edu.co,

 orcid.org/0000-0002-4700-9374



Introducción

El Protocolo de Palermo, del año 2000, manifiesta en su artículo 3 que, por

trata de personas se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.

La explotación incluye la prostitución ajena, la explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud y las prácticas análogas a esta, la servidumbre y la extracción de órganos. Esas modalidades de trata de personas tienen sus particularidades, de acuerdo con la edad de las víctimas, las regiones del mundo que habitan y los mercados ilegales que requieren la explotación de seres humanos, principalmente de mujeres (Shelley 2010; Rubin 1986; Iniseg 2021).

El Reporte Global sobre Trata de Personas 2020 de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) toma en cuenta decisiones judiciales de 71 países, que involucran a aproximadamente 3000 víctimas y 1500 victimarios. Este documento plantea que, por la pandemia de COVID-19, se han incrementado los casos de trabajo forzado en sectores económicos como construcción, pesca, agricultura, trabajo doméstico, hotelería, ventas ambulantes o en la calle, manufactura y minería. Esto asciende al 38 % de los casos analizados. Sin embargo, la explotación sexual se mantiene como la principal modalidad, con el 50 % de los casos

identificados. Asimismo, el Reporte muestra que, aunque se han diversificado las estrategias de captación de las víctimas mediante el uso de Internet, la trata de personas sigue afectando sobre todo a mujeres y niñas, quienes representan el 65 % de las víctimas, mientras que hombres y niños son el 35 %.

En Colombia y otros países de Latinoamérica, “las economías extractivistas, como un modelo político y, por supuesto, económico, encuentran su raíz en mercantilizar y explotar los recursos naturales; la mayoría de las veces de forma desenfrenada, hasta obtener el último lucro posible” (Taüchina, Forero y Rodríguez 2021, 123). Ello se refleja en la explotación de los cuerpos, sobre todo femeninos, lo cual ha llevado a que unos cuerpos importen más que otros. La diferencia porcentual de explotación a mujeres y niñas es significativa y se ha incrementado en las últimas décadas. Por tanto, debe ser analizada desde un enfoque de género, una perspectiva de derechos humanos y otra de direccionamiento de los mercados, con el fin de contar con un análisis integral del fenómeno (Shelley 2003).

La presente investigación analiza la trata de menores de 18 años, considerados a escala internacional como “niñas y niños” (ONU 2021). Entre los principales factores de riesgo para la trata, se encuentran las necesidades económicas (51 %), los conflictos familiares, principalmente en niños, niñas y adolescentes (20 %), la cercanía de un familiar a las redes de tráfico (13 %), el estatus de migración irregular (10 %), y el abandono de menores de edad (9 %). Si se hace énfasis en los riesgos de niñas, niños y adolescentes, se comprende que estas afectaciones los hacen sujetos vulnerables frente al fenómeno. De ahí la necesidad de un enfoque centrado en sus experiencias, dados los diferentes cruces que puede haber

entre edad, sexo, género, nacionalidad, etnia, discapacidad, clase social, situación migratoria, desplazamiento forzado, entre otros.

De acuerdo con las Declaraciones de Estocolmo (1996), Yokohama (Derechos de la Infancia 2001) y Río de Janeiro (2008), la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes (ESCNNA) consiste en la utilización del cuerpo de un niño o niña o de su representación con fines de dominación, gratificación o lucro, a cambio de una retribución tangible o intangible, o de una promesa de retribución para el niño/a o para otra persona Ministerio Público de la Defensa República de Argentina 2021; OIT 2005; 2021). La trata de niñas, niños y adolescentes (NNA) con fines de explotación sexual se entrecruza con la ESCNNA, en tanto es una modalidad dentro de esta, que también incluye la pornografía, el matrimonio servil, los servicios sexuales en el marco del conflicto armado y la vinculación con el turismo.

La región de Bogotá se caracteriza por ser el área metropolitana de la capital de Colombia, que incluye algunos municipios del departamento de Cundinamarca. Concentra aproximadamente 10 331 626 de habitantes (DANE 2018) y actividades económicas ligadas a la producción en contextos urbanos, con la presencia de industrias en zonas rurales, como los cultivos de flores y la producción de lácteos. Esta región fue seleccionada porque aportó un 25,5 % del PIB nacional en 2020, lo cual convierte a la ciudad y sus alrededores en el centro de diferentes transacciones económicas y financieras del país (La República 2021). También, por la presencia de la Fundación Universitaria Monserrate en el municipio de Mosquera, Cundinamarca y sus sedes en Bogotá.

Sumando esfuerzos desde la academia para comprender la trata de personas en términos

económicos y financieros, y reconociendo que los Estados, según el Protocolo de Palermo, están obligados a implementar estrategias bajo el modelo de las tres P (prevenir, proteger y perseguir), esta investigación busca dar cuenta de las capacidades de algunas organizaciones nacionales e internacionales que luchan contra este delito transnacional en la región seleccionada. Se sabe que tanto la UNODC como las organizaciones de la sociedad civil desarrollan e implementan estrategias enfocadas principalmente en la prevención del delito. Por tanto, las investigaciones sobre la trata de personas deben profundizar en aspectos económicos frente a los riesgos del fenómeno, así como en la responsabilidad de las empresas en la generación de riqueza que puede estar relacionada con lavado de activos, narcotráfico, contrabando y otras actividades ilícitas.

En los últimos cinco años, Colombia se ha situado en el primer nivel de medición (Tier 1) en materia de cumplimiento de los estándares mínimos para la persecución, protección y prevención de la trata de personas, de acuerdo con el Reporte del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2021). Este Reporte considera que, aunque las autoridades continúan identificando a las víctimas, el Ministerio del Interior (2021) no ha logrado proveer de manera adecuada albergues o refugios para protegerlas, sobre todo en el caso de personas adultas. Tampoco ha brindado soporte financiero en todos los territorios que lo requieren, ni ha apoyado de manera oportuna a las organizaciones de la sociedad civil para ampliar los servicios de asistencia a las víctimas.

En materia de persecución, se recomienda al Estado colombiano tener un rol más activo en la investigación de los casos, que se vieron obstaculizados por el cierre de los juzgados debido a la pandemia, así como prestar mayor

atención a los casos de reclutamiento forzado de menores de edad por parte de grupos armados ilegales. Frente a la protección, se hace necesario mejorar el protocolo de identificación de víctimas, pues el número total reportado anualmente ha tendido a disminuir con respecto a años anteriores. Ello implica la disminución de los recursos económicos invertidos en la protección y en la adecuación de los servicios de alojamiento y ayuda de emergencia. Para niñas, niños y adolescentes, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar inició un proceso de restablecimiento de derechos en 13 de los 32 departamentos, pero se requiere de mayor preparación de los equipos interdisciplinarios que atienden a los menores de edad (Departamento de Estado de los Estados Unidos 2021).

En cuanto a la prevención, se reporta que, con el acompañamiento de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), los 32 departamentos adoptaron planes territoriales para combatir la trata de personas. Se han realizado campañas de prevención por más de 606 000 000 de pesos colombianos, en la televisión y las redes sociales, además de eventos de formación dirigidos a niñas, niños y adolescentes migrantes, especialmente provenientes de Venezuela. Algunas de las acciones estatales de prevención se realizan en articulación con agencias internacionales y organizaciones nacionales o regionales, conformadas por la sociedad civil. Por ende, la pregunta que orienta este artículo es: ¿cuáles son las estrategias de prevención de la trata de niñas, niños y adolescentes por parte de las organizaciones de la sociedad civil en la región de Bogotá, desde una perspectiva financiera y económica?

La trata en términos económicos, financieros y de desarrollo humano

Teniendo en cuenta que las necesidades económicas son el factor de riesgo más representativo para la existencia de la trata de personas (51 %), es indiscutible que esta tiene causas estructurales, la pobreza y la desigualdad, que la relacionan con situaciones vitales precarias y vulnerables (Meneses 2019, 5). Colombia es uno de los países de Latinoamérica con mayor desigualdad de ingreso y ocupa el primer puesto en concentración de la riqueza, pues solo el 1 % más rico de los colombianos concentra el 20 % de los ingresos del país (OXFAM 2015). Las desigualdades sociales y la falta de oportunidades llevan a que las víctimas busquen mejorar su calidad de vida, lo cual facilita la captación y el engaño por parte de los tratantes.

El origen y las motivaciones de la trata de personas con fines de explotación sexual no solo recaen en las desigualdades sociales, la informalidad, la falta de educación y de oportunidades, también se evidencia que es un negocio lucrativo, cuya principal causa está asociada con las grandes utilidades que genera para quienes hacen parte de él. Shelley (2003) reconoce la escasez de estudios frente a las prácticas lucrativas y mercantiles, basadas sobre todo en la explotación de mujeres. La autora afirma que, sin una comprensión compleja de la trata de personas, se presume que hay un modelo simple, con una única variación en la oferta y la demanda. Al contrario, su trabajo buscó demostrar cómo varían regional y culturalmente las organizaciones dedicadas a la trata de personas y cómo sus prácticas exigen respuestas distintas por medio de las políticas públicas.

En términos financieros, aunque la trata es un fenómeno difícil de calcular, en la Conferencia Anual sobre Cumplimiento y Antilava-

do de Dinero del año 2020, convocada por la Asociación de Banqueros de Florida (FIBA) –que se celebró del 16 al 18 de marzo en Miami– se habló de la existencia de alrededor de 40,3 millones de víctimas de trata de personas en el mundo, las cuales han generado cerca de US 150 200 millones al año (Semana 2020). Cabe resaltar que las entidades financieras, en especial la banca privada, pueden cumplir un papel fundamental para detectar el delito, sobre todo las transacciones ligadas a gastos excesivos en hoteles, tiquetes de avión y tren, entre otros. Dentro de los participantes de la conferencia destacaron, además de los bancos, instituciones financieras y reguladoras del mercado financiero, el FBI, la Reserva Federal, el Departamento de Seguridad Nacional y la Oficina del Fiscal Especial de Estupefacientes, entidades que están en capacidad de reportar cualquier actividad sospechosa que permita atacar el fenómeno.

François Perroux (1964) es uno de los primeros economistas en hacer alusión al desarrollo. Su concepto, asociado al crecimiento meramente económico, se limita a un indicador y no a una variable social, cultural, ambiental, entre otras (Correa 2000). Luego, otros autores reconocen el fracaso de las teorías desarrollistas y plantean formas distintas de hablar del desarrollo. En 1986, Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986, 26) afirmaron que, aunque “el desarrollismo fue una experiencia generadora de ideas y de corrientes de pensamiento”, no tomó en cuenta el componente humano, es decir, las cualidades de los individuos. Por tanto, no identificó con claridad las necesidades de la población y los satisfactores de estas, una relación que no puede darse de manera divorciada.

Con base en lo anterior, se plantea el concepto de desarrollo a escala humana, que ubi-

ca al ser humano como centro y no como un objeto económico. Se establece una matriz de necesidades y de satisfactores, la cual integra necesidades de carácter axiológico (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad) y existenciales (ser, tener, hacer y estar). Dicha relación es, como afirma el autor, permanente y dinámica, lo cual genera una sinergia entre necesidades, satisfactores y bienes económicos. El desarrollo humano es algo que le compete a la sociedad actual, porque dentro del capitalismo no se tiene en cuenta este factor como un elemento decisivo de los procesos de producción de bienes y la generación de servicios (PNUD 2021). Se considera que el ser humano está diseñado para el sistema, cuando debería ser lo contrario (Díaz 2019, 57).

La agudización de la trata se debe en parte a un sistema que no crea suficientes elementos para contribuir al desarrollo de las personas, y genera situaciones de miseria, pobreza e injusticia social, que contribuyen a la explotación de unos seres humanos por otros. Hoy, más de 700 000 000 de personas en el mundo se encuentran en situación de pobreza extrema, lo cual significa que tienen dificultades para satisfacer sus necesidades más básicas, como el acceso al agua potable, la salud, la comida, la educación, entre otras (ONU s.f.). Esto puede llevar a un riesgo inminente de caer en redes de trata de personas. Entonces, ¿cómo desplegar estrategias de prevención frente a la trata en contextos de pobreza y miseria? Más aún, ¿cómo se articula la perspectiva de capacidades de las organizaciones que luchan contra la trata en este enfoque del desarrollo humano?

Se sabe que las organizaciones nacionales e internacionales han implementado propuestas para prevenir la trata de personas, en especial, dirigidas a niñas, niños y adolescentes. Esas

estrategias se concretan en acciones educativas o formativas, en desarrollos metodológicos, en la construcción de instrumentos de medición y de conceptos, en la incidencia en política pública y en la creación de rutas de atención, entre otros aspectos que les permitan actuar. Sus esfuerzos se concentran en hacer una lectura de las necesidades humanas para identificar estrategias de prevención e intervención. De esa manera, intentan contribuir a mejorar las condiciones locales y al bienestar de las personas víctimas o en riesgo de ser víctimas. Sin embargo, no logran concretar los satisfactores, ni tampoco cuentan con los recursos económicos para hacerlo. En ello recae el asunto de las capacidades organizacionales, así como la responsabilidad del Estado colombiano en garantizar las tres P.

Metodología

El enfoque de la investigación es mixto; se pretendió la integración sistemática de los métodos cuantitativo y cualitativo para obtener una “fotografía” completa del fenómeno (Hernández Sampieri 2011). En este caso, de la trata de niñas, niños y adolescentes. El tipo de investigación es descriptivo, porque se brinda un registro, un análisis y una interpretación de la naturaleza actual y la composición de los fenómenos de manera detallada, así como de la situación de las organizaciones nacionales e internacionales objeto de estudio. Entre las técnicas de investigación, se eligió la entrevista, desarrollada con organizaciones que luchan contra la trata de personas y la ESCNNA en la región de Bogotá. Se accedió a estas por la vinculación de la Fundación Universitaria Monserrate al Nodo Cundinamarca del Capítulo Colombia del Observatorio Latino-

américa de Trata y Tráfico (ObservaLaTrata). Para grabar las entrevistas en audio y/o video, se contó con un consentimiento informado, firmado de manera virtual por las organizaciones participantes.

Pese al interés de las organizaciones por prevenir la trata de personas, no fue sencillo el acceso a sus integrantes y a la información durante el desarrollo del proyecto de investigación. La invitación a las organizaciones se hizo extensiva a 15, por diferentes medios virtuales, sin obtener respuesta por parte de cinco. Una de las organizaciones públicas nacionales respondió que no brinda entrevistas y que cualquier información se puede solicitar por la vía de derechos de petición, es decir, manifestó la necesidad de desplegar la burocracia para activar sus canales de respuesta, que pueden tardar entre 15 y 20 días hábiles. Esta es una forma de relacionarse con el Estado colombiano, que revela barreras de acceso a la información y dificultades para articular la academia y la administración pública.

En total se llevaron a cabo nueve entrevistas con integrantes de organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, todas especializadas en el tema de investigación: trata de personas. Se trató de ocho organizaciones nacionales, de las cuales una era de carácter público, y una organización internacional. La Organización 1 es una entidad sin ánimo de lucro que busca soluciones a problemas como la trata de personas, la violación a los derechos humanos, el deterioro del ambiente y la inequidad de género. La Organización 2 es una iniciativa conformada por actores jóvenes y universitarios que se enfocan en la prevención de la trata, en especial de niños, niñas y adolescentes. La Organización 3 es un grupo de voluntarios, los cuales cuentan con un centro especializado en la atención a

niños y niñas en fragilidad social o víctimas de múltiples violencias, entre ellas, la trata.

La Organización 4 es una entidad que lucha contra la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes y recibe financiación de agencias internacionales. La Organización 5 es una red religiosa comprometida con la prevención y lucha contra la trata de personas. La Organización 6 es una iniciativa de una comunidad religiosa que trabaja en contextos educativos en niveles de primaria, en la formación y la toma de conciencia sobre el fenómeno. La Organización 7 es una oficina que trabaja en la erradicación y la prevención de la trata de personas, estableciendo espacios de protección para las víctimas, en especial los niños y las niñas. La Organización 8 es una entidad pública que implementa políticas públicas departamentales y municipales, al igual que programas de acompañamiento y atención integral a las víctimas. La Organización 9 es una oficina internacional que trabaja en la prevención de la trata de personas a través del diseño de políticas y estrategias que permitan atacar el problema desde la institucionalidad nacional.

En la aplicación de las entrevistas se pudo observar que la trata es un tema complejo de hablar, por lo que las personas entrevistadas fueron reservadas y hablaron lo necesario, sin entrar en detalles de casos identificados. Una persona, por ejemplo, mostró desconfianza para otorgar su consentimiento informado, insinuando que al grabar la conversación se posibilitará publicar y editar los videos y salir en redes sociales, escenarios de riesgo para quienes luchan contra la trata, pero a la vez el medio más usado en el marco de sus estrategias de prevención. En esta entrevista no se aceptó la grabación en video, argumentando problemas de seguridad.

De igual manera, se empleó la técnica de la encuesta, por medio de la creación de un formulario virtual que implementó una metodología específica para medir las capacidades de las organizaciones, denominada Índice de Capacidad Organizacional (ICO). Esta metodología es un instrumento diseñado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) colombiano, con el propósito de establecer la capacidad de gestión de las Organizaciones Comunitarias de los Programas de Paz y Desarrollo. Debido a los buenos resultados en la identificación de las debilidades y fortalezas de las organizaciones, el ICO ha sido ajustado por varias entidades públicas y privadas para ser aplicado en diferentes tipos de organizaciones (PNUD s.f., 3).

A efectos de la presente investigación, el ICO se ajustó de acuerdo con las características de las organizaciones en cuanto a funcionamiento, organización jerárquica, servicios prestados e impacto que generan en su territorio de influencia. El formulario fue enviado a las nueve organizaciones que participaron de las entrevistas, y cinco organizaciones nacionales lo respondieron. Estas organizaciones se caracterizan por tener injerencia en la ciudad de Bogotá y sus alrededores, donde trabajan principalmente en la prevención. Por tanto, los resultados se centran en solo una de las tres P del Protocolo de Palermo.

Resultados y discusión

Conocimiento de las organizaciones sobre fuentes de financiamiento de la trata

En términos generales, las organizaciones nacionales manifiestan desconocimiento de las fuentes de financiamiento de esta economía

ilegal (Semana 2015): “No hemos hecho un proceso tan centrado en lo económico, entonces ahí no tengo muchas herramientas que darles porque no ha sido nuestro fuerte” (entrevista 1, 29 de octubre de 2021). En otra de las respuestas se afirma que, “específicamente nosotros no hemos estado tan interesados quizás en ese tema, sino más en el tema de la dinámica social y de la dinámica cultural que hay alrededor de la ESCNNA, que termina justificando, naturalizando y normalizándola” (entrevista 5, 22 de octubre de 2021).

Pese al desconocimiento de las fuentes de financiación, la mayoría de las organizaciones nacionales coinciden en que son principalmente las vulnerabilidades económicas las que llevan a las víctimas a caer en las redes de la trata de personas. Desde un enfoque de infancia y adolescencia, en una de las entrevistas se menciona que la baja capacidad económica de las familias es un factor de riesgo.

Importante el tema del contexto económico porque es uno de los factores de riesgo para ser víctima de trata de personas. Para nadie es un secreto, yo creo que aquí es importante también observar ahora ese contexto que estamos teniendo y es como ese materialismo que se evidencia. Entonces, por ejemplo, lo que hemos analizado en las redes sociales, en estos *influencers*, *youtubers* que hacen videos de ropa, de dispositivos electrónicos... Todo esto hace que los niños, más que todo, como que digan “yo quiero esto, yo quiero esto, yo quiero”. Hacen lo que sea por estas cosas porque muchas veces los padres no se las pueden dar y ellos sí o sí lo tienen que tener para esa aceptación social (entrevista 7, 8 de octubre de 2021).

Las organizaciones reconocen las transformaciones durante 2020 y 2021 debido a la pandemia por COVID-19: “Las formas de capta-

ción han cambiado, a través de redes sociales hacen el ofrecimiento de algunas ofertas, incluso de establecer relaciones sentimentales con las víctimas para poder explotarlas” (entrevista 3, 25 de octubre de 2021).

La trata se cruza con el desplazamiento forzado y la migración internacional de personas provenientes del vecino país de Venezuela.

Se ha identificado desde Bogotá, gente que motiva o acciona la trata de personas a través del turismo y la situación que estamos viviendo de la migración interna y externa; interna, como la gente de algunas regiones de Colombia que sale por el conflicto armado y llegan a Bogotá o la migración externa venezolana (entrevista 6, 11 de octubre de 2021).

En contraste, la organización internacional entrevistada muestra la necesidad de ver la trata de personas como un “negocio ilícito”, pues ello permite tomar acciones encaminadas a desestimularla, y abordar la lucha contra ella a partir de sanciones económicas y de evitar el lavado de activos. Por ejemplo,

¿cómo hacer algún tipo de retención de las rentas criminales? Eso realmente en Colombia se ha explorado muy poco... De hecho, uno de los componentes del protocolo de Palermo es el incentivo a que no solamente se investigue y judicialice el tipo penal, sino que las acciones encaminadas deben ser mucho más fuertes en el tema de incautación de activos, para la reparación de las víctimas. Eso es algo que, no solo en Colombia, realmente en Latinoamérica está todavía muy incipiente (entrevista 8, 24 de noviembre de 2021).

Se hace necesario explorar los flujos ilícitos porque

hay organizaciones criminales que se están lucrando no solamente de la trata de per-

sonas, sino también de otras actividades ilícitas y que, cuando no se tocan esas ganancias que dejan las actividades criminales, realmente no hay un desincentivo para dejar de realizarlas, porque finalmente las personas son detenidas y generalmente se detienen los eslabones más débiles de la cadena, pero las ganancias no se tocan. Entonces, listo, pagas 20 años de cárcel, pero el dinero que has hecho a través de la explotación de las personas está intacto. Sería algo fundamental, que se debería trabajar mucho más fuerte para combatir el delito (entrevista 8, 24 de noviembre de 2021).

Riesgos de niñas, niños y adolescentes frente a la trata y la ESCNNA

De acuerdo con la campaña colombiana #EsoEsCuento, evitar la trata de personas no es una tarea sencilla, “ya que las redes dedicadas a esta actividad ilegal son demasiadas, se desplazan constantemente y cambian sus métodos de captación” (Eso es cuento 2021). Para identificar posibles casos de trata de personas se invita a 1) hacer un buen uso de Internet; 2) viajar con precaución; 3) construir redes de apoyo; 4) verificar las ofertas laborales; 5) mantenerse informado sobre la trata de personas y 6) denunciar.

Sin lugar a dudas, Bogotá es la ciudad con uno de los mayores riesgos de trata de personas y ESCNNA. Aún más si se habla de NNA, dado que son ellos los objetivos más preciados de este mercado. Sobre esto, en Colombia es legal el libre ejercicio de la prostitución. Sin embargo, el Código Penal tipifica como un delito cualquier conducta que facilite a un menor de edad el acceso a este mercado y que le induzca al mismo, lo que agudiza la fragilidad del tema de los NNA con la trata de personas. De la mano a lo anterior, las zonas donde virtualmente hablando es más alta la tasa de trata de per-

sonas y el nivel de riesgo de ESCNNA son las de tolerancia, entre las localidades de la capital (...) y las zonas y/o bares de tolerancia en los municipios cercanos (entrevista 9, 11 de noviembre de 2021).

En contraste, otra organización considera que, si bien

hay una zona de alto impacto para la prostitución, en todas las localidades [de Bogotá] hay lugares para ejercer la prostitución (...) en materia de trata de personas, se mezclan las víctimas con personas que están ejerciendo la prostitución y se vuelve un poco más difícil identificar a las víctimas de trata (entrevista 3, 25 de octubre de 2021).

A continuación, se presentan los riesgos identificados por las organizaciones nacionales e internacionales entrevistadas, que cuestionan los contextos en que se mercantilizan los cuerpos de NNA, tanto en la ciudad de Bogotá como en los municipios que circundan la capital (tabla 1). Los riesgos señalan una mayor probabilidad sufrir un daño frente a la trata de personas (Forero y Rodríguez 2018).

Frente al desconocimiento de asuntos económicos y financieros, en torno a la trata de personas, se planteó la importancia de conectar los saberes investigativos con las acciones de política pública, dentro de los procesos de las Universidades y sus grupos de investigación:

Realmente no hay mucho escrito frente a lo que es la trata de personas en Colombia. Entonces, eso genera conocimiento y ese conocimiento se puede aplicar a acciones concretas. ¿Dónde hay un vacío? En las instituciones de educación superior. Deben tratar de trasladar ese conocimiento que se genera desde la academia a los comités. Mu-

Tabla 1. Riesgos identificados por las organizaciones entrevistadas

Entorno	Riesgos
En entornos familiares	Se reconoce, en la cadena de captación, la posibilidad de que sean familiares y personas cercanas a NNA quienes les tratan y explotan sexualmente. Se mencionan casos en que padres y padrastros son quienes piden a menores de edad que lleven recursos económicos al hogar, presionando a que “vendan el cuerpo”. En algunos hogares se observa hacinamiento, abuso sexual y violencia intrafamiliar, que son factores de riesgo para que NNA busquen alejarse de dinámicas familiares violentas.
En entornos educativos	Se identifica la cercanía de ciertas instituciones educativas a zonas rosas o prostíbulos, así como contextos de microtráfico de drogas alrededor de los colegios. Sin embargo, esto ha cambiado con la pandemia, que ha hecho más presentes los riesgos del uso de Internet. Una de las organizaciones nacionales está conformada por estudiantes de diferentes instituciones de educación superior. En alianza con otras organizaciones, han creado diferentes acciones para prevenir la trata y ESCNNA en Colombia. Aunque no cuentan con suficientes recursos económicos, han logrado importantes reconocimientos a través de iniciativas atractivas para los jóvenes. Esto les ha permitido crecer como red y avanzar conjuntamente en los procesos.
En entornos comunitarios	Se menciona principalmente la situación de la migración venezolana en el barrio Santa Fe (zona de tolerancia) en Bogotá. Se identifica falsedad en la documentación de niñas menores de 18 años, a quienes se les otorgan documentos como si fueran mayores de edad para el ejercicio del trabajo sexual. Se identifica también una posible connivencia entre la Policía y las redes ilegales de explotación sexual. Denuncian que, en los operativos, denominados “redadas”, se advierte días antes para que se cumpla con los requisitos o escondan a las víctimas. Luego del operativo, todo sigue igual. También se mencionan localidades de Bogotá, con actores armados que tienen control territorial y económico, donde explotan a mujeres adultas y niñas.
En redes sociales	En uno de los municipios (Mosquera, Cundinamarca) se identifican delitos cibernéticos, asociados con <i>grooming</i> , <i>ciberbullying</i> y <i>sexting</i> . Sin embargo, se menciona que oficialmente no se reconocen casos de trata de personas ni de ESCNNA. Los principales riesgos se asocian con el uso de Internet, que se ha incrementado durante la pandemia por COVID-19. Entre los sitios de ingreso de niñas, niños y adolescentes están las redes sociales, que se usan sin la supervisión de personas adultas. Se les engaña o se les envían ofertas de obtención de dinero, que responden a intereses de compra de celulares de alta gama, consolas de videojuegos, videojuegos, ropa y zapatos de ciertas marcas.

Fuente: elaboración propia.

chas veces la academia genera documentos, artículos, investigaciones muy interesantes, pero nunca bajan hasta los comités, lo que hace que, de alguna manera, se pierda ese conocimiento. Cualquier investigación que se realice es muy importante, es muy valio-

sa, siempre y cuando se logre enlazar con el quehacer de los comités territoriales y no se quede solamente como un documento que se construye desde la academia y que no sale de la academia (entrevista 8, 24 de noviembre de 2021).

La mayoría de las organizaciones nacionales manifestaron la dificultad de mantener sus estrategias de prevención, debido a la falta de recursos para financiarse. Ello muestra también la falta de cooperación para el desarrollo en la lucha contra flujos económicos ilegales como la trata de personas. Finalmente, según las organizaciones entrevistadas, es desalentador ver cómo algunas instituciones públicas se apoyan en iniciativas de las organizaciones para desarrollar campañas de visibilización de la trata, algunas veces con pocos recursos. En ocasiones, solo se implementan acciones y campañas por cumplir requisitos de un plan de gobierno.

Principales estrategias de prevención de la trata desde las organizaciones

Las estrategias de prevención de la trata de personas que desarrollan las organizaciones nacionales e internacional participantes en esta investigación se enmarcan en jornadas de sensibilización, campañas de visibilización, capacitación y asesoría frente al delito. La primera estrategia de prevención que se identificó fue la participación de las organizaciones en el Observatorio Latinoamericano de Trata y Tráfico (ObservaTrata), donde se articulan diferentes campañas, eventos y actividades por medio de los nodos de trabajo en Colombia. La segunda es la creación de metodologías dirigidas principalmente a niñas, niños, adolescentes y jóvenes, por medio de talleres, cartillas y demás herramientas. La tercera es la sensibilización frente a la trata y su visibilización como delito en diferentes escenarios públicos y privados, aunque directamente no tengan que ver con esta.

Por último, una de las mayores quejas de las organizaciones en las entrevistas fue la falta

de articulación con el Estado y sus instituciones, así como en las diversas acciones que permitan garantizar la protección a las víctimas y la persecución del delito. Desde la distancia que generan los procesos institucionales, se hizo una crítica a la manipulación y el uso estratégico del trabajo de prevención realizado por las organizaciones, para la presentación de informes de actividades, sobre todo en el marco del día internacional contra la trata de personas (31 de julio). En esa fecha se despliegan amplios recursos, con los que no se cuenta el resto del año. En ocasiones, los funcionarios públicos se desconectan de las estrategias de articulación entre diferentes sectores.

De acuerdo con ACNUR (2021),

los esfuerzos para abordar la trata de personas exigen un enfoque de múltiples organismos, que implica una estrecha coordinación entre los organismos gubernamentales pertinentes y las organizaciones internacionales y nacionales en un amplio espectro de actividades que abarcan la justicia penal, el compromiso judicial, los derechos humanos y el desarrollo.

La entidad responsable de la política pública contra la trata de personas en Colombia es el Ministerio del Interior. Para la ciudad de Bogotá, es la Secretaría de Gobierno. Sin embargo, en las Alcaldías de los municipios que circundan la capital, la agenda contra la trata no cuenta con una entidad responsable. En algunos casos, es administrada por la Gobernación de Cundinamarca, es decir, no hay un funcionario a cargo de la agenda de política pública para cada municipio (entrevista 4, 3 de noviembre de 2021).

Tabla 2. Resultados Matriz ICO

#	Pregunta	Respuesta
1	¿Cuál es la misión de la organización?	El 100 % de las organizaciones manifiesta que el 100 % de su misión está enfocada a la prevención.
2	¿Cómo se encuentra su estructura organizacional?	El 60 % de las organizaciones presenta menos del 40 % de los niveles organizacionales reseñados. El 20 % presenta entre el 40 % y el 60 % de los niveles organizacionales reseñados. El 20 % presenta más del 60 % de los niveles organizacionales reseñados.
3	Características de los cargos de la junta o consejo directivo	El 80 % de las organizaciones manifiesta que entre el 30 % y el 60 % de los directivos cuentan con experiencia previa en la dirección de otras organizaciones. El 20 % manifiesta que menos del 30 % de los directivos cuentan con experiencia previa en la dirección de otras organizaciones. Ninguna organización manifiesta que más del 60 % de los directivos cuentan con experiencia previa en la dirección de otras organizaciones.
4	Procesos de formación y / o capacitación interna/ externa	El 60 % de las organizaciones manifiesta que el 60 % del personal interno ha sido capacitado por la organización. El 40 % dice que entre el 30 % y el 60 % del personal interno ha sido capacitado por la organización.
5	¿La Organización cuenta con un plan estratégico?	El 80 % de las organizaciones manifiesta tener un plan estratégico. El 20 % indica que no tiene un plan estratégico.
6	Dentro de las estrategias planteadas, ¿a cuál de las siguientes le apunta su organización?	El 40 % de las organizaciones indica que sus estrategias apuntan a la promoción y el apoyo a la igualdad de género. El 40 % indica que sus estrategias apuntan a la investigación. El 20 % de las organizaciones indican que sus estrategias apuntan a la inclusión social.
7	¿Con qué y con cuántos tipos de redes se encuentra conectada la organización?	40 % de las organizaciones están conectadas en red con estructuras extracontinentales; 20 %, con estructuras continentales; 20 %, con estructuras regionales y 20 %, con más de cuatro estructuras nacionales.
8	¿La organización ha participado o participa en procesos sociales, políticos o económicos en el territorio de influencia?	El 80 % de las organizaciones ha participado en dos a cinco procesos sociales, políticos o económicos en el territorio de influencia (región de Bogotá). El 20 % de las organizaciones ha participado en menos de dos procesos.
9	¿Cómo es la relación de la organización con el Gobierno nacional?	El 40 % de las organizaciones manifiesta que no existen relaciones informales ni periódicas con el Gobierno nacional. El 20 % manifiesta que tiene relaciones contractuales con el Gobierno local para la prestación de servicios. El 20 % manifiesta que existe un intercambio periódico de información. El 20 % manifiesta que existe un acuerdo con el Gobierno local para el apoyo a sus iniciativas, planes, servicios, formación, etc.
10	¿Quiénes se benefician de la implementación de los servicios de la organización?	Población en desventaja, comunidades locales, colegios, ONG y asociaciones, sector público, Gobierno nacional, Gobierno local y otras instituciones públicas.
11	¿Cuál de los siguientes medios de comunicación utiliza la organización?	El 100 % de las organizaciones manifiesta que el principal medio de comunicación utilizado son las redes sociales.

Fuente: elaboración propia.

Características y capacidades de las organizaciones que luchan contra la trata de personas y la ESCNNA

Las capacidades de las organizaciones se evaluaron a partir de la metodología ICO, con siete áreas: servicios ofrecidos en cuanto a las tres P (prevención, protección y persecución), estructura organizacional, recursos humanos, direccionamiento estratégico, redes y procesos, beneficiarios y comunicaciones.

La tabla 2 recoge los resultados de la encuesta realizada a las cinco organizaciones.

Conclusiones

El trabajo de las organizaciones participantes en la investigación está concentrado en la ciudad de Bogotá, sin otorgar mucha relevancia a lo que ocurre en los municipios aledaños, pertenecientes al departamento de Cundinamarca. Durante el trabajo de campo solo se logró una entrevista con una organización pública, en la que se manifestó una clara ruptura con las políticas públicas planeadas desde la capital, y el énfasis en no confundir Bogotá con Cundinamarca. Por tanto, no hay una lectura del territorio como región de Bogotá. También se observó que, para el departamento de Cundinamarca, no se han desarrollado acciones visibles que articulen los diferentes municipios. Es necesario continuar los intentos por dar cuenta de lo que ocurre en los municipios cercanos a la capital, integrando una mirada urbana y rural de las modalidades de explotación de la trata de personas.

A partir de las entrevistas, se evidenció que las organizaciones nacionales no han tenido un acercamiento al ámbito económico, en relación con las fuentes de ingreso y las formas

de pago de la trata de personas. Por tanto, no se han planteado estrategias de prevención del delito dirigidas al sector privado. Considerando el desconocimiento de las organizaciones nacionales frente a la materia, y la debilidad en toda la región de América Latina anunciada por la organización internacional entrevistada, será necesario articular esfuerzos interdisciplinarios. Las ciencias económicas necesitan considerar asuntos como el lavado de activos, las sanciones económicas a estructuras criminales y la responsabilidad de las empresas frente a cualquier forma de explotación que se acepte, tolere o reproduzca.

Otro aspecto relativo a las dificultades de contacto y acceso a la información de las organizaciones es el miedo permanente a trabajar este delito. Ello indica que la trata también afecta a las personas que buscan detenerla, y que se requieren mayores relaciones de confianza para conversar sobre el tema, así como capacitación a los equipos, quienes pueden enfrentar problemas de salud mental al atender el fenómeno. Así, aterrizar la prevención del delito de trata de personas en NNA deja un camino abierto para pensar en los tipos de explotación de personas mayores de 18 años, que, en contextos industriales y agrícolas, puede conllevar otras formas de explotación, tales como la laboral o los trabajos forzosos, la servidumbre e incluso al tráfico de órganos. Esas modalidades pueden estar inmersas en dinámicas económicas como las zonas francas que proveen al país.

La trata de personas no ha sido abordada de manera profunda como economía criminal. Por un lado, los enfoques de prevención se han centrado en la sensibilización y la visibilización del fenómeno, mientras que, por otro lado, la persecución a estructuras criminales sigue pendiente. La principal crítica es

que la judicialización, por ahora, deja como responsables a los eslabones más bajos de la cadena en las redes ilegales. De igual manera, la persecución judicial no incluye la incautación o expropiación de bienes conseguidos ilegalmente, por lo que la protección a las víctimas se ve afectada de manera considerable, al no contar con recursos económicos que las reparen y garanticen su calidad de vida.

El trabajo con NNA requiere una alta especialización, aspecto con el que no cuentan todas las organizaciones cuando se trabaja ESCNNA o trata. El abordaje desde una óptica económica aún no se afianza en las investigaciones académicas y judiciales, bajo el argumento de las dificultades para calcular las ganancias. Entre los actores relevantes que son dejados a un lado a consecuencia de lo anterior, se encuentran, por ejemplo, empresas del sector privado, sobre todo pequeñas y medianas, que desconocen los riesgos frente a la trata de personas (Unimonserrate 2021). Si bien la mayoría de las causas se relacionan con la vulnerabilidad económica, hay un amplio desconocimiento sobre las dinámicas de las redes ilegales por parte de las organizaciones que enfrentan la trata, lo que lleva a que sus capacidades disminuyan, al no contar con información suficiente y, por tanto, con estrategias adecuadas.

Las organizaciones necesitan ir más allá de la prevención, dado que esta se puede convertir en prácticas meramente pedagógicas, y dejar de lado a las víctimas y la protección que deberían recibir. De acuerdo con la estructura organizacional, los resultados mostraron que el problema obedece a la falta de información para conformar organizaciones de este tipo, y en algunos casos, a la falta de experiencia en su dirección.

Si bien el 40 % de las organizaciones manifestaron que, dentro de sus estrategias,

se apunta a la investigación, la promoción y el apoyo a la igualdad de género, solo el 20 % apunta a la inclusión social. Situaciones como la pobreza, la exclusión social y la falta de oportunidades y recursos se convierten en una limitante para las víctimas, que impide su participación en la vida económica, social y política, y que tengan un nivel de vida adecuado. Por tanto, se requieren estrategias que incorporen la superación de las causas y los factores económicos de riesgo.

La mayoría de las organizaciones no han contado con apoyo del Gobierno nacional, y reconocen su aparición para fechas específicas, bajo lógicas interesadas y manipuladoras. Se hace necesaria una articulación en el marco de políticas públicas para la prevención y atención de este delito. Los recursos financieros otorgados a las organizaciones son limitados. En las entrevistas, preferían no mencionar el tema, por lo cual no se tiene evidencia concluyente al respecto.

Incluso con limitaciones en su funcionamiento y accionar, el trabajo de estas organizaciones se convierte en una fuente principal de detección y pedagogía en los territorios de influencia, a los que muchas veces no llega el Estado colombiano. Resulta claro que debe existir un trabajo mancomunado entre ambos, en el cual las organizaciones incorporen el factor económico como área de investigación. Conocer cuánto representa el fenómeno y qué implicaciones tiene en las finanzas y la economía del país permitiría elaborar una política pública para combatir la trata de personas mucho más eficaz, eficiente y, por supuesto, incluyente.

Bibliografía

- ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2021. “Trata de personas”, <https://bit.ly/39a4Est>
- Correa, Eugenia. 2000. “La teoría general de François Perroux”. *Revista de Ciencias Económicas*, 1090-1098. <https://bit.ly/3xSuT12>
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística). 2018. “Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018”, <https://bit.ly/3xXIXGF>
- Derechos de la Infancia. 2001. “Compromiso global de Yokohama”, <https://bit.ly/3Mw7Yfs>
- Departamento de Estado de los Estados Unidos. 2021. “Trafficking in Persons Report”, <https://bit.ly/3Lg91R7>
- Díaz, Paula. 2019. “Desarrollo a escala humana y economía del bien común: estudio de caso en Fincomercio”. *Revista hojas y hablas* 18: 54-67. doi.org/10.29151/hojasyhablas.n18a4
- Eso Es Cuento. 2021. “Acciones para evitar ser víctima de trata”, <https://bit.ly/38lMJ1A>
- Forero, Nathalia, y Carolina Rodríguez. 2018. *Imaginario y prácticas frente a la trata de personas en la Triple Frontera Amazónica*. Bogotá: Red Defensores de Vidas.
- Hernández Sampieri, Roberto, 2011. “Roberto Hernández Sampieri visitó la UNED”, <https://bit.ly/3EJnzGi>
- Iniseg. 2021. “Tráfico y trata de personas: lucrativos negocios de la economía sumergida”, <https://bit.ly/38j1VN0>
- La República. 2021. “Bogotá y Cundinamarca responden por más de la tercera parte de la riqueza”. 22 de febrero. <https://bit.ly/3EMDyDp>
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hopenhayn. 1998. *Desarrollo a escala humana*. Uruguay: Editorial Nordan-Comunidad.
- Meneses, Carmen. 2019. “¿Por qué se identifican tan pocas víctimas de trata de seres humanos?”. *Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, 107: 1-23. doi.org/10.14422/icade.i107.y2019.001
- Ministerio del Interior. 2021. “Protocolo de Palermo”, <https://bit.ly/3k93QGy>
- Ministerio Público de la Defensa República de Argentina. 2021. “Declaración de Estocolmo 1996”, <https://bit.ly/3k9B5tx>
- ONU (Organización de Naciones Unidas). 2021. “Se triplica el número de niños y niñas entre las víctimas de trata de personas a nivel mundial”. 2 de febrero. <https://bit.ly/3vGMtSQ>
- ONU (Organización de Naciones Unidas). S.F. “Objetivos de desarrollo sostenible”, <https://bit.ly/3rNcyi8>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2005. “Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, 2005”, <https://bit.ly/38j3B9g>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2021. “Declaración de Río de Janeiro 2008”, <https://bit.ly/3KdYo4I>
- OXFAM. 2015. “Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe”, <https://bit.ly/3NGKrtl>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). s.f. “Guía de aplicación y análisis del índice de capacidad organizacional a las agencias del desarrollo económico local”, <https://bit.ly/36LoLMX>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2022. “Informe Na-

- cional de desarrollo humano. Guatemala”, <https://bit.ly/3xSCufN>
- Rubin, Gayle, 1986. “El tráfico de mujeres: notas sobre la “economía política” del sexo”. *Revista Nueva Antropología* VIII (30): 95-145.
- Semana. 2015. “La trata de personas, un oscuro negocio que mueve cifras millonarias en el mundo”. 18 de agosto. <https://bit.ly/3MMIIDF>
- Semana. 2020. “Bloqueo Financiero a la Trata de personas”. 10 de marzo. <https://bit.ly/3MqCwzK>
- Shelley, Louise, 2003. “Trafficking in Women: The business model approach”. *The Brown Journal of world affairs* X: 119-131. <https://bit.ly/3rPweSy>
- Shelley, Louise. 2010. *Human trafficking: A global perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taüchina, Ünägükü, Nathalia Forero y Carolina Rodríguez, 2021. “Üyeane maügü: cuerpos femeninos en frontera, territorios de explotación en la Amazonía”. *Revista Nómadas* 54: 119-133. doi.org/10.30578/nomadas.n54a7
- Unimonserrate. 2021. “Conversatorio, El mercado de la trata: una mirada desde la empresa y la sociedad”, <https://bit.ly/3MvZXru>
- UNODC (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2020. “Global Report on Trafficking in Persons”, <https://bit.ly/3OBP8Wr>

Agradecimientos

Artículo resultado del proyecto de investigación *Capacidades de las organizaciones nacionales e internacionales en torno al fenómeno de la Trata con fines de explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes en Bogotá – Región*, patrocinado por la Fundación Universitaria Monserrate, en el que han participado docentes y estudiantes de las Escuelas de Ciencias Humanas y Sociales, y Ciencias Administrativas y Económicas. Agradecemos especialmente a Francisco Javier Patiño Prieto, Elberth Rincón Perilla, Jennifer Espitia Rocha, Paula Sofía Martínez Pinzón, Jhon Sebastián Peña Calamba, Yolanda Mata Gutiérrez, Brenda Ochoa Navarro y Sandra Karina Orjuela Lache.

La defensa como herramienta de acople: el caso de Argentina frente a Estados Unidos (2015-2019)

Defense as a Bandwagoning Tool: The Case of Argentina Against the United States (2015-2019)

Ezequiel Magnani¹

Recibido: 1 de diciembre de 2021

Aceptado: 16 de marzo de 2022

Publicado: 31 de mayo de 2022

Resumen

Los estudios sobre la defensa nacional en Argentina hasta el momento no han incluido en su agenda los aportes de la “escuela de la autonomía”. Considerando que dicha tradición plantea distintas formas que tienen los Estados de vincularse con Estados Unidos (acople/resistencia) y que la defensa es un ámbito gubernamental que incide en dicha vinculación, el presente artículo tiene un doble objetivo: dar cuenta teóricamente de la forma en la que la política de defensa puede contribuir a una estrategia de acople hacia Estados Unidos, e ilustrar empíricamente dicha relación teórica, a partir del análisis de la política de defensa argentina. Se utiliza una metodología cualitativa, tomando como estudio de caso la política de defensa que llevó adelante Argentina durante el período 2015-2019. Se toma como referencia empírica a tres áreas propias de la defensa nacional: la definición de amenazas, la defensa como herramienta de posicionamiento internacional y la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares. Se concluye que el estudio de la política de defensa argentina (2015-2019) permite afirmar que la defensa nacional puede ser utilizada como una herramienta de acople hacia los Estados Unidos.

Palabras clave: acople; Argentina; autonomía; defensa; Relaciones Internacionales

Abstract

Studies on national defense in Argentina have not addressed the contributions of the “escuela de la autonomía”. Considering that this theoretical tradition proposes different ways in which States can enable links with the United States (bandwagon/resistance) and that defense policy is a governmental area that affects that relationship, the article has a double objective: to inquire theoretically about the way in which defense policy can contribute to a bandwagon strategy towards the United States and to illustrate empirically this theoretical relationship from the analysis of the Argentine defense policy. A qualitative methodology is used, taking as a case study the defense policy carried out by Argentina during the period 2015-2019 and taking three areas of national defense as an empirical reference: the definition of threats, defense as an international positioning tool, and the way in which military capabilities are acquired. It is concluded that the study of the Argentine defense policy (2015-2019) indicates that national defense can be used as a bandwagoning tool towards the United States.

Keywords: Argentina; autonomy; bandwagon; defense; International Relations

¹ Universidad Torcuato Di Tella, Argentina, Ezequielmagnani11@gmail.com,

 orcid.org/0000-0002-6099-9325

Introducción

El problema de la autonomía en las Relaciones Internacionales es tratado tradicionalmente por la literatura especializada como un tema vinculado estrictamente a la política exterior. La autonomía es colocada como una práctica y como un objetivo de esta última. Es decir, constituye tanto una forma de insertarse y de actuar en el sistema internacional (Russell y Tokatlián 2013; Tickner 2014) como una instancia a la cual los Estados periféricos deben aspirar para poder desempeñarse con la menor cantidad de condicionamientos externos posibles (Puig 1980; Jaguaribe 1979).

Los estudios sobre defensa nacional en Argentina han quedado relegados de esos debates. La política exterior y las estrategias de inserción internacional constituyen los únicos campos dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales que han realizado aportes a la cuestión de la autonomía. La literatura argentina que estudia los temas de defensa nacional se ha orientado a analizar las relaciones cívico-militares (Fontana 1984; Battagliano 1999; López 2001; Battagliano 2010; Diamint 2008; Saín 2010; Derghougassian 2012), los aportes de la defensa nacional a la política exterior (Tokatlián y Russell 1998; Eissa 2013; 2017; 2018; Busso y Barreto 2020; Magnani y Altieri 2020), el diseño estratégico de la política de defensa (Anzelini y Poczynok 2014; Anzelini, Poczynok y Zacarías 2017) y el carácter estratégico de la política de defensa (Saín 2003; Magnani 2021). Hasta el momento, no se ha analizado la forma en la que la política de defensa puede ser abordada desde la escuela de la autonomía.

Por tanto, el presente artículo busca dar los primeros pasos en un terreno no explorado por la literatura. Tiene como objetivo

general indagar la vinculación entre la política de defensa y el concepto de autonomía a partir del análisis de la política de defensa argentina durante el período 2015-2019. El argumento se coloca sobre la vertiente de los estudios que indican que, para aumentar sus niveles de autonomía, un Estado debe acoplar su conducta a los intereses de Estados Unidos de América (EUA) (Drekonja 1986; Escudé 1995; Schenoni y Escudé 2016). Se sostiene que la política de defensa puede ser utilizada como herramienta de un Estado para acoplarse a los intereses estadounidenses. Asimismo, el objetivo específico está orientado a ilustrar empíricamente cómo la política de defensa de la administración Macri fue utilizada para plegarse a los intereses de EUA. Se destacan tres mecanismos trabajados por la literatura sobre defensa, mediante los cuales ocurrió el acople en este ámbito: (1) la definición de amenazas, (2) la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento en el ámbito internacional y (3) la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares.

La investigación tiene un abordaje cualitativo y utiliza como método el estudio de caso. Se usan técnicas vinculadas al análisis de documentos oficiales, la recolección y sistematización de información oficial y un rastreo de procesos para ilustrar cómo los cambios en la política de defensa coadyuvaron a Argentina a plegarse a EUA.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se realiza una revisión de la literatura vinculada a la llamada “escuela de la autonomía” y de los estudios de defensa en Argentina. Luego de mostrar que la forma en la que los Estados se vinculan con EUA constituye una preocupación teórica central para el concepto de autonomía, se sostiene que ambas líneas de investigación

tienen un punto de contacto en la medida en que es posible analizar la política de defensa de un Estado sobre la base de cómo esta se lleva a cabo con la intención de relacionarse con EUA. En la segunda sección se desarrolla el caso empírico, vinculado al análisis de la política de defensa argentina 2015-2019, centran-do la atención en la forma en que dicha política contribuyó a acoplarse al país hegemón. El artículo concluye detallando los resultados empíricos que sugieren que es posible analizar la política de defensa a la luz de la autonomía.

Los debates sobre la autonomía y los estudios de defensa en Argentina

La literatura denominada “escuela de la autonomía” marcó un quiebre en el campo vinculado a los estudios sobre las políticas exteriores latinoamericanas en el siglo XX (Simonoff 2012). Se caracterizó por ser la corriente que, mediante un concepto acuñado por académicos latinoamericanos y vinculado a las Relaciones Internacionales, centró su análisis en la distribución de poder en el escenario mundial, y en las posibilidades de inserción internacional de los Estados de la región, considerando sus especificidades y posición relativa en el sistema. En tal sentido, la escuela de la autonomía realizó un importante aporte a la literatura de política exterior, desde los estudios latinoamericanos, introduciendo categorías conceptuales nuevas y vinculadas a las particularidades y necesidades propias de los países de la región.

El término “autonomía” constituyó el eje central de estos estudios. A partir de él, diversos autores analizaron los objetivos y las estrategias de política exterior que llevaron y debían llevar

adelante los Estados latinoamericanos (Jaguari-be 1979; Puig 1980). En otras palabras, el concepto no solo fue utilizado para realizar estudios sobre políticas exteriores pasadas, sino que también fue importante por su carácter normativo, orientado al diseño de estrategias de inserción internacional. También constituyó una pieza fundamental para establecer lineamientos de inserción internacional que se fundamenten en la necesidad de aumentar los niveles de autonomía del país, restringiendo el poder y la influencia de las potencias (Puig 1972).

En la actualidad, los debates están ligados a la manera en la que los Estados se relacionan con EUA, con el objetivo de aumentar sus respectivos niveles de autonomía, entendida como “la capacidad y disposición del estado para tomar decisiones basadas en necesidades y objetivos propios sin interferencias ni constreñimientos del exterior y para controlar los efectos de procesos o acontecimientos que se producen más allá de sus fronteras” (Russell y Tokatlián 2010, 107). El debate presenta dos posturas contrapuestas relativas a la vinculación con la potencia hegemónica. La primera indica que, para aumentar los niveles de autonomía, es necesaria “la restricción del poder de las grandes potencias, particularmente de Estados Unidos” (Russell y Tokatlián 2013, 161). En esta línea, se trata de “defender la soberanía nacional y el desarrollo, controlando las actividades de los actores transnacionales, fomentando la capacidad internacional de negociación y sosteniendo los intereses vis-à-vis con los actores más fuertes del sistema internacional” (Tickner 2014, 80).² Asimismo, Russell y Tokatlián (2013) establecen que la

2 “Autonomy constitutes an instrument for defending national sovereignty and development, controlling the activities of transnational actors, enhancing international negotiating capacities, and upholding interests vis-à-vis stronger actors within the international system” (Tickner 2014, 80).

conducta de los Estados que buscan aumentar sus niveles de autonomía resistiendo el poder de EUA se caracteriza por ofrecer cuatro opciones estratégicas: el balance blando, la unidad colectiva, la diversificación y el repliegue. Esta última, en particular, es relevante para la defensa nacional en la medida que “refiere a la resistencia que tiene un Estado a asumir compromisos de carácter militar vinculados a los objetivos de las grandes potencias en asuntos de seguridad que son ajenos a los propios intereses nacionales” (Russell y Tokatlián 2013, 162; Schroeder 1994). En otras palabras, una conducta de repliegue implica que el Estado no va a asumir como propios los intereses en materia de defensa nacional de la potencia hegemónica.

Por su parte, la segunda perspectiva plantea que, para aumentar sus niveles de autonomía, los Estados deben acoplarse a los EUA y evitar la confrontación con dicha potencia. Russell y Tokatlián definen esa posición como aquiescente y orientada a buscar el “apoyo de Estados Unidos para obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida por la deferencia; construir un marco de convivencia estable con Washington confiando en su autorrestricción; y contar con su protección para sostener la coalición en el poder” (Russell y Tokatlián 2013, 162). La principal opción estratégica de esa lógica es acoplarse al Estado poderoso, asumir sus intereses como propios y evitar acciones de política exterior que puedan dañar la relación con dicho actor.

El mayor exponente de esa interpretación del concepto de autonomía es Carlos Escudé. El autor, con el objetivo de redefinirla, establece que debe ser entendida “como libertad de acción o decisión” (Escudé 1992, 114) y que “debe redefinirse en términos de los costos relativos a ejercer esa libertad de decisión y acción que un Estado mediano, aún el más depen-

diente, casi siempre tiene” (Escudé 1992, 114). En otras palabras, “la autonomía debe definirse en términos de los costos de usar la libertad de elección o de maniobra que cualquier Estado mediano tiene en forma casi ilimitada” (Escudé 1995, 211). De ello se desprende que un Estado que quiere aumentar sus niveles de autonomía debe mantener relaciones no conflictivas con los grandes poderes, sobre todo EUA, con la intención de no afrontar costos demasiado altos a la hora de ejercer su libertad de acción en política internacional. En sintonía con la nueva interpretación del término, Drekonja (1993, 21) marca que “el futuro de Latinoamérica (...) solo puede imaginarse al lado de Estados Unidos”. En función de ese razonamiento, Russell y Tokatlián (2010) plantean que Escudé propone la estrategia de acople hacia EUA.

En resumen, el debate contemporáneo sobre el término “autonomía” sugiere dos formas diferentes de vincularse con EUA si el objetivo es aumentar los niveles de autonomía del Estado. La primera busca restringir el poder de la potencia hegemónica, mientras que la segunda busca acoplarse a sus intereses y evitar la confrontación.

Los estudios de defensa vistos a la luz de la autonomía

Los estudios sobre defensa nacional en Argentina han escapado de los análisis vinculados a la autonomía para concentrarse en las relaciones cívico-militares, el rol de la defensa como área complementaria de la política exterior y el planeamiento estratégico. Esta literatura rara vez³ recoge aportes vinculados a la auto-

3 Si consideramos la definición de la opción estratégica vinculada al “repliegue”, introducida por Russell y Tokatlián (2013), es posible ver que las cuestiones relacionadas con

nomía, lo cual da como resultado la separación clara de ambas agendas de investigación. Si bien ello no quiere decir que, en el plano teórico, estaban aisladas por completo, hasta el surgimiento de nuevas líneas de investigación dentro del campo de la defensa nacional era difícil pensar en una vinculación conceptual entre ambos enfoques. Esto se debe a la dificultad de compatibilizar los objetivos normativos y explicativos relacionados con la política exterior y la vinculación de los Estados medios al plano internacional, propios de la agenda de la escuela de la autonomía, con la orientación sociológica y política que caracterizó a los estudios de defensa hasta finales del siglo XX (Ramos 2015).

No obstante, es posible analizar la manera en la que la defensa nacional es utilizada como herramienta para acoplarse a los intereses de EUA a partir de tres componentes centrales de la política de defensa, trabajados por esta literatura en Argentina: (1) la definición de amenazas, (2) la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento en el ámbito internacional y (3) la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares.

Las principales contribuciones de los estudios sobre defensa nacional en Argentina en lo que refiere a (1) la definición de amenazas y (3) la adquisición de capacidades militares se han realizado desde la línea de investigación reciente que hace hincapié en la dimensión estratégica de la política de defensa. El primer autor que se refirió a la vertiente estratégica fue Marcelo Saín (2003, 234), quien estableció un marco al referirse a esta como “las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico, decididas e implemen-

la seguridad internacional y los intereses del Estado están incluidas en los aspectos centrales de la lógica de inserción internacional ligada a la autonomía.

tadas por el gobierno nacional y destinadas a prevenir o enfrentar (...) agresiones estatales de origen externo (...) y que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas”. Los primeros aportes a la conceptualización de la vertiente estratégica de la política de defensa fueron complementados por los trabajos de Anzelini y Poczynok (2014),⁴ quienes indagaron en términos conceptuales y empíricos sobre el Ciclo de Planeamiento de Defensa Nacional (CPDN) en el país.⁵ Sobre todo, la toma de decisiones vinculadas al instrumento militar, su implementación y la identificación de intereses ligados a la defensa de la integridad territorial y la autodeterminación del Estado frente a amenazas estatales externas. En palabras de los autores, a lo largo del CPDN “el diseño de fuerzas se acomoda al desarrollo de los medios militares de probable empleo, en base a la defensa de los intereses vitales identificados por el Nivel Estratégico Nacional, en el marco de una actitud estratégica defensiva” (Anzelini y Poczynok 2014).

Investigaciones más recientes destacan que considerar los actores estatales que amenazan los intereses vitales del Estado y definir los medios materiales que este último va a emplear

4 Ver también Anzelini, Poczynok y Zacarías (2017).

5 El Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN) se aprueba partir del Decreto 1729/2007. Es concebido como la instancia en donde se “organiza y encuadra el proceso de definición estratégica” (Decreto 1729/2007, art. 2). Fue instaurado durante la administración Fernández de Kirchner (2007-2015) y se desarrolla sobre la base del denominado “consenso básico”, que tiene como principales características la supresión de las hipótesis de conflicto con los países vecinos que requieran el uso de las Fuerzas Armadas; la separación orgánica y funcional entre defensa nacional y seguridad interior; el gobierno civil de la política de defensa y la inclusión como amenazas potenciales solo de las provenientes de fuerzas armadas de actores estatales (Canto, Eissa y Gastaldi 2015, 6). Durante el período analizado, si bien el CPDN se mantuvo, la premisa vinculada a la separación orgánica y funcional entre la defensa nacional y la seguridad interior fue puesta en entredicho.

para disuadir y/o repeler dichas amenazas son factores constitutivos de la política de defensa nacional (Barreto 2020; Magnani 2021). Uno de los pilares de la defensa está vinculado a la manera en la que “los dirigentes de un Estado determinan como objetivo principal la preservación de ciertos activos nacionales y establecen la forma más óptima de hacerlo en consideración de las amenazas externas percibidas y el escenario regional e internacional identificado” (Magnani 2021, 115).

En concreto, la definición de amenazas, la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento en el ámbito internacional y la forma en que se realiza la adquisición de capacidades militares han sido abordadas por la literatura sobre defensa nacional. Sobre la base de lo expuesto, argumentamos que estas tres áreas de la política de defensa fueron utilizadas por Argentina en el período 2015-2019 como instrumentos para acoplarse a los EUA.

III. La política de defensa argentina como instrumento de acople durante la administración Macri (2015-2021)

En los cuatro años de la administración Macri, la política de defensa fue modificada en las tres esferas mencionadas. Los cambios han sido consecuentes con un acople a los intereses de EUA en la región (Battaglino 2019). En primer lugar, si bien es cierto que las leyes principales que rigen el accionar del instrumento militar no fueron modificadas, se realizaron cambios en aquellos decretos que especificaban los límites y las competencias de las Fuerzas Armadas. El resultado principal fue la ampliación su rango de acción; incluyendo no solo a las amenazas estatales externas, sino a

las amenazas no convencionales, vinculadas al narcotráfico y al terrorismo. En segundo lugar, se priorizó la adquisición de sistemas ligeros orientados al combate con actores no estatales, en detrimento de la compra de armas ligadas al combate interestatal. En esa misma línea, se desarticulaban programas de investigación aplicada y de producción industrial nacionales relacionados con el fortalecimiento de las capacidades estatales en materia de defensa. En tercer lugar, se favoreció la cooperación en materia de defensa y seguridad con EUA y se retiró al país del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), instancia regional que tenía como objetivo coordinar asuntos vinculados a la defensa sin la participación de potencias extrarregionales.

La modificación del plexo normativo que implicó el cambio en la definición de amenazas a ser disuadidas y/o repelidas por el instrumento militar se realizó en 2018, a partir de la introducción de dos decretos, el 683/2018 y el 703/2018. El primero modificó el Decreto 727/2006, que reglamentaba la Ley de Defensa Nacional 23.554, al restringir las competencias del instrumento militar. El Decreto 727/2006 limitaba el accionar del instrumento militar solo a disuadir y/o repeler “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (Decreto 727/2006). Al modificarlo, la administración Macri aumentó las competencias del instrumento militar, señalando que este no solo podía actuar frente a amenazas estatales, sino que tendría respaldo normativo para actuar frente a amenazas no estatales.

El cambio en las competencias de las Fuerzas Armadas fue complementado por la introducción del Decreto 703/2018, que hizo pública la nueva Directiva Política de

Defensa Nacional (DPDN) del país, la cual marcaba el inicio del CPDN. La directiva hizo énfasis en la presencia de amenazas no convencionales y en la importancia de incluir al Ministerio de Defensa en el esfuerzo de lucha contra ellas. Luego de mencionar que “la ausencia de conflictos militares en la región se contraponen con el aumento de problemáticas de seguridad transnacional” (DPDN 2018), se establece que “el carácter transfronterizo de estos fenómenos exige una mayor cooperación internacional (...) [junto con] la importancia de fortalecer la coordinación entre el MINISTERIO DE DEFENSA y otros organismos del Estado” (DPDN 2018). En la misma línea, se menciona que “las FUERZAS ARMADAS cuentan con capacidades materiales, infraestructurales y tecnológicas que pueden ser empleadas en apoyo a una estrategia integral de lucha contra estas problemáticas” (DPDN 2018).

Si bien la posibilidad de complementación interagencial ya estaba contemplada en el plexo normativo que rige el accionar del instrumento militar, no es menos cierto que está limitada de forma estricta por la Ley 24.059 de Seguridad Interior, en sus artículos 27 y 31, los cuales marcan la excepcionalidad del escenario en el que las Fuerzas Armadas pueden coordinar esfuerzos con las fuerzas de seguridad interior. El fuerte énfasis que este punto tuvo en la DPDN constituye evidencia empírica que sugiere la presencia de cambios en el indicador vinculado a modificar la definición de las amenazas. En primer lugar, la inclusión en la DPDN del impacto de la criminalidad transnacional como un riesgo que debía ser tenido en cuenta por el sistema de defensa (DPDN 2018, capítulo II, inciso d) y la posibilidad de coordinación entre la defensa nacional y la seguridad interior constituyen

un punto de quiebre con los documentos estratégicos de 2009 y 2014. Al estar marcada por una profunda excepcionalidad y no constituir un objetivo del sistema de defensa, las antiguas directivas no mencionaron la necesidad de profundizar la coordinación entre el instrumento militar y las fuerzas de seguridad. En contraposición, la administración Macri colocó a dicha complementación interagencial como una de las principales novedades de la DPDN de 2018, en conjunto con la identificación de la criminalidad transnacional como un riesgo vinculado a la defensa nacional. Estos cambios, junto con las modificaciones en el Decreto 727/2006 constituyen apoyo empírico al argumento de que hubo un cambio en la definición de amenazas del sistema de defensa, dado que se dejó de contemplar solo amenazas estatales externas y se comenzó a incluir amenazas no convencionales.

En segundo lugar, lo establecido en la DPDN sobre las amenazas no convencionales y la necesidad de que el instrumento militar participe en la lucha contra ellas puede verse en la sanción del Decreto 226/2016 de Emergencia de Seguridad Pública. La normativa, que fue prorrogada en 2017 y 2018, tuvo como objetivo principal “revertir la situación de peligro colectivo creada por el delito complejo, el crimen organizado y el narcotráfico” (Casa Rosada 2016). Incluyó el establecimiento de Reglas de Protección Aeroespacial, las cuales indicaban que su “autoridad de aplicación serán las FFAA, orientadas a identificar, advertir, intimidar y hacer uso de la fuerza (como último recurso) a vectores incursores en el espacio aéreo argentino” (Casa Rosada 2016). Las Reglas de Protección Aeroespacial les permitieron a las Fuerzas Armadas utilizar la fuerza –en el marco de una Emergencia de Seguridad Pública que tenía como organismo

principal al Ministerio de Seguridad— contra aeronaves ligeras vinculadas al narcotráfico. Como menciona Anzelini (2019), esos cambios normativos durante el período 2015-2019 contribuyeron a crear un área gris en las competencias del instrumento militar.

En este punto, es relevante mencionar que las modificaciones normativas convergían con los intereses tradicionales en materia de seguridad internacional que EUA tiene en la región desde el final de la Guerra Fría. La posición de la potencia en relación con América del Sur puede verse reflejada en los documentos oficiales sobre América Latina del Comando Sur, que estaban estructurados en función de un marcado sesgo vinculado al combate y a la contención de amenazas no convencionales. Como mencionaba el Almirante Kurt Tidd, “los desafíos regionales pueden no parecer directamente relacionados a los grandes desafíos globales que dominan los lineamientos de nuestra política. No siempre encajan bien en nuestros marcos estratégicos, ya que borran la línea entre el crimen y la guerra” (Declaración de Postura del Comandante del Comando Sur 2018, 2). La cooperación y el acercamiento con los Estados latinoamericanos constituye una pieza fundamental para EUA en materia de seguridad regional (Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos 2019).

En ese escenario, la amplitud de las amenazas externas frente a las cuales puede emplearse el instrumento militar a partir del Decreto 683/2018 constituyó, durante la administración Macri, una definición política dirigida no solo a identificar nuevas amenazas que debían incluirse en las competencias del sistema de defensa nacional, sino un cambio en la forma en que se debía realizar la adquisición de capacidades militares. En consecuencia, la administración realizó un fuerte recorte

en el presupuesto otorgado al Ministerio de Defensa, que implicó una profundización del desarme argentino (Eissa 2020). Este estuvo vinculado a las nuevas amenazas no convencionales definidas por el Estado, en la medida en que la lucha contra ellas requiere menos presupuesto y sofisticación que la preparación para enfrentar amenazas estatales (Battaglino 2019, 10).

En esa línea, se dejaron de lado múltiples programas orientados a adquirir, desarrollar y modernizar capacidades (Loizou y Vega 2017); se buscó dar de baja a unidades militares desplegadas en el país y se intentaron vender y reconvertir propiedades del Estado que estaban bajo la órbita del Ministerio de Defensa (Obarrio 2018; Tiempo Argentino 2018). Asimismo, la administración Macri no adquirió ni planificó la adquisición de sistemas de armas que sean la base del sistema de defensa y que contribuyan a la misión principal de repeler amenazas estatales externas. Por el contrario, se realizaron adquisiciones de sistemas de armas ligeros, de bajo valor estratégico cuando el objetivo principal es repeler una amenaza estatal. No obstante la utilidad de los *Beechcraft T-C6 Texan II* en materia de entrenamiento y de los *Offshore Patrol Vessels* clase Gowind en materia de reconocimiento y vigilancia del mar —incorporados por el Ministerio de Defensa en 2017 y 2018, respectivamente (Larre 2019; Zona Militar 2019)—, su adquisición tuvo más potencial para interceptar aviones —tal como establecía el Decreto 228/2016— y buques pequeños utilizados para actividades ilegales, que para enfrentar y disuadir amenazas estatales externas. Los únicos sistemas de armas efectivos para repeler amenazas estatales adquiridos en 2019 por la administración Macri fueron cinco Super *Étendard* Modernisé, por 15 000 000 de

dólares. Hasta la actualidad, no han realizado horas de vuelo debido a la imposibilidad de Argentina de conseguir repuestos, producto del embargo británico (Larre 2021).

Por último, la orientación de la política de defensa argentina durante este período también se caracterizó por privilegiar la relación bilateral en materia de defensa con EUA, en detrimento del rol del país en el CDS, instancia regional que excluía a la potencia mundial. Como menciona Frenkel (2020), el desinterés por participar en las instancias regionales de defensa durante el período analizado puede observarse en (1) la disminución de la presencia argentina en los Planes de Acción anuales del Consejo; (2) la reticencia por parte de las autoridades argentinas a nombrar delegados permanentes, una vez que finalizó su presidencia en el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa (CEED)⁶ en 2016 y (3) la voluntad de no continuar liderando proyectos vinculados a la producción para la defensa que habían sido compromisos de administraciones anteriores. En esto último, destacó la discontinuidad de la construcción de un avión de entrenamiento básico denominado Unasur I (Frenkel 2020).

El desinterés en participar y consolidar instancias regionales en materia de defensa que excluyeran a EUA también se vio reflejado en los cambios normativos de 2018, sobre todo a partir de la introducción del Decreto 683/2018. Este reemplazó el artículo 1691/2006, que incluía, en su anexo

I, que una de las funciones subsidiarias del instrumento militar era la de participar “en la construcción de un Sistema de Defensa Subregional”. La eliminación de esta misión subsidiaria ilustra, como indica Calderón (2018), un cambio de estrategia de la administración Macri en lo que respecta a la dimensión internacional de la defensa nacional. Se pasó del activismo subregional propio de los Gobiernos anteriores a un globalismo relativo, cuyo objetivo principal fue el acercamiento a EUA.

En el marco de la nueva orientación internacional de la defensa, la administración Macri revalorizó las instancias hemisféricas donde EUA tiene un rol central e impulsó una mayor participación de Argentina en ellas. Un momento crucial fue la mención en la DPDN de 2018 de la voluntad argentina de incrementar “la participación en organismos multilaterales en materia de defensa, principalmente en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)” (Decreto 703/2018). A partir de la introducción de la DPDN, Argentina fue sede de la edición VIII de un evento anual impulsado por el Comando Sur de Estados Unidos, la Conferencia Sudamericana de Defensa (SOUTHDEC), el 28 y 29 de agosto de 2018 (Valiente 2018). Uno de los temas tratados en la Conferencia fue la cooperación regional frente a amenazas no convencionales como el crimen organizado, definiciones de amenazas para la región propias de EUA, que Argentina no compartía hasta los cambios normativos de 2018. En sintonía con la orientación internacional de la defensa, del 15 al 19 de octubre del mismo año, Argentina acogió la Conferencia Especializada del Ciclo XXXIII de la Conferencia de Ejércitos Americanos de la Junta Interamericana de Defensa de la OEA (JID 2018).

⁶ El Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa fue un organismo que estaba bajo la órbita institucional del Consejo de Defensa Suramericano. Su estatuto indicaba que sus objetivos principales eran consolidar a Sudamérica como zona de paz, promover la confianza mutua, construir una identidad sudamericana, junto con una visión compartida en materia de defensa y, por último, contribuir a la articulación de posiciones conjuntas en la región.

El acercamiento a EUA en materia de defensa también se cristalizó en la voluntad de profundizar los vínculos militares mediante los ejercicios combinados del instrumento militar con dicho país. En esa línea, se destaca el primer proyecto de entrada y salida de tropas elaborado por la administración Macri, que preveía los ejercicios militares del 1° de septiembre de 2017 al 31 de agosto de 2018, y la presencia de ejercicios que tenían a EUA como actor principal y estaban caracterizados por tomar como hipótesis el empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra amenazas no convencionales. Ejemplos de estos ejercicios fueron *Unitas*, *Bold Alligator*, *Panamax* y *Team Work South* (Orden del Día de la Cámara de Diputados de la Nación de la República Argentina 1622/2017).

La propuesta de la administración Macri marcó un profundo contraste con los ejercicios combinados realizados en 2016 y planificados por la administración anterior. En estos, el proyecto aprobado de entrada y salida de tropas se caracterizó por priorizar los ejercicios combinados con países vecinos⁷ y por no incluir ejercicios que tengan como hipótesis el empleo del instrumento militar en escenarios donde se combata y/o disuada amenazas no convencionales. Ahora bien, con respecto al año 2018, el proyecto de entrada y salida de tropas —que preveía los ejercicios militares del 1° de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2019— incluyó otra vez los ejercicios *Unitas*, *Bold Alligator*, *Panamax* y *Team Work South* (Ley 27.484, anexo I).

7 Seis con Brasil, cinco con Chile, cinco con Uruguay, uno con Paraguay, uno con Bolivia, uno con Sudáfrica, uno realizado en el marco de la Organización de Naciones Unidas y otro en el marco de la Organización de Estados Americanos (Ley 27.282, anexo I).

Cabe destacar que la voluntad de fortalecer los lazos con EUA en materia de entrenamiento frente a amenazas no convencionales puede rastrearse hasta 2016, a partir de un convenio que el entonces ministro de Defensa, Julio Martínez,⁸ firmó con la Guardia Nacional del estado de Georgia. El convenio le permitió a Argentina integrar el Programa de Colaboración Estatal del Departamento de Defensa de Estados Unidos (SPP por sus siglas en inglés). Dicho programa constituye una herramienta estadounidense para la cooperación con otros países, en temas de seguridad vinculados al control y la protección de las fronteras, la acción frente a desastres naturales y el intercambio y mantenimiento de la capacidad aérea (Guardia Nacional 2020). El convenio firmado fomentaba la cooperación y el intercambio entre el instrumento militar argentino y la Guardia Nacional del estado de Georgia, cuya misión principal es realizar actividades vinculadas a la seguridad interior y no a la defensa nacional. En ese sentido, la inclusión argentina en el SPP impactó en la orientación estratégica del instrumento militar, al cooperar con una fuerza policial extranjera cuyos objetivos estratégicos (seguridad interior, mantenimiento de la paz social, prevención del delito, etc.) eran sustantivamente distintos a los mencionados por la ley que en su momento regía el sistema de defensa argentino.

Además, es destacable que el país comenzó a integrar el SPP debido al pedido del Gobierno argentino realizado a principios de 2016 y no por petición y/o presión del Gobierno estadounidense (*Defense Visual Information Distribution Service* 2016). En la línea vinculada a la utilización de la política de defensa como

8 Julio César Martínez fue Ministro de Defensa de la Argentina del 10 de diciembre de 2015 al 17 de julio de 2017.

herramienta para acoplarse a EUA, el entonces ministro de Defensa, Oscar Aguad,⁹ mencionó durante la visita de su contraparte estadounidense el 15 de agosto de 2018, James Mattis, que “tenemos por delante un amplio campo para cultivar una mayor cooperación. Porque si bien la Argentina se apartó durante varios años de sus leales socios y amigos, hemos regresado al camino del que no debimos alejarnos” (Argentina 2018).

No obstante, es importante destacar que el uso de la política de defensa como herramienta para acoplarse a EUA no supuso la voluntad de apoyar de manera incondicional cualquier propuesta de la potencia hegemónica. Por un lado, cuando EUA y Francia le realizaron un pedido a Argentina para que desplegara tropas en África, para realizar misiones de combate contra el terrorismo, la administración Macri decidió no acompañar el pedido (Clarín 2018). Por otro lado, con respecto a la crisis política y social en Venezuela, el Gobierno de Macri optó por impulsar una salida diplomática, postura que era contraria a la intervención militar impulsada por EUA (Casa Rosada 2019).

Comentarios finales

En el presente artículo se ha analizado la forma en la que la defensa nacional puede vincularse con la literatura respecto de las distintas estrategias de inserción internacional que los Estados latinoamericanos han llevado adelante a lo largo de la historia. El vínculo entre defensa nacional y estrategia de inserción ha sido escasamente trabajado. Aquellos autores que lo han analizado se han

limitado a mostrar que la política de defensa busca contribuir de forma subsidiaria a la política exterior.

En ese marco, se buscó dar cuenta tanto teórica como empíricamente de que la política de defensa nacional puede ser utilizada por un Estado como herramienta de acople a los EUA. Tomando en cuenta que los desarrollos teóricos vinculados al concepto de autonomía tienen como principal preocupación la forma en la que los Estados menos poderosos se vinculan con EUA, se utilizó la política de defensa argentina durante la administración Macri (2015-2019) para ilustrar empíricamente cómo la defensa nacional, abordada a partir de sus propias características, puede contribuir a la estrategia de vinculación con EUA, caracterizada por el plegamiento. En esa línea, se realizó el desarrollo empírico a partir de tres dimensiones exclusivas de la defensa: la definición de amenazas, la forma de adquisición de capacidades militares y la utilización de la defensa como herramienta de posicionamiento internacional.

Bibliografía

- Anzelini, Luciano, y Iván Poczynok. 2014. “El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): reflexiones en torno al gobierno político de la defensa”. *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais* 3 (6): 143-167.
- Anzelini, Luciano, Iván Poczynok y María Elina Zacarías. 2017. “Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno a la democracia (1983-2015)”. *Serie Documentos de Trabajo. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo* 4: 1-68.

⁹ Oscar Aguad fue Ministro de Defensa de la Argentina del 17 de julio de 2017 al 10 de diciembre de 2019.

- Anzelini, Luciano. 2019. Between discourse and effective action: the contradictions of Macri's defense policy. *Revista Científica General José María Córdova* 17 (25): 69-90. doi.org/10.21830/19006586.386
- Argentina. 2018. "El ministro Aguad recibió al secretario de Defensa de Estados Unidos, James Mattis". 15 de agosto. <https://bit.ly/3HzT1qd>
- Barreto, Maximiliano. 2020. "El sistema de defensa argentino. Aportes de la Geopolítica y las Relaciones Internacionales para su conceptualización". En *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*, editado por Ezequiel Magnani y Maximiliano Barreto, 21-34. Rosario: Editora de la Universidad Nacional de Rosario.
- Battaglino, Jorge. 1999. "Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones civiles-militares". *Revista PostData* 5: 43-59.
- Battaglino, Jorge. 2010. "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable". En *Discutir Alfonsín*, editado por Roberto Gargarella, María Victoria Murillo y Mario Pecheny, 161-184. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Battaglino, Jorge. 2019. "Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina". *Latin American Perspectives* X: 1-15. doi.org/10.1177/0094582X19858680
- Busso, Anabella, y Maximiliano Luis Barreto. 2020. "Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)". *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 74-93. doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376
- Calderón, Emilse. 2018. "La defensa argentina del siglo XXI: del activismo subregional al globalismo relativo". *Revista Política y Estrategia* 131: 57-79. doi.org/10.26797/rpye.v0i131.206
- Canto, María Belén, Sergio Eissa y Sol Gastaldi. 2015. "Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la República Argentina. Un aporte para el debate". *Serie documentos de trabajo, Escuela de Defensa Nacional* 31: 4-17.
- Casa Rosada. 2016. "El Gobierno declaró la Emergencia de Seguridad Pública". 19 de enero. <https://bit.ly/35GTLwB>
- Casa Rosada. 2019. "Los presidentes Macri y Tabaré Vázquez se reunieron en Colonia". 13 de febrero. <https://bit.ly/3hC2HhH>
- Clarín. 2018. "Relaciones con EE.UU: ¿nueva etapa?". 2 de febrero. <https://bit.ly/35qUzpc>
- Declaración de Postura del Comandante del Comando Sur. 2018. "Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Before the 11TH Congress". 15 de febrero.
- Derghougassian, Khatchik. 2012. "Evolución de la política de defensa". En *La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad regional*, editado por Khatchik Derghougassian, 13-46. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Defense Visual Information Distribution Service. 2016. "Georgia Guard Announces State Partnership with Argentina", <https://bit.ly/35RJBjO>
- Diamint, Rut. 2008. "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina". *Revista Nueva Sociedad* 213: 95-11.
- Drekonja, Gerhard. 1986. "The rise of Latin America's Foreign Policy: Between Hegemony and Autonomy". *Latin American Research Review* 21 (2): 238-245.

- Drekonja, Gerhard. 1993. "Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa en Redefiniendo la autonomía en política internacional". En *Documentos Ocasionales CEI 31*, editado por Gerhard Drekonja, María Mercedes Gómez, Juan Gabriel Tokatlián y Leonardo Caravajal, 10-21. Colombia: Universidad de Los Andes.
- Eissa, Sergio. 2013. "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda". *Perspectivas de Políticas Públicas* 3: 171-191. doi.org/10.18294/rppp.2013.637
- Eissa, Sergio. 2017. "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico". *Relaciones Internacionales* 53: 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Eissa, Sergio. 2018. "La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)". *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 5 (2): 137-164. https://10.26792/RBED.v5n2.2018.72535
- Eissa, Sergio. 2020. "La Defensa como política fiscal durante el Gobierno de Mauricio Macri (2015- 2019)". *ÍCONOS. Revista de Ciencias Sociales* 68: 75-93. doi.org/10.17141/iconos.68.2020.4291
- Escudé, Carlos. 1992. *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Escudé, Carlos. 1995. *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Estrategia del Comando Sur de Estados Unidos. 2019. "United States Southern Command Strategy". 8 de mayo.
- Frenkel, Alejandro. 2020. "Argentina en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur (2015-2018)". *Estudios internacionales* 8: 44-63. doi.org/10.5752/P.2317-773X.2020v8n1p44-63
- Fontana, Andrés. 1984. *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*. Buenos Aires: CEDES.
- Jaguaribe, Helio. 1979. "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". *Estudios Internacionales* 12: 91-130. doi.org/10.5354/0719-3769.2011.16458
- JID (Junta Interamericana de Defensa). 2018. "Participación de la JID en la Conferencia Especializada de la CEA en Buenos Aires", https://bit.ly/3G4dmnn
- Larre, Agustín. 2019. "La Fuerza Aérea Argentina recibe dos nuevos Texan II para entrenamiento". *Infodefensa*, 1 de marzo. https://bit.ly/3Keo50B
- Larre, Agustin. 2021. "Argentina reclama el fin del embargo británico ante la dificultad de adquirir armamento". *Infodefensa*, 15 de junio. https://bit.ly/3pzSsa2
- Loizou, Natasa y de la Vega, Carlos. 2017. "El arte del engaño: el ajuste en Defensa". *UNSAM*, 30 de marzo. https://bit.ly/3EgFkMi.
- López, Ernesto. 2001. "Latin America: Objective and subjective control revisited". En *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*, editado por David Pion-Berlin, 88-107. Estados Unidos de América: The University of North Carolina Press.
- Magnani, Ezequiel y Altieri, Mariana Alejandra. 2020. "Brasil y el cambio en su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia (2003-2020)". *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales* 10: 102-129. doi.org/10.35305/prcs.v0i10.370
- Magnani, Ezequiel. 2021. "La dimensión estratégica de la política de Defensa: apun-

- tes para su conceptualización desde el caso argentino”. *Revista SAAP* 25: 103-129. doi.org/10.46468/rsaap.15.1.A4
- Obarrio, Mariano. 2018. “El ajuste militar: el Estado vende inmuebles y anhela recaudar US\$300 millones”. *La Nación*, 1 de agosto. <https://bit.ly/3C95jou>
- Puig, Juan Carlos. 1972. “La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo”. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas* 39/40: 60-66.
- Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina/Universidad Simón Bolívar.
- Ramos, Hugo. 2015. “Los estudios sobre defensa en Argentina (1983-2014)”. *Defensa Nacional y Pensamiento Estratégico* 2: 5-50.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2003. “From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone”. *Latin American Politics and Society* 45: 1-24.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlián. 2010. *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Russell, Roberto, y Juan Gabriel Tokatlian. 2013. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* 104: 157-180.
- Saín, Marcelo. 2003. “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las ‘Nuevas Amenazas’ (1990-2001)”. En *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*, editado por Ernesto López y Marcelo Saín, 173-220. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Saín, Marcelo. 2010. *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil-militares en la democracia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Schenoni, Luis, y Carlos Escudé. 2016. “Peripheral Realism Revisted”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 59(1): 1-18. doi.org/10.1590/0034-7329201600102
- Schroeder, Paul. 1994. “Historical Reality vs. Neo-realist Theory”. *International Security* 19: 108-148.
- Simonoff, Alejandro. 2012. *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria ediciones.
- Tickner, Arlene. 2014. “Autonomy and Latin American International Relations Thinking”. En *Routledge Handbook of Latin America in the World*, editado por Jorge Domínguez y Ana Covarrubias, 74:84. Oxford/ Nueva York: Routledge.
- Tiempo Argentino. 2018. “Cuáles son los terrenos militares que Cambiemos pone en venta por pedido del FMI”. 30 de julio. <https://bit.ly/3rwmHjX>.
- Tokatlián, Juan Gabriel, y Roberto Russell. 1998. “Neutralidad política mundial. Una mirada desde las relaciones internacionales”. *Estudios. Comisión para el Esclarecimiento de las Actividades del Nazismo en la Argentina*, 24-39.
- Valiente, Irene. 2018. “Argentina acoge la VIII Conferencia Sudamericana de Defensa”. *Infodefensa*. 30 de agosto. <https://bit.ly/3laeYl>
- Zona Militar. 2019. “Entrevista completa a Oliver Michel de Naval Group: las primeras OPV se entregarán a finales de 2019 o principios de 2020 y las tres nuevas 28, 32 y 38 meses después (Actualización)”. <https://bit.ly/3KcirMq>



Estudios globales

La propaganda como termómetro de la lucha armada: el caso del Emirato del Cáucaso (2010-2019)

Propaganda as a Gauge of Armed Conflict: the Case of the Caucasus Emirate in Russia (2010-2019)

Adrián Tarín-Sanz¹

Recibido: 21 de octubre de 2021

Aceptado: 11 de febrero de 2022

Publicado: 31 de mayo de 2022

Resumen

Este artículo tiene como objetivo aportar datos complementarios, fiables y replicables sobre el conteo de víctimas provocadas por las guerrillas del Cáucaso norte, para explicar su actual debilidad. La metodología empleada es el análisis de contenido de todas las publicaciones realizadas entre 2010 y 2019 en su órgano oficial de propaganda, *Kavkaz Center*. Esto se complementa con un análisis del contexto histórico. Se concluye que existe una coincidencia general en el aumento y la disminución de las variables producción propagandística y víctimas causadas a lo largo del tiempo. Por tanto, el escrutinio de la propaganda de las guerrillas ayuda a conocer su vigor con mayor certidumbre que si solo se tiene en cuenta el número de ataques perpetrados. Replicar el análisis en otros contextos permitiría conocer si puede establecerse una norma en ese sentido.

Palabras clave: extremismo; propaganda de guerra; Rusia; terrorismo; violencia

Abstract

This paper aims to provide complementary, reliable and replicable data about the count of victims caused by the guerrillas of the North Caucasus, to explain their current weakness. The methodology used is the content analysis of all the publications made between 2010 and 2019 in its official propaganda organ, *Kavkaz Center*. This is complemented with a historical context analysis. It is concluded that there is a general coincidence in the increase and decrease of both variables –propaganda production and victims caused– over time. Therefore, the scrutiny of the guerrillas' propaganda helps to know their vigor with greater certainty than if we only take into account the number of attacks perpetrated. Replicating the analysis in other contexts would allow knowing if a rule can be established in this regard.

Keywords: extremism; Russia; terrorism; violence; war propaganda

¹ Grupo Interdisciplinario de Estudios en Comunicación, Política y Cambio Social (Compoliticas), España, tarinadrian@gmail.com,  orcid.org/0000-0002-6788-5291



Introducción

Oficialmente, la contienda entre la República de Chechenia y Rusia comenzó en 1994 y, con periodo de entreguerras incluido, finalizó en 2009. Desde entonces, la organización armada con mayor relevancia en la región, la yihadista Emirato del Cáucaso (EC), ha ido perdiendo efectividad debido a diversas razones. Sus atentados se han ido reduciendo en número y en víctimas, a excepción de un repunte en Dagestán, en 2011, provocado por el desplazamiento de militantes que encontraron refugio allí ante la presión policial (Campana y Ratelle 2014), y un tímido ascenso en Chechenia, en 2017, por causas aún debatibles.

La propensión a la baja podría reflejar un agotamiento operativo y la próxima disolución de la organización, pero antes de llegar a una conclusión tan contundente es prudente contrastar otros indicadores, ya que un análisis basado solo en los datos cuantitativos de los atentados puede resultar incompleto (Volders 2016). Por ejemplo, la reducción de ataques puede no significar la inminente desaparición de una organización, sino deberse a treguas y repliegues estratégicos para fortalecerse (Buesa 2009), o a cuestiones reversibles, como ocurrió en 2007, cuando el EC redujo su actividad por dificultades económicas y falta de instructores militares (Umárov 2019), eventualidades que más tarde se resolvieron.

Incluso aunque haya poderosas razones internas por las que vaticinar que una organización va a desaparecer, podrían existir factores contextuales que reactivasen el conflicto: la aparición de otros focos violentos en territorios fronterizos con Chechenia (Holland, Witmer y O'Loughlin 2017); la creación de nuevos grupos armados, como la filial del Estado Islámico en Rusia; o la persistencia de las causas estructurales (corrup-

ción, impunidad, represión, ausencia de bienestar social, etc.) que contribuyen a acelerar la radicalización (Janeczko 2014; Ratelle 2015). De ese modo, es necesario considerar otros elementos de contraste –más allá del número de atentados– antes de afirmar el debilitamiento de la violencia yihadista en el Cáucaso. Algunos, como la infiltración policial (Souleimanov 2017), el volumen de militantes (Gutfraind 2009) y las sanciones económicas internacionales (Phillips 2019) tienen efectos privados, imposibles de conocer por los analistas de seguridad independientes. Otros, en cambio, suceden de manera pública, como la producción propagandística, objeto de estudio elegido en este trabajo para contrastar los datos sobre la violencia directa.

De ese modo, el artículo tiene como objetivo aportar datos complementarios, fiables y replicables sobre el conteo de víctimas provocadas por las guerrillas del Cáucaso norte, para explicar la hipótesis sobre su debilitamiento. Se plantea que el análisis de la propaganda de una organización terrorista también puede proporcionar información relevante para conocer el estado en que se encuentra.

En primer lugar, se realizan algunos apuntes sobre el papel que juegan los medios de comunicación ante el terrorismo norcaucásico y se contextualiza el estudio, narrando las causas que han llevado al EC a reducir su actividad violenta. En segundo lugar, se presenta la metodología del análisis de contenido (AC). Luego de los resultados y su discusión, se presentan aspectos concluyentes.

Comunicación y terrorismo en el Cáucaso norte

Los estudios de comunicación y terrorismo tienen una larga historia. A diferencia del cri-

men social, cuya preferencia es permanecer en el anonimato, el terrorismo es una expresión de violencia política, y la política consiste en hacer algo público (Errejón y Mouffe 2015). Por esa razón, resulta habitual que las organizaciones armadas combinen actividades clandestinas, como los atentados, y abiertas, como la difusión de comunicados justificando sus postulados ideológicos y militares (Rothenberger 2017). Parece existir un amplio consenso en vincular ambos fenómenos (comunicación y violencia) en, al menos, dos sentidos: (1) analizar las propiedades comunicativas inherentes a las acciones armadas, y (2) comprender cómo el terrorismo necesita ser comunicado (Matusitz 2013; Alonso 2016; Rothenberger, Müller y Elmezeny 2018). Debido a la relación de dependencia entre terrorismo y medios de comunicación, no han sido pocos los investigadores que, desde hace décadas y todavía hoy, han planteado un debate ético en torno a si estos últimos contribuyen a hacer cumplir los objetivos de las insurgencias, actuando como sus altavoces involuntarios (Crelinsten 1989; Schmid 1989; Criado Olmos 2017). La diatriba, en la mayoría de las ocasiones, queda solucionada reconociendo que lo verdaderamente problemático no es informar sobre la violencia, sino el enfoque desde el que se hace.² Así, la eficacia de una acción terrorista no se mide solo en función de si se comunica, sino de si se comunica bien. Acciones armadas informadas de manera incorrecta pueden incluso acelerar la disolución de un grupo en declive (Horchem 1991).

Si asumimos, como sugiere una parte sustancial de la literatura, la dialéctica entre terrorismo

2 Además de esta solución teórica, para algunos investigadores, el debate ha quedado obsoleto, ya que, desde el advenimiento de Internet, los grupos terroristas poseen sus propios medios (Ogun 2012).

y propaganda, cobra sentido que ambos aspectos puedan estudiarse de manera conjunta para, por ejemplo, extraer información valiosa sobre la naturaleza y el comportamiento de las insurgencias (Honig y Reichard 2019) o sus objetivos y prioridades (Torres-Soriano 2020).³ Este es el caso del trabajo empírico de Margolin (2020), que muestra cómo los picos de producción propagandística de Hamas, una organización similar al EC, se corresponden con acontecimientos destacados para el conflicto. Asimismo, son constantes las publicaciones que utilizan la cuantificación de términos o temáticas en los discursos de las organizaciones terroristas para determinar sus líneas estratégicas (Lakomy 2019; Marone y Olimpio 2020). Visto esto, parece lógico pensar que analizar la propaganda de una guerrilla puede ayudar a comprender su vigor o debilidad actual, así como establecer predicciones rigurosas, aunque sea cierto que no existe ninguna fórmula que anticipe cuándo y cómo van a suceder los atentados terroristas (Archetti 2015).

Aterrizando en el Cáucaso norte, las principales publicaciones sobre comunicación y terrorismo se han enfocado en describir los imaginarios sociales reproducidos por los medios tradicionales, ya fuese en la Primera Guerra de Chechenia (Clogg 1997; Kagarlitskii 1998) o en la Segunda (Peterson 2008; Casula 2015). Fundamentalmente, se han referido a cómo, desde Rusia, se han reproducido diferentes estereotipos arraigados en la historia —salvajis-

3 Analizar la propaganda terrorista también ha permitido entender los aspectos psicológicos que establecen los militantes con sus audiencias (Houck, Repke y Conway III 2017); las compatibilidades ideológicas entre grupos armados diferentes (Chiluwa 2017); el reconocimiento de identidades colectivas entre organizaciones y simpatizantes (Torres-Soriano, Jordán y Horsburgh 2006); cómo algunas insurgencias estructuran sus unidades de comunicación de forma similar a las empresas (Wilbur 2017); identificar tácticas de reclutamiento (Mahood y Rane 2017) y generar contranarrativas para combatir la violencia (Andre 2012).

mo cultural y radicalismo islámico—, que han facilitado la construcción del enemigo checheno. Otra fecunda línea de investigación es el estudio de los discursos y la propaganda de las guerrillas islamistas (Vergani y Zuev 2015), así como la contrapropaganda rusa (Le Huérou y Regamey 2008; Sieca-Kozłowski 2009; Litvinova 2014). Incluso, existen trabajos que analizan la comunicación oficial de los actores involucrados, como Dokú Umárov, fundador del EC (Youngman 2019), y el actual presidente checheno, Ramzán Kadírov (Avedissian 2016; Rodina y Dligach 2019). Por último, cabe mencionar algunos trabajos, menores en número, que muestran los reflejos del conflicto en el cine (Merrill 2012; Monastireva-Ansdell 2014), también desde la perspectiva del estudio de los imaginarios sociales reproducidos.

En ese acervo se constata una voluntad general de comprender cómo sucedieron las guerras, cómo se contaron y qué ideologías circularon a su alrededor. Las narrativas principales de los estudios que existen sobre comunicación y terrorismo en el conflicto checheno describen las redes y los aparatos propagandísticos de las guerrillas, así como la construcción estereotípica de los adversarios de ambos bandos. En definitiva, cómo han usado la comunicación para contribuir al conflicto bélico. No obstante, poco existe respecto a la información que ofrece la propaganda sobre la vitalidad de los contendientes y, en concreto, de las guerrillas yihadistas en el Cáucaso ruso. Esta última es la orientación del presente artículo.

El descenso de la violencia política en el Cáucaso norte (2010-2019)

La violencia política en el Cáucaso norte tuvo su punto álgido en 2009, paradójicamente el año en el que finalizó la Segunda Guerra de

Chechenia, de manera oficial. Si bien el conflicto regular se dio por terminado, las fuerzas rusas siguieron desplegadas sobre el terreno y las guerrillas yihadistas, cobijadas bajo el paraguas del EC, se extendieron a territorios como Ingusetia y, sobre todo, Daguestán (Sagramoso 2012). Lo último se debió, en parte, a una estrategia para involucrar en el conflicto a todos los musulmanes del Cáucaso, con el objetivo de dividir al bando ruso y que disminuyese la presión sobre Chechenia (Campana y Ratelle 2014). Pero también, a que se desplazó a la frontera el foco de las actividades ilícitas y criminales asociadas con la guerra (secuestros, corrupción, violaciones y contrabando), lo cual provocó un aumento significativo en el enrolamiento en la insurgencia (Ibragimov y Matsuzato 2014).⁴

Al tiempo que se dieron estos movimientos, Rusia promovió en Grozni un programa denominado “chechenización”, que consistió en la delegación controlada del poder a los clanes locales afines al Kremlin (Kisriev y Ware 2005). De ese plan fueron producto la Constitución de 2003, contraria a la independencia, y los consecutivos Gobiernos de la familia Kadírov (Russell 2008). La política de inclusión de la población autóctona en las estructuras rusas, o como lo denomina Sakwa (2010), de “separatismo sin independencia”, logró atenuar las críticas sobre el imperialismo de Moscú, al tiempo que los nuevos paramilitares al servicio de la administración prorrusa (los *kadyrovsky*) implantaron una implacable política de represión a la disidencia (Souleimanov y Aliyev 2016). Acusados

⁴ Son numerosos los estudios antropológicos que establecen una relación causal entre la militancia en la insurgencia norcaucásica y la sensación de injusticia e impunidad ante los crímenes cometidos por las autoridades civiles y militares rusas contra la población (Tarín Sanz y Ter Ferrer 2018; Pokalova 2019; Sokirianskaia 2019; Yarlykapov 2019).

de numerosas vulneraciones de los derechos humanos, esta Policía particular del Gobierno de Ramzán Kadírov contribuyó a alejar al EC de Chechenia y a confinarlo, sobre todo, en Daguestán (Šmid y Mareš 2015).⁵

Los niveles de violencia se mantuvieron durante algunos años más, hasta que en 2012 se produjo una drástica caída debido a, al menos, tres acontecimientos que se retroalimentaron entre sí. El primero, la contundente emigración de militantes norcaucásicos a escenarios de lucha como Siria e Iraq.⁶ Estos viajes se produjeron en dos oleadas. La inicial estuvo nutrida de insurgentes perseguidos en el frente local, que se desplazaron a la espera de unas condiciones más favorables para regresar;⁷ la segunda corresponde a jóvenes influidos por el discurso globalista del Estado Islámico, más sensibles a la guerra en Siria que a la confrontación contra Rusia (Ratelle 2016).⁸ Aunque algunos

destacados guerrilleros de la guerra siria, como Omar al-Shishani, adujeron que sus traslados respondieron a objetivos estratégicos del EC (Paraszczuk 2013), no es menos cierto que tanto Dokú Umárov como sus sucesores alertaron del debilitamiento que eso estaba provocando en la organización (Allison 2013).

El segundo acontecimiento que explica el declive de la violencia en el Cáucaso norte es la muerte de Dokú Umárov, fundador y líder histórico del EC, en agosto de 2013. Si sobreponerse a la pérdida del máximo dirigente siempre es difícil para cualquier grupo armado, más aún lo fue para una insurgencia plurinacional, en la que existía un conflicto larvado entre la dirección histórica –de origen checheno– y el cambio de foco hacia Daguestán. La expresión más grave de esta disputa interna sucedió en 2010, con Umárov aún vivo, cuando algunos comandantes chechenos aprovecharon la supuesta enfermedad del líder para dar un “golpe de Estado”, con la intención de evitar una sucesión daguestaní (Hahn 2014). El golpe fracasó y, en 2014, el daguestaní Aliasjab Kebekov asumió el mando del EC.

El nombramiento de Kebekov contó con la oposición esperada de la insurgencia chechena, pero también con el ala dura de la militancia general, ya que, por su formación teológica y su inexperiencia militar, fue considerado un comandante débil.⁹ Su dirigencia fue breve –solo un año– y su heredero, el

5 Más tarde, y a propósito de la celebración de los Juegos Olímpicos de invierno en Sochi (2014), el Kremlin diseñó un nuevo plan de seguridad para la región, que logró diezmar todavía más a las guerrillas (Zhemukhov y Orttung 2014). Aunque esas operaciones militares han sido decisivas, también lo ha sido la nueva apuesta de Moscú por persuadir a la población local a través de tácticas de prevención del extremismo violento (PEV), como arrestos entre su red de apoyo civil (Holland, Witmer y O’Loughlin 2017) e incautaciones de escondites de armas (Zhirukhina 2018). En cambio, Sokirianskaia (2019), aunque valora este cambio estratégico, considera que no todas las operaciones rusas de PEV han sido ejecutadas quirúrgicamente y, de hecho, pueden llegar a ser contraproducentes.

6 Aunque los reportes sobre militantes rusos en este conflicto son pocos, dispersos, desactualizados y con cifras variables, puede afirmarse que, en 2017, más de 8500 rusohablantes combatían en Siria e Iraq (CSIS 2017). Sin embargo, el flujo parece haberse interrumpido en los últimos años (Yarlykapov 2019).

7 Esa estrategia ha sido declarada en público por varios comandantes chechenos que combaten en Siria (Al-Shishani 2013; Paraszczuk 2015).

8 Un grupo identificado como “mujahideen in Sham” publicó una carta en la que consideraban perjudicial incitar a la juventud norcaucásica a combatir a Rusia en su propio

territorio, dada la robusta capacidad defensiva de Moscú. En cambio, llamaron a continuar la emigración a Siria, donde, según ellos, la victoria sería más probable (Kavkaz Center 2019).

9 Muestra de la tensión entre su erudición religiosa y su poca visión estratégica fue que prohibiera la extorsión, por ser contraria a la doctrina islámica. La extorsión a empresarios fue una de las formas tradicionales de financiamiento de las guerrillas en el Cáucaso Norte, por lo que la nueva orden limitó considerablemente los fondos del EC (Sokirianskaia 2019).

Tabla 1. Bajas militares y civiles del conflicto

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Chechenia	47	33	44	19	28	4	7	39	6	2
Daguestán	202	340	174	170	45	29	28	9	8	0
Ingusetia	71	30	44	13	6	1	2	3	2	2
Osetia del Norte	22	3	3	1	1	0	0	1	0	0
Kabardia-Balkaria	54	49	27	20	5	2	2	0	1	1
Karacháyevo-Cherkesia	0	9	3	3	0	0	0	0	0	0
Krai de Stávropol	3	2	1	5	7	1	1	0	0	0

Fuente: Kavkaz Uzel 2022.

también daguestaní Magomed Souleimanov, murió a los tres meses de jurar el cargo. Desde entonces, la organización se encuentra descabezada, pues todos sus líderes provinciales han sido asesinados o han jurado lealtad al Estado Islámico (Youngman 2016).

Precisamente, el último de los acontecimientos determinantes fue el paulatino distanciamiento ideológico entre la dirigencia del EC y una parte de su estructura, que, seducida por el poderío del Estado Islámico, se escindió. Ese proceso, sostenido desde finales de 2014, concluyó seis meses después, cuando el líder de la provincia de Chechenia, Aslán Byutukayev (Emir Jamzat), se sumó al grupo de desertores, declarando la creación de una nueva provincia del califato global, llamada Vilayat Kavkaz (VK) encabezada por el daguestaní Rustám Asílderov (Abu Mohamed Kadarsky).¹⁰

Como se puede apreciar en la tabla 1, la fundación de VK en 2015 supuso un crecimiento breve de la violencia política en el Cáucaso norte. Sin embargo, y del mismo modo que ocurrió con EC, el contraterroris-

mo ruso ha ido eliminando a la mayoría de sus principales figuras y atenuando el impacto de la nueva organización. Han sido abatidos por la seguridad rusa Rustám Asílderov, líder de VK y de la provincia de Daguestán; Beslán Majauri (Emir Mohamed), líder de Ingusetia, y Robert Zankishiev (Emir Abdulá), líder de Kabardia-Balkaria. El único superviviente, Byutukayev, se encuentra asilado en Turquía, según la inteligencia norteamericana (Tumanov 2016), por lo que sus labores se encuentran seriamente limitadas. Con todo, siguiendo la contabilidad de Youngman (2018), puede atribuirse una treintena de ataques a la filial del Estado Islámico en Rusia.

Materiales y métodos

El objetivo general de esta investigación es enfocar la actividad propagandística como dato complementario, fiable y replicable sobre el conteo de víctimas provocadas por las guerrillas del Cáucaso norte. La hipótesis es que esto puede ser útil para comprender el momento en el que se encuentra el EC, la principal guerrilla en el Cáucaso ruso.

Se establecen los siguientes objetivos específicos:

¹⁰ Una cronología detallada del proceso de creación de VK, con sus actores identificados y una explicación de los debates internos que se suscitaron, puede consultarse en Tarín Sanz (2017).

1. reconocer y cuantificar el volumen de materiales propagandísticos producidos por el EC entre 2010 y 2019, y
2. clasificar, tematizar y evaluar la naturaleza de los materiales propagandísticos analizados.

Análisis de contenido (AC)

Se utilizó como método el análisis de contenido (AC) de carácter cuantitativo, un procedimiento usado en el ámbito de la comunicación para investigar un rango amplio de temas (Boettger y Palmer 2010, 348), entre ellos, la propaganda (Franzosi 2018). Podemos definir el AC aplicado a los estudios sobre comunicación como

el sistemático y replicable examen de los símbolos de la comunicación, a los que se les han asignado valores numéricos de acuerdo con reglas de medición válidas y el análisis de las relaciones que involucran estos valores utilizando métodos estadísticos, para describir la comunicación, obtener inferencias sobre su significado, o inferir desde la comunicación hasta su contexto, pasando por la producción y su consumo (Riff, Lacy y Fico 2014, 25).¹¹

Debido a las características citadas, el AC ha sido aplicado a la propaganda yihadista con resultados palpables. Su exitosa puesta en práctica ha servido para comprender los lenguajes e imaginarios alrededor de la comunicación del Estado Islámico (Sparks 2018;

Welch 2018), Al-Qaeda (Novenario 2016; Cohen et al. 2018) y otros grupos regionales (Abrahms, Beauchamp y Mroszczyk 2016). Sin embargo, en lo que respecta al conflicto en el Cáucaso norte, aunque ya se ha señalado un estado del arte de los estudios de propaganda, aquellos que emplean AC como método son escasos y centrados en aspectos distintos a los que se plantean aquí (Rivas Otero y Tarín Sanz 2017).

Como categorías para aplicar el AC, se han clasificado los materiales propagandísticos de acuerdo con los siguientes parámetros:

1. Evolución temporal: hace referencia a la discriminación por años y meses de la propaganda del EC.
2. Temática: hace referencia a los asuntos que aborda la propaganda del EC. Se determinaron seis subcategorías, las mismas que establece su principal medio de comunicación en su menú web: Ummah (aspectos que afectan a la doctrina islámica); Mundo (aspectos que afectan a la política internacional); Rusia (aspectos que afectan a la política nacional rusa); Cáucaso (aspectos que afectan a la región del Cáucaso); Opinión (artículos de opinión) y Comunicados (comunicaciones oficiales del EC).
3. Territorios: hace referencia a las localizaciones concretas en las que suceden las informaciones de la subcategoría “Cáucaso”.

Por otro lado, los datos acerca del número de víctimas mortales causadas por las guerrillas se obtuvieron del informe *Statistika zhertv na severnom Kavkaze* del medio digital *Kavkaz Uzel*, que es gestionado por la organización de derechos humanos independiente Memorial.

11 Traducción del autor. Original: “The systematic and replicable examination of symbols of communication, which have been assigned numeric values according to valid measurement rules and the analysis of relationships involving those values using statistical methods, to describe the communication, draw inferences about its meaning, or infer from the communication to its context, both of production and consumption” (Riff, Lacy y Fico 2014, 25).

Corpus y delimitación del objeto de estudio

La propaganda analizada procede de la versión rusa de la web *Kavkaz Center* (KC), órgano oficial del EC. Su pretendida labor de agencia de noticias la ha llevado a ser citada por la prensa occidental como una fuente directa y alternativa a la versión rusa del conflicto. Al mismo tiempo, es el aparato más utilizado como objeto de estudio en las investigaciones que analizan la propaganda del EC. El periodo analizado en este trabajo comprende desde 2010 hasta 2019, la década posterior a la Segunda Guerra de Chechenia.

Resultados y discusión

Entre 2010 y 2019, KC publicó 47 106 contenidos. La mayoría se corresponden con artículos o noticias basados en texto y fotografía. Solo en algunos casos se incluye material audiovisual, que ya no se encuentra accesible, al

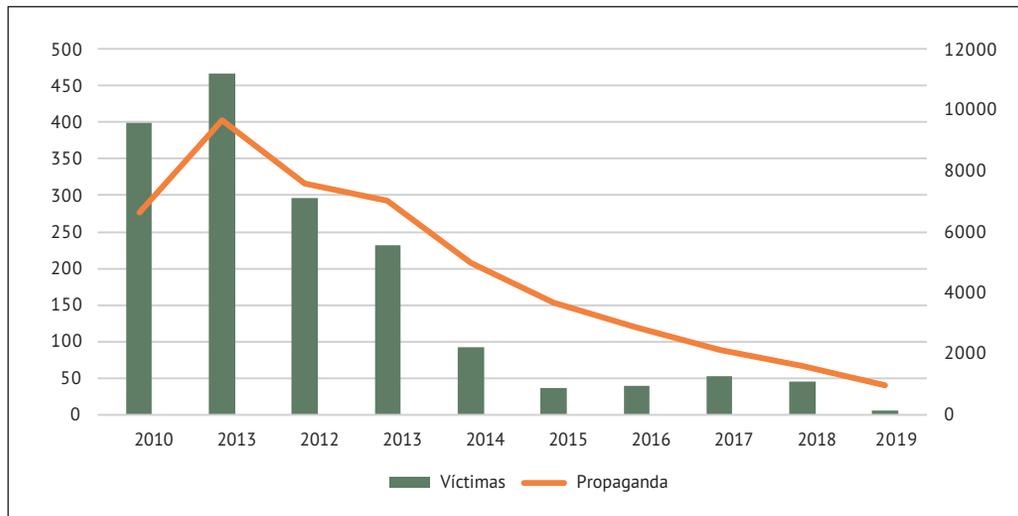
haber sido denunciado, presumiblemente, por las autoridades rusas. YouTube, DailyMotion y otros alojamientos de videos han desconectado los enlaces vinculados a la web del EC.

Por otro lado, en el mismo periodo, las guerrillas causaron 1635 víctimas mortales, entre miembros de las fuerzas de seguridad y civiles. Para este análisis, no se ha podido tomar en cuenta el número de heridos o de atentados fallidos –acontecimientos sobre los que también se podría obtener información valiosa– debido a la ausencia de registros oficiales o periodísticos fiables que contemplen esos datos.

Al cruzar las dos variables (gráfico 1), se puede apreciar una tendencia no correlativa entre ambas. Suele cumplirse que, cuando el número de víctimas asciende o desciende, también lo hace la producción propagandística, aunque la relación no sea siempre proporcional.

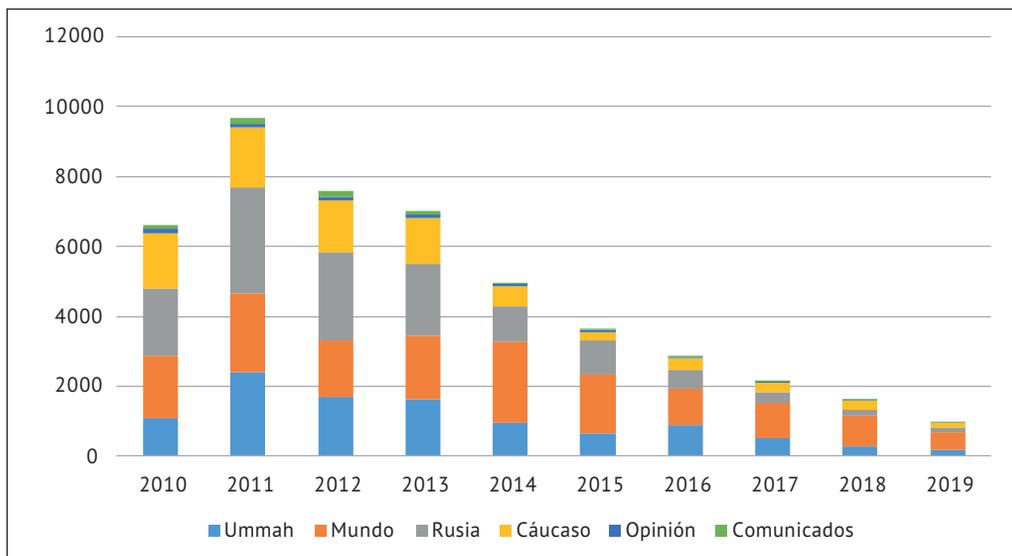
La primera situación llamativa es el pico ascendente de víctimas en 2011. Como se

Gráfico 1. Evolución temporal: víctimas y propaganda (2010-2019)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Temáticas (2010-2019)



Fuente: elaboración propia.

mencionó antes, este puede deberse al desplazamiento de militantes y tropas rusas de Chechenia a otras repúblicas, tras el fin de la campaña oficial, así como a la estrategia del EC de extender la guerra a todos los musulmanes del Cáucaso. Desde entonces, se produjo una caída constante de la capacidad operativa de la organización. A pesar de ello, en 2017 se produjo un breve aumento de los asesinatos, como efecto de la creación de la filial del Ejército Islámico en Rusia.

En la propaganda, se repite la tendencia a la baja observada en las víctimas mortales, pero sin el aumento de 2017. La razón más plausible para esa disonancia es que, aunque existe un vínculo orgánico entre KC y el Ejército Islámico, no quedaron recogidos con la misma amplitud los ataques en Rusia del Ejército Islámico, una organización rival. Aunque no deja de ser una especulación, no sería extraño, tampoco, que el transfuguismo de recursos humanos hacia el Ejército Islámico en el Cáucaso norte

fuese más allá de combatientes y se extendiese a los integrantes “legales” (*ansar*, según el argot del grupo), dedicados a la captación de fondos o a la propaganda. En añadidura, cabe recordar que KC ha sido objeto de numerosos ciberataques,¹² los cuales pueden contribuir a la reducción de contenidos.

En lo que respecta a las temáticas (gráfico 2), las secciones de Opinión y Comunicados tuvieron un rendimiento inalterablemente marginal. En toda la década, fueron las subcategorías que menor producción presentaron. Poco se puede decir al respecto. Por el contrario, las restantes tuvieron amplio recorrido, al menos hasta 2013. Parece lógico, dado que

12 Desde 2002, la web ha sufrido numerosos hackeos, muchas veces en coincidencia con grandes atentados de las guerrillas, como el de Nord-Ost (Dávila Muro 2013) o Beslán (Simons 2009). Desde entonces, la web ha transitado por distintas empresas y países que le han ido cerrando sus puertas, como Turquía, Estados Unidos, Lituania, Estonia, Finlandia y Suecia (Petit 2012; Andersson Schwartz 2013).

en ese periodo las guerrillas causaron un mayor número de muertes, y la cobertura sobre el Cáucaso fue más amplia que en los cursos siguientes. En los diez meses en los que se publicaron más contenidos¹³ en esta sección, se llevaron a cabo alrededor de 150 actos terroristas, mientras que, en los diez meses con menos contenido, hubo alrededor de 20 víctimas.¹⁴

Más allá de que no resulte sorprendente que hechos noticiosos como los atentados condicionen la producción de KC, la tendencia que muestran estos datos podría confirmar el debilitamiento del EC. Una sección como la del Cáucaso depende no solo de los ataques perpetrados, sino de las fuentes sobre el terreno. Así, el contraterrorismo ruso –y el resto de causas ya debatidas– podrían estar haciendo mella en las filas militares (menos víctimas), pero también en las propagandísticas (menos recursos humanos propios). Esta conjetura se sostiene aún más ante el hecho de que, con el tiempo, gran parte de los productos que aparecen en dicha subcategoría son efemérides de la Primera o la Segunda Guerra de Chechenia, así como de las deportaciones de norcaucásicos en 1944, hechos de especial trascendencia en la mitología separatista, pero que no suponen ninguna actualidad. Son contenidos de archivo, que se publican cada año, y no nuevas producciones.

Siguiendo esa argumentación, desde que comenzó el declive de informaciones sobre el Cáucaso y Rusia, tomaron mayor protagonismo aquellas de carácter internacional

(Ummah y Mundo), que no requieren informadores propios. Una parte sustancial de estas abordó el conflicto en Siria e Iraq, entonces de imperiosa actualidad para el yihadismo internacional y, también, para el norcaucásico, que participó activamente de aquellas milicias. Por otra parte, no se ha detectado ningún factor estacional –meses en los que rutinariamente haya mayor o menor actividad– que afectase las temáticas.

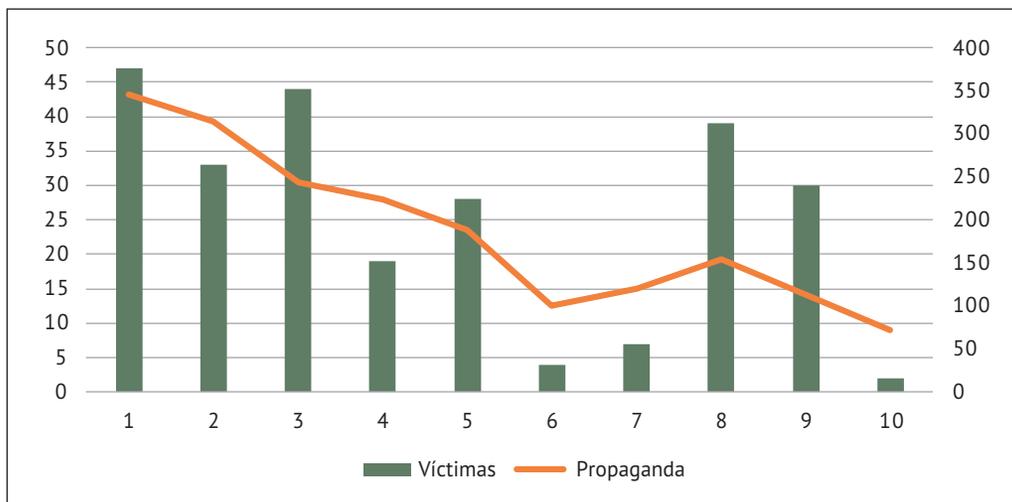
Al desglosar la propaganda por territorios, se obtienen resultados más concretos para verificar la hipótesis. En el caso de Chechenia (gráfico 3), la cifra de víctimas fue menor a la de las décadas anteriores. Con todo, debido a su importancia histórica, el número de atentados fluctuó durante el periodo de análisis, y no se mantuvo siempre a la baja. El espacio relativamente estable que ocupó Grozni para KC en estos diez años da cuenta de la importancia que tienen esas tierras en el imaginario social del yihadismo. Las guerras de Chechenia ocupan un espacio privilegiado tanto para las militancias locales como para los *muyahidín* de todo el mundo (Moore y Tumelty 2008), por lo que informar de esta república fue uno de los ejes editoriales de la propaganda del EC, sucedan o no atentados. Por ejemplo, si se comparan las cifras de víctimas de 2017 de Chechenia y Daguestán, las de esta última son mayores, aunque no así su cobertura.

Aunque, de los diez años analizados, en dos (2012 y 2014) no se cumplió la correspondencia entre víctimas y propaganda, la regla general fue otra. Como prueba, el ascenso de la actividad armada entre 2015 y 2017 se vio acompañado de una productividad propagandística mayor, y lo mismo ocurrió en aquellos años en los que las víctimas descendieron.

13 Estos fueron: julio (158), agosto (162) y septiembre de 2010 (166); febrero (158), junio (195), julio (185), agosto (158) y septiembre de 2011 (160); y julio (164) y octubre de 2012 (159).

14 Estos fueron: enero de 2016 (12); junio (12) y julio (11) de 2018; enero (9), junio (11), julio (6), agosto (9), septiembre (9), noviembre (13) y diciembre de 2019 (9).

Gráfico 3. Víctimas y propaganda sobre Chechenia (2010-2019)



Fuente: elaboración propia.

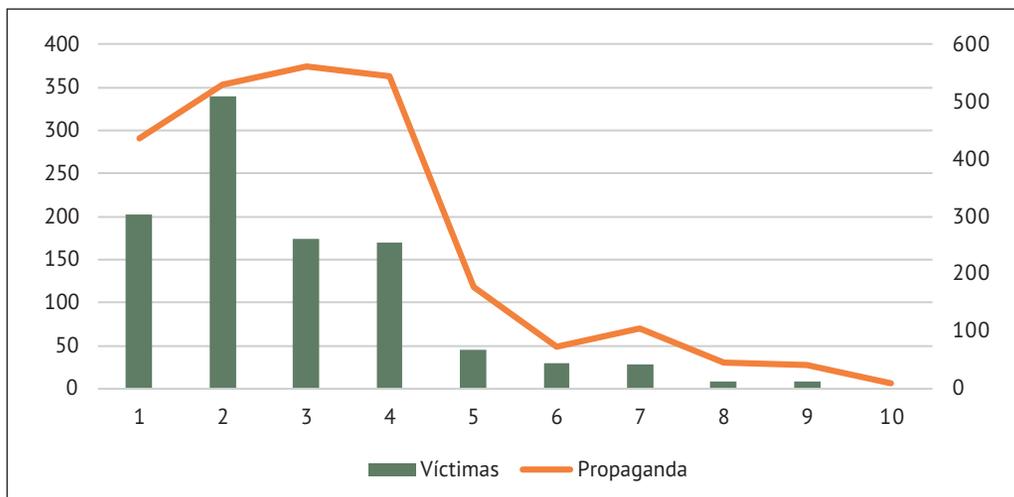
A la vista del gráfico, las coincidencias en los niveles de víctimas y propaganda sobre Dagestán (gráfico 4) son mayores. Solo en 2012 se produjo un desfase notable, cuando el crecimiento de la propaganda no se vio acompañado de una respuesta militar equiparable. Ello se debió a un efecto rebufo del año anterior, en el que se alcanzó la cifra más alta de violencia en la provincia. Esto provocó un alto interés informativo, que perduró los siguientes meses. Con todo, la experiencia dagestaní muestra que los años de mayor productividad propagandística fueron aquellos en los que se produjeron mayores matanzas. Sirva como muestra que, entre 2010 y 2013, se publicaron 1,4 informaciones al día. En ese periodo, las guerrillas mataron a más de cuatro personas semanales.

Por su parte, Ingusetia y Osetia del Norte (gráfico 5) mantienen un comportamiento similar al de Chechenia: un aumento destacado de víctimas en 2012, que no se corresponde con la actividad propagandística; una tendencia decreciente de la propaganda, coherente

con la caída general de víctimas en la provincia; y un ligero aumento de ambas variables entre 2015 y 2017. En los pocos meses en que este territorio fue el que recibió la mayor cobertura, se produjeron actos de violencia reseñables. En marzo de 2010, una decena de ataques y la muerte del histórico líder Said Buriatsky y en diciembre de 2018, la explosión de un coche bomba en Nazrán.

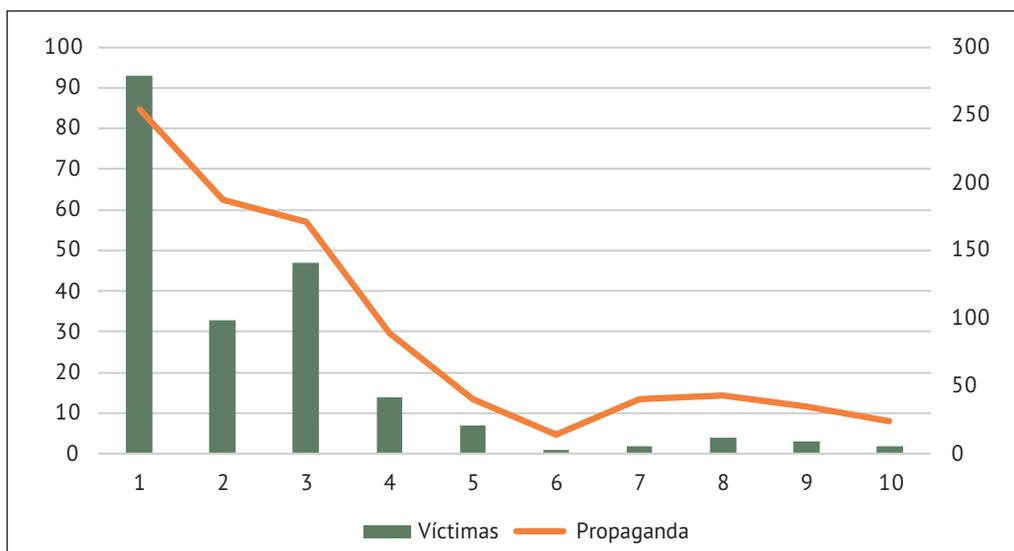
Los casos de Kabardia-Balkaria y Karacháyevo-Cherkesia son los que presentan una mayor coincidencia. En cada año, se cumplen las tendencias entre capacidad comunicativa y víctimas ejecutadas. Por el contrario, la situación de la Estepa de Nógai es la más desigual, y no parece presentar un patrón claro; en cinco de los años no se mantiene ninguna similitud. Sin embargo, esos datos excepcionales tienen algunas explicaciones: el aumento de la propaganda experimentado entre 2011 y 2013 es independiente de las víctimas mortales, porque se enmarca en la campaña propagandística lanzada por Dokú Umárov contra los Juegos Olímpicos de Sochi.

Gráfico 4. Víctimas y propaganda sobre Daguestán (2010-2019)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 5. Víctimas y propaganda sobre Ingusetia (2010-2019)



Fuente: elaboración propia.

El resto de publicaciones sobre el Cáucaso (1696) tratan asuntos relativos al Cáucaso sur (sobre todo, incidentes en el Pankisi georgiano o en el Alto Karabaj), o que involucran más de una provincia a la vez (como los partes

de guerra del EC, los mensajes a su militancia y los conflictos fronterizos entre Ingusetia, Chechenia y Daguestán). Por tanto, difícilmente pueden contribuir a confirmar, o no, la hipótesis.

Conclusiones

Es necesario reconocer que, al haber estudiado un solo caso, las conclusiones de este trabajo no son generalizables a otros contextos. Sin embargo, en lo que concierne al conflicto en el Cáucaso norte, los resultados parecen respaldar la hipótesis inicial. En concordancia con el soporte teórico, los análisis empíricos muestran que el estudio de la propaganda también puede contribuir a determinar el estado de vigor o debilidad de una organización armada.

Cabe hacer una segunda precisión: los niveles de propaganda, por sí solos, no aportan información concluyente; deben ser contrastados con las cifras de atentados exitosos, y viceversa. Cuanta mayor información se disponga, mayor afinación del diagnóstico, por lo que este tipo de trabajos en los que se combinan variables podrían ser de importancia.

Por otro lado, los resultados no presentan una correlación matemática o proporcionalidad entre las dos variables analizadas, propaganda y asesinatos. Los ascensos o descensos en la primera no implican que suceda en igual porcentaje en la segunda. Por ello, y aunque no se puede afirmar que esta relación algorítmica se dé, sí parece probado que existen tendencias similares que, en este caso, apuntan al debilitamiento del EC. Salvo en algunos momentos —que tienen sus explicaciones coyunturales— la norma es que, de 2012 en adelante, tanto las operaciones militares como los contenidos propagandísticos han ido disminuyendo en número, calidad y efectividad.

En los momentos en que el aparato propagandístico produjo un mayor número de contenidos, esto se correspondió con épocas más violentas; lo mismo sucedió cuando ha-

bía menos publicaciones y menos atentados. Esa regla no afecta solo la cuantificación de las publicaciones, sino sus contenidos: a menor presencia militar sobre el terreno, menores capacidades de ofrecer información exclusiva y mayor dependencia de agencias externas y material de archivo.

Por último, cabe reiterar que un análisis aislado del número de víctimas o de la propaganda de una organización puede resultar incompleto, y que se hace imprescindible su contrastación mutua y, mejor aún, con todas las variables disponibles. De ese modo, se evita obviar fenómenos complejos como el “activismo subrogado” (Torres-Soriano, 2012), según el cual, los militantes de una organización armada, ante la imposibilidad de llevar a cabo operaciones, deciden concentrar sus esfuerzos en otras actividades más asequibles, como la comunicación política. Que esto no ocurra en el EC da cuenta aún más de la carencia de recursos humanos que actualmente padece la organización, incapaz de sostener tanto el frente militar como el propagandístico.

Bibliografía

- Abrahms, Max, Nicholas Beauchamp y Joseph Mroszczyk. 2016. “What Terrorist Leaders Want: A Content Analysis of Terrorist Propaganda Videos”. *Studies in Conflict & Terrorism* 40 (11): 899-916. doi.org/10.1080/1057610X.2016.1248666
- Al-Shishani, Murad Batal. 2013. “Chechens drawn south to fight against Syria’s Assad”. *BBC*, 20 de noviembre. <https://bbc.in/3b0ESoc>
- Allison, Roy. 2013. “Russia and Syria: explaining alignment with a regime in cri-

- sis". *International Affairs* 89 (4): 795-823. doi.org/10.1111/1468-2346.12046
- Alonso, Rogelio. 2016. "Terrorist Skin, Peace-Party Mask: The Political Communication Strategy of Sinn Féin and the PIRA". *Terrorism and Political Violence* 28 (3): 520-540. doi.org/10.1080/09546553.2016.1155934
- Andersson Schwartz, Jonas. 2013. *Online File Sharing: Innovations in Media Consumption*. Nueva York: Routledge.
- Andre, Virgine. 2012. "Neojihadism and YouTube: Patani Militant Propaganda Dissemination and Radicalization". *Asian Security* 8 (1): 27-53. doi.org/10.1080/14799855.2012.669207
- Archetti, Cristina. 2015. "Terrorism, Communication and New Media: Explaining Radicalization in the Digital Age". *Perspectives on Terrorism* 9 (1): 49-59.
- Avedissian, Karen. 2016. "Clerics, weightlifters, and politicians: Ramzan Kadyrov's Instagram as an official project of Chechen memory and identity production". *Caucasus Survey* 4 (1): 20-43. doi.org/10.1080/23761199.2015.1119998
- Boettger, Ryan K., y Laura A. Palmer. 2010. "Quantitative Content Analysis: Its Use in Technical Communication". *IEEE Transactions on Professional Communication* 53 (4): 346-357. doi.org/10.1109/TPC.2010.2077450
- Buesa, Mikel. 2009. "Steps of terrorist violence: ETA in the truce of 2006-2007". *International Journal of Social Psychology* 24 (2): 241-259. doi.org/10.1174/021347409788041471
- Campana, Aurélie, y Jean-François Ratelle. 2014. "A Political Sociology Approach to the Diffusion of Conflict from Chechnya to Dagestan and Ingushetia". *Studies in Conflict & Terrorism* 37 (2): 115-134. doi.org/10.1080/1057610X.2014.862901
- Casula, Philipp. 2015. "Between 'ethnocide' and 'genocide': violence and Otherness in the coverage of the Afghanistan and Chechnya wars". *Nationalities Papers* 43 (5): 700-718. doi.org/10.1080/00905992.2015.1048673
- Chiluwa, Innocent. 2017. "The Discourse of Terror Threats: Assessing Online Written Threats by Nigerian Terrorist Groups". *Studies in Conflict & Terrorism* 40 (4): 318-338. doi.org/10.1080/1057610X.2016.1194025
- Clogg, Richard. 1997. "Disinformation in Chechnya: an anatomy of a deception". *Central Asian Survey* 16 (3): 425-430. doi.org/10.1080/02634939708401001
- Cohen, Shuki J., Arie Kruglanski, Michele J. Gelfand, David Webber y Rohan Gunaratna. 2018. "Al-Qaeda's Propaganda Decoded: A Psycholinguistic System for Detecting Variations in Terrorism Ideology". *Terrorism and Political Violence* 30 (1): 142-171. doi.org/10.1080/09546553.2016.1165214
- Crelinsten, Ronald D. 1989. "Terrorism and the media: Problems, solutions, and counterproblems". *Political Communication* 6 (4): 311-339. doi.org/10.1080/10584609.1989.9962881
- Criado Olmos, Henar. 2017. "What Makes Terrorism Salient? Terrorist Strategies, Political Competition, and Public Opinion". *Terrorism and Political Violence* 29 (2): 197-214. doi.org/10.1080/09546553.2015.1008628
- CSIS. 2017. "Russian-speaking foreign fighters in Iraq and Syria". *Transnational Threats Situation Report Series*: 1-23.

- Dávila Muro, Jorge. 2013. "Conclusiones de la Década de Ciberguerra". *Revista SIC: Ciberseguridad, Seguridad de la Información y Privacidad* 105: 60-62.
- Errejón, Íñigo, y Chantal Mouffe. 2015. *Construir pueblo: hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona: Icaria.
- Franzosi, Roberto. 2018. "Content Analysis". En *The Routledge Handbook of Language and Politics*, editado por Ruth Wodak y Bernhard Forchtner, 153-168. Nueva York: Routledge.
- Gutfraind, Alexander. 2009. "Understanding Terrorist Organizations with a Dynamic Model". *Studies in Conflict & Terrorism* 32 (1): 45-59. doi.org/10.1080/10576100802627720
- Hahn, Gordon M. 2014. *The Caucasus Emirate Mujahedin: Global Jihadism in Russia's North Caucasus and Beyond*. North Carolina: McFarland.
- Holland, Edward C., Frank D. W. Witmer y John O'Loughlin. 2017. "The decline and shifting geography of violence in Russia's North Caucasus, 2010-2016". *Eurasian Geography and Economics* 58 (6): 613-641. doi.org/10.1080/15387216.2018.1438905
- Honig, Or, y Ariel Reichard. 2019. "The Usefulness of Examining Terrorists' Rhetoric for Understanding the Nature of Different Terror Groups". *Terrorism and Political Violence* 31 (4): 759-778. doi.org/10.1080/09546553.2017.1283308
- Horchem, Hans Josef. 1991. "The decline of the red army faction". *Terrorism and Political Violence* 3 (2): 61-74. doi.org/10.1080/09546559108427104
- Houck, Shannon C., Meredith A. Repke y Lucian Gideon Conway III. 2017. "Understanding what makes terrorist groups' propaganda effective: an integrative complexity analysis of ISIL and Al Qaeda". *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism* 12 (2): 105-118. doi.org/10.1080/18335330.2017.1351032
- Ibragimov, Magomed-Rasul, y Kimitaka Matsuzato. 2014. "Contextualized violence: politics and terror in Dagestan". *Nationalities Papers* 42 (2): 286-306. doi.org/10.1080/00905992.2013.867932
- Janeczko, Matthew. 2014. "Faced with death, even a mouse bites: Social and religious motivations behind terrorism in Chechnya". *Small Wars & Insurgencies* 25 (2): 428-456. doi.org/10.1080/09592318.2014.903975
- Kagarlitskii, Boris I. 1998. "Chechnya—Preliminary Results: The Chechen War and Public Opinion". *Russian Politics & Law* 36 (1): 56-73. doi.org/10.2753/RSS1061-1428400430
- Kavkaz Center. 2019. "Otvét mudzhakhidov shama na pismo bratev's kavkaza". 19 de marzo. <https://bit.ly/2Zar8EK>
- Kavkaz Uzel. 2022. "Statistika zhertv na severnom Kavkaze", <https://bit.ly/3rWnYAh>
- Kisriev, Enver, y Robert Bruce Ware. 2005. "Russian Hegemony in Dagestan". *Post-Soviet Affairs* 21 (1): 26-55. doi.org/10.2747/1060-586X.21.1.26
- Lakomy, Miron. 2019. "Danse macabre: Gore Images in the Islamic State's "Dabiq" Magazine as a Propaganda Device". *The International Journal of Intelligence, Security, and Public Affairs* 21 (2): 143-161. doi.org/10.1080/23800992.2019.1649138
- Le Huérou, Anne, y Amandine Regamey. 2008. "Russia's War in Chechnya: The Discourse of Counterterrorism and the Legitimation of Violence". En *Democracies at War against Terrorism. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy*, ed-

- itado por Samy Cohen, 211-232. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Litvinova, Tatyana Nikolayevna. 2014. "Novyy povorot ideologii «dzhikhada» na Severnom Kavkaze: informatsionnoye protivodeystviye ugrozam". *Sotsiologicheskaya nauka I sotsial'naya praktika* 4: 124-141.
- Mahood, Samantha, y Halim Rane. 2017. "Islamist narratives in ISIS recruitment propaganda". *The Journal of International Communication* 23 (1): 15-35. doi.org/10.1080/13216597.2016.1263231
- Margolin, Devorah. 2020. "#Hammas: A Thematic Exploration of Hamas's English-Language Twitter". *Terrorism and Political Violence*: 1-26. doi.org/10.1080/09546553.2020.1761343
- Marone, Francesco, y Marco Olimpio. 2020. "We Will Conquer Your Rome: Italy and the Vatican in the Islamic State's Propaganda". *Studies in Conflict & Terrorism*: 1-23. doi.org/10.1080/1057610X.2020.1776952
- Matusitz, Jonathan. 2013. *Terrorism and Communication: A Critical Introduction*. Los Angeles: Sage.
- Merrill, Jason. 2012. "Brothers and others: brotherhood, the Caucasus, and national identity in post-Soviet film". *Studies in Russian and Soviet Cinema* 6 (1): 93-111. doi.org/10.1386/srsc.6.1.93_1
- Monastireva-Ansdell, Elena. 2014. "Trapped in the prisoner scenario: the first Chechen war and Sergei Bodrov's Prisoner of the Mountains". *Studies in Russian and Soviet Cinema* 8 (2): 98-119. doi.org/10.1080/17503132.2014.919131
- Moore, Cerwyn, y Paul Tumelty. 2008. "Foreign Fighters and the Case of Chechnya: A Critical Assessment". *Studies in Conflict & Terrorism* 31 (5): 412-433. doi.org/10.1080/10576100801993347
- Novenario, Celine Marie I. 2016. "Differentiating Al Qaeda and the Islamic State Through Strategies Publicized in Jihadist Magazines". *Studies in Conflict & Terrorism* 39 (11): 953-967. doi.org/10.1080/1057610X.2016.1151679
- Ogun, Mehmet Nesip. 2012. "Terrorist Use of Internet: Possible Suggestions to Prevent the Usage for Terrorist Purposes". *Journal of Applied Security Research* 7 (2): 203-217. doi.org/10.1080/19361610.2012.656252
- Paraszczuk, Joanna. 2013. "Syria Spotlight: ISIS Chechen Leader Abu Umar al-Shishani-Dokka Umarov Financed Us". *EAWorldview*, 10 de diciembre. <https://bit.ly/2XxIqv2>
- Paraszczuk, Joanna. 2015. "Translation of Muslim Shishani's interview with Al Jazeera Turkish". *From Chechnya to Syria*, 26 de octubre. <https://bit.ly/3m3vypT>
- Petersson, Bo. 2008. "The Power of Stereotypes and Enemy Images: The Case of the Chechen Wars". En *Majority Cultures and the Everyday Politics of Ethnic Difference*, editado por Bo Petersson y Katherine Tyler, 155-168. Londres: Palgrave Macmillan.
- Petit, Brian S. 2012. *Chechen Use of the Internet in the Russo-Chechen Conflict*. Londres: Creative Media Partner.
- Phillips, Brian J. 2019. "Foreign Terrorist Organization designation, international cooperation, and terrorism". *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations* 45 (2): 316-343. doi.org/10.1080/03050629.2019.1556158
- Pokalova, Elena. 2019. "Islamic Radicalization in Russia's North Caucasus: Lessons

- from Russia's Handling of Religious Revival". *Journal of Balkan and Near Eastern Studies* 21 (2): 146-169. doi.org/10.1080/19448953.2017.1367587
- Ratelle, Jean-François. 2015. "A critical assessment of the scholarship on violent conflicts in the North Caucasus during the post-Soviet period". *Caucasus Survey* 3 (1): 1-24. doi.org/10.1080/23761199.2015.1023600
- Ratelle, Jean-François. 2016. "North Caucasian foreign fighters in Syria and Iraq: assessing the threat of returnees to the Russian Federation". *Caucasus Survey* 4 (3): 218-238. doi.org/10.1080/23761199.2016.1234096
- Riff, Daniel, Stephen Lacy y Frederick Fico. 2014. *Analyzing Media Messages: Using Quantitative Content Analysis in Research*. Nueva York: Routledge.
- Rivas Otero, José Manuel, y Adrián Tarín Sanz. 2017. "Leadership Style and War and Peace Policies in the Context of Armed Conflict: The Case of Maskhadov and Umarov". *Problems of Post-Communism* 64 (1): 1-19. doi.org/10.1080/10758216.2016.1138847
- Rodina, Elena, y Dmitriy Dligach. 2019. "Dictator's Instagram: personal and political narratives in a Chechen leader's social network". *Caucasus Survey* 7 (2): 95-109. doi.org/10.1080/23761199.2019.1567145
- Rothenberger, Liane. 2017. "A Terrorist Group's Strategic Communication-The Case of the Red Army Faction". *International Journal of Strategic Communication* 11: 286-305. doi.org/10.1080/1553118X.2017.1339191
- Rothenberger, Liane, Kathrin Müller y Ahmed Elmezeny. 2018. "The Discursive Construction of Terrorist Group Identity". *Terrorism and Political Violence* 30 (3): 428-453. doi.org/10.1080/09546553.2016.1180288
- Russell, John. 2008. "Ramzan Kadyrov: The Indigenous Key to Success in Putin's Chechenization Strategy?" *Nationalities Papers* 36 (4): 659-687. doi.org/10.1080/00905990802230605
- Sagramoso, Domitilla. 2012. "The Radicalisation of Islamic Salafi Jamaats in the North Caucasus: Moving Closer to the Global Jihadist Movement?". *Europe-Asia Studies* 64 (3): 561-595. doi.org/10.1080/09668136.2012.661933
- Sakwa, Richard. 2010. "The revenge of the Caucasus: Chechenization and the dual state in Russia". *Nationalities Papers* 38 (5): 601-622. doi.org/10.1080/00905992.2010.498468
- Schmid, Alex P. 1989. "Terrorism and the media: The ethics of publicity". *Terrorism and Political Violence* 1 (4): 539-565. doi.org/10.1080/09546558908427042
- Sieca-Kozłowski, Elisabeth. 2009. "From controlling military information to controlling society: the political interests involved in the transformation of the military media under Putin". *Small Wars & Insurgency* 20 (2): 300-318. doi.org/10.1080/09592310902975430
- Simons, Greg. 2009. *Mass Media and Modern Warfare. Reporting on the Russian War on Terrorism*. Londres: Routledge.
- Šmid, Tomáš, y Miroslav Mareš. 2015. "'Kadyrovtsy': Russia's Counterinsurgency Strategy and the Wars of Paramilitary Clans". *Journal of Strategic Studies* 38 (5): 650-677. doi.org/10.1080/01402390.2014.942035
- Sokirianskaia, Ekaterina. 2019. "Russia and ISIS: A New Phase of the Old Conflict?" En *Terrorism, Radicalisation and Countering*

- Violent Extremism*, editado por Shashi Jayakumar, 101-144. Singapur: Palgrave Pivot.
- Souleimanov, Emil Aslan. 2017. "A Failed Revolt? Assessing the Viability of the North Caucasus Insurgency". *The Journal of Slavic Military Studies* 30 (2): 210-231. doi.org/10.1080/13518046.2017.1307024
- Souleimanov, Emil Aslan y Huseyn Aliyev. 2016. "Evaluating the efficacy of indigenous forces in counterinsurgency: Lessons from Chechnya and Dagestan". *Small Wars & Insurgencies* 27 (3): 392-416. doi.org/10.1080/09592318.2016.1151658
- Sparks, Andrew C. 2018. "Dar al-Islam: A Quantitative Analysis of ISIS's French-Language Magazine". *Studies in Conflict & Terrorism* 43 (8): 688-705. doi.org/10.1080/1057610X.2018.1494413
- Tarín Sanz, Adrián. 2017. *La yihad en Rusia. Del Emirato del Cáucaso al Estado Islámico*. Barcelona: Icaria.
- Tarín Sanz, Adrián, y Marta Ter Ferrer. 2018. "Lack of rule of law as a push factor leading to violent radicalization in the North Caucasus (2002-2015)". *Caucasus Survey* 6 (3): 203-223. doi.org/10.1080/23761199.2018.1471843
- Torres-Soriano, Manuel Ricardo. 2012. "Between the Pen and the Sword: The Global Islamic Media Front in the West". *Terrorism and Political Violence* 24 (5): 769-786. doi.org/10.1080/09546553.2011.643934
- Torres-Soriano, Manuel Ricardo. 2020. "Jihadist Propaganda as a Threat Indicator: The Case of Spain". *Terrorism and Political Violence* 32 (2): 365-381. https://doi.org/10.1080/09546553.2017.1374255
- Torres-Soriano, Manuel Ricardo, Javier Jordán & Nicola Horsburgh. 2006. "Analysis and Evolution of the Global Jihadist Movement Propaganda". *Terrorism and Political Violence* 18 (3): 399-421. doi.org/10.1080/09546550600751990
- Tumanov, Grigory. 2016. "Vnesennyi SSHA v spisok terroristov rossiyskiy uznik Guantanamo osvobozhden v Turtsii". *Kommerstant*, 15 de julio. https://bit.ly/3joYkQc
- Vergani, Matteo, y Dennis Zuev, Dennis. 2015. "Neojihadist Visual Politics: Comparing YouTube Videos of North Caucasus and Uyghur Militants". *Asian Studies Review* 39 (1): 1-22. doi.org/10.1080/10357823.2014.976171
- Volders, Brecht. 2016. "Assessing the Terrorist Threat: Impact of the Group's Organizational Design?". *Studies in Conflict & Terrorism* 39 (2): 106-127. doi.org/10.1080/1057610X.2015.1092842
- Umárov, Dokú. 2019. "Our possibilities are endless...". *Prague Watchdog*, 6 de julio. https://bit.ly/3bfcVtb
- Welch, Tyler. 2018. "Theology, heroism, justice, and fear: an analysis of ISIS propaganda magazines Dabiq and Rumiyah". *Dynamics of Asymmetric Conflict* 11 (3): 186-198. doi.org/10.1080/17467586.2018.1517943
- Wilbur, Douglas. 2017. "Propaganda's Place in Strategic Communication: The Case of ISIL's Dabiq Magazine". *International Journal of Strategic Communication* 11 (3): 209-223. doi.org/10.1080/1553118X.2017.1317636
- Yarlykapov, Akhmet. 2019. "Islamic State Propaganda in the North Caucasus". En *Hybrid Conflicts and Information Warfare: New Labels, Old Politics*, editado por Ofer Fridman, Vitaly Kabernik y James C. Pearce, 213-223. Londres: Lynne Rienner.
- Youngman, Mark. 2016. "Between Caucasus and caliphate: the splintering of the North Caucasus insurgency". *Caucasus*

- Survey* 4 (3): 194-217. doi.org/10.1080/23761199.2016.1215055
- Youngman, Mark. 2018. "An Overview of IS-Claimed Attacks in Russia". 11 de abril. <https://bit.ly/3C65ccr>
- Youngman, Mark. 2019. "Broader, vaguer, weaker: The evolving ideology of the Caucasus Emirate leadership". *Terrorism and Political Violence* 31 (2): 367-389. doi.org/10.1080/09546553.2016.1229666
- Zhemukhov, Sufian y Robert W. Orttung. (2014). "Munich Syndrome: Russian Security in the 2014 Sochi Olympics". *Problems of Post-Communism* 61 (1): 13-29. doi.org/10.2753/PPC1075-8216610101
- Zhirukhina, Elena. 2018. "Protecting the state: Russian repressive tactics in the North Caucasus". *Nationalities Papers* 46 (3): 374-399. doi.org/10.1080/00905992.2017.1375905

From Offsetting to Emulation: A Neoclassical Realist Analysis of Russia's Internal Balancing Strategies

De la compensación a la emulación: un análisis realista neoclásico de las estrategias de contrapeso interno de Rusia

Augusto C. Dall'Agnol¹

Recibido: February 4, 2022

Aceptado: April 15, 2022

Publicado: May 31, 2022

Abstract

In 2008, Russia began to implement its largest military reform since the creation of the Red Army in 1918. Previous attempts at reforms in 1992, 1997, and 2003 did not result in fundamental transformations to the country's military. Why was the 2008 military reform successful while others were not? This article uses the comparative-historical method to identify the causal mechanisms between Russia's level of external threat, state capacity, and internal balancing strategies adopted since 1991. It advances Neoclassical Realism's systemic and unit-level variables by building on the long-established contributions from Strategic Studies and Historical Sociology instead of relying on other International Relations theories. It concludes that the success of Russia's military reforms in the post-Cold War period depended on the simultaneous existence of three conditions: the possibility of disrupting strategic stability, its ability to extract and mobilize societal resources, and the presence of some event of proven ineffectiveness. Under scenarios in which only one or two of these conditions were present, Russia carried out only partial military reforms. The article sheds light on three often-neglected drivers of Russia's military reform by Western analysts: its enduring emphasis on interstate competition, strategic stability, and mid-to-high intensity conventional warfare.

Keywords: digitization; historical sociology; military; Russia; security

Resumen

En 2008, Rusia comenzó a implementar su reforma militar más grande desde la creación del Ejército Rojo en 1918. Los intentos anteriores, en 1992, 1997 y 2003, no lograron transformaciones fundamentales en sus fuerzas armadas. ¿Por qué la reforma militar de 2008 tuvo éxito y otras no? Este artículo utiliza el método histórico comparativo para identificar los mecanismos causales entre el nivel de amenaza externa de Rusia, su nivel de capacidad estatal y sus estrategias de contrapeso interno adoptadas desde 1991. Además, este análisis avanza las variables sistémicas y unitarias del realismo neoclásico, basándose en las contribuciones de los estudios estratégicos y la sociología histórica, en detrimento de otras teorías de las Relaciones Internacionales. En síntesis, el éxito de las reformas militares en Rusia, en el período posterior a la Guerra Fría, depende de la existencia simultánea de tres condiciones: la posibilidad de perturbar la estabilidad estratégica, la capacidad del Estado ruso de extraer y movilizar recursos sociales, y la existencia de algún evento de ineficacia

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, augusto.dallagnol@ufrgs.br,  orcid.org/0000-0002-6658-4470



probada. En escenarios en que solo una o dos de estas condiciones están presentes, los rusos llevaron a cabo solo reformas parciales. Finalmente, el artículo arroja luz sobre tres impulsores de la reforma militar de Rusia, a menudo descuidados por analistas occidentales: su continuo énfasis en la competencia interestatal, la estabilidad estratégica y la guerra convencional de media y alta intensidad.

Palabras clave: digitalización; Fuerzas Armadas; Rusia; seguridad; sociología histórica

Introduction

Russia's international behavior and foreign policy have been more assertive over the past two decades as compared to the 1990s. In particular, the recent Russian involvement in the Russo-Georgian War, the Russo-Ukrainian War, and the Syrian civil war resulted in outcries of "Russian aggression" in the West (Blank 2019; Gouré 2019; Hooker Jr 2020; Persson 2021). Furthermore, large-scale military exercises like Zapad-17, Vostok-18, Tsentri-19, and Kavkaz-20 reinforced Western fears of an eventual military invasion of the Baltic countries (Lanoszka and Hunzeker 2016; Facon 2019; Radin 2019; Veebel 2018; Veebel and Ploom 2019).

Part of the explanations surrounding Russia's greater assertiveness is strongly linked to factors at the individual level, focusing on personalities such as Yevgeny Primakov (Delong 2020; Katz 2006; Rumer 2019), Vladimir Putin (Póti 2008; Spechler 2010; Van Herpen 2019), and Valery Gerasimov (Bartles 2016; Fridman 2019; Galeotti 2018). For example, it is common to notice the vast controversies surrounding Putin's personality and political aspirations—especially after the approval of the 2020 Russian constitutional referendum that allows him to remain in office until 2036

(Nuland 2020; Spiegelberger 2020). Other explanations center on the commodity price boom throughout the first decade of the 2000s (Baev 2007; Rutland 2008) or focus on ideological and cultural elements, such as Eurasianism (Morozova 2009; Shlapentokh 2014; Smith 1999).

This article addresses these questions from an in-depth analysis of the Russian state-building and internal balancing strategies. Such an analytical move is fruitful for the debate surrounding the construction of Russia's material capabilities since increased economic and military capabilities often underpin more ambitious and assertive foreign policies (Gilpin 1981; Waltz 1979; Zakaria 1998). The cornerstone of this analysis relies on the implementation of Russia's 2008 military reform—its most significant military reform since the creation of the Red Army in 1918 (Bryce-Rogers 2013). Previous attempts at reforms in 1992, 1997, and 2003 did not result in fundamental transformations to the country's military (Arbatov 1998; Orr 2003; Umbach 2003). Why was the military reform of 2008 successful, while others were not?

I argue that the success of Russia's military reforms in the post-Cold War period depended on the simultaneous existence of three conditions: first, the possibility of disruption of strategic stability; second, the ability of the Russian state to extract and mobilize resources; and, finally, the existence of some event of proven ineffectiveness. Under scenarios in which only one (or two) of these conditions were simultaneously present, large-scale military reforms in Russia were only partially carried out. Large-scale military reforms in Russia were only partially carried out in scenarios in which only one (or two) of these conditions were present.

This analysis advances Neoclassical Realist theory (Taliaferro, Ripsman and Lobell 2016) by relying on Historical Sociology and Strategic Studies contributions. While the greater share of Neoclassical Realism (NCR) studies mainly relies on previous contributions from International Relations literature—Neorealism, Classical Realism, Constructivism, and Liberalism—I aim to bridge the gap between these disciplines that pay close attention both to states' historical development and the use of military force. Against this backdrop, studies on the development of post-Soviet states in terms of taxation and coercion (Cappelli 2008; Easter 2012; Ganev 2005; Volkov 1999) and Russia's organizational culture and civil-military relations (Betz 2004; Taylor 2003) offer relevant insights to this analysis. However, neither explicitly focus on war preparation and interstate competition (Centeno 2003; Hui 2005; Schenoni 2020; Tilly 1990).

Accordingly, I use the historical-comparative method to establish the presence of particular causal mechanisms and the conditions under which they operate (Bennett and Elman 2008; Mahoney and Rueschemeyer 2003). This analysis also uses process tracing to draw descriptive and causal inferences allowing the identification of a temporal sequence of events constituting the phenomenon analyzed here (Collier 2011).

This article proceeds as follows. First, I expose the proposed analytical framework by engaging with previous discussions on theories of internal balancing. Second, I explain the absence of large-scale military reform despite an event of proven ineffectiveness during the 1990s (the First Chechen War). Third, I explain the lack of military reform despite Russia's increased external threat and state capacity levels during the first decade

of the 2000s. Finally, I analyze Russia's military reform as a large-scale military emulation strategy, linking this process to Russian state-building in the digital age.

Internal balancing, State capacity, and State-building

This analysis concerns "balancing theory", not "balance of power" or "power balances" (Nexon 2009). When faced with security challenges, states tend to mobilize their domestic resources (internal balancing) or seek external assistance from their allies (external balancing) (Posen 1984; Waltz 1979). It focuses on internal balancing strategies rather than external ones, more frequently explored by the mainstream literature (Dawood 2013). Internal balancing involves the extraction and mobilization of societal resources and their subsequent transformation into military capabilities (Resende-Santos 2007).

Conceptually, there are three alternative internal balancing strategies: innovation, emulation, and offsetting. The first two are qualitative, while the third is quantitative, and all are aimed at increasing security in response to external threats (Resende-Santos 2007). Military innovation refers to radical changes in organizational structure, resource allocation, doctrine, and strategy. It covers the process of adapting war institutions and practices to changing technological opportunities and social and political developments (Goldman 2004). Military emulation is the systematic and deliberate imitation of a country's technology, organization, and doctrine. Large-scale emulation has discernible start and endpoints, spanning years or decades, and requiring the restructuring of a country's

entire military. Finally, offsetting strategies involve quantitative increases in arms, troops, and finances to compensate for an opponent's capabilities, and they are the most commonly observed internal balancing strategy (Resende-Santos 2007).

Here I frame these internal balancing strategies through the concept of military reform. This refers to the major reorganization of troops and formations, as well as of "defense industries and war mobilization assets, recruitment and social welfare systems, the division of power among branches of government dealing with military matters, the system for funding defense and security, and the instruments for implementing defense policy, including military buildup (or build-down) and the use of force" (Arbatov 1998, 85).

Internal balancing strategies are costly and socially disruptive. They demand a greater extraction of societal resources and the continuous mobilization of state resources. Given that internal balancing may involve restructuring the fiscal-administrative-coercive state apparatus, and that military organization and war are at the center of state formation (Giddens 1985; Tilly 1990), internal balancing processes are a fruitful pathway for studying states' historical development (Hui 2005).

The organizational effects of internal balancing processes also affect state-building (Resende-Santos 2007). State-building refers to interventionist strategies and policies to restore and reconstruct the state apparatus and institutions, especially the state bureaucracy (Goldsmith 2007). Thus, state-building tasks are not exclusive to instances of state formation but rather may repeatedly occur, as triggered by significant changes in international capitalism (Schneider 2017).

In short, internal balancing and state-

building processes are mutually constituted through self-strengthening—or weakening—reforms (Hui 2005). Just as wars have formative and organizational effects, they can also have disintegrative and reformative effects (Schwarz 2012; Spruyt 2017).

More precisely, such mutual constitution stems from inserting an intervening variable (state capacity). As such, state capacity is located at the unit level and limits the efficiency of states in responding to systemic incentives and constraints (Rose 1998). In this sense, state capacity—the relative ability of the state to extract and mobilize societal resources—shapes the types of internal balancing strategies that states can adopt.

This analysis uses a definition of state capacity based on three dimensions: i) extractive capacity; ii) coercive capacity and; iii) administrative capacity (Hanson 2017; White 2018). These dimensions provide a basis for the functioning of the modern state insofar as "any state first and fundamentally extracts resources from society and deploys these to create and support coercive and administrative organizations" (Skocpol 1979, 42).

External threat and state capacity inform the particular internal balancing strategy that a state adopts. Taliaferro (2009) proposes four hypotheses regarding which trajectory a country is more likely to adopt. First, states with low state capacity and face a low external threat are more likely to maintain their existing internal balancing strategy in the short term. Second, states with low state capacity but a high level of external threat tend to have difficulty emulating. Third, states with high state capacity and a low level of external threat are likely to follow an innovation strategy. Finally, states with high state capacity and a high level of external threat are more likely

to emulate based on “proven effectiveness” (Resende-Santos 2007) (table 1).

Table 1. Taliaferro’s (2009) NCR analytical framework and hypothesis

	High external threat	Low external threat
High state capacity	Emulation	Innovation
Low state capacity	Difficulty to emulate	Offsetting

Source: Author’s elaboration.

The socially disruptive nature of internal balancing, directly and indirectly, impacts organizational effects. These organizational effects—understood as changes in state capacity—derive from the internal balancing process based on two main mechanisms. First, internal balancing processes often imply the ability of a country to indigenize “national centers of economic decision-making” (Furtado 1992). In the digital age, these concern the production of communication networks (satellites, telecommunication systems, and broadcasting) and computers (semiconductors and superconductors) (Martins 2008).

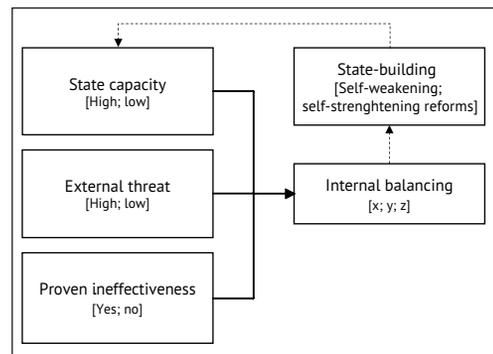
The second mechanism is indigenization. In short, it is when a country dominates and internalizes the production of equipment, platforms, and manufacturing processes. In other words, indigenization implies that a country starts to produce what it uses in war. It follows that “indigenizing the production of modernized defense equipment also greatly stimulates national production chains and generates employment and income” (Neves Jr 2015, 31).

In short, the character, scope, and durability of organizational effects will depend on the intensity and duration of the systemic in-

terstate competition (Resende-Santos 2007) and will be based on the internalization of the national centers of economic decision-making and the endogenization of sensitive technologies and processes. Such an increase in state capacity resulting from internal balancing processes ultimately increases a state’s adaptive capacity (Hobson 2000) in the face of interstate competition.

These mechanisms are framed within the concept of self-strengthening reforms (Hui 2005), since they imply “fundamental socio-economic reforms [...] to reorient the course of national economic development through state intervention” (Skocpol 1979, 31). This means that changes in a state’s economic and military capabilities are not random or accidental outcomes but rather the result of deliberate political projects (Centeno, Kohli and Yashar 2017; Spruyt 2017). Therefore, internal balancing processes and the self-strengthening reform mechanisms are structural insofar as they are compelled by systemic competition and are agential, as their successful pursuit requires institutional innovations in the state apparatus (Hui 2005) (figure 1).

Figure 1. Analytical framework



Source: Author’s elaboration.

Regarding variations in the level of systemic competition, this analysis relates to granular balancing theory (Lobell 2018), diverging from the discussion surrounding the balance of power (Waltz 1979) or balance of threats (Walt 1987). According to granular balancing theory, states regularly disaggregate their counterparts' military and material capabilities to identify which countries threaten their security. Specifically, states are pressured and encouraged to dismember power in specific elements due to structural modifiers, "such as a state's geography and shifts in relevant military technologies" and "how leaders assess power—including the fungibility of elements of power" (Lobell 2018, 594).

Given this, the structural change that encourages and constrains states—especially the great powers—to balance internally also concerns the development of particular capacities that can undermine strategic stability. Briefly put, strategic stability is based "on the inability of each of the sides to deliver a preemptive or a fixed-time strike capable of disabling the major part (if not all) of the nuclear forces that other side could use in the delivery of a retaliation strike" (Kokoshin 2011, 21).

As a result, the development of these particular capabilities in the digital age concerns technological changes directly impacting the strategic second-strike capabilities, command of space, and impregnability in the face of conventional attacks by a country (Cepik 2013; Lieber and Press 2017). In this sense, the simple possibility of disrupting strategic stability constitutes an increase in the level of external threat without the need to involve broader criteria, such as aggregate power (Waltz 1979) or threat perception (Walt 1987).

A final point must be made to address "proven ineffectiveness". While Resende-San-

tos (2007) argues that "proven effectiveness" (or victory in a major war) sets the model for other states to emulate, I conceptualize its negative version to explain the timing of a state's large-scale military reform. The advantage of such a move is twofold. It embraces the idea of critical junctures, a central element while studying changes in military organizations (Dyson 2010; Posen 1984). Although Resende-Santos (2007) indirectly mentions cases in which a military organization displays an unsatisfactory performance, the author equates it to an increase in a state's external threat level. I argue that such differentiation is fruitful for better assessing causation in large-scale military reforms analysis. Additionally, this allows the analyst to link events of proven ineffectiveness to windows of opportunity as catalysts. In a nutshell, one must look at such episodic events with a broader lens, taking into account that a structural factor (change in the external level of threat) "gives the catalyst its causal efficacy" (Goertz and Levy 2007, 36).

The Fall: Self-Weakening Expedients and Military Offsetting (1991-2001)

This section aims to analyze Russia's external threat and state capacity in the period spanning from the dissolution of the Soviet Union to the turn of the millennium. These factors help account for Russia's internal balancing strategy of compensation instead of large-scale military innovation or emulation. Throughout the period in question, Russia's nuclear arsenal became a force multiplier that allowed it to compensate for its conventional forces' inferiority (Bruusgaard 2016; Umbach 2003; Zyga 2012).

Russia's external threat level was low throughout the 1990s, as strategic stability was maintained over the period, despite the end of the Cold War and the dissolution of the Soviet Union (Kristensen 2000; Steff and Khoo 2014). Different internal balancing strategies fundamentally depend on states' external threat levels. Since there were no significant efforts to disrupt strategic stability between 1991 and 2001—mainly due to the non-development of technologies and doctrines that could undermine the credibility of Russia's second-strike capability—its level of external threat was low.

In this same period, the dismantling of the Russian state and its national centers of economic decision-making through the privatization of strategic sectors of the economy significantly reduced the country's state capacity (Steen 2003). The sale of much of the national oil industry was a way to increase government revenue at a low administrative cost. In theory, large corporations in the commodity export sector should provide for most of the state's tax revenue. However, the fiscal risks of this narrow revenue base became evident when commodity prices declined in 1998 (Easter 2012; Luong and Winthal 2004). The ensuing lack of state autonomy vis-à-vis competing elites seeking direct access to public resources for private gain (Cappelli 2008) resulted in internal disputes that weakened Russian state-building projects (Fritz 2007; Robinson 2008).

Additionally, during the Yeltsin period, oligarchs entered the power system and shaped critical areas of government policy to serve their interests. Thus, these elites emasculated the existing state institutions to extract their resources, declining the state's institutional apparatus (Cappelli 2008; Ganey

2005). Such a scenario led to a fragmentation of the state and the emergence of competing and uncontrolled sources of organized violence and alternative taxation networks under the state's legal jurisdiction (Solomon 2005; Volkov 1999).

By the end of the Yeltsin government, the Russian state could not implement major political initiatives in its provinces and regions (Holmes 2005; Stoner-Weiss 1998). Concisely, the weak state resulted from self-weakening expedients adopted by the Russian elites, which led to the deformation of the state.

Throughout the 1990s, as strategic stability was maintained, Russia did not face incentives and structural constraints to engage in a qualitative internal balancing process (emulation or innovation). During this period, Russia increasingly relied on its nuclear arsenal to counter the conventional superiority of the United States, thus guaranteeing the maintenance of strategic stability. The direct implication of this scenario was the reinforcement of the state deformation process as political elites dismantled the national centers of economic decision-making through self-weakening devices that undermined the extractive, coercive and administrative capacity of the Russian State.

Finally, it should be noted that the First Chechen War (1994-1996) was both "a disaster for the Russian Army" (Galeotti 2017, 13) and "a crisis of state formation" (Taylor 2011, 307). As will be seen below, an event of proven ineffectiveness in itself—as is the case with the 2008 Georgia War—is not a sufficient condition for triggering a large-scale military reform.

The Rise: Self-Strengthening Reforms and Difficulty to Emulate (2001-2008)

On December 13, 2001, the United States unilaterally announced its withdrawal from the Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty. Strategic stability stems from the mutual renunciation of intercontinental ballistic missile defenses (Ivanov 2000), as ballistic missile defense systems offer an offensive advantage, endangering the defending country's retaliatory capabilities. In other words, there is a negative relationship between the existence of anti-ballistic missile defenses and strategic stability (Kokoshin 2011). Such defenses would be destabilizing as they could incite a first strike from a country that believed its defenses could protect it from massive opponent retaliation (Ford 2013; Harvey 2003). The U.S. move compromised the maintenance of strategic stability and raised Russia's external threat level.

The 2001 Nuclear Posture Review, which introduced the "new triad" concept (Lantis 2007; Woolf 2018), and the launch of the conventional prompt global strike (CPGS) concept in 2003 (Woolf 2018), highlighted the United States' interest in using conventional weapons for precision and long-range attack missions. Against this backdrop, one must consider that a combination of ballistic missile defenses with high-precision weapons could allow the United States to attempt a disarming first strike without crossing the nuclear threshold (Acton 2013). Due to the system's potential capacity to attack and disarm a nuclear state, CPGS has been recognized as a factor that affects strategic stability (Bruusgaard 2016; Dvorkin 2012; Rojansky 2013). The increase in Russia's external threat

level after 2001, with the development of the U.S. missile defense and CPGS, affected the internal balancing strategy it adopted.

I now analyze the main elements of variation concerning Russian state capacity between 2001 and 2008. Besides corresponding with the increase in Russia's external threat level, this period also followed Boris Yeltsin's resignation and Vladimir Putin's first term as president of the Russian Federation. This point of inflection merits particular attention as the 2000s political-economic reforms became self-strengthening reforms. This process aimed to reduce the power of the former elites—regional leaders and oligarchs who undermined the state institutions and seriously limited the Russian state's fiscal-coercive-administrative capacity.

Additionally, the recovery of Russia's economy coincided with the beginning of the Putin government and a significant increase in commodities prices. However, without a change in economic policy, the simple rise in prices would not have had the desired effect by the political elites (Schutte 2011). In fact, they would have been primarily inconsequential had there not first been effective repatriation of earnings in foreign currency (Bosquet 2002). The government also re-nationalized companies in strategic sectors such as oil, aviation, shipbuilding, civil construction, atomic energy, machinery, and finance. Such a policy did not seek to purge the private sector of business but rather to regain state control over strategic sectors, as they were essential for implementing a state-building strategy. It invariably meant a conscious and planned increase in the state's role in the economy (Klimina 2014).

The role of the 1998 fiscal crisis also deserves special attention. Until then, the bar-

gaining of resources between the state and the elites offered political protection to the business and regional elites against the coercive threats of the state (Easter 2012). After the 1998 crisis, however, Yevgeny Primakov “took the first steps to change the Russian model from an emphasis on financial speculation to what Russians call the ‘real sector’, meaning the productive sector of the economy” (Segrillo 2015, 175).

In other words, although external factors—especially the increase in the oil and gas prices—are relevant, the consolidation and development of political power in Russia is the critical factor that allowed an expressive institutional change throughout the 2000s (Fritz 2007). The state-building is hereby emphasized as a political project, as illustrated by the Russian government radically altering the terms of revenue-bargaining with its business elite and, in doing so, managing to capture a larger share of corporate profits. Thus, the tax administration was reorganized to concentrate on the most profitable and revenue-generating sectors (Easter 2012).

In addition, one of the conditions for creating a capable state is the existence of an elite that is both sufficiently independent from the existing bases of social control and capable of executing large state projects (Migdal 1988). Thus, the state elite must identify its own interests with those of the state. In the early years of Putin’s administration, individuals with these characteristics massively migrated to central government agencies, regional administrations, and state-controlled corporations (Cappelli 2008; Rivera and Rivera 2006). Applying “vertical power” through administrative and bureaucratic mechanisms allowed the state to expand its control over society (Berenson 2008).

The increase in Russian state capacity is linked first to the reestablishment of the vertical power that connects central and regional administrations, second, to the replacement of the oligarchy by an equidistance between the economic elites and the government, and; third, to the decline in the old ruling party’s influence and the emergence of a new elite (Robinson 2008). In this sense, after Putin’s two presidential terms, the Russian state was no longer as weak as it had been with Yeltsin (Easter 2012; Taylor 2011). This is because it now had enough capacity to maintain a sizable coercive apparatus and extract resources from the oil and gas sector despite some limitations (White 2018).

With the combined increase in Russian levels of external threat and state capacity between 2001 and 2008, an internal balancing strategy of military emulation would be expected (Taliaferro 2009). However, Russia faced difficulties in the process of military emulation, particularly in its asymmetric incorporation of technologies and organizational structures, as represented by its anti-access and area-denial strategies. The objective of such a strategy “is to prevent the attacker from bringing its operationally superior force into the contested region or to prevent the attacker from freely operating within the region and maximizing its combat power” (Tangredi 2013, 2).

It should be noted that the leading cause for the non-occurrence of successful large-scale military reform in this period was precisely the absence of an event of proven ineffectiveness. Briefly put, the Russian understanding was that asymmetric technology and doctrine should be developed in areas where the Russian military industry had particular advantages; be significantly cheaper to

develop and produce than new Western technologies; and have a disruptive effect on new Western technologies (Bukkvoll 2011).

Large-Scale Military Emulation and State Building (2008-2021)

So far, I have focused on the relationship between different external threats and state capacity levels, and internal balancing strategies. Now I turn to the organizational effects of the large-scale military emulation internal balancing strategy represented by the implementation of Russia's most extensive military reform, taking place immediately after the 2008 Russo-Georgian War.

Literature broadly and consensually identifies the Russo-Georgian War as the leading cause of the 2008 Russian military reform (Barabanov, Makieko and Pukhov 2012; Bryce-Rogers 2013; Lannon 2011; Nichol 2011; Pallin and Westerlund, 2009). I, however, frame this reform in a broader context, as similar reforms had been discussed since the formation of post-Soviet Russia in the early 1990s (Arbatov 1998; Orr 2003; Umbach 2003) but were not adequately implemented despite attempts in 1992, 1997, and 2003 (Fernandez-Osorio 2015; Galeotti 2017) (table 2).

If cases of proven ineffectiveness, such as the Georgia War, were sufficient to cause

successful military reforms. In that case, one could expect them to have taken place after Russia's defeat in the First Chechen War (1994-1996). The performance of the Russian armed forces in the 2008 Russo-Georgian War may represent an event of proven ineffectiveness that set the timing of the reform in motion. Yet, I argue that the deep cause of the reform was the increase in Russian levels of external threat and state capacity starting in 2001. Simply put, I conceive Russia's 2008 military reform as a large-scale military emulation process. The emulated model was the U.S. large-scale military innovation represented by its Second Offset Strategy (Adamsky 2010; Kashin and Raska 2017). The U.S. strategy began to be developed after the Vietnam War, even though its conceptual, technological, and organizational innovations only became apparent in the post-Cold War period, with the Gulf War (1991), Kosovo War (1999), and the Wars in Iraq and Afghanistan (2003-2010). It was often known as the Revolution in Military Affairs (RMA) (Cohen 2004) or the digitization of warfare (Martins 2008).

Following the successful combination of long-range precision airstrikes and special forces support in the Afghanistan campaign (2001) and the initial campaign success of Operation Iraqi Freedom (2003), Secretary of Defense Donald Rumsfeld accelerated and expanded the U.S. military transformation agenda. In

Table 2. Systematization of empirical data

Variable		1991-2001	2001-2008	2008-2021
X1	External threat	Low	High	High
X2	State capacity	Low	High	High
X3	Proven ineffectiveness	Chechnya	-	Georgia
Y	Internal balancing strategy	Offsetting	Asymmetric emulation	Emulation

Source: Author's elaboration.

2003, Rumsfeld launched the Transformation Planning Guidance, which highlighted the goal of creating network-centered armed forces by 2010 (Dombrowski and Gholz 2006). This document “represented the apex of the ‘technological determinism’ that had been the hallmark of the US military reform in the post-Cold War era” (Dyson 2010, 15).

In general, digitization generated organizational changes in the armed forces, such as the Army’s “brigadization” and focus on strategic mobility; the reduction of military personnel; and the intensification of technologies for increased situational awareness, precision attack, and digital network linkage (Neves Jr 2015). The normative adoption of RMA principles in modern conventional military conflict became a widespread consensus in armed forces worldwide throughout the 1990s and 2000s (Raska 2020). This included the shift to small and highly qualified joint forces that could engage in conventional and counterinsurgency warfare; were flexible and quickly employable, and operated advanced information technologies (Adamsky 2010).

In the Russian case, the unifying theme of the 2008 military reform was the recognition that the means and methods for fighting a modern war had changed (Lannon 2011; Nichol 2011). To a large extent, this meant the adoption and integration of command, control, communications, computers, intelligence, surveillance, and reconnaissance (C4ISR) for the armed forces, reflecting a shift from platform-based operations to network-centric warfare capabilities (McDermott 2013; Sokolsky 2017). According to McDermott (2011), the adoption of network-centric warfare capabilities provided real meaning to the 2008 military reform.

While the literature argues that the military reform of 2008 sought to prepare Russia to deal with local war and counterinsurgency scenarios in the Caucasus or Central Asia regions (Barabanov, Makieko and Pukhov 2012; Giles 2014; Lannon 2011; Nichol 2011; Pallin and Westerlund 2009), here I argue that it sought to preserve Russian retaliatory second-strike capacity in the digital age. Thus, since the survival capacity of a country’s nuclear arsenal depends on the uncertain course of technological change and on adversaries’ efforts to develop new technologies, “states will feel compelled to arms race to ensure that their deterrent forces remain survivable in the face of adversary advances” (Lieber and Press 2017, 15).

This is because technological changes in the digital age are eroding the basis of nuclear deterrence by making countries’ nuclear forces much more vulnerable than before. Consequently, some states —Russia included— will find it increasingly challenging to protect their arsenals as guidance systems, sensors, data processing, communication, and artificial intelligence continue to improve (Lieber and Press 2017).

Russia has narrowed the qualitative gap in conventional capabilities compared to the United States (Sokolsky 2017; Westerlund 2018). Hence, Russian political-military thinking focuses on balancing its conventional capabilities with a robust nuclear arsenal. Such a combination would provide Russia with more flexible response options to escalation management (Bruusgaard 2020; Renz 2019). The purpose of increasing non-nuclear deterrence options is to reduce the dependence on nuclear possibilities for dealing with conventional contingencies (Bruusgaard 2016). This comes as no surprise since Russia already has more than sufficient deterrence

capabilities when it comes to nuclear forces (IISS 2021; Kristensen and Korda 2021).

In this sense, it is necessary to consider a possible change in the balance between nuclear and conventional capabilities in Russian thought when assessing strategic stability. Conventional weapons are reducing the early compensatory role of nuclear weapons. Accordingly, nuclear weapons would no longer be Russia's only means of confrontation in a scenario where it faces a conventionally superior opponent. In light of this, in the 2000s, Russian political-military elites began to focus on how nuclear and conventional capabilities could be combined to more effectively stop threats in medium-high intensity conventional war scenarios (Bruusgaard 2020). In the meantime, Russia has been building up its conventional strength capability while also modernizing its nuclear forces to balance its armed forces (Giles 2017).

The belief in local wars and counterinsurgency as the primary embodiment of modern conflict can lead to long-term negative consequences, especially concerning the ability to compete externally (Renz 2014). Facing an increased scenario of great power competition (Haffa 2018), Russia remains aware of the importance of preparing for high-intensity interstate warfare. Its concern with modernizing its T-72 tanks, rescuing ground vehicle companies, maintaining conscription, and carrying out large-scale military exercises is telling (Radin *et al.* 2019, 64). Moreover, Russia's reversion of its initial emphasis on brigades to the detriment of divisions toward a mix of brigades and divisions demonstrates its concern with this possibility (Boston and Povlock 2019).

In addition, I argue that Western sanctions in response to the 2014 Crimean Crisis sought to undermine the material pillars

of Russia's internal balancing strategy. This is because they involved financial, institutional, and diplomatic measures aimed at the country's financial, oil, and defense industries. To this end, the West established three lines of action. First, they sought to block access to its financial markets by Russian state-owned companies in the banking, energy, and defense sectors. Second, the sanctions blocked exports of specific high-tech oil exploration and production equipment. Finally, they seized exports of military and dual-use products (Connolly 2018).

Counterintuitively, the sanctions accelerated and strengthened the endogenization of modernized defense material in Russia (Lavrov 2018). This is because Russian authorities understand military modernization as acquiring new systems and modernizing existing platforms, or legacy platforms (Boston and Povlock 2019; Connolly and Boulegue 2018). Russia's maneuver ground forces, air defense, long-range strike systems, and indirect fire capabilities are examples of retaining and adapting Soviet platforms and designs. Through indigenized modernization processes, such platforms can be made almost as effective as new platforms with the addition of new components [...] at a fraction of the cost" (Radin *et al.* 2019, 51). As Flynn (2021, 14) notes, "Modernizing existing weapons can provide alternatives to an over-dependence on very high technology weapon systems, for example, by allowing existing ship guns to fire high-velocity projectiles at much greater ranges and speeds".

The adoption of Russia's State Armament Program (SAP-2020) foresaw US \$689.4 billion for the development of modernized platforms and weapons systems. Moreover, it envisaged that Russia should have 70 per-

cent of its military armaments and materials modernized by 2020 (Barabanov, Makieko and Pukhov 2012). By 2012, such numbers were around 16 percent, 47 percent in 2015, and 59.5 percent in 2017 (Lavrov 2018). As of 2019, modernized materials were at 61.5 percent (Cooper 2019) and 68.5 percent in 2020 (IISS 2021).

One of the SAP-2020 objectives was to boost the supply of microelectronic components since these are critical for all aspects of defense industrial activity (Fedorov 2014). Thus, the Russian government strengthened the country's defense industry through import substitution, nationalizing procurements, and the development of sensitive technologies (Connolly and Boulegue 2018; Oxenstierna 2019; Zysk 2020). Russia's official goal is to produce 85 % of the replaced military components and equipment nationally by around 2025 (Connolly and Boulegue 2018; Westerlund 2018). Oxenstierna (2021, 445) highlights that nearly 65-79% of Russia's rockets and space equipment—and 90% of the value added to its civilian aircraft—rely heavily on imported components.

Against this backdrop, sanctions served to build Russia's resilience and provided an essential stimulus for national industry. The Western response to Russian foreign policy pressured the military and the defense industry to seek alternative means to achieve satisfactory military results (Giles 2017), as more significant investments were being made in capacity building in the sanctioned sectors (Cooper 2016). For example, Deuber (2019) points out that Western sanctions have helped consolidate Russia's banking system. Such a quest for self-sufficiency is carried out to decrease Russia's international vulnerability, even if it may come at a cost.

Vladimir Putin claimed during a speech in the Russian Federal Assembly in 2012 that the country's defense industry should be a vector of economic development (Oxenstierna 2016). In November 2009, Dmitry Medvedev first announced the creation of the Skolkovo Innovation Center, the "Russian Silicon Valley." According to Edmonds *et al.* (2021, 65), Skolkovo is a "major institutional site for funding and hosting technology startups, a physical plant for young developers, and a coordinating entity providing support for integrating startups into wider international markets." The authors also note that Skolkovo includes five research clusters: information technologies (IT), energy, nuclear, biomedicine, and space (Edmonds *et al.* 2021, 28).

In line with the Skolkovo effort to modernize the Russian economy, in October 2012, Russia created its Advanced Research Foundation (FPI) to rival the U.S. Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA). In a nutshell, it is an effort to foster the country's research and development (R&D) of advanced military technologies through collaboration between the Russian state, academic research institutions, and the industrial sector. Although parts of its projects are still too embryonic for immediate military use, Russia trusts that they most certainly will translate into battlefield advantages and new sources of revenue for the country's economy (Radin *et al.* 2019; Zysk 2020).

Russia also created the "Era Military Innovation Technopolis" through a presidential decree in June 2018. Briefly put, Era is an R&D center similar to Skolkovo, albeit with a specific focus on developing military technologies. Russia plans for Era to become the cornerstone in developing a scientific, edu-

cational, and industrial organization interaction model. According to Zysk (2020, 7), its R&D priorities include “AI, small spacecraft; robotics; automated control and IT systems; computer science and computer engineering; pattern recognition; information security; hydrometeorological (meteorological) and geophysical support; energy sufficiency; nanotechnology; and bioengineering.”

Russia is also seriously concerned with producing dual-use products. In September 2016, Putin mentioned his goal for the country's defense industry to increase its dual-use products from 16,8 to 30 percent by 2025 and to 50 by 2030 (Cooper 2019; Zysk 2020). By 2019, this number was 24 percent (IISS 2021, 175). Zysk (2020, 9) notes that “the Russian authorities are creating public-private consortiums to facilitate collaboration between the private high-technology sector and civilian academic institutions on the one hand and military and security institutions on the other.”

Ultimately, despite analyzing military reforms leads one to evaluate modern military technologies and platforms, it does not subsume just to it. Hence, a naïve high technological determinism (Flynn 2021; Kuo 2020) is avoided. As previously stated, old (legacy) and high-tech weapons are often complementary. Also, this analysis fits under the umbrella of what Proença Jr. and Duarte (2005) called logistical capacity: “The process of creating combatant forces and involves all matters that pertain to armament, mobilization, methods as well as all the possible products of social, economic, industrial and technological development”. In this article, such an effort is put forward by analyzing Russia's different state-building strategies and levels of state capacity—and how they relate to its internal balancing strategies.

Conclusion

In this article, I analyzed the causes of the Russian military reforms' success—and failures—since the collapse of the Soviet Union. In particular, I explained their outcomes based on the presence, or absence, of three simultaneous conditions: the disruption of strategic stability, the ability of the Russian state to extract and mobilize societal resources, and the occurrence of an event of proven ineffectiveness. Two are the main events that triggered the identified mechanisms. First, both the U.S. unilateral abrogation of the ABM Treaty and the subsequent development of CPGS threatened the maintenance of strategic stability. Second, the redefinition of coercion-capital relations in Russia after the 1998 fiscal crisis paired with the 2000s administrative and fiscal reforms engendered self-strengthening reforms.

Moreover, I explained other internal balancing strategies—namely, compensation and asymmetric emulation. This analytical framework contributes to NCR by refining its “external threat” and “state capacity” variables through contributions drawn from Strategic Studies and Historical Sociology. The benefits of this interdisciplinary approach are twofold. First, it breaks from the longstanding NCR procedure of assessing “systemic stimuli” and “unit-level variables” through Neorealism, Classical Realism, Constructivism, and Liberalism. Both Strategic Studies and Historical Sociology are well suited to advance Neoclassical Realism. Second, studies of internal balancing strategies may now also offer fruitful paths for integrating structural and unit-level elements within a dynamic theory.

The analytical framework built here makes a second contribution to Neoclassical Realism. Al-

though Taliaferro, Ripsman, and Lobell (2016) identify three ideal types of NCR dependent variables—foreign policies, grand strategies, and systemic outcomes—this is not a typical NCR study. In a nutshell, former NCR studies are primarily concerned with states' behaviors, despite the temporal range or level analysis of its dependent variables. This article comes close to Dyson's (2010) solid contribution to NCR on European military reforms after the Cold War. Mainstream NCR has so far ignored states' apparatus and structures as dependent variables and not simply as intervenient variables. Moreover, if successful, internal balancing strategies may result in systemic polarity change (Dawood 2013), advancing NCR Type III literature in the long run (Taliaferro, Ripsman and Lobell 2016).

Briefly, Russia's 2008 military reform sought to transform the Russian force structure inherited from the Soviet military model. Against this backdrop, such reform had already been considered—and had repeatedly failed—since the dissolution of the Soviet Union in 1991. Hence, the 2008 military reform was induced by enduring interstate competition instead of resulting from Russia's military underperformance in the 2008 Russo-Georgian. The war only triggered the reform. This conclusion is made possible by understanding that “proven ineffectiveness” events alone are not sufficient conditions for large-scale military reforms.

The 2008 military reform also reflects Russian concerns with high-intensity interstate competition and maintaining strategic stability. While strategic stability lasted throughout the 1990s, Russia had to rely on its nuclear capabilities mainly due to its low state capacity. Nevertheless, because warfare digitization directly affects both the nuclear and conventional realms, Russia sought to

improve its conventional deterrence options to deal with conventional contingencies. This effort was mainly put forward through the 2008 large-scale military reform and the SAP-2020. However, differently from Neorealist explanations, changes in a state's external threat level alone are not sufficient to trigger a successful large-scale military reform. Hence, one must consider the increased Russian state capacity throughout the 2000s, primarily as achieved through the self-strengthening reforms started by Primakov after the 1998 financial crisis and later completed by Putin. Accordingly, external competition and internal reforms resulted in state-building consequences during the last two decades, allowing Russia to follow a more ambitious foreign policy.

Finally, Russia's large-scale military reform solved only part of the country's heightened external threat level. As previously noted, strategic stability relates, first and foremost, to a country's second-strike capabilities and not to nuclear or conventional parity. Russia's 2008 military reform provided the country with a more robust and secure retaliatory capability without achieving parity—or symmetry—with the United States, thus denying U.S. strategic primacy (Piccolli 2019). So far, the military reform has provided Russia with advanced computer and network-based technologies related to the third industrial revolution. However, it remains to be seen how Russia will react and adapt to the emerging and disrupting technologies and processes of the fourth industrial revolution (Bowers and Kirchberger 2020; Zysk 2020).

References

- Acton, James. 2013. *Silver Bullet? Asking the Right Questions about Conventional Prompt Global Strike*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Adamsky, Dmitry. 2010. *The culture of military innovation: the impact of cultural factors on the revolution in military affairs in Russia, the US, and Israel*. Stanford: Stanford University Press.
- Arbatov, Alexei. 1998. "Reform in Russia: Dilemmas, Obstacles, and Prospects". *International Security* 22 (4): 83-134.
- Baev, Pavel. 2007. "Russia Aspires to the Status of Energy Superpower". *Strategic Analysis* 31 (3): 447-465.
- Barabanov, Mikhail, Makienko, Konstantin and Pukhov, Ruslan. 2012. *Military Reform: toward a New Look for the Russian Army*. Moscow: Valdai Discussion Club.
- Bartles, Charles. 2016. "Getting Gerasimov Right". *Military Review* 96 (1): 30-38.
- Bennett, Andrew, and Elman, Colin. 2008. "Case Study Methods". In *The Oxford Handbook of International Relations*, edited by Christian Reus-Smit and Duncan Snidal, 499-517. Oxford: Oxford University Press.
- Berenson, Marc. 2008. "Rationalizing or Empowering Bureaucrats? Tax Administration Reform in Poland and Russia". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (1): 136-155. doi.org/10.1080/13523270701840514
- Betz, David. 2004. *Civil-Military Relations in Russia and Eastern Europe*. London: Routledge Curzon.
- Blank, Stephen. 2019. "Introduction". In *The Russian Military in Contemporary Perspective*, edited by Stephen Blank, 1-58. Carlisle: SSI.
- Bosquet, Benoit. 2002. *The role of natural resources in fundamental tax reform in the Russian Federation*. Washington, DC: World Bank.
- Boston, Scott, and Povlock, Matthew. 2019. "Maneuver Ground Forces". In *The Future of the Russian Military – Appendixes*, edited by Rand Corporation, 69-88. Santa Monica: RAND Corporation.
- Bowers, Ian, and Kirchberger, Sarah. 2020. "Not so disruptive after all: The 4IR, navies and the search for sea control". *Journal of Strategic Studies*: 1-24.
- Bruusgaard, Kristin. 2016. "Russian Strategic Deterrence". *Survival* 58 (4): 7-26. doi.org/10.1080/00396338.2016.1207945
- Bruusgaard, Kristin. 2020. "Russian nuclear strategy and conventional inferiority". *Journal of Strategic Studies*. doi.org/10.1080/01402390.2020.1818070
- Bryce-Rogers, Athena. 2013. "Russian Military Reform in the Aftermath of the 2008 Russia-Georgia War". *Demokratizatsiya* 21 (3): 339-368.
- Bukkvoll, Tor. 2011. "Iron Cannot Fight: The Role of Technology in Current Russian Military Theory". *Journal of Strategic Studies* 34 (5): 681-706.
- Cappelli, Ottorino. 2008. "Pre-Modern State-Building in Post-Soviet Russia". *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24 (4): 531-572. doi.org/10.1080/13523270802510487
- Centeno, Miguel. 2003. *Blood and debt: war and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Centeno, Miguel, Atul Kohli and Deborah Yashar. 2017. "Unpacking states in the developing world": In *States in the Developing World*, edited by Miguel Centeno,

- Atul Kohli and Deborah Yashar, 1-31. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cepik, Marco. 2013. "Segurança Internacional: da Ordem Internacional aos Desafios para a América do Sul e para CELAC". In *Desafios estratégicos del regionalismo contemporáneo*, edited by A. Bonilla and I. Alvarez, 307-324. San José: FLACSO.
- Cohen, Eliot. 2004. "Change and Transformation in Military Affairs". *Journal of Strategic Studies*, 27 (3): 395-407.
- Collier, David. 2011. "Understanding process tracing". *Political Science & Politics* 44 (4): 823-830. doi.org/10.1017/S1049096511001429
- Connolly, Richard. 2018. *Russia's Response to Sanctions*. Moscow: Valdai Discussion Club.
- Connolly, Richard. and Boulegue, Mathieu. 2018. *Russia's New State Armament Programme*. London: Chatham House.
- Cooper, Julian. 2016. *Russia's state armament programme to 2020*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Cooper, Julian. 2019. "Prospects for Russia's Defence Spending". *Russian Analytical Digest* 237: 2-6.
- Dawood, Layla. 2013. "China versus the United States: is bipolarity back?". PhD dissertation, PUC-RJ.
- Delong, Marek. 2020. "The Concept of Russian Federation Foreign and Security Policy by Yevgeny Primakov". *Internal Security* 12 (1): 307-318.
- Deuber, Gunter. 2019. "Five Years of Financial Market and Banking Sector Sanctions". *Russian Analytical Digest* 236: 2-5.
- Dombrowski, Peter, and Gholz, Eugene. 2006. *Buying Military Transformation*. New York: Columbia University Press.
- Dvorkin, Vladimir. 2012. "Deterrence and Strategic Stability". In *Nuclear Reset: Arms Reduction and Nonproliferation*, edited by Alexei Arbatov and Vladimir Dvorkin, 25-46. Moscow: Carnegie Moscow Center.
- Dyson, Tom. 2010. *Neoclassical Realism and Defence Reform in Post-Cold War Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Easter, Gerald. 2012. *Capital, Coercion, and Post-communist States*. Ithaca: Cornell University Press.
- Edmonds, Jeffrey, Samuel Bendett, Anna Fink, Chesnut, Mary; Gorenburg, Dmitry; Kofman, Michael; Stricklin, Kasey and Waller, Julian. 2021. *AI and Autonomy in Russia*. Arlington: CNA.
- Facon, Isabelle. 2019. "Military Exercises: The Russian Way". In *The Russian Military in Contemporary Perspective*, edited by S. Blank, 219-248. Carlisle: SSI.
- Fedorov, Yuri. 2014. "Russia's Armament Program 2020". *Security Index* 20 (2): 95-101.
- Fernandez-Osorio, Andrés. 2015. "The rationale behind the 2008 Russian military reform?". *Rev. Cient. Gen. José María Córdova* 13 (15): 63-86.
- Flynn, Brendan. 2021. "The coming high-tech Sino-American War at Sea?". *Defence Studies*. doi.org/10.1080/14702436.2021.1924688
- Ford, Christopher. 2013. "Anything But Simple: Arms Control and Strategic Stability". In *Strategic stability: contending interpretations*, edited by Elbridge Colby and Michael Gerson, 201-270. Carlisle: U.S. Army War College Press.
- Fridman, Ofer. 2019. "On 'Gerasimov Doctrine': Why the West Fails to Beat Russia to the Punch". *Prism* 8 (2): 101-112.
- Fritz, Verena. 2007. *State-building: a comparative study of Ukraine, Lithuania, Belarus,*

- and Russia*. Budapest: Central European University Press.
- Furtado, Celso. 1992. *Brasil: Construção Interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Galeotti, Mark. 2017. *The Modern Russian Army: 1992–2016*. Oxford: Osprey Publishing.
- Galeotti, Mark. 2018. “The mythical ‘Gerasimov Doctrine’ and the language of threat”. *Critical Studies on Security* 7 (2): 157-161.
- Ganev, Venelin. 2005. “Post-communism as an episode of state-building: A reversed Tillyan perspective”. *Communist and Post-Communist Studies* 38 (4): 425-445. doi.org/10.1016/j.postcomstud.2005.09.008
- Giddens, Anthony. 1985. *The Nation-State and Violence*. Cambridge: Polity Press.
- Giles, Keir. 2014. “A New Phase in Russian Military Transformation”. *The Journal of Slavic Military Studies* 27 (1): 147-162.
- Giles, Keir. 2017. *Assessing Russia's reorganized and rearmed military*. Washington, DC: Carnegie Endowment.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goertz, Gary, Levy, Jack. 2007. “Causal explanation, necessary conditions, and case studies”. In *Explaining war and peace: case studies and necessary condition counterfactuals*, edited by Gary Goertz and Jack Levy, 9-46. London: Routledge.
- Goldman, Emily. 2004. “Introduction”. In *The Information Revolution in Military Affairs in Asia*, edited by Emily Goldman and Thomas Mahnken, 1-22. New York: Palgrave Macmillan.
- Goldsmith, Arthur. 2007. “Does Nation-building Work?” In *Governance in Post-Conflict Societies*, edited by Derick Brinkerhoff, 25-44. New York: Routledge.
- Gouré, Daniel. 2019. “Cutting the Putian knot”. In *The Russian Military in Contemporary Perspective*, edited by Stephen Blank, 59-132. Carlisle: SSI.
- Haffa, Robert. 2018. “The Future of Conventional Deterrence”. *Strategic Studies Quarterly* 12 (4): 94-115.
- Hanson, Jonathan. 2017. “State capacity and the resilience of electoral authoritarianism”. *International Political Science Review* 39 (1): 1-16. doi.org/10.1177/0192512117702523
- Harvey, Frank. 2003. “The Future of Strategic Stability and Nuclear Deterrence”. *International Journal* 58 (2): 321-346.
- Hobson, John. 2000. *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmes, Leslie. 2005. “Russian Corruption and State Weakness in Comparative Post-Communist Perspective”. In *Leading Russia: Putin in Perspective*, edited by Alex Pravda, 75-102. Oxford: Oxford University Press.
- Hooker Jr, Richard. 2020. “Major Theatre War: Russia Attacks the Baltic States”. *The RUSI Journal* 165 (7): 85-94.
- Hui, Victoria. 2005. *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- IISS. 2021. *The Military Balance 2021*. London: Routledge.
- Ivanov, Igor. 2000. “The Missile-Defense Mistake”. *Foreign Affairs* 7 (5): 15-20.
- Kashin, Vasily and Raska, Michael. *Countering the U.S. Third Offset Strategy*. Singapore: RSIS.
- Katz, Mark. 2006. “Primakov Redux? Putin's Pursuit of ‘Multipolarism’ in Asia”. *Demokratizatsiya* 14 (1): 144-152.

- Klimina, Anna. 2014. "Finding a Positive Vision for State Capitalism". *Journal of Economic Issues* 48 (2): 421-430. <https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624480216>
- Kokoshin, Andrei. 2011. *Ensuring Strategic Stability in the Past and Present: Theoretical and Applied Questions*. Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs.
- Kristensen, Hans and Korda, Matt. 2021. "Russian Nuclear Weapons, 2021". *Bulletin of the Atomic Scientists* 77 (2): 90-108.
- Kristensen, Hans. 2000. *U.S. Nuclear Strategy Reform in the 1990s*. Berkeley: The Nautilus Institute.
- Kuo, Kendrick. 2020. "Military Innovation and Technological Determinism: British and US Ways of Carrier Warfare". *Journal of Global Security Studies*: 1-19. doi.org/10.1093/jogss/ogaa046
- Lannon, Gregory. 2011. "Russia's New Look Army Reforms and Russian Foreign Policy". *The Journal of Slavic Military Studies* 24 (1): 26-54.
- Lanoszka, Alexander and Hunzeker, Michael. 2016. "Confronting the A2AD and Precision Strike Challenge in the Baltic Region". *The RUSI Journal* 161 (5): 12-18.
- Lantis, Jeffrey. 2007. "The Short Shadow of U.S. Primacy?". *International Security* 31 (3): 174-93.
- Lavrov, Anton. 2018. *Russian Military Reforms from Georgia to Syria*. Washington, DC: CSIS.
- Lieber, Keir and Press, Daryl. 2017. "The New Era of Counterforce Technological Change". *International Security* 41 (4): 9-49. doi.org/10.1162/ISEC_a_00273
- Lobell, Steven. 2018. "A Granular Theory of Balancing". *International Studies Quarterly* 62 (3): 593-605. doi.org/10.1093/isq/sqy011
- Luong, Pauline and Winthal, Erika. 2004. "Contra Coercion: Russian Tax Reform, Exogenous Shocks, and Negotiated Institutional Change". *American Political Science Review* 98 (1): 139-152.
- Mahoney, James and Rueschemeyer, Dietrich. 2003. "Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas". In *Comparative historical analysis in the social sciences*, edited by James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer, 3-40. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martins, José Miguel. 2008. "Digitalização e guerra local". PhD dissertation, UFRGS.
- McDermott, Roger. 2011. *Russian Perspective on Network-Centric Warfare*. Fort Leavenworth: Foreign Military Studies Office.
- McDermott, Roger. 2013. *Russia's Strategic Mobility*. Stockholm: FOI.
- Migdal, Joel. 1988. *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- Morozova, Natalia. 2009. "Geopolitics, Eurasianism and Russian Foreign Policy under Putin". *Geopolitics* 14 (4): 667-686.
- Neves Jr, Edson. 2015. "A Modernização Militar da Índia". PhD dissertation, UFRGS.
- Nexon, Daniel. 2009. "The Balance of Power in the Balance". *World Politics* 61 (2): 330-359.
- Nichol, Jim. 2011. *Russian Military Reform and Defense Policy*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Nuland, Victoria. 2020. "Pinning Down Putin". *Foreign Affairs*, July/August. <https://fam.ag/3uKJkCp>
- Orr, Michael. 2003. "Reform and the Russian Ground Forces: 1992-2002". In *Russian military reform: 1992-2002*, edited by A. C. Aldis and R. McDermott, 122-138. London: Frank Cass.

- Oxenstierna, Susanne. 2016. "Russia's defense spending and the economic decline". *Journal of Eurasian Studies* 7: 60-70.
- Oxenstierna, Susanne. 2019. "Russia's economy and military expenditures". In *Routledge Handbook of Russian Security*, edited by R. E. Kanet, 97-108. Abingdon; Routledge.
- Oxenstierna, Susanne. 2021. "Western Sanctions against Russia: How Do They Work?". In *Putin's Russia: Economy, Defense and Foreign Policy*, edited by S. Rosefielde, 433-452. New Jersey: World Scientific.
- Pallin, Carolina, and Westerlund, Frederik. 2009. "Russia's war in Georgia: lessons and consequences". *Small Wars and Insurgencies* 20 (2): 400-424.
- Persson, Gudrun. 2021. "On War and Peace: Russian Security Policy and Military-Strategic Thinking". In *Putin's Russia: Economy, Defense and Foreign Policy*, edited by S. Rosefielde, 347-377. New Jersey: World Scientific.
- Piccolli, Larlecianne. 2019. "Armas Estratégicas e Equilíbrio Internacional". PhD dissertation, UFRGS.
- Posen, Barry. 1984. *The Sources of Military Doctrines: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press.
- Póti, László. 2008. "Evolving Russian Foreign and Security Policy: Interpreting the Putin-doctrine". *Acta Slavica Iaponica* 25: 29-42.
- Proença Jr, Domício and Duarte, Erico. 2005. "The concept of logistics derived from Clausewitz". *Journal of Strategic Studies* 28 (4): 645-677.
- Radin, Andrew. 2019. *Hybrid Warfare in the Baltics*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Radin, Andrew; Davis, Lynn; Geist, Edward; Han, Eugeniu; Massicot, Dara; Povlock, Matthew; Reach, Clint; Boston, Scott; Charap, Samuel; Mackenzie, William; Migacheva, Katya; Johnston, Trevor and Long, Ausitn. 2019. *The Future of the Russian Military*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Raska, Michael. 2020. "The sixth RMA wave: Disruption in Military Affairs?" *Journal of Strategic Studies*. doi.org/10.1080/01402390.2020.1848818
- Renz, Bettina. 2014. "Russian Military Capabilities after 20 years of reform". *Survival* 56 (3): 61-84.
- Renz, Bettina. 2019. "Russian responses to the changing character of war". *International Affairs* 95 (4): 817-834. doi.org/10.1093/ia/iiz100
- Resende-Santos, Joao. 2007. *Neorealism, states, and the modern mass army*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rivera, Sharon and Rivera, David. 2006. "The Russian Elite under Putin: Militocratic or Bourgeois?". *Post-Soviet Affairs* 22 (2): 125-144. doi.org/10.2747/1060-586X.22.2.125
- Robinson, Neil. 2008. *State, Regime and Russian Political Development*. Limerick: University of Limerick.
- Rojansky, Matthew. 2013. "Russia and Strategic Stability". In *Strategic stability: contending interpretations*, edited by E. A. Colby and M. S. Gerson, 295-342. Carlisle: U.S. Army War College Press.
- Rose, Gideon. 1998. "Review: Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy". *World Politics* 51 (1): 144-172.
- Rumer, Eugene. 2019. *The Primakov (Not Gerasimov) Doctrine in Action*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

- Rutland, Peter. 2008. "Russia as an Energy Superpower". *New Political Economy* 13 (2): 203-210.
- Schenoni, Luis. 2020. "Bringing War Back in: Victory and State Formation in Latin America". *American Political Science Review* 0 (0): 1-17. doi.org/10.1111/ajps.12552
- Schneider, Aaron. 2017. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schutte, Giorgio. 2011. "Economia Política de Petróleo e Gás". In *Uma longa transição: Vinte Anos de Transformações na Rússia*, edited by A. Alves, 81-136. Brasília: IPEA.
- Schwarz, Rolf. 2012. *War and State-Building in the Middle East*. Gainesville: Florida University Press.
- Segrillo, Angelo. 2015. *De Gorbachev a Putin*. Curitiba: Prismas.
- Shlapentokh, Dmitry. 2014. "Early Duginian Eurasianism and Russia's Post-Crimean Discourse". *Contemporary Security Policy* 35 (3): 380-399.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Graham. 1999. "The Masks of Proteus: Russia, Geopolitical Shift and the New Eurasianism". *Transactions of the Institute of British Geographers* 24 (4): 481-494.
- Sokolsky, Richard. 2017. *The New NATO-Russia Military Balance*. Washington, DC: Carnegie Endowment.
- Solomon, Peter. 2005. "The Reform of Policing in the Russian Federation". *The Australian and New Zealand Journal of Criminology* 38 (2): 230-240.
- Spechler, Dina. 2010. "Russian Foreign Policy during the Putin Presidency". *Problems of Post-Communism* 57 (5): 35-50.
- Spiegelberger, William. 2020. "Meet the New Boss, Same as the Old Boss: Putin 'Changes' the Constitution". *Orbis* 64 (3): 374-389.
- Spruyt, Hendrik. 2017. "War and State Formation: Amending the Bellicist Theory of State Making". In *Does War Make States?*, edited by L. B. Kaspersen and J. Strandsbjerg, 73-97. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steen, Anton. 2003. *Political elites and the new Russia: the power basis of Yeltsin's and Putin's regimes*. London: RoutledgeCurzon.
- Steff, Reuben, and Nicholas Khoo. 2014. "Hard Balancing in the Age of American Unipolarity". *Journal of Strategic Studies* 37 (2): 222-258. https://doi.org/10.1080/01402390.2013.866556
- Stoner-Weiss, Kathryn. 1998. *Central Weakness and Provincial Autonomy: The Process of Devolution in Russia*. Princeton: PONARS.
- Taliaferro, Jeffrey, Ripsman, Norrin, and Lobell, Steven. 2016. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Taliaferro, Jeffrey. 2009. "Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war". In *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, edited by J. Taliaferro, N. Ripsman and S. E. Lobell, 194-226. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tangredi, Sam. 2013. *Anti-Access Warfare Countering A2/AD Strategies*. Annapolis: Naval Institute Press.
- Taylor, Brian. 2003. *Politics and the Russian Army: Civil-Military Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Brian. 2011. *State building in Putin's Russia*. New York: Cambridge University Press.

- Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Umbach, Frank. 2003. "Nuclear versus Conventional Forces: Implications for Russia's Future Military Reform". In *Russian military reform 1992–2002*, edited by A. C. Aldis and R. McDermott, 72-96. London: Frank Cass.
- Van Herpen, Marcel. 2019. *Putin's Wars: The Rise of Russia's New Imperialism*. Washington, DC: Rowman & Littlefield Publishers.
- Veebel, Viljar, and Ploom, Illimar. 2019. "Are the Baltic States and NATO on the right path in deterring Russia in the Baltic?" *Defense & Security Analysis*. doi.org/10.1080/14751798.2019.1675947
- Veebel, Viljar. 2018. "NATO options and dilemmas for deterring Russia in the Baltic States". *Defence Studies* 18 (2): 229-251.
- Volkov, Vadim. 1999. "Violent Entrepreneurship in Post-Communist Russia". *Europe-Asia Studies* 51 (5): 741-754.
- Walt, Stephen. 1987. *The origins of alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- Westerlund, Fredrik. 2018. "Force or Modernization?". In *Current Russian Military Affairs*, edited by J. Deni, 35-39. Carlisle: SSI.
- White, David. 2018. "State capacity and regime resilience in Putin's Russia". *International Political Science Review* 39 (1): 130-143. doi.org/10.1177/0192512117694481
- Woolf, Amy. 2018. *Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Zakaria, Fareed. 1998. *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.
- Zyga, Ioanna. 2012. *NATO-Russia Relations and Missile Defense*. Moscow: Carnegie Moscow Center.
- Zysk, Katarzyna. 2020. "Defence innovation and the 4th industrial revolution in Russia". *Journal of Strategic Studies* 44: 543-571. doi.org/10.1080/01402390.2020.1856090

La estación espacial china en la Patagonia: una aproximación desde el derecho internacional

The Chinese Space Station in Patagonia: An Approach from International Law

Luis-Fernando Castillo-Argañarás¹

Recibido: 10 de enero de 2022

Aceptado: 11 de marzo de 2022

Publicado: 31 de mayo de 2022

Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la cooperación internacional entre Argentina y China sobre la utilización de la estación espacial construida en la Patagonia, en el marco de una asociación estratégica integral. Se realiza un análisis documental, mediante la recolección de datos y una estrategia cualitativa basada en la inducción y deducción. Se concluye que los acuerdos que establecen la estación espacial en el marco de la asociación estratégica son “tratados desiguales”, de la misma naturaleza que los firmados por China en el siglo XIX y principios del XX.

Palabras clave: asociación estratégica integral; cooperación internacional; espacio ultraterrestre; estación espacial; uso pacífico del espacio

Abstract

The objective of this article is to analyze the international cooperation between Argentina and China in relation to the use of the space station built in Patagonia, within the framework of a comprehensive strategic partnership. Documentary analysis is carried out by collecting data and implementing a qualitative strategy based on induction and deduction. It is concluded that the agreements that establish the Space Station within the framework of the strategic association are “unequal treaties” of the same nature as those signed by China in the 19th and early 20th centuries.

Keywords: comprehensive strategic partnership; international cooperation; outer space; peaceful use of space; space station

¹ Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Argentina, lcastillo@uade.edu.ar,  orcid.org/0000-0001-5566-462X



Introducción

La carrera espacial se inició el 4 de octubre de 1957, cuando la entonces Unión Soviética colocó en órbita al Sputnik, primer satélite artificial de la Tierra. En ese sentido, “desde el comienzo de la Guerra Fría, la exploración del Espacio se transformó en objeto de rivalidades militares y geopolíticas” (León 2015, 9). La tecnología espacial ha producido un profundo impacto en las relaciones y en el derecho internacionales.

Los acuerdos internacionales se refieren a la cooperación internacional como herramienta para lograr los objetivos establecidos en los tratados. Keohane (1988, 74) señala que “se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medio para facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas”. No obstante, esta cooperación está condicionada por las desigualdades de poder efectivo entre los países.

Argentina reconoció al Gobierno de la República Popular China en 1972 (Oviedo 2010, 15), e inició relaciones diplomáticas el 19 de febrero de ese año. Estas crecieron y, en 2014, China ya era el segundo socio comercial de Argentina (Dinatale 2014).

Desde principios del siglo XXI, los dos países han firmado una serie de tratados relativos al comercio internacional y la protección de inversiones. Ello “ha merecido el nombre de ‘relación estratégica’, la cual se plasmó tanto en términos comerciales como de cooperación” (Zelicovich 2011, 7). Entre estos tratados, algunos refieren a la cooperación internacional en la exploración de la Luna. El 23 de abril de 2014 se firmó el Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la Repú-

blica Argentina y el Gobierno de la República Popular China sobre la Construcción, el Establecimiento y la Operación de una Estación de Espacio Lejano de China en la provincia de Neuquén, Argentina, en el marco del Programa Chino de Exploración de la Luna (en vigor).

Las asociaciones estratégicas son un instrumento empleado en la diplomacia sobre todo a partir del fin del mundo bipolar. Hay que considerar los aspectos relevantes de la agenda internacional que se vinculan con “temas comerciales, fijación de marcos regulatorios que faciliten el manejo y la negociación de la interdependencia, que estimulen los acuerdos en una variedad de temas” (Lorenzini 2011, 27).

China opera agresivamente en América Latina buscando minerales, hidrocarburos y alimentos para lograr un desarrollo industrial. Firma diversos tratados sobre comercio e inversiones, buscando posicionarse en los mercados de Brasil, México, Chile y Argentina, “pero es una relación asimétrica: mientras ninguno de los países de América Latina figura entre los principales socios comerciales de China, esta es un socio importante o decisivo para varios países de América Latina” (Laufer 2007, 6). En ese sentido, no se puede hablar de cooperación Sur-Sur; ya que esta actúa sobre “la lógica de beneficios recíprocos y simétricos” (Bolinaga y Slipak 2015, 37).

Los acuerdos con China revisten novedad debido a que Argentina, país con una larga historia de cooperación con Estados Unidos y Europa, reorientó su política exterior a comienzos del siglo XXI, buscando diversificar sus vínculos extrarregionales (Frenkel y Blinder 2020, 12).

A partir de lo anterior, en este artículo se analiza el establecimiento de la estación espacial en la Patagonia dentro de una alianza es-

tratégica integral instituida entre la República Argentina y la República Popular China. El presidente chino, Xi Jinping, declaró que “el espacio exterior junto con los polos y los fondos marinos son las ‘nuevas fronteras estratégicas de China’” (Raffaini 2021, 63). En ese sentido, el plan espacial chino se inscribe dentro de lo que se ha denominado “imperialismo de los recursos” (Raffaini 2021, 64). El programa espacial chino “tiene activos militares y civiles para el monitoreo de la ruta de la seda terrestre y naval” (Raffaini 2021, 64). Así, las actividades de China en el espacio están orientadas a realizar sus objetivos internacionales.

Se realiza un análisis documental, mediante la recolección de datos y la consideración de las políticas de Argentina y China para lograr sus objetivos a escala internacional. Se plantea una estrategia cualitativa, basada en la inducción y deducción, base de la lógica probabilística. En primer lugar, se indaga sobre el establecimiento de una asociación estratégica entre ambos países. En segundo lugar, se analizan los acuerdos de cooperación internacional relativos al establecimiento de la estación espacial, para luego considerar su utilización militar o pacífica y su compatibilidad con el derecho internacional vigente. Por último, se plantean las conclusiones.

El establecimiento de una asociación estratégica integral entre Argentina y China

Cuando Argentina y China establecieron relaciones diplomáticas, en 1972, el mundo era bipolar. China, pugnaba por forjar “un amplio frente unido contra el hegemonismo de las dos superpotencias de entonces, Estados Unidos y la URSS (Laufer 2020, 89).

Así, la República Popular China mostraba como foco en sus relaciones internacionales “la unidad internacionalista con las clases trabajadoras de los países capitalistas y con los países socialistas, la solidaridad con los países y pueblos coloniales y oprimidos, el mantenimiento de la paz contra la política de agresión de las grandes potencias” (Laufer 2020, 89). Argentina se encontraba bajo el Gobierno militar del general Agustín Lanusse, que buscaba distanciarse de EE.UU. y era un país del Tercer Mundo.

Estados Unidos buscaba atraer a China. En ese marco, el 9 de julio de 1971, Henry Kissinger, entonces secretario de Estado del Gobierno de Nixon, viajó secretamente a Beijing. Luego le siguió el propio presidente estadounidense. Mao Tse Tung estaba convencido de que “el principal enemigo de China no eran los Estados Unidos, sino la Unión Soviética” (Causino 2021). Por su parte, Nixon estaba convencido del beneficio que los Estados Unidos y el mundo obtendrían de atraer a China (Causino 2021).

A partir de 1978, con el ascenso de Deng Xiaoping, China continuó su pertenencia declarada a los países en desarrollo, pero abandonó las políticas de unidad con el Tercer Mundo, en beneficio del interés nacional y de sus objetivos de desarrollo económico (Laufer 2020, 89). Desde entonces, se impulsó el crecimiento económico y la interacción comercial, acentuados desde 2001, cuando China fue aceptada en la Organización Mundial del Comercio (Ellis 2018, 2). Con su política de *Go Out Go Global* y con su *Going Out Strategy*, procuró insertarse de manera agresiva en la economía internacional, con un alto flujo de inversión directa hacia el exterior.

En 2013, China difundió la iniciativa “Nueva Ruta de la Seda”, con la que “impulsa

una nueva estructura financiera a escala global, a través del Banco Asiático de inversión e Infraestructura y del Banco de los BRICS” (Zaar y García Ávila 2020, 485). Se puede señalar que la Iniciativa de la Franja y la Ruta “aspira a fortalecer los intercambios, la conectividad y el transporte entre China y su entorno asiático, y a través de él con Europa, África y América Latina” (Laufer 2020, 113).

Las relaciones entre China y Argentina se incrementaron con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia del país suramericano, en mayo de 2003. Desde 2004, la relación bilateral se afianzó, con intercambios gubernamentales y no gubernamentales (Bolinaga 2015, 74). Durante el período de Néstor Kirchner (2003-2007) y luego de Cristina Fernández (2007-2015), “el poder internacional de Argentina (...) fue etiquetado como potencia media emergente” (Miranda 2018).

En el marco de la visita de Estado del presidente Xi Jinping a Argentina, en julio de 2014, fue firmada la Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China (18 de julio). Ambos jefes de Estado, tomando en consideración el nivel de desarrollo del vínculo bilateral, y con miras a su proyección futura, decidieron establecer la Asociación Estratégica Integral China-Argentina, iniciando una nueva etapa en la sociedad binacional (Castillo Argañarás 2014). En ese orden de ideas, se ha señalado que “desde 1993, las expresiones ‘relación estratégica’, ‘asociación estratégica’, ‘sociedad estratégica’ o ‘relaciones asociativas estratégicas’, aparecen impresas en tratados o comunicados conjuntos, firmados por el gobierno de la República Popular China con algunos miembros de la comunidad internacional” (Oviedo 2006, 385).

Las asociaciones estratégicas aparecieron en el ámbito de las relaciones internacionales luego de la Segunda Guerra Mundial. Hay consenso en la doctrina de que se trata de un concepto elusivo, usado con grandes variaciones (Lorenzini 2010, 4). Se puede subrayar que

se construyen en base de una relación anclada en el diálogo, la consulta, la concertación y la cooperación. (...) La confianza es un elemento clave puesto que en la medida que las partes crean que su socio cumplirá con lo pactado, se reduce la incertidumbre (Lorenzini 2011, 51).

La diplomacia china no estuvo ajena al proceso de crear alianzas estratégicas luego de la Guerra Fría. Así, trata de jerarquizar y diferenciar los vínculos de acuerdo con sus intereses. Mediante una variedad de términos, clasifica los grados de asociación de su política exterior. Cuatro son centrales: “socio”, ‘cooperativo’, ‘estratégico’ e ‘integral’; y siete, secundarios: “amistoso”, ‘importante’, ‘tradicional’, ‘de beneficio mutuo’, ‘multidimensional’, ‘de todo tiempo’, y ‘de colaboración’” (Ramón-Berjano, Malena y Velloso 2015, 13). Existen cuatro categorías de asociación, ordenadas de menor a mayor importancia: “‘asociación cooperativa’ (hezuo-huoban), ‘asociación estratégica’ (zhanlüehuo-ban), ‘asociación estratégica integral’ (quanmianhezuo-huoban) y ‘asociación cooperativa estratégica’ (zhanlüehesuo-huoban)” (Ramón-Berjano, Malena y Velloso 2015, 13). La caracterización de “integral” (*quanmian*) implica que la relación bilateral se extiende más allá de lo político y económico, hacia ámbitos como el científico, el cultural, etc. (Ramón-Berjano, Malena y Velloso 2015, 13). Las asociaciones estratégicas van acompañadas de un comité compuesto por China y cada uno de sus socios, que monitorea la cooperación (Ellis 2018, 9).

Luego de que en 2014 se firmara la Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China, el 4 de febrero de 2015 fue firmada en Beijing la Declaración Conjunta sobre el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China.

Mauricio Macri llegó a la presidencia de Argentina en diciembre de 2015. Con el argumento de que el kirchnerismo había aislado a Argentina, se propuso su “vuelta al mundo” y “una lluvia de inversiones” a través del modelo de ‘inserción proccidental’ (Busso y Barreto 2020, 83). En relación con China, “se mantuvo una línea de continuidad con lo acordado por el gobierno anterior” (Busso y Barreto 2020, 87). El 17 de mayo de 2017, en el marco de una visita de Estado del expresidente Macri a China, se firmó con el presidente Xi Jinping la Declaración Conjunta entre la República Argentina y la República Popular China.

La firma de estas declaraciones y el establecimiento de una asociación estratégica integral puede conducir a pensar que el país asiático consideró a la República Argentina como uno de sus socios importantes. Sin embargo, en las relaciones internacionales, las alianzas (asociaciones) estratégicas son propias de un “sistema internacional en transición, donde las normas son cuestionadas y el balance de poder está cambiando” (Rocha Pino 2010, 269). Para China, este tipo de alianzas son “un mecanismo que vincula sus proyectos de desarrollo interno con la cooperación en el exterior” (Rocha Pino 2010, 230).

Los acuerdos que establecen la asociación estratégica integral recuerdan al sistema de tratados desiguales firmados en el siglo XIX por China, con potencias extranjeras, entre los

que destacan: el Tratado de Nankín, con Gran Bretaña, en 1842; los de 1844, con Estados Unidos y Francia, y el de Rusia, en 1854. En total, la cifra de tratados desiguales firmados entre 1840 y 1949 superó los 1179 (Bolinaga 2013, 94). Estos producían ventajas y beneficios a las otras potencias, y colocaban a China en condiciones de inferioridad.

En ese orden de ideas, la diplomacia china utilizó esta herramienta de las relaciones internacionales para vincularse con Argentina y cumplir su proyecto de desarrollar actividades espaciales mediante la cooperación internacional asimétrica, ubicando una estación en un territorio óptimo para el establecimiento y la operación de instalaciones de seguimiento terrestre, comando y adquisición de datos, incluida una antena para investigación del espacio lejano. Obtuvo así amplias ventajas y realizó pocas concesiones, lo cual refleja la lógica de los “tratados desiguales”.

La cooperación internacional y los acuerdos para el establecimiento de una estación espacial en la Patagonia

La cooperación internacional es una herramienta que brinda el derecho internacional. La Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de la ONU establece “la obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta”. Por su parte, la Resolución 51/122 puntualiza:

5. La cooperación internacional, en la que se deben tener especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, debe tener por objeto la consecución de, entre otros, los siguientes objetivos, habida cuenta de la necesidad de asistencia técnica

y de asignación racional y eficiente de recursos financieros y técnicos:

- a) Promover el desarrollo de la ciencia y la tecnología espaciales y de sus aplicaciones;
- b) Fomentar el desarrollo de una capacidad espacial pertinente y suficiente en los Estados interesados;
- c) Facilitar el intercambio de conocimientos y tecnología entre los Estados, sobre una base mutuamente aceptable.

El Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, de 1967 (Tratado del Espacio) también contiene normas sobre cooperación internacional:

Art. I párr. 3. “El espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, estarán abiertos a la investigación científica, y los Estados facilitarán y fomentarán la cooperación internacional en dichas investigaciones”.

Art. III “Los Estados Parte en el Tratado deberán realizar sus actividades de exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, de conformidad con el derecho internacional, incluida la Carta de las Naciones Unidas, en interés del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y del fomento de la cooperación y la comprensión internacionales”.

Art. IX: “En la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, los Estados Parte en el Tratado deberán guiarse por el principio de la cooperación y la asistencia mutua, y en todas sus actividades en el espacio ultraterrestre, incluso en la Luna y otros cuerpos celestes, deberán tener debidamente en cuenta los intereses correspondientes de los demás Estados Parte en el Tratado...”.

Se ha señalado que “la cooperación internacional es una actitud, una forma de comporta-

miento, un patrón de conducta” (Remiro Brotons 1997, 1081). Desde el punto de vista del derecho espacial, se estima que “es una obligación legal y no una mera aspiración” (Ferrer 1985, 223). Además, que su razón de ser “es operar en forma conjunta. No hay cooperación cuando solo se consiente en que otro realice una actividad. Esto conlleva la obligación de hacer y, por ende, de dejar hacer” (Esquivel 2006, 124). No obstante, hay diferentes opiniones respecto a la interpretación de la cooperación internacional establecida en el Tratado del Espacio de 1967. Parte de la doctrina considera que “la obligación legal de cooperar está restringida a la investigación y no al uso y exploración” (Hafner 2012, 269), mientras que otras interpretaciones puntualizan que “no reconocen ninguna condición específica a la cooperación” (Hafner 2012, 269).

Estas aproximaciones a la cooperación internacional desde el punto de vista jurídico no reflejan la realidad internacional, e implican en cierto sentido una expresión de anhelos. Tampoco se puede señalar que la cooperación entre Argentina y China se enmarque en una cooperación sur-sur, debido a las asimetrías entre ambos países. El gigante asiático busca influir desplazando a EE.UU. como país que ejerce hegemonía en la región.

En el preámbulo del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China sobre la Construcción, el Establecimiento y la Operación de una Estación de Espacio Lejano de China en la provincia del Neuquén, se recuerda que tanto Argentina como China son parte del Tratado del Espacio, y que es de interés de ambos “trabajar conjuntamente en el desarrollo de la tecnología espacial con fines pacíficos y cooperar en el campo de las actividades espaciales para bene-

ficio mutuo”. Se subraya que es de interés para el Gobierno de Argentina apoyar y fomentar el crecimiento nacional de las capacidades vinculadas al desarrollo científico tecnológico que generará el proyecto, teniendo en cuenta que la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) se beneficiará con el acceso a un mínimo del diez por ciento del tiempo de uso de la antena, para desarrollar proyectos propios.

En una alianza estratégica, es importante tener presente que los “intereses están estrechamente vinculados con las posibilidades de cooperación entre los Estados (...) y el reconocimiento de las diferencias es un elemento indispensable puesto que les permite a las partes pensar en los cursos de acción orientados a conciliarlas” (Lorenzini 2010, 8). China tiene tecnología y Argentina posee territorio óptimo para la instalación de la estación espacial y podrá usar un porcentaje de tiempo la antena.

La encargada por el gigante asiático de llevar a cabo la construcción y el monitoreo del proyecto fue la empresa pública China Satellite Launch and Tracking (CLTC), con una inversión estimada en 300 millones de dólares. Es importante subrayar la dependencia de CLTC hacia el Ejército Popular chino (Moreno Cosgrove 2019). El programa espacial chino

se da en un ámbito de cooperación civil-militar, permitiéndole no solo reducir la dependencia tecnológica sino motorizar su economía con productos de alto valor agregado que pueden ser exportados a países en los que Estados Unidos y sus aliados pueden restringir el acceso a estas tecnologías (Raffaini 2021, 65)

Previo a este Acuerdo, la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) de Argentina firmó dos convenios:

- Un acuerdo bilateral entre la CONAE y CLTC, el 20 de julio de 2012. Estableció el sitio de emplazamiento en un predio a otorgar en comodato por 50 años y para destino del programa chino llevado adelante por CLTC. Se otorga a CONAE el 10 % anual de tiempo de uso de la antena.
- Un acuerdo entre la CONAE, CLTC y la provincia de Neuquén, el 28 de diciembre de 2012. Neuquén ratifica los compromisos asumidos en el anterior acuerdo en su nombre y queda firme el comodato. Se asegura la provisión de electricidad, agua, ruta de acceso, conectividad, entre otras facilidades para la realización de las obras de infraestructura.

La Estación Espacial CLTC-CONAE-NEUQUÉN se encuentra ubicada en la localidad de Bajada del Agrio, de 800 habitantes, en un predio de 200 hectáreas. Consta de una antena parabólica de elevada ganancia, de 35 metros de diámetro, montada sobre un pedestal. La antena, de gran dimensión y elevado peso, se mueve con baja velocidad y aceleración. El cabezal incluye equipamiento para operar en zonas de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico S, X y Ka.

Un exfuncionario de la CONAE señaló que “se eligió ese paraje desértico de Neuquén porque se necesitaba un lugar plano en una especie de territorio parecido a una palangana donde haya cierto relieve montañoso alrededor, que sirviera para que no hubiese interferencia” (Pérez 2016) y que “tiene que ser un lugar comunicado con rutas y fibra óptica, pero a su vez tiene que estar aislado” (Pérez 2016). Los equipos funcionan con las frecuencias otorgadas por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) de Argentina para uso espacial y de acuerdo con la

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

El acuerdo firmado entre Argentina y China en abril de 2014 establece que

todas las operaciones de comercio exterior, realizadas por el Gobierno de China, para el establecimiento, construcción y operación de la estación del espacio lejano en la Provincia del Neuquén, así como también las compras y contrataciones de bienes, obras, locaciones o prestaciones de servicios realizadas en Argentina, estarán exentas de todo impuesto y/o derecho aduanero, los impuestos internos, así como también de los impuestos nacionales al consumo, incluido el IVA (art. 2).

El artículo 2 del acuerdo, sobre la exención impositiva, evidencia una relación carente de equilibrio y sin beneficios para Argentina. Constituye un claro ejemplo de cesión de soberanía a favor de China, sin recibir ninguna ventaja alguna. Quizás se inspira en las prerrogativas fiscales que los Estados conceden a diplomáticos y Estados extranjeros, pero, aun así, ¿cuál es el beneficio? La pregunta queda sin respuesta.

El acuerdo establece que el Gobierno de China “llevará a cabo sus actividades en Argentina de acuerdo con las leyes y reglamentaciones nacionales de Argentina, las leyes y reglamentaciones de la Provincia del Neuquén, y las disposiciones previstas en los Acuerdos de Cooperación Interinstitucional, firmados oportunamente” (art. 3.1).

Mientras que el Gobierno de Argentina

no interferirá ni interrumpirá las actividades normales que se lleven a cabo en virtud del presente Acuerdo de Cooperación. Sin perjuicio de lo anterior, en caso de que la Argentina deba tomar decisiones que puedan interferir con las actividades de China,

se compromete a informar a ésta con la debida anticipación, así como a explorar soluciones alternativas, cuando sea necesario, a fin de asegurar que tales actividades no se vean sustancialmente afectadas (art. 3.3).

Una disposición importante del Acuerdo es que Argentina

no se responsabiliza, nacional o internacionalmente, debido a las actividades del Gobierno de China en su territorio vinculadas al proyecto, sea por acción u omisión de esta, o de sus representantes. El Gobierno de China mantendrá indemne a Argentina de toda obligación que surgiere de reclamos de cualquier naturaleza, a pedido e instancia de terceros, como consecuencia de tales actos u omisiones (art. 6).

Esta norma constituye una ley especial con respecto a la general establecida en el art. VI del Tratado del Espacio de 1967 respecto a los reclamos jurídicos:

Los Estados Parte en el tratado serán responsables internacionalmente de las actividades nacionales que realicen en el espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, los organismos gubernamentales o las entidades no gubernamentales, y deberán asegurar que dichas actividades se efectúen en conformidad con las disposiciones del presente tratado.

En ese sentido, “el término actividades nacionales, puede designar, además de las actividades estatales, las que realiza toda persona sometida a su competencia territorial o personal” (Wiewiorowska 1979, 27). Así, el art.6 del acuerdo entre Argentina y China establece la eximición total de responsabilidad que le correspondería a Argentina por las actividades sometidas a su jurisdicción nacional, conforme al art. VI del Tratado del Espacio de 1967.

Se debe tener en consideración que solo excluye la responsabilidad interpartes, no así frente a otros Estados, en el marco de este acuerdo. El acuerdo establece los canales diplomáticos para la solución de controversias relativas a la interpretación y aplicación del convenio o que surjan de la ejecución de este (art. 7). La cláusula es vaga e imprecisa, teniendo en cuenta la variedad de mecanismos diplomáticos que brinda el derecho internacional.

Se establece una vigencia de 50 años, que podrá ser extendida mediante negociaciones entre las partes. Se deberá notificar la intención de prorrogar su vigencia tres años antes del vencimiento (art. 8). Al respecto, en el debate en la Honorable Cámara de Senadores de la República Argentina del 17 de diciembre de 2014, al tratarse la aprobación del acuerdo, la senadora Odarda, que habló en representación del bloque FAP-UNEN, Coalición Cívica-ARI y expresó la opinión del senador Pino Solanas, se refirió a

la relación asimétrica, la falta de reciprocidad entre los beneficios que va a obtener la Argentina y los beneficios que va a obtener la República Popular China. Nosotros los estamos cediendo en comodato por cincuenta años, 200 hectáreas, estamos disponiendo de beneficios impositivos y estamos prestando colaboración para el ingreso de trabajadores chinos que no sabemos si van a ser civiles, si van a ser militares o si van a ser miembros de servicio de información, por ejemplo, ¿y qué recibe la Argentina? ¿Y qué recibe la hermana provincia de Neuquén? (Cámara de Senadores de la Nación 2014, 69).

En el Acuerdo de Cooperación en el Marco del Programa Chino de Exploración de la Luna entre China Satellite Launch and Tracking Control General (CLTC) y la Comisión Na-

cional de Actividades Espaciales (CONAE) de la República Argentina para Establecer Instalaciones de Seguimiento Terrestre, Comando y Adquisición de Datos, incluida una Antena para Investigación del Espacio Lejano, en la provincia del Neuquén, Argentina, firmado el 20 de julio de 2012, en vigor desde la misma fecha, se establece que,

como resultado de su participación en el establecimiento del Sitio CLTC-CONAE-Neuquén, CONAE tendrá derecho a:

- a) la utilización efectiva por parte de CONAE del uso del 10% del tiempo de la antena de espacio lejano, por año, no acumulable a través de los años. A tal fin, CONAE podrá instalar, mantener y operar equipamiento para procesamiento de datos a su propio cargo, sobre una base de no interferencia con las actividades de apoyo a las misiones de CLTC; CONAE coordinará dicha actividad con CLTC mediante solicitud escrita remitida, al menos, con tres meses de antelación.
- b) el apoyo a misiones espaciales de la Argentina a través de la red de estaciones terrenas de CLTC, se determinará en convenios por separado;
- c) otras instancias de colaboración que las Partes puedan acordar en el futuro (Art. 4)

El 4 de febrero de 2015, ambos países firmaron el Acuerdo Marco para la Cooperación en el Campo de las Actividades Espaciales entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China, que entró en vigor el 24 de julio de 2020. En el art. II se establece que

las Partes alientan la cooperación en las siguientes áreas:

1. Cooperación en proyectos de ciencia espacial y exploración del espacio profundo de interés mutuo;
2. Desarrollo conjunto de vehículos espa-

- ciales;
3. Desarrollo conjunto de instrumentos para uso espacial;
 4. Infraestructura terrestre para la investigación y el desarrollo de vehículos espaciales;
 5. Construcción y operación de estaciones terrestres para la recepción, seguimiento, telemetría y control de vehículos espaciales;
 6. Servicios de lanzamiento, seguimiento y control para satélites, así como gestión y desarrollo de tareas en órbita;
 7. Cooperación en aplicaciones de satélites de telecomunicaciones, de navegación y de teleobservación
 8. Otras áreas acordadas por las Partes.

Para la implementación y el monitoreo de la cooperación conforme a este tratado, Argentina designa a la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) y la otra parte hace lo propio con China National Space Administration (CNSA) (art. IV). Este es un mecanismo de diálogo y concertación en la alianza bilateral estratégica.

Los datos y la información técnica y científica obtenidos a través de la realización de experimentos conjuntos por parte de los órganos de ejecución, durante la implementación de programas de cooperación específicos, deberán estar disponibles para ambas partes e intercambiarse a la mayor brevedad. Ninguna de las partes revelará o transferirá tales datos o información a un tercero sin el consentimiento escrito de la otra (art. VIII).

La protección de la propiedad intelectual está regulada en el art. IX. Los mecanismos de solución de controversias están establecidos en el Art. XI, donde se puntualiza que “cualquier diferencia o controversia entre las Partes que surja de la interpretación o aplicación de alguna de las disposiciones del presente Acuerdo se resolverá en forma amistosa mediante consul-

tas o negociaciones entre las partes a través de canales diplomáticos”.

En ese sentido, se debe diferenciar la negociación de la consulta. La primera “consiste en la discusión entre las partes interesadas con vistas a reconciliar opiniones divergentes o por lo menos comprender las diferentes posiciones mantenidas” (Shaw 1997, 721). La segunda es apropiada “cuando un gobierno anticipa que una decisión o un curso de acción propuesto puede perjudicar a otro Estado”; entonces, “las conversaciones con la parte afectada pueden proporcionar una forma de evitar una disputa al crear una oportunidad para el cambio y el acuerdo” (Merrills 1998, 3). El valor particular de la consulta es que “proporciona información útil en tiempo apropiado” (Merrills 1998, 3). En este punto, se debería haber establecido un mecanismo jurisdiccional de solución de controversias, como el arbitraje o el recurso a la Corte Internacional de Justicia, debido a la naturaleza de la actividad involucrada.

El 2 de diciembre de 2018 se firmó en Buenos Aires el Plan de Acción Conjunta entre el Gobierno de la República Argentina y la República Popular China (2019-2023). En el art. 17.2 se establece: “Las Partes se comprometen a profundizar la utilización de la Estación de Espacio Profundo de China en la Provincia de Neuquén, para servir a la cooperación bilateral e internacional en las áreas de espacio lejano y la cooperación en la exploración de la Luna”. El Tratado entró en vigor el 2 de diciembre de 2019.

La cooperación internacional es un pilar en esta asociación estratégica, ya que involucra “relaciones de cooperación formales o no, que abarcan áreas político- diplomáticas, económico-comercial y estratégico comercial cuyos actores centrales son los Estados” (Lo-

renzini 2010, 7). Aquí se suma la cooperación internacional en materia de actividad espacial a una alianza estratégica donde la planificación, el diálogo y la concertación están previstos en los tratados. Sin embargo, se debe tener presente que no hay equilibrio en las partes involucradas, debido al poderío de China y las capacidades menores de Argentina.

La Cancillería de Argentina emitió un informe de prensa el 1 de diciembre de 2021 donde subraya que tanto Argentina como China coinciden en “impulsar las negociaciones para concluir con la firma del Plan de Cooperación Espacial 2021-2025 que abarca distintas áreas de cooperación como ciencia espacial, exploración del espacio profundo, observación de la Tierra, satélites, formación de recursos humanos, entre otros” (Cancillería Argentina 2021).

¿Uso pacífico o militar?

Una parte de la opinión pública manifestó sus reservas respecto a algunos puntos de los acuerdos. Entre ellos, la gran antena y su posible uso militar. Un entonces funcionario de la CONAE aclaró en una entrevista que “no sirve para el uso militar, para seguir un misil u otro tipo de artefacto militar” (Pérez 2016). Mucho se escribió en los medios sobre la existencia de cláusulas secretas, situación desmentida de manera categórica por el mismo exfuncionario de la CONAE (Pérez 2016). En ese sentido, también se pronunció el entonces diputado nacional Miguel Ángel Toma, exjefe de los Servicios de Inteligencia, quien declaró: “Existe una creciente presencia china en la economía y el sector financiero argentinos y que ahora se le agrega el componente científico militar, lo que puede interpretarse como

una cesión de soberanía, como la contrapartida de la asistencia financiera (Blinder 2017, 72).

Hasta mediados de 2016, se cuestionó que en ninguno de los acuerdos entre Argentina y China se mencionaba el uso pacífico de la estación, y se ha dicho que la empresa CLTC depende del Ejército Popular chino.

En el Acuerdo Marco para la Cooperación en el Campo de las Actividades Espaciales entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China, firmado en 2015, se establecen los fines pacíficos que deben tener las actividades espaciales entre ambas partes (art. I). Argentina y China son parte del Tratado del Espacio de 1967, donde se establecen los fines pacíficos que deben tener los Estados en la utilización y exploración del espacio ultraterrestre. Sin embargo, desde los inicios de la actividad espacial, se ha señalado que “el espacio ultraterrestre no ha sido desmilitarizado totalmente” (Cocca 1971, 18). Al respecto, el art. IV establece:

Los Estados Parte en el Tratado se comprometen a no colocar en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, a no emplazar tales armas en los cuerpos celestes y a no colocar tales armas en el espacio ultraterrestre en ninguna otra forma.

La Luna y los demás cuerpos celestes se utilizarán exclusivamente con fines pacíficos por todos los Estados Parte en el Tratado. Queda prohibido establecer en los cuerpos celestes bases, instalaciones y fortificaciones militares, efectuar ensayos con cualquier tipo de armas y realizar maniobras militares. No se prohíbe la utilización de personal militar para investigaciones científicas ni para cualquier otro objetivo pacífico. Tampoco se prohíbe la utilización de cualquier equipo o medios necesarios para

la exploración de la Luna y de otros cuerpos celestes con fines pacíficos.

En relación con el art. IV, se señalan imprecisiones en el alcance y el contenido del término pacífico (Williams 1990, 134). Este solo dispone que no se puede colocar en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, y que

la diferencia entre las reglas aplicables a las naves espaciales en órbita terrestre y las reglas aplicables a los cuerpos celestes justifica la inferencia de que las naves espaciales en órbita terrestre pueden usarse con fines militares que no involucren armas nucleares u otras armas de destrucción masiva (Malanczuk 1998, 204).

La norma establece “no colocar en órbita”. Con la tecnología moderna, no es necesario que un objeto complete una órbita, ya que puede ser transferido a otra por telecomando y, de esa manera, no se viola el art. IV. Por lo tanto, no plantea una prohibición total del uso militar del espacio. Tomando en cuenta que el Tratado del Espacio fue adoptado en plena Guerra Fría, cuando la carrera espacial era una faceta en la lucha por el poder de las dos superpotencias, su redacción fue el máximo estándar que se pudo incorporar en ese contexto.

El debate sobre los usos pacíficos de la estación finalizó en septiembre de 2016, con la firma del Protocolo Adicional al Acuerdo de 2014 (en vigor desde el 15 de noviembre de 2018). En el art. 2 se establece:

Considerando que es de interés de ambos Estados trabajar conjuntamente en el desarrollo de tecnología espacial con fines pacíficos y cooperar en el campo de las actividades espaciales para beneficio mutuo,

el Acuerdo (...) se implementará exclusivamente con miras al uso civil en el campo de la ciencia y la tecnología, y la información resultante de sus investigaciones de ninguna manera podrá ser utilizada con propósitos militares.

El art. 2 del Protocolo constituye una ley especial, en relación con el Tratado del Espacio. Específicamente establece el uso civil en el ámbito científico y tecnológico y prohíbe que las investigaciones realizadas en la estación espacial sean utilizadas con fines militares. No obstante, “dado que la CLTC depende del Ejército Popular chino, es difícil negar que los datos que obtenga pasen a dominio de la jerarquía de Defensa y que acaben teniendo un uso militar, aunque no necesariamente ordenado a una acción bélica” (Moreno Cosgrove 2019).

En muchas oportunidades, es difícil separar el uso militar de la actividad bélica. En ese orden de ideas, en la Antártida se observa presencia militar, pero con finalidad científica y no agresiva ni bélica. El Tratado del Espacio permite que personal militar desarrolle actividad científica. Por lo tanto, la presencia militar en la estación de la Patagonia no es incompatible con los fines pacíficos, en tanto se encuentren desarrollando actividad científica.

La gran falencia del Protocolo radica en que no se incluyeron mecanismos de verificación para auditar la actividad llevada a cabo en la estación espacial. La situación se torna más grave, teniendo en cuenta el art. 3.2 del Acuerdo de 2014, que señala que el Gobierno de Argentina “no interferirá ni interrumpirá las actividades normales que se lleven a cabo en virtud del presente Acuerdo de Cooperación”. Desde ese punto de vista, la fórmula de usos civiles o pacíficos de la estación espacial es solo una expresión de anhelo, inaplicable por ausencia de una autoridad de verificación.

Conclusiones

Desde 1972, cuando la República Popular China y la República Argentina iniciaron sus relaciones diplomáticas, el vínculo fue creciendo hasta constituir una asociación estratégica integral que facilita la cooperación internacional en distintos sectores de importancia. Ambos países firmaron diferentes acuerdos, entre los que destacan la Declaración Conjunta sobre el Establecimiento de la Asociación Estratégica Integral de 2014, la Declaración Conjunta sobre el Fortalecimiento de la Asociación Estratégica Integral de 2015 y la Declaración Conjunta entre la República Argentina y la República Popular China de 2017, donde se incluye la cooperación espacial en la agenda.

Para la diplomacia china, otorgar a un país socio el status de asociación estratégica integral no implica un nivel de alta importancia en su esquema de relaciones y alianzas internacionales, sino que busca vincular sus proyectos de desarrollo interno con la cooperación internacional. En este caso, no se puede hablar de cooperación internacional debido a las asimetrías en las ventajas y los beneficios obtenidos por los actores de la relación, con China tratando de influir en la contraparte y en el sistema internacional.

Los tratados de 2012, 2014 y 2015, que regulan el establecimiento de la estación espacial en la provincia del Neuquén otorgan ciertas ventajas asimétricas para ambos países. Argentina se beneficia debido a que podrá usar una tecnología que, por sus propios medios, no posee, y podrá avanzar sus investigaciones en el ámbito espacial, con el acceso a un mínimo del 10 % del tiempo de uso de la antena, para desarrollar proyectos propios. Quizás el porcentaje debería ser mejorado, dado que se establece un piso, pero no un techo.

Sin embargo, estos acuerdos son similares en su naturaleza a los “tratados desiguales” firmados por China con potencias extranjeras durante el siglo XIX y principios del siglo XX, en los que los beneficios eran para las potencias extranjeras, dado que China era la parte más débil. El país asiático quiere repetir esa historia, pero a su favor.

Los acuerdos declaran la aplicabilidad del Tratado del Espacio a sus actividades. No obstante, contienen normas particulares y específicas en sus relaciones bilaterales, con lo que constituyen una ley especial entre Argentina y China. Por ejemplo, el art.6 del Acuerdo de 2014, que establece que Argentina no se responsabiliza, nacional o internacionalmente, por las actividades del Gobierno de China vinculadas al proyecto que se realicen en su territorio, sea por acción u omisión de ese país o de sus representantes. Si bien este artículo es favorable frente a terceros Estados, en principio, Argentina deberá responder por los reclamos jurídicos internacionales surgidos como consecuencia de tales actos u omisiones, sin perjuicio de acción de repetición, que le corresponde frente a China. Es un acuerdo oponible solo entre ambas partes y no frente a la sociedad internacional en su conjunto.

Para solucionar controversias, el Acuerdo de 2014 establece los canales diplomáticos; el Acuerdo Marco para la Cooperación en el campo de las Actividades Espaciales, de 2015, las consultas y la negociación por medios diplomáticos. Sin perjuicio de los mecanismos políticos o diplomáticos, se debería haber establecido algún mecanismo jurisdiccional, como el arbitraje o el recurso a la Corte Internacional de Justicia.

Por medio del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cooperación de 2014, firmado en septiembre de 2016, se establece el uso ci-

vil en el ámbito científico y tecnológico y se prohíbe que las investigaciones realizadas en la estación espacial sean utilizadas con fines militares. CLTC depende del Ejército Popular chino, por lo que es lógico pensar que los datos puedan tener un uso militar, sin estar dirigidos a un uso bélico.

El Tratado del Espacio permite que personal militar desarrolle investigación científica pacífica. En ese orden de ideas, es posible la presencia de personal militar en la estación de la Patagonia, con fines pacíficos, mientras desempeñe actividad científica. Se debe tener presente que la letra del Protocolo Adicional de 2016 es totalmente declarativa y carece de aplicación práctica, debido a que no se implementaron mecanismos de verificación. A este hecho se suma la no interferencia de la República Argentina en las actividades, establecida en el art. 3.2 del Acuerdo de 2014. No existe, por lo tanto, una autoridad que verifique los usos pacíficos o civiles de la estación.

Finalmente, mediante estos tratados, China procura influir en la zona y desplazar la hegemonía de EE.UU. La presencia china en la Patagonia, con su influencia financiera, económica y ahora científico-militar, puede colocar a Argentina en el centro de un conflicto geopolítico entre Occidente y China. Siempre existe el riesgo de un enfrentamiento en el plano militar.

Bibliografía

- Blinder, Daniel. 2017. “Bases Espaciales extranjeras: la construcción de un imaginario sobre China y Europa en la prensa y políticas argentinas”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 12 (36): 61-84. <https://bit.ly/3JHPckN>
- Bolinaga, Luciano. 2013. *China y el Epicentro Económico del Pacífico Norte*. Buenos Aires: Teseo
- Bolinaga, Luciano. 2015. “Política china en el Río de la Plata”. *Nueva Sociedad* 259: 69–80. <https://bit.ly/3NoTZtP>
- Bolinaga, Luciano, y Ariel Slipak. 2015. “El Consenso de Beijing y la reprimarización productiva de América Latina: el caso argentino”. *Problemas del Desarrollo Revista Latinoamericana de Economía* 183 (46): 33-58. <https://bit.ly/3qEOSLY>
- Busso, Anabella, y Luis Barreto. 2020. “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003–2019)”. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 27: 74-93. doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4376
- Cámara de Senadores de la Nación. 2014. “Período 132º, 22º Reunión–12 Sesión ordinaria”. Versión Taquigráfica, 17 de diciembre.
- Cancillería Argentina. 2021. “China y Argentina profundizan la cooperación en materia espacial, energía nuclear e industria de la defensa”. *Información para la prensa* 506. <https://bit.ly/3K0MWoI>
- Castillo Argañarás, Luis F. 2014. “Go Out, Go Global: la experiencia Argentina en inversión extranjera directa de China en recursos naturales (2007-2014). Una visión desde el Derecho Internacional”. *RECORDIP. Revista Cordobesa de Derecho Internacional Público* (2): 1-18. <https://bit.ly/33jkkqOH>
- Causino, Mariano. 2021. “A 50 años del viaje secreto de Kissinger a China: la trama oculta de una política revolucionaria”. *INFOBAE*, 10 de julio. <https://bit.ly/3Lk1DUb>
- Cocca, Aldo Armando. 1971. *Consolidación del Derecho Espacial*. Buenos Aires: Astrea

- Dinatale, Martin. 2014. “El Gobierno redefine su esquema de alianzas estratégicas”. *La Nación*, 27 de septiembre. <https://bit.ly/3JUxTNW>
- Ellis, R. Evan. 2018. “Hacia una asociación estratégica: Las inversiones de China en América Latina”. *Working Papers Series 3*. <https://bit.ly/3tcAYTA>
- Esquivel, María de las Mercedes. 2006. “Observando el Mar desde el Espacio”. En *Sinergias ambientales entre las aguas continentales y las marinas*, dirigido por Griselda Capaldo, 123-133. Buenos Aires: Editorial Mare Magnum.
- Ferrer, Manuel A. 1985. “Contenidos Éticos y Jurídicos de la Transferencia de Tecnología Espacial”. En *Ética, Derecho, Ciencia, Tecnología y Cooperación Internacional*, editado por Aldo A. Cocca: 220-240. Argentina: Consejo de Estudios Internacionales Avanzados.
- Frenkel, Alejandro, y Daniel Blinder. 2020. “Geopolítica y cooperación espacial: China y América del Sur”. *Desafíos* 32 (1): 1-30. <https://bit.ly/36Qrt3s>
- Hafner, Gehard. 2012. “The Declaration of International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space”. En *Soft Law in Outer Space*, editado por Irmgard Marboe, 267-287. Wien-Koln: Boulau-Berlang.
- Keohane, Robert. 1988. *Después de la Hege-monía. Cooperación y Discordia en Política Económica Mundial*. Buenos Aires: GEL.
- Laufer, Rubén. 2007. “Argentina – China: una nueva relación especial”. Ponencia presentada en *XI Jornadas Interescuelas-Departamento de Historia*, Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Tucumán, 19 al 22 de septiembre. <https://bit.ly/3LaE6Fk>
- Laufer, Rubén. 2020. “China: de la teoría de los tres mundos a la transición hegemónica”. *Ciclos* 55 (XXVII): 87-125. <https://bit.ly/3LCeYaT>
- León, Pablo de. 2015. *Historia de la actividad espacial Argentina. El Proyecto Cóndor*. Argentina: Laiglon.
- Lorenzini, María Elena. 2011. *Política exterior, alianza estratégica y energía en América Latina. Las relaciones argentino – chilenas bajo la lupa*. Rosario: Homo Sapiens.
- Lorenzini, María Elena. 2010. “Una lectura crítica al concepto de ‘alianza estratégica’”. Ponencia presentada en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Buenos Aires, 28 al 30 de julio. <https://bit.ly/3G6ptAG>
- Malanczuk, Peter. 1998. *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*. Nueva York: Routledge.
- Merrills, Jonh. 1998. *International Dispute Settlement*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Miranda, Roberto. 2018. “Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas”. *Reflexión Política* 20 (39): 1-33. <https://bit.ly/3LlwhDg>
- Moreno Cosgrove, Naomí. 2019. “La controvertida estación espacial de China en la Patagonia”. *Global Affairs and Strategic Studies*. <https://bit.ly/3HJSJ3kz>
- Oviedo, Eduardo Daniel. 2006. “China: Visión y Práctica de sus Llamadas Relaciones Estratégicas”. *Estudios de Asia y África* XLI (3): 385-404. <https://bit.ly/3G5eVSp>
- Oviedo, Eduardo Daniel. 2010. *Historia de las Relaciones Internacionales entre Argentina y China, 1945 – 2010*. Buenos Aires: Dunker
- Pérez, Cristina. 2016. “Lo que se sabe de la misteriosa base que China está construyen-

- do en la Patagonia argentina”. *BBC News*, 17 de marzo. <https://bbc.in/3FbCbWt>
- Raffaini, Ernesto Martín. 2021. “China y la carrera espacial: ¿una nueva ruta de la seda?”. *Revista Visión Conjunta* 24:63-68. <https://bit.ly/3LofNE1>
- Ramón-Berjano, Carola, Jorge E. Malena y Miguel A. Velloso. 2015. *El relacionamiento de China con América Latina y Argentina. Significado de la Alianza Estratégica Integral y los recientes acuerdos bilaterales*. Argentina: CARI. <https://bit.ly/314w9jB>
- Remiro Brotons, Antonio. 1997. *Derecho Internacional*. Madrid: Mc Graw Hill.
- Rocha Pino, Manuel Jesús. 2010. “El concepto de Asociación Estratégica en la relación Unión Europea – República Popular China. Un caso de ley blanda en el Derecho Comunitario”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 127.
- Shaw, Malcolm. 1997. *International Law*. Reino Unido: Cambridge University Press
- Wiewiorowska, Krystyna. 1979. “Some problems of State Responsibility in Outer Space Law”. *Journal of Space Law* 7 (1).
- Williams, Silvia Maureen. 1990. *Derecho internacional contemporáneo. La utilización del espacio ultraterrestre*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Zaar, Miriam, y Manuel García Ávila. 2020. “La nueva ruta de la seda y sus implicancias económicas y geoestratégicas”. *Geosul* 35 (77): 476. <https://bit.ly/3iH29PR>
- Zelicovich, Julieta. 2011. *Las relaciones económicas de Argentina con China, ASEAN, Japón e India durante el gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003 – 2010). Obstáculos, ventajas y oportunidades del vínculo*. Argentina: Centro Argentino de Estudios Internacionales. <https://bit.ly/3JWzrqu>

Normas de publicación

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 (revaluable 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 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>).



FLACSO
ECUADOR