







91.2



REVISTA  
RELACIONES  
INTERNACIONALES

# Relaciones Internacionales

Julio - Diciembre 2018 / N. 91.2

Revista de Relaciones Internacionales  
Facultad de Ciencias Sociales – Universidad Nacional - Heredia, Costa Rica  
Publicación Semestral

## Rector

**Universidad Nacional**  
Alberto Salom Echeverría

## Directora

**Escuela de Relaciones Internacionales**  
Rosmary Hernández Pereira

## Editora de la Revista

Kendall Ariana López Peña

## Asistentes de la Revista

Cristel Avendaño Quesada  
Pedro Andrés Alfaro Arias

## Comité Editorial

Jorge Cáceres Prendes  
Sergio Moya Mena  
Francisco J. Flores Zúñiga  
Ricardo Sancho Chavarría  
Jorge Sáenz Carbonell

**ISSN: 1018-0583**

**e-ISSN: 2215-4582**

Lo corrección de estilo es competencia exclusiva  
del Comité Editorial de la revista

## Comité Editorial

Ph.D. Katarzina Bembicz, Universidad  
de Varsovia, Centro de Estudios  
Latinoamericanos, Polonia.

Ph.D. Manuel Orozco, The Dialogue,  
Estados Unidos

Dr. Zidane Ziraoui, Tecnológico de  
Monterrey, México

Dr. Norberto Consani, Universidad de La  
Plata, Argentina

Dra. Isabel Álvarez, Universidad  
Complutense de Madrid, Instituto  
Complutense de Estudios Internacionales.

Mag. Vicente Torrijos Rivera, Universidad  
del Rosario, Colombia

Dr. Ignacio Bartesaghi, Universidad  
Nacional de Uruguay, Uruguay

Mgtr. Luis Andrés Padilla, Universidad  
Landivar, Guatemala

Dr. Héctor Lindo Fuentes, El Faro, El  
Salvador

## Comité Editorial de la Universidad Nacional

Marybel Soto Ramírez  
Gabriel Baltodano Román  
Shirley Benavides Vindas  
Francisco Vargas Gómez  
Érick Álvarez Ramírez

## Edición

Alexandra Meléndez  
amelende@una.ac.cr



## Suscripción y canjes

**Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional**

Apartado postal: 437 Heredia, Costa Rica

Tel.: (506) 2562-4165 / Fax: (506) 2562-4174 / [www.ri.una.ac.cr](http://www.ri.una.ac.cr)

Publicación semestral indexada en la base de datos LATINDEX

## CONTENIDO

Editorial	
<i>Kendall Ariana López Peña</i> .....	7

### I. Artículos

Fuerzas militares en Centroamérica: A 30 años de la firma de los Acuerdos de Paz	
<i>Hazel Villalobos Fonseca</i> .....	11
Comercio bilateral entre Paraguay y Estados Unidos: un análisis de su desarrollo en el periodo 1994-2016	
<i>Guido Arturo Ruiz Díaz Arce</i>	
<i>María Antonella Cabral López</i> .....	49
La domesticación de la Política Exterior de Venezuela (2013-2017)	
<i>Luis Maximiliano Barreto</i> .....	67
De dragón revolucionario a tímido y ahora rejuvenecido: las etapas de la política exterior china	
<i>Mayra Vélez Serrano</i> .....	91
La geopolítica en la península coreana	
<i>Octavio Alonso Solórzano Tello</i>	
<i>Teresa de Jesús Portador García</i> .....	115



## EDITORIAL

La revista Relaciones Internacionales ha recorrido un largo camino hacia la construcción de una comunidad científica. Su surgimiento en 1980 se enmarca en un contexto internacional en transición dentro de la Guerra Fría y un contexto académico que daba muestras de la consolidación de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.

Actualmente, de cara a la construcción de esta comunidad científica la revista realiza procesos de divulgación de los productos editoriales generados a partir de la investigación académica nacional e internacional sobre asuntos relativos a la realidad internacional, y busca que tanto académicos nacionales como internacionales contribuyan al conocimiento de las realidades internacionales; en donde incidan directa o indirectamente en la política internacional y el comercio y los negocios internacionales. En ese sentido, la edición 91.2 (Julio - Diciembre 2018) aborda un esbozo de distintas perspectivas en política exterior presentadas por autores internacionales, así como un análisis del comercio bilateral entre Paraguay y Estados Unidos, cerrando con un análisis de las fuerzas militares en la región de Centroamérica.

El artículo titulado “La Domesticación de la política exterior de Venezuela (2013-2017)” de Luis Maximiliano Barreto, aborda la hipótesis que sostiene que la política exterior de Maduro sufrió una “domesticación”, es decir una excesiva absorción de la crisis interna en el comportamiento externo del Estado. Tal planteamiento, no dista de los acontecimientos recientes en donde la Asamblea Nacional venezolana, órgano de contundente mayoría opositora, decidió asumir el 22 de enero de 2019 las competencias del poder Ejecutivo; juramentando a Juan Guaidó como presidente interino de Venezuela y cuyo acto ha recibido el apoyo de una parte significativa de la comunidad internacional liderada por los Estados Unidos, pero al mismo tiempo el repudio evidente del mismo Nicolás Maduro. Los anteriores sucesos recalcan la hipótesis de “domesticación” de Barreto, que citando a Natanson menciona que “dos fuerzas en disputa tienen suficiente energía como para vetar los proyectos elaborados por la otra, pero donde ninguna logra reunir los recursos necesarios para asumir el liderazgo por sí sola” (2017, p.18).

Consecuentemente a la línea de política exterior, pero en esta ocasión analizando al “gran gigante asiático” – China. La autora Mayra Vélez Serrano en su artículo “De Dragón Revolucionario a Tímido y ahora rejuvenecido: las etapas de la política exterior china” analiza la política exterior usando como fundamento las ideologías y los principios guías creados por los distintos líderes del país. Vélez realiza un compendio de los factores históricos e ideológicos que ponen en contexto la evolución de la política exterior de China y la relación de Xi Jinping con la política de sus antecesores. Una primera etapa marcada por una búsqueda de la independencia, la consolidación del poder y el activismo revolucionario comunista, con matiz claramente ideológico. Por otro lado, la segunda etapa de la política exterior de China tuvo un enfoque más pragmático, permeada por la “timidez de tomar el liderazgo en asuntos internacionales o de presentar una actitud que pudiera percibirse como amenazante” (Vélez 2018, p 19). Finalmente, la tercera etapa retoma el carácter nacionalista de la primera y la identidad pacífica de la segunda, destacando el objetivo de la paz en esta última etapa. De modo, que la evolución en política exterior demuestra una China cuya simbología se ve reflejada en “la gran muralla china” para efectos de asuntos internos como medio ambiente y derechos humanos, pero al mismo tiempo un actor desafiante en el sistema internacional con la “identidad de ser una gran potencia”.

Octavio Alonso Solórzano Tello y Teresa de Jesús Portador García de la Universidad Autónoma de Puebla en su artículo “La geopolítica en la Península Coreana” analizan una serie de elementos globales, interregionales, regionales y estatales que permiten explicar la reconfiguración geopolítica del poder y el reposicionamiento de actores como Estados Unidos, Rusia y China en Asia Pacífico. Actualmente los países antes mencionados usan la península coreana como un espacio geoestratégico y geopolítico, con el fin de incidir en la región; causando posibles repercusiones en materia de seguridad internacional; en donde un movimiento por parte de los Estados Unidos impelería en la respuesta de China y Rusia como contrapartes de Corea del Norte.

Los autores argumentan que “un elemento nodal en la región de Asia es el factor China, es decir, su crecimiento económico, su modernización militar y su activismo en materia diplomática” (Solórzano y Portador 2018, p. 11). Estos elementos no sólo se suman a las características de la “tercera etapa de política exterior” planteadas previamente por Vélez; sino que además reconfiguran el orden mundial y desestabilizan a Washington, cuyo reciente discurso por parte de Donald Trump está cargado de nacionalismo y proteccionismo. Cuestionando incluso su participación en organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio, de la cual fungieron como fundador y líder posterior a la II Guerra Mundial.

La divulgación de productos editoriales que argumenten la temática de comercio y negocios internacionales es también abordada en este nuevo número de la revista Relaciones Internacionales. Guido Arturo Ruiz Díaz Arce y María Antonella Cabral López en el artículo “Comercio bilateral entre Paraguay y Estados Unidos: un análisis de su desarrollo en el periodo 1994 – 2016” analizan el desarrollo del comercio bilateral entre Paraguay y Estados Unidos a través de las herramientas índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR), el índice de intensidad de comercio (IIC), el índice de Grubel-Lloyd (IGLL) y el modelo gravitacional, como planteamiento metodológico. Los resultados de estos índices explican la caracterización de dicho comercio bilateral:

- Paraguay tenía ventajas comparativas en alimentos, productos de origen animal, productos de origen vegetal y maderas. En cambio, EE.UU. poseía ventajas en el rubro de máquinas y minerales.
- La inexistencia de un sesgo geográfico, en donde la participación de Paraguay es coherente a su participación en el comercio mundial, pero con la presencia de sesgos en la participación de las exportaciones frente a la demanda mundial.
- Variabilidad conforme a los rubros y la importancia del comercio interindustrial.

Finalmente, el número cierra haciendo una mirada a la región de Centroamérica. El fortalecimiento cada vez mayor de las fuerzas armadas centroamericanas (Nicaragua, Honduras, Guatemala y El Salvador) genera un cuestionamiento sobre la verdadera eficacia de los Acuerdos de Paz firmados en los años ochenta. La autora Hazel Villalobos Fonseca en su artículo “Fuerzas militares en Centroamérica: A 30 años de la firma de los Acuerdos de Paz” se plantea como objetivo central analizar si el proceso de desmilitarización plasmado en los Acuerdos de Paz de Centroamérica se ha cumplido en dichos países centroamericanos, en el marco de la crisis de inseguridad que los rodea. Villalobos proyecta un escenario futuro casi sombrío, ante una región plasmada de democracias frágiles, figuras presidenciales de largos períodos y fuerzas militares fortalecidas frente a policías civiles endebles. Una amalgama de variables que en el pasado estuvieron presentes como causas de las guerras civiles durante los años sesenta.

Centroamérica no dista del juego geopolítico que sucede en la península coreana. Actores como Estados Unidos, Rusia y China alimentan dichas fuerzas armadas; considerando a la región como un espacio geoestratégico y geopolítico. Según el Quinto Informe del Estado de la Región “en el periodo 2004-2014 la

asistencia militar y policial de Estados Unidos hacia Centroamérica ascendió a 768 millones de dólares, y las compras de armas y equipos de la región a ese país alcanzaron 2.015 millones de dólares. El 75,3% de ese gasto fue realizado por Honduras” (p.249). Por lo que se señala que “los ejércitos han tenido un crecimiento importante... Guatemala y El Salvador aumentaron su contingente militar en más de 50% [entre] 2008-2014... En el mismo año, a nivel regional 73.033 personas estaban dedicadas a la carrera militar” (p.250).

En ese sentido, el incremento antes mencionado resulta incoherente debido a que en Centroamérica no se perciben amenazas de guerras interestatales (con lo excepcional de la denominada guerra en contra del narcotráfico) que expliquen los altos incrementos en materia militar en la región. De modo que, la preocupación de la autora sobre la eficacia actual de los Acuerdos de Paz podría ser una profecía autocumplida, en caso de que los gobiernos no comprendan la gravedad de la situación.

**MSc. Kendall Ariana López Peña**  
Editora de la Revista Relaciones Internacionales (2015-2018)

## Referencia

Programa Estado de la Nación. (2016). *Quinto Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/erca-2016-web.pdf>

## FUERZAS MILITARES EN CENTROAMÉRICA: A 30 AÑOS DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ

*MILITARY FORCES IN CENTRAL AMERICA: TO 30 YEARS OF  
 SIGNATURE OF PEACE AGREEMENTS.*

**Hazel Villalobos Fonseca<sup>1</sup>**  
 ORCID: 0000-0002-2120-8690

### RESUMEN

En las décadas de los setenta y ochenta del siglo XX, las fuerzas militares fueron actores claves en los regímenes autoritarios de Centroamérica. La tutela militar que ofrecieron a estos gobiernos provocó los conflictos armados y desestabilización de las democracias centroamericanas. Por lo cual, los Acuerdos de Paz de la década de los noventa señalaron como principal factor de pacificación y democratización, en la región, la subordinación del poder militar al poder civil en Centroamérica. Hoy, a tres décadas de este proceso, las fuerzas militares de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se han fortalecido y han adoptado funciones de seguridad ciudadana ante la insuficiencia de las débiles policías nacionales civiles para luchar contra las dinámicas del crimen organizado que afecta a esta región. Este artículo evidencia el fortalecimiento de estas fuerzas militares en estos Estados de derecho aún en consolidación e indica una señal de alerta ante la posibilidad de que la historia de las décadas de los setenta y ochenta se repita en Centroamérica.

**Palabras clave:** Remilitarización; fuerzas militares; Centroamérica; paz; Estados de derecho; Acuerdos de Paz de Centroamérica.

### ABSTRACT

In the seventies and eighties of the twentieth century military forces were key actors in the authoritarian regimes of Central America. The military tutelage offered to these governments provoked armed conflicts and destabilization of the Central American democracies. The Peace Agreements of the 1990s pointed to the subordination of military power to civil power in Central America as the main factor of pacification and democratization in the region. Three decades later, the military forces of Guatemala, El Salvador, Honduras and Nicaragua have been strengthened and have adopted citizen security functions in the face of the insufficiency of the weak national civil police to fight against the dynamics of organized crime that affect this region. This article demonstrates the strengthening of these military forces in these states of law still that are still in consolidation and indicates a warning signal to the possibility that the history of the seventies and eighties is repeated once again Central America.

**Keywords:** remilitarization; armed forces; Central America; peace; rule of law; Peace Agreements of Central America.

1 Bachiller en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional. Especialista en Seguridad y Policía. Costa Rica, San José. Correo electrónico: haz\_jimena@hotmail.com

## Introducción

La región centroamericana durante las últimas tres décadas ha experimentado un proceso de democratización en procura de dejar atrás años de inestabilidad política, regímenes autoritarios, violencia y enfrentamientos armados; incluidas sangrientas guerras civiles que cobraron miles de vidas.

Los incipientes Estados de derecho que se construyen en Centroamérica (con excepción de Costa Rica) han sido forjados a partir de la década de los ochentas, en el marco de los Acuerdos de Paz (Esquipulas I y II). En estos Acuerdos de Paz se inauguró un proceso de pacificación de la región, basado en el desarme de los grupos combatientes, la desmilitarización de los países y el paso a elecciones democráticas.

En 1995, casi una década después de estos Acuerdos de Paz de Esquipulas, los presidentes centroamericanos suscribieron otro instrumento para profundizar la paz y garantizar la estabilidad y la seguridad de la región: el Tratado de Marco de Seguridad Democrática (TMSD). Lamentablemente, con el TMSD concluye una época de oro en el proceso de pacificación y democratización de Centroamérica. El ímpetu modernizante y democratizador pareció durar apenas una década, ya que es precisamente hacia finales del siglo anterior que la región empieza a enfrentar crecientes niveles de inseguridad que, de manera paulatina, la han alejado del espíritu de los Acuerdos de Esquipulas y del TMSD.

El fantasma autoritario renació y los ejércitos, que se asumían habían regresado a sus cuarteles al finalizar las guerras internas, volvieron a las calles ahora para enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad nacional, ya no desde la doctrina de la seguridad nacional, sino ante la incapacidad estatal de enfrentar la inseguridad y la violencia. Todo con el enfoque de *securitización* de la seguridad ciudadana (Dammert y Díaz, 2006).

Las fuerzas militares han pasado de ser un actor tradicional en la política de defensa, a un actor importante en la política de seguridad ciudadana de los países centroamericanos. Este es el problema que se analiza en esta investigación, referente a la remilitarización centroamericana en el marco de la crisis de inseguridad y violencia que enfrenta esta región, que revierte lo acordado en los Acuerdos de Paz de Esquipulas y el TMSD.

A tres décadas de los Acuerdos de Paz, es necesario evidenciar, si el proceso de desmilitarización y la subordinación del poder militar al poder civil ha sido real o aún es parte de una utopía que solo se refleja en los discursos presidenciales.

Por lo cual, el problema de investigación de este artículo es ¿A 30 años de la firma de los Acuerdos de Paz de Centroamérica, los países de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador han avanzado en el proceso de desmilitarización y subordinación del poder militar al poder civil, plasmados en estos tratados para lograr la pacificación y democratización de esta región del mundo?

Este trabajo es de particular relevancia para quienes estudian el tema de seguridad en la región, los entes decisores, los grupos y líderes políticos regionales, la disciplina de las Relaciones Internacionales, así como para cualquier otra persona interesada en el tema, en cuanto contribuye al conocimiento de los procesos de desmilitarización de los países centroamericanos en el marco de dinámicas de pacificación y democratización, como un factor clave para alcanzar la democracia, y la paz plena y duradera en la región centroamericana.

Esta investigación pretende evidenciar si se logró el propósito de desmilitarizar la región o si estamos aún lejos de alcanzar el objetivo del Acuerdo de Paz (Esquipulas I y II) que concebía las fuerzas militares supeditadas al poder civil, autocontenidas y reservadas únicamente para amenazas externas relacionadas con la defensa e integridad del territorio. Asimismo, facilita contar con evidencia que permita alertar sobre posibles escaladas de conflicto en el contexto de una región que mantiene altos niveles de fragilidad estatal, democrática y el Estado de derecho, esto con el fin de evitar repetir la historia del conflicto armado de las décadas de 1960-1980.

El principal objetivo de este artículo es analizar si el proceso de desmilitarización plasmado en los Acuerdos de Paz de Centroamérica se ha cumplido en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, en el marco de la crisis de inseguridad que viven en estos países.

Por su parte, los objetivos específicos son los siguientes: (1) Explicar el rol histórico de las fuerzas militares como actores protagónicos en la conflictividad de Centroamérica. (2) Describir el proceso de desmilitarización promovido desde la década de los noventa en el marco del proceso de pacificación de Centroamérica. (3) Examinar los recursos económicos y humanos, así como las tareas actuales de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, con el propósito de evidenciar si se ha cumplido o no con lo pactado en los Acuerdos de Paz en esta temática.

Para lograr estos objetivos, el artículo está estructurado en cuatro secciones. La primera, el marco metodológico que señala los principales métodos de recolección y análisis de información utilizados. La segunda, el marco referencial que expone los principales enfoques teóricos para analizar el papel de las fuer-

zas militares en Centroamérica. Una tercera sección se centra en exponer los principales resultados de la investigación en torno a la evolución histórica de la cuestión militar en Centroamérica, la inseguridad y el rol de las fuerzas militares en el nivel nacional y regional, así como un análisis de las funciones que han cumplido las fuerzas militares en la seguridad interna de estos países en el período 2010-2016. En la cuarta y última sección se sistematizan las principales conclusiones del estudio.

## Marco metodológico

La investigación fue realizada en dos fases: (1) Levantamiento de la información a partir de fuentes secundarias y (2) Validación y ampliación de la investigación por medio de un grupo focal de personas expertas en seguridad de la región centroamericana. El análisis documental de fuentes secundarias abarcó la sistematización de noticias en medios escritos, artículos académicos, libros y revistas científicas sobre el papel, funciones e intervenciones de las fuerzas militares en el período en estudio. La información sistematizada y analizada de esta primera fase fue validada y ampliada en la consulta a 15 personas expertas<sup>2</sup> centroamericanas en el grupo focal “Seguridad: Balance entre Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales de Centroamérica” realizado el día 23 de junio del 2017 en San José, Costa Rica, en el marco del Proyecto “Jornada de Reflexión: 30 años de la Firma de los Acuerdos de Paz”, ejecutado por la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM). Este artículo resume los principales resultados tanto de la investigación documental, así como de la discusión y análisis de este grupo experto sobre la cuestión militar en Centroamérica después de 30 años de la firma de los acuerdos de Paz en la región.

## Marco referencial

Antes de profundizar en los principales resultados de la investigación acerca del proceso de militarización en Centroamérica, es de suma importancia hacer un breve repaso sobre los diferentes enfoques teóricos, desde las ciencias sociales, sobre el papel de las fuerzas militares en una sociedad. Héctor Rosada, citando a Fernando Bustamante (1999, pp. 30-31) hace una descripción de siete modelos teóricos sobre el fenómeno del militarismo: organizacional-psicosocial, instrumentalista, teoría de la modernización, corporatista, élite orgánica estatista, estratégica-globalista y funcionalismo teleológico (tabla1).

---

2 Ver apéndice 1

El primero, el organizacional-psicosocial (Ellis y Moore, 1974; Foucault, 1983; Stimson y Bundy, 1949; Stoyffer, 1949) atribuye al ejército un modelo organizacional de diferente naturaleza a la de la sociedad civil, por lo cual los individuos civiles que quieran formar parte del ejército deben pasar por un proceso de resocialización al interior de la organización castrense. Este modelo de organización se caracteriza por relaciones autoritarias donde prácticamente anulan el sentido civil<sup>3</sup> y democrático del individuo.

El segundo enfoque es el instrumentista (Huntington, 1968; Nun, 1969; Rojas, 1975; Véliz, 1967) y señala que los militares son un “instrumento” y son utilizados por grupos organizados para imponer sus intereses políticos. Este enfoque desconoce que el ejército tiene sus propias posiciones o intereses; al contrario, son instrumentos de un poder externo dominante, al cual se pueden adherir voluntariamente o ser producto de este grupo hegemónico, principalmente de naturaleza política.

El corporatista o corporativista (Lievwen, 1960; Lievwen, 1964; Stepan, 1988) defiende considerablemente del enfoque instrumentista, ya que se orienta a reconocer que los grupos militares poseen sus propios intereses. Es decir, los consideran actores políticos y grupos de interés con posibilidad de establecer alianzas con otros actores para defender o anteponer sus intereses institucionales.

El cuarto enfoque señalado es la teoría de la modernización expuesta por O’Donell (1972,1979) y Stepan (1988). Esta se enfoca en el rol de los grupos militares en el proceso de transición del autoritarismo a la democracia y en las limitaciones que ellos mismos imponen a la consolidación de los regímenes democráticos. O’Donell (1972) resalta el papel de las fuerzas militares como mecanismos de coerción y represión sobre una amenaza social en perjuicio de instituciones políticas y democráticas, y de la sociedad civil (Bulcourf; Reina, s. f).

El enfoque de élite orgánica estatista, impulsado por el autor Stepan (1988), se centra en que las fuerzas militares son un aparato del Estado y no un grupo social, por lo cual sus acciones responden a la existencia de un proyecto político. Sin embargo, resalta que son actores conscientes, que son capaces de definir y priorizar sus propios intereses y no deben ser reducidos a ser simples “instrumentos” como lo propone el enfoque instrumentista, pues responden al Estado porque son parte del mismo. En este contexto, los proyectos reformistas serán aceptados siempre y cuando no se ponga en amenaza la seguridad na-

3 Carreras (1996, p 10) amplía en este sentido haciendo alusión que la institución militar no es compatible con los derechos humanos. Señala que casi todos los soldados que participaron en una matanza de indígenas en Guatemala, habían sido graduados de cursos de derechos humanos. El entrenamiento militar no hace posible que las bases sobre las cuales se crea la educación de derechos humanos sean eficientes.

cional del Estado (Finer, 1962; Horowitz y Trimberger, 1976; Rouquié, 1982; Stepan, 1973). En otras palabras, la sociedad y su sistema socioeconómico serán aceptados y defendibles, siempre y cuando la conflictividad social no llegue a convertirse en una amenaza perceptible para la seguridad nacional, pues son actores neutrales cuya ética los obliga a defender las bases del Estado contra cualquier amenaza.

El funcionalismo teleológico o del finalismo causal (Johnson, 1964; Lucham, 1971; Pye, 1962; Stepan 1988) se centra en que la función principal de las fuerzas militares es mantener el orden establecido o la construcción de un orden mejor, según un destino manifiesto de interés general.

Y como séptima teoría, el realismo estratégico define que la geopolítica es el componente principal para explicar las formas de conducta y los roles asumidos por las fuerzas militares (Rosada, 1999).

**Tabla 1** *Resumen de los enfoques teóricos sobre las fuerzas militares por Bustamante*

<b>Enfoque teórico</b>	<b>Principal característica de las fuerzas militares</b>
Organizacional-psicosocial	Son incompatibles con la vida civil.
Instrumentalista	No tienen intereses propios, son instrumentos utilizados por un poder externo dominante.
Corporatista o corporativista	Tienen sus propios intereses, por lo cual es un grupo político o grupo de interés.
Modernización	Son incompatibles con regímenes democráticos, pues son característicos de regímenes autoritarios.
Elite orgánica estatista	Son parte del Estado y su único interés es defender las bases del Estado ante cualquier amenaza externa o interna.
Teleológica-funcional	Su función principal es mantener el orden establecido o la construcción de un orden mejor según un destino manifiesto de interés general.
Estratégica-globalista	La geopolítica es el componente principal para explicar las formas de conducta y los roles asumidos por las fuerzas militares.

*Nota:* Elaboración propia a partir de la información obtenida de Rosada (1999).

Tomando en consideración los enfoques teóricos sobre las fuerzas militares y con el fin de realizar un mejor análisis de la situación centroamericana, se han tomado, como principal marco referencial de este artículo, las premisas señaladas en los enfoques organizacional-psicosocial, modernización, corporatista y elite orgánica estatista. La selección de estos cuatro enfoques teóricos para este marco referencial se debe a que la región centroamericana posee características particulares que, de una u otra manera, son abarcadas por estas cuatro orientaciones teóricas:

1. Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua sufrieron alrededor de tres décadas de gobiernos de tutela militar autoritarios (1960-1986-7), por lo cual existía un protagonismo militar en lo político y lo civil en detrimento de la democracia (Orozco, 2003). Esa característica está abarcada por el enfoque modernización y por el corporatista.
2. Los cuatro países tienen Estados de derecho en consolidación con una incipiente vida democrática (la cual fue retomada a partir de 1990). Premisa abordada por el enfoque de modernización.
3. En las guerras civiles de la década de 1980, en estos cuatro países se identificaron una serie de violaciones a los derechos humanos de sus propios compatriotas, a manos de las fuerzas armadas. Característica que se puede explicar desde el enfoque teórico organizacional-psicosocial.
4. En la década de 1960-1980 las fuerzas militares visualizaron como “amenaza” los intereses de sus propios pueblos (Rivera, 2017), pues la conflictividad social fue considerada como una amenaza interna. Esta premisa es abordada por el enfoque teórico de elite orgánica estatista.

En efecto, teniendo en cuenta el papel desfavorable que habían asumido las fuerzas militares en estos países antes y durante las guerras civiles, los gobiernos de estos cuatro países alcanzaron un compromiso para el debilitamiento de sus fuerzas armadas. Esto, en el entendido de que eran una amenaza a sus procesos de paz y que no eran compatibles con la vida política y social, las cuales querían fortalecer en la década de 1990, una vez finalizadas las guerras internas (Rivera, 2017).

## Resultados

Expuestos los fundamentos teóricos del análisis, es esencial que, al discutir de remilitarización en una zona específica, se realice una contextualización histó-

rica del rol del ejército en esa área geográfica. Esto, debido a que no es lo mismo referirse a la remilitarización en una región de estabilidad política, que en otra donde el proceso de transición del autoritarismo a democracia plena aún no ha finalizado, como es el caso específico de Centroamérica. Por lo cual, estudiar el resurgimiento del fenómeno militar en una democracia consolidada podría ser un ejercicio esencialmente académico. Investigar la remilitarización en sociedades que han sido marcadas por la violencia generada por los ejércitos, que por décadas tutelaron “democracias de fachada”, es un factor esencial para pensar el futuro de la democracia en la región centroamericana.

La historia de Centroamérica no es de democracia sino de autoritarismos de tutela militar (Orozco, 2003). Por lo tanto, es necesario hacer una relectura histórica de la evolución de estas democracias en transición desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad, con el fin de caracterizar el proyecto militar que se tenía antes de los acuerdos de paz y el proyecto militar al que anhelaba los acuerdos de paz, y su debido -o no-cumplimiento en la actualidad.

Se han identificado tres períodos que explican la evolución histórica de la cuestión militar en la región centroamericana y que van de la mano con sus procesos de democratización:

- a) Protagonismo de las Fuerzas Armadas y tutela militar en Centroamérica: De la década de los sesenta hasta inicios de los ochentas del siglo XX.
  - b) La promesa de la paz: La nueva integración, la promesa democrática y el restablecimiento del equilibrio cívico –militar, de finales de la década de los ochenta del siglo XX hasta inicios del siglo XXI.
  - c) Regreso de la violencia en democracias aún inconclusas: la crisis de inseguridad de la primera década del siglo XXI y el fortalecimiento de las fuerzas militares.
- a. *Protagonismo de las Fuerzas Armadas y tutela militar en Centroamérica: De la década de los sesenta hasta inicios de los ochentas del siglo XX.*

A partir de la década de los sesenta del siglo anterior, la región centroamericana, con excepción de Costa Rica (Lehoucq, 2015), inició el período más autoritario de su historia, el cual duró aproximadamente tres décadas (Figueroa, 1994; Orozco, 2003). Este período estuvo caracterizado por golpes militares, regímenes dictatoriales, procesos electorales poco transparentes, el surgimien-

to de grupos paramilitares y las repetidas violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad cometidos por las fuerzas militares, estos últimos encargados de tutelar los gobiernos “democráticos” de fachada, represivos e impuestos por élites políticas y grupos de interés (Figueroa, 1994, pp. 877-879).

Las fuerzas militares pactaron con los actores políticos, pasando de ser actores tradicionalmente de la política defensa (defender la soberanía y al territorio de amenazas externas) a actores de la política interna. De hecho, los conflictos militares en Centroamérica fueron internos, sus principales actores fueron los ejércitos que respaldaron los gobiernos dictatoriales, por un lado, y por el otro, grupos conformados por civiles que estaban disconformes con el gobierno de turno (Rosada, 1998, p. 15).

Lejos de los preceptos de las teorías clásicas de seguridad nacional que señalan que el papel de los ejércitos es principalmente la defensa del Estado (conformado por territorio, gobierno y población) de las amenazas externas, los ejércitos centroamericanos defendieron al “Estado”, entendido como el régimen de turno, de una amenaza interna: la oposición política. Esto lo refleja el autor centroamericano Manuel Orozco (2003, p. 19) al señalar que “la historia política de Centroamérica ha estado plagada de dictaduras y gobiernos militares... Cada uno de esos dictadores utilizó alianzas con los militares para asegurar su posición de poder y autoridad. En países como Guatemala y El Salvador, los militares creaban sus propios partidos formados por oficiales retirados”. Esta alianza perversa entre élites políticas y las fuerzas militares para acceder y perpetuarse en el poder, imponiendo dictaduras o regímenes militares, ocurrió en Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Panamá.

Ante la represión de estas élites políticas-militares, la oposición se organizó y protestó por medio de movimientos sociales que frecuentemente eran reprimidos de manera violenta por las fuerzas militares (Orozco, 2003), pues representaban una amenaza a su proyecto político.

Como consecuencia en este período, surgieron grupos guerrilleros. La mayoría eran miembros de partidos derrocados por medio de golpes de Estado. En este período se conformó una serie de organizaciones opositoras, entre las más emblemáticas: la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en Guatemala, la Unificación Democrática en Honduras, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador y en Nicaragua se conformó el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

Durante este período oscuro de la historia de Centroamérica, el enfrentamiento entre militares y civiles registró más de 300.000 muertes de personas y

1.000.000 de desplazados (Torres-Rivas, 1997 p. 89). Además de las pérdidas humanas, se postergó aún más la llegada de democracias funcionales y sostenibles, por lo cual en Centroamérica lo que hubo, hasta la década de 1980, fueron regímenes autoritarios con mayores o menores niveles de apertura.

b. *La promesa de la paz: La nueva integración, la promesa democrática y el restablecimiento del equilibrio cívico - militar, de finales de la década de los ochenta del siglo XX hasta inicios del siglo XXI.*

Luego de alrededor de tres décadas de guerras civiles<sup>4</sup>, inestabilidad política y deterioro de sus economías, a finales de 1980 los países centroamericanos inician el camino para alcanzar la anhelada paz firme y duradera en el marco del paulatino debilitamiento del socialismo soviético y su influencia en la región (FUNPADEM, 2011, p. 82).

A partir de mediados de la década de los ochenta inician una serie de negociaciones políticas y diplomáticas para poner fin a los conflictos militares en la región lideradas por el grupo Contadora<sup>5</sup> (Murillo, 2003, p. 56) y el grupo de Apoyo que culminan con la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas (Rosada, 1998, pp.19-20). Este proceso de pacificación inició alrededor del año 1984 y se consolidó en las firmas de Esquipulas I (1986) y Esquipulas II (1987) promovidas por los expresidentes Óscar Arias de Costa Rica y Vinicio Cerezo de Guatemala. Estos acuerdos fueron principalmente negociados entre los gobiernos y la insurgencia armada, y proponían un proyecto militar basado en los siguientes principios: el desarme de los grupos combatientes, un equilibrio cívico-militar, disminución del poder militar y la consolidación de gobiernos democráticos y Estados de derecho.

Esquipulas I resalta que la paz firme y duradera en Centroamérica depende de la construcción de democracias plenas, participativas y pluralistas en la región (*Declaración de Esquipulas I, 1986*). En esta declaración se toma el acuerdo por parte de todos los países de la región de firmar el “Acta de Contadora para la

4 Rojas Aravena (FUNPADEM, 2011, p. 182) indica al respecto “A esto deben agregarse los desafíos propios de sociedades post-conflicto: 1) graves debilidades institucionales, 2) una trama compleja de recuperación económica ligada a cambios en la globalización, con débiles mecanismos de cohesión social, 3) debilidades en la legitimidad democrática, 4) un sistema político debilitado, con partidos políticos sin apoyo ciudadano, y con alta desconfianza, 5) reducidas capacidades de aplicar el Estado de Derecho, 6) bajos grados de profesionalización policial ; y 7) la presencia considerable y creciente en diversas áreas y zonas de corrupción e impunidad”.

5 Instancia multilateral integrada por México, Colombia, Panamá y Venezuela con el fin de promover conjuntamente la paz en Centroamérica desde 1983.

Paz y la Cooperación en Centroamérica”. Esta Acta señala, entre varias cosas, que para lograr la paz en la región es necesario adoptar medidas nacionales en materia de seguridad y desarme, indica además que la superioridad militar como objetivo político de los Estados constituye no solo una amenaza a la seguridad nacional, sino también un factor desestabilizador en la región<sup>6</sup>. Igualmente, en este convenio regional se expresaba el compromiso de “detener la carrera armamentista en todas sus formas” y establecer límites máximos de armamento y número de militares, aumentar el control y asegurar su reducción (Capítulo 3, Sección 2, artículo 18).

Un año después, en 1987, los países centroamericanos volvieron a expresar su compromiso de establecer la paz firme y duradera en la región por medio de la firma de Esquipulas II. Este acuerdo presentaba los mecanismos aprobados por los países para lograr el cese de las hostilidades y la reconciliación nacional: diálogo, amnistía y la Comisión Nacional de Reconciliación. Al mismo tiempo, promovía la democratización de los países, asegurando el respeto de las libertades, pluralismo político y elecciones libres con observancia electoral interna como externa. Y se acordaba que, por medio de la mediación del Grupo Contadora, se proseguía con las negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento (Declaración de Esquipulas II, punto 7).

No hay duda de que a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, una nueva etapa se visualizaba en la región centroamericana, para la consolidación de la paz y la democracia. Aportando a este objetivo, en este período nace el Sistema Integración Centroamericana (SICA)<sup>7</sup>. De hecho, el proceso de pacificación no solo apaciguó los conflictos internos de los países, sino también el relanzamiento de la idea de la integración en la región como un instrumento que coadyuvara a la paz y la democracia en Centroamérica. En el primer lustro de los años noventa, el SICA impulsó dos instrumentos que promovían el proceso de paz, las relaciones cívico-militares y un nuevo modelo de seguridad apropiado para la realidad de la región, con el fin de superar el modelo de seguridad nacional que había persistido en el siglo anterior (Matul y Segura, 2010, pp.6-7).

El primer instrumento fue el Protocolo de Tegucigalpa (1991) que reforma la Carta a la Organización de Centroamérica (ODECA) de 1951. En este documento se plasma la creación del SICA y define como su principal objetivo la “*re-actualización de la integración de Centroamérica, para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo*” (Art. 3, Protocolo de Tegucigalpa,

6 Premisa abordada por el enfoque teórico modernización de O’Donell (1972).

7 La institucionalidad formal de la integración en la región había iniciado en la segunda mitad del siglo XX, pero por la conflictividad que caracterizó a la región en las décadas de los sesentas-ochentas se había estancado (Matul & Segura, 2010, p. 6)

1991). Este protocolo fue suscrito por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá; y buscaba: “concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas” (Art. 3.b Protocolo de Tegucigalpa, 1991).

Este último enunciado del Protocolo de Tegucigalpa ilustra muy bien la esencia de la nueva etapa que empezaba a forjarse en Centroamérica, especialmente en la creación de un nuevo modelo de seguridad sustentado en el restablecimiento del equilibrio militar-cívico, cuyos principios básicos fueron el “... balance razonable de fuerzas [y] el fortalecimiento del poder civil...”.

Este nuevo modelo de seguridad que se empieza a visualizar en el Protocolo de Tegucigalpa se fortalece en el segundo instrumento regional de este proceso, el Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD) de 1995 (Meléndez, 2009, p. 34). El TMSD define la esencia del nuevo modelo de seguridad que se gesta dentro de la integración centroamericana: la seguridad democrática. La seguridad democrática “tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia” (TMSD, 1995, p. 2). Lo más sobresaliente e innovador de este instrumento es que señala, como uno de sus principios, la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil (Artículo 2.c TMSD, 1995).

La década de los noventa fue muy fructífera en los esfuerzos de la desmilitarización de la región (Cordero, Zeledón 1994; Rojas, 1996) No solo porque se crearon nuevos instrumentos regionales que vinieron a fortalecer este proceso, sino también porque en las nuevas constituciones políticas se plasmaron el principio de la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil y la necesidad de limitar el accionar de las fuerzas militares a temas concretos de seguridad nacional. Ejemplo de ello es la Constitución Política de la República de Guatemala (1993) que incorpora el principio de subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, así como la supremacía del *populus potestatem*. “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio” (Art. 152, Constitución Política de Guatemala).

Estos países se comprometieron a alcanzar un equilibrio cívico y militar, para lo cual su primer paso fue la creación o fortalecimiento de cuerpos policías

nacionales civiles (PNC), con base en los principios de seguridad pública con enfoque de derechos humanos. Estos cuerpos policiales reemplazarían a las fuerzas militares en las tareas de seguridad interna y limitarían el actuar de estas, a situaciones muy concretas, especialmente relacionadas con la defensa de la soberanía y con la lucha contra amenazas externas. Disminuyendo considerablemente el poder de influencia de las fuerzas armadas en estos países.

Si bien, existían cuerpos policiales en todos los países de la región antes de las guerras civiles, por el empoderamiento de las fuerzas militares estas policías nacionales fueron desplazadas de sus funciones ordinarias. En algunos casos, estos cuerpos policiales desaparecieron por completo como en Guatemala y El Salvador, y en otros fueron transformadas en simples guardas civiles, al servicio de las fuerzas militares como los casos de Nicaragua y Honduras (Cuadra, 2017). No es sino hasta la década de los años noventa cuando las Policías Nacionales Civiles surgen de una manera renovada y basadas en el espíritu de los Acuerdos de Paz (tabla 2).

**Tabla 2. *Policías Nacionales Civiles de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua: año de creación y misión***

País	Año de creación	Misión
Guatemala	1996	Proteger la vida y los bienes de todos, el ejercicio de sus derechos y obligaciones por medio de la prevención, investigación y el combate del delito para contribuir a crear un ambiente de paz y armonía.
Honduras	1998	La Policía Nacional de Honduras es una institución profesional y permanente del Estado, apolítica en el sentido partidista, de naturaleza puramente civil, encargada de velar por la conservación del orden público, la prevención, control y combate al delito; protección de la seguridad de las personas y sus bienes; ejecutar las resoluciones, disposiciones, mandatos y decisiones legales de las autoridades y funcionarios públicos, todo con el estricto respeto a la ley en general y a los derechos humanos.
El Salvador	1993	Garantizar el libre ejercicio de los Derechos y Libertades de las personas, la seguridad, la tranquilidad y el orden, previniendo y reprimiendo el delito, con estricto respeto a los derechos humanos, integrando el compromiso del personal y la participación de la población, contribuyendo al fomento del estado de derecho y desarrollo integral del país.

País	Año de creación	Misión
Nicaragua	1992	La promoción, protección y defensa de la seguridad de la vida y de la propiedad y del libre ejercicio de los derechos de la población sin discriminación alguna, cumpliendo y haciendo cumplir la ley; previniendo, investigando y esclareciendo acciones contra la seguridad individual y pública; auxiliando a los órganos jurisdiccionales a fin de lograr una eficiente administración de justicia, la armonía social y el fortalecimiento del estado de derecho; contribuyendo a la educación de la ciudadanía en el respeto de las instituciones del Estado, la autoridad y sus agentes; y coadyuvando a la gobernabilidad del país y el mantenimiento del orden social necesario para el desarrollo sostenible de la nación.

*Nota:* Elaboración propia a partir de la información institucional de cada cuerpo policial: PNC Nicaragua (s. f.), PNC Honduras (2018), PNC El Salvador (s. f.) y PNC Guatemala (2014).

En la década de los noventa se inicia la transición política de regímenes autoritarios tutelados por los cuerpos militares a una nueva forma de gobierno de alternancia en el poder, por medio de elecciones libres. Es así como se dan los primeros pasos para el fortalecimiento de la democracia por medio de elecciones libres, transparentes y participativas. Asimismo, es durante esta década donde surgen los Concejos Supremos Electorales (anteriormente Concejos Electorales) como una institución independiente encargada de tutelar estos procesos electorales de manera transparente (Orozco, 2003).

Otra característica propia de este período es el empoderamiento de la ciudadanía, no solo para motivarla a votar sino a organizarse para la vigilancia de estos procesos electorales. Es así cómo, en varios países de Centroamérica, surgen organizaciones no gubernamentales que se vuelven en veedores electorales de la incipiente vida democrática de estos países (Orozco, 2003).

Según la experta nicaragüense Elvira Cuadra (2017), la década de los noventa se caracterizó por ser el período dorado de la desmilitarización de la región, se reconoce un avance importante en el fortalecimiento del poder civil sobre el militar, el fortalecimiento de las policías nacionales civiles y la construcción de regímenes democráticos, cambios liderados por gobiernos comprometidos con el espíritu de los Acuerdos de Paz.

c. *Regreso de la violencia en democracias aún inconclusas: La crisis de inseguridad de la primera década del siglo XXI y el fortalecimiento de las fuerzas militares*

Después de la firma de los Acuerdos de Paz, los índices de violencia y criminalidad se disminuyeron considerablemente, en comparación con los años de guerra civil. Durante la década de los noventa, los países centroamericanos registraban tasas de homicidios dolosos entre los 4-40 homicidios por cada 100.000 habitantes, donde Costa Rica, Panamá y Nicaragua eran los países que disfrutaban de mejores niveles de seguridad (Cuadra, 2017)

Sin embargo, los esfuerzos para lograr la pacificación de la región, el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de los Estados de derecho se ven cercenados con el surgimiento de nuevas amenazas internas, principalmente relacionadas con las violencias del crimen organizado y la delincuencia (Urcuyo, 2009, p. 44).

En las décadas 1970 y 1980, mucha población centroamericana migró a los Estados Unidos huyendo de la cruda violencia y persecución política que caracterizaba esa época. No obstante, una vez que las guerras civiles terminaron, gran cantidad de estos grupos migrantes (algunos de “segunda generación”) regresaron voluntaria o involuntariamente (deportaciones masivas) a estos países (ONUDD, 2007, p. 63).

Las deportaciones masivas desde los Estados Unidos fueron resultado de una política interna para controlar las pandillas en el país. Esto, debido a que algunas de las personas migrantes procedentes de Centroamérica eran parte de las ya populares pandillas estadounidenses, principalmente en ciudades como Los Ángeles. Por lo cual, ante la impotencia de ese país por controlar y corregir estas conductas antisociales, el gobierno estadounidense decide “regresarlos” a sus países de origen, principalmente a El Salvador, donde constituyen las maras “salvatrucha” o MS 13 y la mara 18 o M18, ambas rivales (ONUDD, 2007, p. 65). Esta condición, agregada a la difícil situación socioeconómica y las escasas oportunidades laborales que se pueden tener en un país devastado por una guerra civil de tres décadas, contribuyó para que los problemas sociales surgieran y se agravaran en el tiempo.

Aunado al incremento del tráfico ilícito de drogas y armas, en el siglo XXI los índices de violencia y criminalidad se incrementan exponencialmente en la región. La tasa promedio de homicidios de los países del triángulo norte empezó a

oscilar entre 70 y 100 homicidios por cada 100.000 habitantes<sup>8 9</sup>. Centroamérica se empieza a ubicarse como una de las regiones más violentas del mundo, sin tener un conflicto armado declarado. Arias (2016) señala que “Centroamérica fue en el 2015 nuevamente la región más violenta del mundo. La esperanza de la paz que trajeron los Acuerdos de Esquipulas al final del Siglo pasado, parece desvanecerse conforme avanza el nuevo siglo” (p. 105).

En este período, la violencia relacionada al crimen organizado floreció en un contexto centroamericano donde el estado de derecho aún estaba en construcción y los escándalos por corrupción en las cúpulas de los gobiernos eran cada vez más comunes. De hecho, Hilton y Montalvo (citados por Arias, 2016) afirman que existe una amplia evidencia acerca de las amenazas del crimen y la violencia a la calidad de la democracia y la gobernabilidad.

Es más, estudios como los de Zinecker (2012) señalan que, a pesar de los esfuerzos de los países de la región centroamericana, las democracias aún no existen. Lo que existe en estos países de la región es lo que Zinecker denomina regímenes híbridos, es decir, “no gobierna más una dictadura militar y las elecciones democráticas son la regla. No obstante, no es una democracia todavía, ya que predomina la exclusión política, falta el estado de derecho y no funcionan algunas de las instituciones estatales. Allá, donde las instituciones estatales no funcionan permanentemente o se caracterizan por tener un mal funcionamiento, no se puede hablar de un régimen democrático, pues una democracia que no funciona no es una democracia” (Zinecker, 2012, p. 7).

En este período ocurre, de nuevo, una gran oleada de migración de personas de Guatemala, Honduras y El Salvador a países como Estados Unidos o al sur de Centroamérica (Costa Rica y Panamá) en busca de lugares seguros para escapar de la violencia sistemática producida por organizaciones del crimen organizado y las pandillas (“maras”), que prácticamente tienen el control total de territorios donde está ausente el Estado en estos países del norte de la región.

Los gobiernos de la región, desesperados, empezaron a tomar medidas populistas como la implementación de políticas o planes basados en la represión (“mano dura”), el fortalecimiento de las fuerzas militares, principalmente en operativos en conjunto con las PNC, para controlar ciertos territorios y la militarización de la seguridad ciudadana con el nombramiento de exmilitares como Ministros de Seguridad o jefes de las Policías Nacionales Civiles (específica-

8 Según la OMS, una tasa de homicidio mayor a 10 es considerado como epidemia.

9 Para esa época, las excepciones son Costa Rica, Nicaragua y Panamá que poseen tasas de homicidios entre 8 y 12 homicidios por cada 100.000 habitantes.

mente en El Salvador y Nicaragua). Con todas estas medidas, se rompió el compromiso asumido en los Acuerdos de Paz, en el Protocolo de Tegucigalpa y el TMSD sobre la subordinación militar-civil y la prohibición de nombramiento de militares o exmilitares en cargos políticos o públicos en estos países.

El fracaso de estas políticas de “mano dura” se hizo evidente a finales de la primera década del siglo XXI, cuando la tasa de homicidios de estos países no disminuyó, sino que, al contrario, siguió aumentado desmedidamente, así como la tasa de hacinamiento carcelario. Ejemplo de ello es El Salvador, donde a los centros penitenciarios se enviaba a cualquier persona sospechosa de ser miembro de las “maras”, sospechas que incluían tener tatuajes, uso de ciertas jergas, coincidir en ciertos horarios de reunión en la vía pública, entre otros. Ello ocasionó que las instituciones carcelarias devinieran en “escuelas” del crimen (Sampó y Bartolomé, 2014). De la misma manera, la ausencia de medidas que atacaran los orígenes estructurales del fenómeno de las maras también contribuyó al fracaso de estas políticas.

Esta situación no solo amenazó el proceso de consolidación de regímenes democráticos, sino principalmente influyó en la construcción de un nuevo proyecto militar y provocó un retroceso a lo alcanzado en la década de los noventas (Cuadra, 2017). Este retroceso se hace evidente cuando se estudian los principales acontecimientos en los países centroamericanos relacionados con el balance cívico-militar. Este retroceso se caracterizó por:

- Fortalecimiento de las fuerzas militares a costas del debilitamiento de las policías civiles nacionales.
- Involucramiento de las fuerzas militares en la seguridad ciudadana y en la vida política de los países.

d. *Fortalecimiento de las Fuerzas Militares a costas del debilitamiento de las policías nacionales*

A pesar de que, en la década de los noventa los gobiernos centroamericanos realizaron grandes esfuerzos para restablecer el equilibrio cívico militar y la creación de las policías nacionales civiles, no fueron suficientes para hacer frente a las nuevas amenazas del crimen organizado<sup>10</sup> y de la delincuencia que amenazan a la región (Rojas, 2012)

<sup>10</sup> Rojas Aravena (2012) señala que la pobreza y la desigualdad que caracteriza a la región centroamericana provocan una mayor conflictividad social y hacen de la región un caldo de cultivo para las actividades del crimen organizado.

Las PNC no tuvieron el apoyo necesario tanto de recursos financieros como humanos para fortalecerlas y profesionalizarlas, y en su mayoría dependían de la cooperación internacional para capacitar a oficiales de estos cuerpos policiales (Cuadra, 2017). De hecho, personas expertas han señalado que muchas de estas instituciones policiales fueron creadas e integradas por el mismo personal retirado de las fuerzas armadas de esa época (FUNPADEM, 2017). Esta condición puede haber influido en no lograr un verdadero fortalecimiento civilista de estos cuerpos policiales.

Aunado a lo anterior, las PNC de Guatemala, Honduras y El Salvador empezaron a ser protagonistas de escándalos de corrupción, desde la introducción del crimen organizado hasta la participación de oficiales en las pandillas “maras”, así se incrementó el sentimiento de desconfianza y poca legitimidad hacia este cuerpo policial (Cuadra, 2017). Ante débiles y deslegitimizadas PNC sin la capacidad de controlar estas nuevas amenazas internas y los aumentos constantes en los índices de criminalidad, la población empezó a pedir “mano dura”. Por tal razón y ante la “necesidad” de poner orden, una de las soluciones de estos gobiernos fue devolver al escenario de seguridad interna a las fuerzas militares.

Otro argumento resucitador de las fuerzas militares en los países del Triángulo Norte fue el inicio de la “guerra contra las drogas”, promovida principalmente por Estados Unidos para combatir el tráfico de drogas y sus delitos relacionados, en la que involucraba a todos los países de la región centroamericana. El enfoque principal de la “guerra contra las drogas” fue la implementación de medidas duras y represivas, por lo que surgen, en estos países centroamericanos, políticas de seguridad como “Cero Tolerancia”, “Plan Mano Dura” y “Plan Súper Mano Dura” en El Salvador; “Cero Tolerancia”, “Operación Libertad” y “Libertad Azul” en Honduras y el Plan Escoba en Guatemala (Rivera, 2009). Lo más grave de la situación es que muchas de estas medidas de “mano dura” abarcaban desde el desarrollo de habilidades militares en policías nacionales civiles por medio de entrenamientos financiados por la cooperación internacional, hasta la donación de equipo militar a estos países (Cuadra, 2017).

En la misma línea de fortalecimiento de las fuerzas militares centroamericanas, desde el 2006 al 2016, la región pasó de invertir US\$340.308.308 a US\$815.572.350, es decir, un 140% más en presupuesto para defensa en tan solo una década (RESDAL, 2016). Por país, este aumento porcentual en el presupuesto de defensa es más significativo: Honduras registra un aumento de 426%, seguido de Nicaragua con un 100%, Guatemala con un 97% y El Salvador con un aumento porcentual de 37 en el mismo período (tabla 3). Destaca el caso de Honduras, por el gran aumento registrado, a pesar de que durante ese período

no se identifica ningún conflicto interno o externo declarado que justifique este crecimiento a nivel de presupuesto en defensa.

**Tabla 3. Presupuesto en defensa (en US\$) Centroamérica 2006-2016**

País/ Año	2006	2008	2010	2012	2014	2016
<b>El Salvador</b>	\$106.363.230	\$115.409.495	\$132.874.110	\$144.067.030	\$149.455.885	\$146.139.840
<b>Guatemala</b>	\$134.476.326	\$156.210.263	\$159.860.766	\$210.816.824	\$257.962.025	\$264.313.810
<b>Honduras</b>	\$63.175.260	\$121.183.088	\$172.194.128	\$188.926.130	\$252.646.424	\$332.560.070
<b>Nicaragua</b>	\$36.293.492	\$42.191.833	\$39.644.293	\$65.756.103	\$82.888.983	\$72.558.630
<b>Total</b>	\$340.308.308	\$434.994.679	\$504.573.297	\$609.566.087	\$742.953.317	\$815.572.350

*Nota:* Elaboración propia. Datos obtenidos de RESDAL (2010, 2012, 2014, 2016) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe.

A lo anterior, hay que sumarle la cooperación internacional que realizan año tras año los países de Estados Unidos (para Guatemala, El Salvador y Honduras) y Rusia (para Nicaragua) en equipamiento y preparación militar a las fuerzas armadas de la región, la cual no se visualiza en ningún indicador económico de estos países.

Con respecto a los efectivos militares, según RESDAL (2016), todos los países de la región centroamericana aumentaron su número de efectivos por cada 100.000 habitantes en el periodo 2008-2016 (tabla 4). El caso más sobresaliente es El Salvador, que pasó de 2,3 efectivos de fuerzas militares por cada 100.000 habitantes en el 2008 a 3,9 en el 2016. En efecto, si se analiza porcentualmente el aumento de la tasa de ese período sería de un 70% de incremento en El Salvador, 36% en Honduras, un 24% en Nicaragua, y un 10% para Guatemala.

**Tabla 4. Tasa de efectivos de fuerzas militares por cada 100.000 habitantes. Centroamérica 2008-2016**

País/ Año	2008	2010	2012	2014	2016	Variación de la tasa
<b>El Salvador</b>	2,3	2,3	2,5	3,9	3,9	+1,6
<b>Guatemala</b>	1,0	1,0	1,0	1,4	1,1	+0,1
<b>Honduras</b>	1,4	1,1	1,3	1,9	1,9	+0,5
<b>Nicaragua</b>	1,7	1,6	1,7	1,7	2,1	+0,4

*Nota:* Elaboración propia. Datos obtenidos de RESDAL (2016) Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe.

Según el Atlas Comparativo de Defensa de RESDAL (2014, citado por Villalobos (2016, p. 3), “si se compara los datos anteriores, con países con conflictos internos como México y Colombia, se puede observar que el aumento porcentual no es proporcional con el de Centroamérica. México, para el período 2010-2014, registró un aumento de sus efectivos de fuerzas militares de un 2,7% y Colombia más bien una disminución del 0,03%”.

Dicho fortalecimiento en las fuerzas militares en Centroamérica no se hizo de igual manera para las fuerzas policiales civiles de la región. A pesar, de que uno de los principales mandatos en los Acuerdos de Paz era fortalecer las fuerzas policiales y no las fuerzas militares.

**Tabla 5. Tasa de efectivos Policía Nacional no militar por cada 100.000 habitantes. Centroamérica 2008-2016**

País/ Año	2008	2010	2012	2014	2016	Variación
<b>Costa Rica</b>	2,5	2,8	3,0	2,9	2,9	+0,4
<b>El Salvador</b>	2,9	3,3	2,5	3,6	ND	+0,7*
<b>Guatemala</b>	1,4	1,6	1,7	2,2	2,3	+0,8
<b>Honduras</b>	ND	1,7	1,4	ND	1,6	-0,1
<b>Nicaragua</b>	1,7	1,8	2,2	2,2	ND	+0,5*
<b>Panamá</b>	3,3	3,4	5,1	ND	5,78	+1,8

*Nota:* Tomado de Base de Datos Estado de la Región (2017).

ND: No disponible.

\*La comparación para poder obtener la variación de la tasa se realizó con el último año disponible.

Como se observa en la Tabla 5, la variación en la tasa de efectivos en las Policías Nacionales no militares (es decir, de policías nacionales civiles) por cada 100.000 habitantes no es significativa y en el caso específico de Honduras, más bien hubo una disminución en los efectivos en el 2016 con respecto al 2010. Si se realiza un comparativo del 2008 al 2016 de las variaciones expresadas en porcentajes de la tasa de efectivos militares y policiales en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, se puede observar claramente la diferencia en los procesos de fortalecimiento de ambos cuerpos (Tabla 6).

**Tabla 6** *Variación expresada en porcentaje de la tasa de efectivos militares y policiales en Centroamérica en el período 2008-2016*

País/ Año	Variación en % de la tasa de efectivos militares por cada 100.000 hab.	Variación en % de la tasa de efectivos policiales no militares por cada 100.000 hab.
<b>El Salvador</b>	+70	+24
<b>Guatemala</b>	+10	+58
<b>Honduras</b>	+36	-7
<b>Nicaragua</b>	+24	+30

*Nota:* Elaboración propia a partir del análisis de los datos obtenidos de RESDAL (2016) y el Estado de la Región (2017).

Cabe resaltar, que otro aspecto en tomar en cuenta es que las policías civiles nacionales también han variado su naturaleza; en los últimos años se ha identificado cómo estos cuerpos policiales han adoptado una naturaleza militar, recibiendo equipo y capacitación de orden castrense (RESDAL, 2014, 2016). Por ello, no sería correcto afirmar que en aquellos países donde se puede observar un aumento de los efectivos policiales signifique el cumplimiento del espíritu de los Acuerdos de Paz, donde se expresaba la intención de “detener la carrera armamentista en todas sus formas” y establecer límites máximos de armamento y número de militares, así como el aumentar el control y asegurar su reducción (Acuerdo de Contadora, Capítulo 3, Sección 2, artículo 18). En otras palabras, los cuerpos que se tenían que fortalecer eran PNC con espíritu democrático y civilista y no de índole militar.

Debido a lo anterior, las fuerzas militares han expandido su influencia en la seguridad interna del país, fenómeno denominado como *securitización* de la seguridad (Santillan, 2012, p. 75). Vuelven a ser las fuerzas militares un actor protagonista en el siglo actual, a pesar del ya comprobado peligro que conlleva el fortalecimiento militar para las nacientes democracias de estos países centroamericanos.

### *Involucramiento de las fuerzas militares en la seguridad ciudadana y en la vida política de los países centroamericanos*

Las fuerzas militares no solo han aumentado su presupuesto y sus efectivos sino también sus intervenciones en la vigilancia y control de las calles de los países de la región, ya sea de manera individual o en operaciones “en conjunto” con las policías nacionales civiles (Villalobos, 2016). Muchas de estas intervenciones en materia de seguridad ciudadana u orden público han estado justificadas

por la “guerra” contra las pandillas (maras) o la “guerra contra el narcotráfico” (Villalobos, 2016).

Desde el año 2011, diferentes organizaciones como el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL, 2011) han realizado llamadas de atención a nivel internacional por el fortalecimiento de la militarización de la región centroamericana, específicamente el papel que han protagonizado las fuerzas militares en la seguridad ciudadana. CEJIL (2011, par. 2) señala lo siguiente:

Contradice lo dispuesto por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. ... La Corte ha expresado en su jurisprudencia que los Estados deben limitar al máximo el uso de las Fuerzas Armadas para el control de la criminalidad común o violencia interna, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar un objetivo legítimo, y no a la protección y control de civiles. Por su parte, la Comisión Interamericana “en su Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos– advierte que es indudable que la criminalidad ordinaria –por muy grave que sea” no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado que justifique la participación de militares en este tipo de acciones.

De hecho, en Guatemala el expresidente y general retirado Otto Pérez Molina (2012-2015) impulsó usar los kaibiles “fuerzas especiales del Ejército guatemalteco” para combatir el narcotráfico (CEJIL, 2011), creando en el 2012 una fuerza especial de tarea en sus fuerzas militares para el combate al narcotráfico y el contrabando (El Heraldito, s. f). Este tipo de acciones han continuado, según el Atlas Comparativo de Defensa (RESDAL, 2016), y al 2016 las Fuerzas militares guatemaltecas cuentan con dos unidades especiales de apoyo a la PNC como son los Escuadrones de Seguridad Ciudadana y las Brigadas Militares, que en general se involucran en funciones de orden público y seguridad ciudadana en este país centroamericano (tabla 7).

En El Salvador, siguiendo el espíritu de los Acuerdos de Paz, en el año 1996 se crearon una serie de instituciones para ponerle fin a la militarización de la seguridad ciudadana como fue el Consejo Nacional de Seguridad Pública, la Policía Nacional Civil, la Academia Nacional de Seguridad Pública y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Cárdenas, 2015). Sin embargo, desde el 2003 se registra un retroceso en esta materia, cuando el entonces presidente Francisco Flores (1999-2004) implementa el “Plan Mano Dura” que permite la colaboración de la PNC y las Fuerzas Militares (Cárdenas, 2015); relación que se ha fortalecido hasta el 2016, según el Atlas Comparativo de Defensa (RESDAL, 2016). Actualmente estas dos instituciones trabajan en conjunto en el Plan de Operaciones Zeus, el cual cuenta con dos comandos especiales entre

la PNC y las fuerzas militares que realizan trabajo de apoyo comunitario y antidelincuenciales (tabla 7).

En el caso de Honduras, la situación es similar. De hecho, CEJIL (2011) realizó una llamada de atención a este país centroamericano debido a que, en el 2011, el Congreso Nacional aprobó un decreto para que las fuerzas militares realizaran funciones policiales, decreto que viola lo dispuesto en los Acuerdos de Paz. Esta situación se agrava, cuando en el 2013 se aprueba la creación de la Policía Militar de Orden Público, hecho que generó preocupación en organismos de derechos humanos en este país que calificaron como un “retroceso” en la desmilitarización de la sociedad, iniciada en la década de 1990 (La Nación, 23 de agosto 2013). En enero del 2018, esta Policía Militar fue fuertemente criticada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) por el uso excesivo de la fuerza en las manifestaciones de grupos opositores en el marco de la crisis electoral de ese país. Esa situación no fue aislada, ya que anteriormente se han registrado una serie de enfrentamientos de este tipo contra el pueblo hondureño (Redacción El Criterio, 8 enero 2018). Actualmente, además de la Policía Militar de Orden Público, dentro de la PNC existe la Unidad Policial TIGRES (tabla 7) que tiene la potestad de pedir apoyo y trabajar en conjunto con las fuerzas militares de Honduras (RESDAL, 2016).

En el caso de Nicaragua, en el 2013 inició un Plan de Seguridad Ciudadana basado en el patrullaje de fuerzas combinadas entre Policía y Ejército (La Prensa, 16 de octubre, 2013). Ese plan de seguridad se ha mantenido en los últimos años, a pesar de que en este país las cifras reportadas de criminalidad son muy bajas. En efecto, las fuerzas militares de Nicaragua realizan una serie de funciones de orden público que van desde la lucha contra el narcotráfico y crimen organizado, seguridad de puertos y aeropuertos, protección de objetivos estratégicos y hasta la seguridad en el campo (RESDAL, 2016). Recientemente, ante la crisis política que vive Nicaragua desde abril del 2018, Ortega utilizó su ejército para reprimir las manifestaciones, hecho que muchos han calificado como un mecanismo intimidatorio contra su propio pueblo (La Vanguardia, 21 de abril, 2018).

**Tabla 7. Tareas de seguridad ciudadana asumidas/apoyadas por las fuerzas militares en Centroamérica en el año 2016**

País	Descripción de la acción
<b>Guatemala</b>	<p>Se da especial apoyo a la Dirección General del Sistema Penitenciario y a la Policía Nacional Civil. Con respecto a la PNC el apoyo consta de: • Escuadrones de Seguridad Ciudadana: Conformados por la reserva militar, los Escuadrones de Seguridad Ciudadana se despliegan en 9 departamentos del país, donde se enfocan en municipios priorizados por el Ministerio de Gobernación. Su rol es apoyar y reforzar el trabajo de la PNC. • Dos brigadas militares fueron creadas con el objetivo declarado de proteger la vida y la propiedad y neutralizar el crimen organizado, maras y delincuencia común: la Brigada Especial de Operaciones de Selva en el municipio de La Libertad (Petén) y la Segunda Brigada de Policía Militar en el municipio de San Juan Sacatepéquez (departamento de Guatemala).</p>
<b>El Salvador</b>	<p>En apoyo al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública se ha estructurado el Plan de Campaña Nuevo Amanecer con el propósito de contribuir a la seguridad de la población, mediante la ejecución de operaciones preventivas antidelinquenciales, en forma coordinada con diferentes instituciones como la Policía Nacional Civil, Dirección General de Migración y Extranjería y Dirección General de Centros Penales. En el caso específico de la Policía Nacional Civil: • Mediante el Plan de Operaciones Zeus se han desplegado 3.100 efectivos de la Fuerza Armada en 8 fuerzas de tarea, localizados en 9 departamentos y 42 zonas con mayor índice delincencial que se encargan de apoyar a la Policía Nacional Civil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comando Águila: En el marco del Plan de Prevención y apoyo a la Comunidad se encuentran desplegados 1.200 efectivos militares en 300 Grupos Conjuntos de Apoyo a la Comunidad.</li> <li>• Comando Trueno: Conformado con tres unidades de Fuerzas Especiales de Reacción (FER), efectuando operaciones conjuntas anti delincuenciales de intervención rápida en todo el territorio nacional, con el concepto de apoyo a actividades de seguridad pública.</li> </ul>

País	Descripción de la acción
<b>Honduras</b>	<p>Las fuerzas militares en Honduras cuentan con dos programas específicos que apoyan las tareas de seguridad ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Policía Militar de Orden Público: Es un Comando Especial de las Fuerzas Armadas. Sus efectivos se someten a las mismas pruebas de confianza que se le practican a la Policía Nacional. Funciona acompañada de jueces y fiscales con jurisdicción y competencia nacional. Entre sus funciones están:<ol style="list-style-type: none"><li>a. Actuar rápidamente en circunstancias de inseguridad que afecten el orden público y constituyan situaciones de emergencia o que afecten a las personas o los bienes.</li><li>b. Cooperar en la recuperación de zonas donde haya presencia de crimen organizado.</li><li>c. Ejercer tareas de investigación e inteligencia.</li><li>d. Efectuar capturas y poner a disposición de las autoridades a quienes detengan.</li></ol></li><li>• Unidad Policial TIGRES: Opera dentro de la Estrategia Interinstitucional en Seguridad y Toma Integral Gubernamental de Respuesta Especial de Seguridad. El objetivo es proveer una respuesta a las principales amenazas a la seguridad pública, a través de la promoción de la coordinación entre instituciones estatales tales como la Policía Nacional, el Ministerio Público, etc.</li></ul> <p>Es una unidad especial de la Policía Nacional con la conducción del Director General, que puede requerir el apoyo de las fuerzas militares.</p> <p>Funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>a. Combatir las manifestaciones de inseguridad a través de actividades policiales e interdisciplinarias.</li><li>b. Protección de la vida y de la propiedad.</li><li>c. Mantenimiento del orden público, prevención del delito, controles y arrestos.</li><li>d. Todos sus miembros deben someterse a pruebas de confianza.</li></ol>
<b>Nicaragua</b>	<p>El Ejército de Nicaragua desarrolla diferentes planes en el ámbito de apoyo a la comunidad: Lucha contra el narcotráfico y crimen organizado, seguridad de puertos y aeropuertos, protección de objetivos estratégicos y seguridad en el campo.</p>

*Nota:* Elaboración propia a partir de la información obtenida de RESDAL (2016) Capítulo 17: El Salvador, Capítulo 18: Guatemala, Capítulo 19: Honduras y Capítulo 21: Nicaragua.

En esta misma línea, en el 2016, los países de Guatemala, Honduras y Nicaragua lanzaron una fuerza regional contra las pandillas y el crimen organizado conformada de manera conjunta entre policía y ejército de los tres países. A

pesar de que los mismos países admiten que las pandillas producen violencia delincriminal, esta materia es de seguridad ciudadana y no de defensa.

La decisión de unirse para combatir a estas organizaciones criminales se tomó luego que Guatemala y Honduras denunciaron la presencia de los delincuentes que desde El Salvador atraviesan las fronteras de sus países, lo que estaría ocurriendo desde que el gobierno salvadoreño puso en marcha nuevos planes para combatir a las pandillas, creando fuerzas elites que los persiguen, lo que los habría obligado a salir rumbo a Honduras y Guatemala. El gobierno hondureño ha reconocido que las pandillas son responsables en gran parte de la violencia delincriminal en ese país (El Universo, 3 de noviembre de 2016).

Aunque se han creado y fortalecido estas unidades especiales de trabajo en conjunto entre PNC y FFAA para la lucha contra el narcotráfico, hay pocos registros de enfrentamientos entre militares e integrantes de pandillas o de bandas criminales transnacionales que realmente verifiquen la efectividad de estas fuerzas “en conjunto” a nivel regional (Villalobos, 2016). Además, de no generar grandes resultados en materia de seguridad ciudadana, el trabajo en conjunto de las fuerzas militares y las Policías Nacionales Civiles no es conveniente debido a que poseen naturaleza, doctrina y funciones diferentes. En efecto, como lo señaló la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y lo reafirman los diferentes enfoques teóricos analizados al inicio de este artículo, las fuerzas militares están formadas para ir contra un objetivo común y exterminarlo, no para la protección de civiles ni para la seguridad pública (CEJIL, 2011).

Con respecto a la participación política de los cuerpos militares, se ha identificado una serie de casos a nivel regional. En El Salvador, el expresidente Funes en el año 2011 nombró a David Munguía, un militar y exministro de Defensa como Ministro de Seguridad, después de 19 años de ser dirigido solo por personal civil (El Faro, 23 de noviembre del 2011). Este nombramiento quebrantó los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, así fue calificado por la Sala de lo Constitucional de este país en el voto de inconstitucionalidad número 4-2012 del 2013, que logró la destitución de este nombramiento. Asimismo, este voto de inconstitucional fue trascendental no solo para reafirmar que militares o exmilitares no pueden ascender a puestos políticos, sino que subraya la naturaleza de las fuerzas militares y su función en la seguridad nacional y su peligrosa actuación en la seguridad ciudadana. Se lee:

La acción militar generalmente reviste un carácter represivo. Ahora bien, ello no significa que se tilde a una institución como agente vulnerador de derechos fundamentales por su formación castrense; sin embargo, debe entenderse que su doctrina, régimen y adiestramiento no se encuentran

encaminados a la prevención, sino, como ya se dijo, a la represión de las amenazas a la soberanía estatal. Es decir, el contexto competencial para la seguridad pública está ya prefigurado para otro tipo de ente, con una preparación distinta en todos sus niveles: la PNC.

D. Se concluye entonces que la dirección militar en instituciones de naturaleza civil y la intervención de fuerzas armadas en las calles para llevar a cabo tareas de seguridad pública invierte el principio de uso racional de la fuerza en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, pues coloca a sujetos entrenados militarmente y dedicados al uso máximo de la fuerza, en el papel de recurso regular u ordinario para la protección de la ciudadanía, multiplicando los riesgos del exceso.

Por otro lado, el presidente nicaragüense, Daniel Ortega, en el 2014 impulsó una reforma constitucional que permite el nombramiento de militares y policías en puestos de gobiernos, cuando el mandatario lo considere necesario por “razones de seguridad nacional” (El Nuevo Diario, 19 de febrero, 2014). También, por medio de una reforma al Código Militar, se autorizó la reelección del jefe del ejército. Estas reformas van en contra del principio promulgado en los Acuerdos de Paz sobre la subordinación del poder militar al poder civil. Sin embargo, Ortega, para justificar su posición, afirmó que el “ejército es un pueblo en armas” (El Nuevo Diario, 19 de febrero, 2014).

Para Ortega (que en el 2016 logro su segunda reelección consecutiva como presidente sumando un total de 14 años en el poder), el ejército se convirtió en uno de sus principales aliados para asegurar el ejercicio del poder como presidente. De hecho, durante la consulta que realizó el Congreso Nicaragüense a diversos sectores para construir su criterio técnico para aprobar la reforma de la Constitución Política de Nicaragua que derogaba la prohibición de la reelección indefinida del presidente (violando uno los principios básicos de las democracias, la alternancia en el poder), el jefe de la inteligencia militar del ejército de Nicaragua, el general Leonel Gutiérrez, expresó ante la Asamblea el respaldo total y absoluto del ejército a esta reforma constitucional (La Prensa, 8 de Noviembre de 2013). La reforma fue aprobada por el Congreso a inicios del 2014.

## Conclusiones/Discusión

A partir del acercamiento teórico sobre el papel del ejército, se puede señalar que las fuerzas militares no deben ser consideradas como una organización parte de la sociedad civil; al contrario, ambas tienen características y naturalezas antagónicas muy difíciles de compatibilizar (según el enfoque organizacional-psico-social). Además, las fuerzas militares poseen intereses propios y van a realizar alianzas solamente en aquellos contextos donde sea necesario para cumplir con sus intereses<sup>11</sup> (enfoque corporatista) y la presencia de los ejércitos en procesos de transición del autoritarismo a la democracia son un factor limitante para lograr la consolidación de las democracias plenas (teoría de la modernización).

A pesar de que existen varios enfoques teóricos que señalan la amenaza de los ejércitos en Estados de derecho en consolidación, la evidencia presentada demuestra que las democracias incipientes de Centroamérica, a partir del siglo XXI, han iniciado un proceso de remilitarización y fortalecimiento militar. Esto, en detrimento de los Acuerdos de Paz y los avances de fortalecimiento de las policías nacionales civiles en la década de los noventa. Las fuerzas militares, que se creyeron haber debilitado después de los Acuerdos de Paz, han vuelto a ser un actor protagónico de la esfera política y de seguridad de los países de la región. Lo más grave de la situación no es solo el fortalecimiento de estos cuerpos armados y la creación de policías militares, sino que este proceso se ha realizado en detrimento de las fuerzas policiales civiles las cuales tenían que verse fortalecidas a lo largo de los años, según los Acuerdos de Paz y el TMSD de la década de los años noventa.

Cabe resaltar que, aunque los Acuerdos de Paz expresamente promovían el “balance de fuerzas” (Esquipulas I), la “detención de la carrera armamentista y el asegurar un equilibrio cívico-militar” (Acuerdo de Contadora), los países fueron incapaces de concretar y operativizar mecanismos para asegurar su cumplimiento, y fue muy difuso para la región pasar del papel a la acción. Rivera<sup>12</sup> (15

11 Supuesto que se hace evidente en Nicaragua ante la crisis política del 2018, donde el Ejército ha quitado su respaldo al Gobierno de Ortega. Sánchez (El Mundocr, 26 de junio, 2018) señala que el Ejército ha emitido dos comunicados para comprometerse a no reprimir a los manifestantes, hacer un llamado al diálogo y al cese de la violencia, a pesar de que el mandato del gobierno de Ortega sea otro. Personas expertas, como Orozco y Cuadra (citados por El Mundocr), afirman que el comportamiento del Ejército, que constitucionalmente debe ser una institución “apartidista”, “apolítica” y “no deliberante”, tiene relación principalmente con la defensa de intereses económicos. A través el Instituto de Previsión Social Militar, su “brazo empresarial”, dispone de constructoras, residenciales, inmobiliarias, hospital, financieras, acciones en la Bolsa de Valores de Nueva York y otras inversiones (El Mundocr, 26 de junio, 2018). Por lo anterior, deben cuidar su imagen y no promover una ingobernabilidad total que pueden afectar sus intereses económicos.

12 Carlos Rivera, exvicecanciller de Costa Rica 1986-1990 y uno de los principales figuras mediadoras

de junio del 2017) señala que “a pesar de que el Acuerdo de Contadora proponía el diseño y la elaboración de un instrumento que especificará no sólo el inventario del equipo militar que tenía cada país, sino que también proponía incluir metas anuales para la disminución porcentual tanto del presupuesto, efectivos y equipo militar en cada país. No obstante, este instrumento no se logró concretar en las negociaciones entre los países y prácticamente se tuvo que sacar de las mismas”. La remilitarización de la región ha avanzado ante la reversión del frágil equilibrio cívico-militar anhelado por los grupos gestores de la paz centroamericana.

La violencia política del siglo XX ha mutado a una violencia social y criminal provocada por las nuevas condiciones socioeconómicas de estos países en el siglo XXI. La insostenible situación de violencia en los países del norte de Centroamérica, agregada a factores como la inexperiencia de estos gobiernos democráticos en resolver los problemas públicos, Estados de derecho en construcción, débiles policías civiles nacionales y la ausencia de políticas preventivas en el pasado han presionado a los quienes toman decisión de estos países a buscar soluciones cortoplacistas debido al descontento de sus pueblos; soluciones que han sido dirigidas al fortalecimiento militar y el involucramiento de las fuerzas militares en asuntos de seguridad ciudadana.

Es de suma importancia recalcar que el discurso de fortalecimiento de las fuerzas militares de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua es otro al ya descrito en las décadas de 1960-80. Esta vez el fortalecimiento de los grupos militares se ha acompañado de un discurso de sustituir o reforzar el trabajo de las nunca logradas policías civiles profesionales. Sin embargo, la respuesta de los gobiernos centroamericanos es la misma: el fortalecimiento militar para luchar contra estos nuevos flagelos. Si bien es cierto que el crimen organizado es un problema transnacional, sus repercusiones a nivel interno son de delincuencia y violencia social, protagonizada por los mismos pueblos.

Los ejércitos en Centroamérica se han sobredimensionado y fortalecido para enfrentar a “enemigos” que no tienen tanques militares, soldados ni armamento bélico. El crimen organizado se debe enfrentar desde estrategias de inteligencia policial no con tanques de guerra (FUNPADEM, 2017). Ante tal situación, surge la duda de: ¿para qué los gobiernos centroamericanos siguen fortaleciendo a sus ejércitos?, a pesar de que el compromiso era detener su crecimiento y fortalecimiento según el Acuerdo de Contadora. Personas expertas señalan que cuando un país tiene ejército y en ausencia de guerra, este debe de buscarle “nuevas tareas” y darle “nuevo armamento bélico” con el fin de entretenerlo

---

y negociadoras de los Acuerdos de Paz y su implementación.

y evitar que repliegue su poder contra sus propios gobiernos, como sucedió en Centroamérica en el Siglo XX. Agregado a esto, como se identificó en la investigación, varios gobiernos centroamericanos han utilizado las fuerzas militares y las unidades especiales militares de las policías para reprimir e intimidar a sus propios pueblos. Específicamente en Nicaragua y Honduras se han visualizado como mecanismos de coerción ante movimientos civiles de oposición.

Costa Rica y Panamá tomaron un camino diferente a los demás países de la región y eliminaron sus ejércitos. Panamá, a pesar de que no tuvo guerras civiles en las décadas 1960-80, sí vivió bajo regímenes autoritarios de tutela militar (Arias, 2016, p.105). En 1948, Costa Rica suprimió las fuerzas militares y Panamá en 1989. Hoy ambas naciones disfruten conjuntamente de los mejores índices socioeconómicos, democráticos y de seguridad en la región. Los países de la región que no tienen fuerzas militares han logrado construir Estados de derecho y democracias plenas, y naciones pacíficas con crecientes índices socioeconómicas: “La ausencia de un estamento militar es vista como una de las razones para la notoria estabilidad institucional civil de Costa Rica en las últimas décadas. Y Panamá, sin Guardia Nacional, es hoy una nación pacífica y con el mayor crecimiento económico en América Latina” (BBC, 2 de junio, 2015).

En conclusión, es un espejismo aspirar a un equilibrio cívico “militar democrático en sociedades con un fuerte legado autoritario, democracias frágiles, Estados de derecho en construcción y baja cultura cívica como son Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. Como lo señala Rosada (1999, p. 20), “el problema se da cuando las nuevas democracias que emergen de un pasado autoritario, se muestran incapaces de colocar y reorientar las estructuras y prácticas que heredan de los militares”.

Los países centroamericanos deben ser conscientes que actualmente la acumulación de variables en la región, como la presencia de democracias débiles, Estados de derecho aún en construcción, niveles altos de violencia, gobiernos con baja calificación en transparencia, figuras presidenciales con largos períodos en el poder, fuerzas militares realizando tareas de seguridad interna, y policías civiles muy débiles son factores similares presentes en la década de 1960 que provocaron las guerras internas en estos países (FUNPADEM, 2017). La presencia de estos factores debería constituir una alerta roja no solo para Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, sino para los demás países de la región y organismos internacionales. La historia de Centroamérica no solamente se debe recordar, sino también ser un ejemplo de cómo prevenir que esta se repita en la región.

La mejor forma de prevenir que la historia se repita es lograr cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz desde hace tres décadas, principalmente el compromiso regional de reducción y limitación de los ejércitos militares de estos países.

Poner un alto a la remilitarización y a la *securitización* debe ser una prioridad de los gobiernos centroamericanos. Se deben limitar las actuaciones del ejército y de las policías militares paulatinamente hasta suprimirlos, y de manera paralela iniciar un mayor fortalecimiento de las policías nacionales civiles, con el fin de que estas cumplan la función por la que fueron creadas, según el espíritu de los Acuerdos de Paz.

Pues, ¿cuál es el futuro de la democracia en sociedades violentas, sin policías civiles profesionales y con ejércitos sobredimensionados históricamente acostumbrados al protagonismo político? Sin duda, ningún otro camino que repetir la historia centroamericana de los años 1960-80.

## Referencias

- Acuerdo de Esquipulas II. (1987). Recuperado de <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Esquipulas%20II.pdf>
- ACNUR. (1986). Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1566>
- Arias, R. (2016). ¿Centroamérica consolidación democrática o democracias violentas?. *Revista Decisiones*, 1 (2).
- Bulcournf, P., Reina, A. (s. f). *Comprendiendo al Estado: Los aportes de Guillermo O'Donnell a su reconceptualización en América Latina*. Recuperado de [http://www.palermo.edu/cienciassociales/PDFCienciaPoliticaN2/n2\\_comprendiendopolitica5.pdf](http://www.palermo.edu/cienciassociales/PDFCienciaPoliticaN2/n2_comprendiendopolitica5.pdf)
- Cárdenas, J. (2015). Esta es la experiencia de 4 países que militarizaron la seguridad ciudadana. *La República*. Recuperado de <http://larepublica.pe/politica/707439-esta-es-la-experiencia-de-4-paises-que-militarizaron-la-seguridad-ciudadana>
- Carreras, R. (1996). Costa Rica en el contexto de la seguridad internacional. *Revista Paz y Seguridad en las Américas*, 9. Chile: FLACSO.
- CEJIL (2011). *Fortalecimiento de la militarización en el “triángulo norte” centroamericano contradice pautas internacionales en derechos humanos*. Recuperado de: <https://cejil.org/comunicados/fortalecimiento-de-la-militarizacion-en-el-“triangulo-norte”-centroamericano-contradice->
- Comas, J. (11 de junio 1986). El imposible desarme centroamericano. *El País*. Recuperado de [http://elpais.com/diario/1986/06/11/internacional/518824821\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1986/06/11/internacional/518824821_850215.html)
- Cordero, M., Zeledón, F. (1994). *Gasto militar en Centroamérica: Apuntes para entender su discusión nacional en los recientes procesos políticos. 1990-1993*. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR.
- Corte de lo Constitucional El Salvador. (2013). Voto Inconstitucional N 4-2012.
- Cuadra, E. (junio, 2017). Exposición: Seguridad balance entre fuerzas armadas y fuerzas policiales. FUNPADEM: *II Foro de la Jornada de Reflexión: A 30 años de los acuerdos de Paz*. San José, Costa Rica.
- Dammert, L. y Díaz, J. (2006). ¿Politización de la seguridad o securitización de la política? *Boletín del programa seguridad y ciudadanía*, N.º 2, 2006, Flacso Chile.

- Ellis, J; Moore, R (mayo. 1974). *School for Soldiers: West Point and the Profession of Arms*. Londres: London University Press.
- El Heraldo. (s. f.). *Inicia operaciones fuerza militar guatemalteca de combate al narcotráfico*. Recuperado de <http://www.elheraldo.hn/mundo/431159-213/inicia-operaciones-fuerza-militar-guatemalteca-de-combate-al-narcotrafico>
- El Nuevo Diario. (19 de febrero 2014). Ortega alaba al Ejército luego de aprobarse reforma constitucional. Recuperado de <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/311773-ortega-alaba-ejercito-aprobarse-reforma-constituci/>
- El Universo. (3 de noviembre, 2016). *Triángulo Norte de Centroamérica lanzará fuerza regional contra pandillas y crimen organizado*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2016/11/03/nota/5889112/triangulo-norte-centroamerica-lanza-fuerza-regional-contr>
- Estado de la Región. (2017). *Estadísticas de Centroamérica: Tasa de efectivos de policía nacional no militar*. Recuperado de <https://www.estadisticascentroamerica2017.estadonacion.or.cr/estadisticas-erca2017.html#pol%C3%ADticos>
- Figueroa, C. (1994). Dictadura militar y transición democrática en Centroamérica. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4e27408284692dictadura.pdf>
- Finner, S. (1962). *The man on horseback*. London.
- Foucault, M. (1983). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.
- FUNPADEM. (2011). *Elementos para una agenda de profundización de la democracia en Centroamérica: Diálogo de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana y México* (1<sup>era</sup> ed.). San José, Costa Rica: Autor.
- FUNPADEM. (2017). Sistematización del grupo focal “Seguridad: Balance entre Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales” A 30 años de la firma de los Acuerdos de Paz. San José. Costa Rica: Autor.
- Horowitz, I., Trimberger, E. (1976). State power and politics of civil-military relations. *Comparative politics*, 8 (2).
- Huntington, S. (1956). Civilian Control and the Constitution. *The American Political Science Review*, 50 (3), 676-699.
- Huntington, S. (1968). *Political order in changing societies: this theory of civil-military relations*. New Haven: Yale University Press.
- Jonhson, J. (1964) *The military and society in Latin America*. Estados Unidos: Stanford University Press.

- La Nación. (23 de agosto del 2013). *Creación de policía militar levanta temor en Honduras*. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-mundo/politica/creacion-de-policia-militar-levanta-temor-en-honduras/ZELM5TYLN5FBZ-POZG4I27R2GIM/story/>
- La Prensa. (16 de octubre, 2013). *Tropas van tras grupos armados*. Recuperado de <https://www.laprensa.com.ni/2013/10/16/portada/166339-tropas-van-tras-grupos-armados>
- La Vanguardia. (21 de abril, 2018) *Opositores piden cese a la represión en Nicaragua que deja 10 muertos*. Recuperado de <http://www.lavanguardia.com/internacional/20180421/442843058641/opositores-piden-cese-a-la-represion-en-nicaragua-que-deja-10-muertos.html>
- Lehoucq, F. (2015). *La larguísima resaca de las dictaduras en Centroamérica*. *El Faro*. Recuperado de <http://elfaro.net/es/201509/academico/17382/La-largu%C3%ADsima-resaca-de-las-dictaduras-en-Centroam%C3%A9rica.htm>
- Liewen, E. (1960). *Arms and politics in Latin America*. New York: Praeger.
- Lucham, R. (1971). A comparative typology of civil-military relations. *Government and opposition*, 6: 5-35. doi:10.1111/j.1477-7053.1971.tb00810.x
- Matul, S., Segura, L. D. (2010). *Evolución institucional de la seguridad en el marco del sistema de la integración centroamericana: 1995-2009*. Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Buenos Aires, Argentina.
- Meléndez, F. (2009). Gobernabilidad democrática y de la seguridad en la región. En Trejos, M. (Comp.), *El Salvador: La integración regional: Instrumento de desarrollo nacional. Las crisis y la seguridad* (1<sup>era</sup> ed.). San José: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.
- Murillo, C. (2003). La contribución centroamericana a la resolución de conflictos. *Revista Relaciones Internacionales*, 66: 49-60.
- Nun, J. (1969) *Latin America: the hegemonic crisis and the military coup*. Institute for International Studies.
- O'Donnell, G. (1972). *Modernización y golpes militares. Teoría y comparación y el caso argentino*. Instituto Torcuato Di Tella. Centro de Investigaciones en Administración Pública.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in south American politics*. Institute for International Studies. Berkeley, California.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ONUDD (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica: Atrapados en una encrucijada*. Eslovaquia.

- Orozco, M. (Enero-junio, 2003). Centroamérica: Puntos de conflicto después de los años de tormenta. *Revista Pensamiento Propio*, CRIES.
- Policía Nacional de Guatemala. (2014). *Dirección General de la Policía Nacional Civil -PNC-: Misión de la PNC*. Recuperado de [https://www.pnc.gob.gt/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=163&Itemid=210](https://www.pnc.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=163&Itemid=210)
- Policía Nacional de El Salvador. (s. f.). *Marco Institucional de la PNC*. Recuperado de <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/institucion>
- Policía Nacional de Honduras. (2018). *Dirección General de la PNC*. Recuperado de <http://www.policianacional.gob.hn/inicio>
- Policía Nacional de Nicaragua, (s. f.). *Acerca de la Institución*. Recuperado de [http://www.policia.gob.ni/?page\\_id=12](http://www.policia.gob.ni/?page_id=12)
- Pye, L. (1962). Armies in the process of political modernization. En *The Role of the Military in Underdevelopment Countries*. Nueva Jersey: Princeton University.
- Redacción Criterio. (8 de enero, 2018), Represión militar se incrementa en Honduras. Recuperado de <https://criterio.hn/2018/01/08/represion-militar-se-incrementa-honduras/>
- RESDAL. (2010). *Atlas comparativo de defensa*. Recuperado de <http://www.resdal.org/atlas/atlas-completo2010-espanol.pdf>
- RESDAL. (2012). *Atlas comparativo de defensa*. Recuperado de <http://www.resdal.org/ebook/AtlasRESDAL2012/print/atlas-completo.pdf>
- RESDAL, (2014), *Atlas comparativo de defensa*. Recuperado de <http://www.resdal.org/atlas-2014.html>
- RESDAL. (2016). *Atlas comparativo de defensa*. Recuperado de <http://www.resdal.org/atlas-2016.html>
- RESDAL. (2016). Capítulo 17: El Salvador. *Atlas Comparativo de defensa de América Latina*. Recuperado de [http://www.resdal.org/assets/atlas\\_2016\\_esp\\_17.pdf](http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_17.pdf)
- RESDAL. (2016). Capítulo 18: Guatemala. *Atlas Comparativo de defensa de América Latina*. Recuperado de [http://www.resdal.org/assets/atlas\\_2016\\_esp\\_18.pdf](http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_18.pdf)
- RESDAL. (2016). Capítulo 19: Honduras. *Atlas Comparativo de defensa de América Latina*. Recuperado de [http://www.resdal.org/assets/atlas\\_2016\\_esp\\_19.pdf](http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_19.pdf)
- RESDAL. (2016). Capítulo 21: Nicaragua. *Atlas Comparativo de defensa de América Latina*. Recuperado de [http://www.resdal.org/assets/atlas\\_2016\\_esp\\_21.pdf](http://www.resdal.org/assets/atlas_2016_esp_21.pdf)

- Sánchez, M. (26 de junio, 2018). ¿Qué papel juegan los militares en la crisis de Nicaragua? *El Mundocr*. Recuperado de <https://www.elmundo.cr/que-papel-juegan-los-militares-en-la-crisis-de-nicaragua/>
- SICA. (1995). Tratado Marco de Seguridad Democrática (TMSD). Autor.
- Redacción. (2 de junio, 2015). ¿Ahorran Costa Rica y Panamá por no tener ejército? *BBC Mundo*. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150601\\_economia\\_gasto\\_militar\\_panama\\_costa\\_rica\\_lf](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/06/150601_economia_gasto_militar_panama_costa_rica_lf)
- Rivera, C. (15 de junio, 2017). Entrevista a Carlos Rivera Bianchini por Hazel Villalobos Fonseca. San José, Costa Rica.
- Rivera, R. (2009). Centroamérica: Dilemas de la Seguridad y Defensa Regionales. En Mathieu, Hans y Rodríguez (Eds.), *Anuario 2009 de la Seguridad Regional en América Latina*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Rojas, F. (1996). Centroamérica: Una nueva agenda de Seguridad. *Revista Paz y Seguridad en las Américas*, 9. 1996. FLACSO Chile.
- Rojas, F. (Diciembre, 2011). Seguridad y Crimen en Centroamérica. En: Cortés, Zovatto & at (compiladores), *Elementos para una agenda de profundización de la democracia en Centroamérica*. Fundación para la Paz y la Democracia.
- Rojas, F., Álvarez, A. (2012). Seguridad humana: Un estado del arte. En Seguridad Humana, nuevos enfoques (1<sup>era</sup> ed.). San José, Costa Rica: FLACSO.
- Rosada, H. (1998). El lado oculto de las Negociaciones de Paz: Transición de la Guerra a la Paz en Guatemala. Fundación Friedrich Ebert/Proyecto Nacional. Guatemala, 1998.
- Rosada, H. (1999). *Soldados en el poder: Proyecto Militar en Guatemala, 1944-1990* (1<sup>er</sup> ed.). San José, Costa Rica: FUNPADEM.
- SA. (2 diciembre, 2011). *Fortalecimiento de la militarización en el “triángulo norte” centroamericano contradice pautas internacionales en derechos humanos*. CEJIL. Recuperado de: <https://www.cejil.org/es/fortalecimiento-militarizacion-triangulo-norte-centroamericano-contradice-pautas-internacionales>
- Sáenz, R. (Julio-agosto, 2012). ¿Valió la pena?: Guerras civiles y democracia en Centroamérica. A propósito de «Revoluciones sin cambios revolucionarios», de Edelberto Torres-Rivas. *Revista Nueva Sociedad*. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/valio-la-pena-guerras-civiles-y-democracia-en-centroamerica-a-proposito-de-revoluciones-sin-cambios-revolucionarios-de-edelberto-torres-rivas/>
- Stepan, A. (1973). *Authoritarian Brazil: Origins, Policies and Future*. Yale University Press, London.

- Stepan, A. (1988). *Rethinking military politics: Brazil and the southern cone*. Princeton University Press. New Jersey.
- Stimson, H., Bundy, M. (1949). *On active service in peace and war* (1<sup>er</sup> ed.). Nueva York: Lovenstein Press.
- Stouffer, S. (1949). *The American soldier*. Princeton University Press. Princeton.
- Torres, E. (1997). Centroamérica, revoluciones sin cambio revolucionario. *Nueva Sociedad* (150): 84-89.
- Urcuyo, C. (2009). Seguridad: Un reto para la gobernabilidad democrática. En M. Trejos (Comp.), *El Salvador: La integración regional: Instrumento de desarrollo nacional. Las crisis y la seguridad* (1<sup>era</sup> ed.). San José: Asociación Instituto de Estudios Superiores para el Desarrollo Humano Sostenible.
- Villalobos, H. (22 de junio, 2016). Remilitarización de Centroamérica: ¿Repetimos La Historia? *Blog de FUNPADEM Pensando desde Centroamérica*. Recuperado de <https://pensandodesdecentroamerica.wordpress.com/2016/06/22/remilitarizacion-de-centroamerica-repitimos-la-historia/>
- Zinecker. (Abril, 2012). *Más muertos que en la guerra civil. El enigma de la violencia en Centroamérica. Friedrich-Ebert-Stiftung, en San Salvador*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/09184.pdf>

## Apéndice 1

*Participantes del grupo focal del 23 de junio del 2017 “Seguridad: Balance entre Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales” A 30 años de la firma de los Acuerdos de Paz*

<b>Nombre</b>	<b>Institución que representa</b>
1. Elvira Cuadra	Experta Nicaragüense en Seguridad Regional
2. Gustavo Campos	Coordinador Planeamiento Estratégico, Cancillería Costa Rica
3. Cristian Castro Camacho	Especialista en Seguridad, Colegio Universitario de Cartago. Costa Rica
4. Carlos Rivera Bianchinni	Exvicecanciller Costa Rica 1986-1990. Presidente de la Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
5. Alexis Sánchez	Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica
6. Francisco Javier Mazo	Agregado Militar de Colombia
7. Javier Sancho	Experto en relaciones bilaterales Costa Rica-Nicaragua. Diplomático costarricense
8. Álvaro Ramos	Consultor costarricense experto en seguridad nacional
9. Lina Barrantes	Fundación Arias
10. Carlos Wilches	Representante Embajada de Colombia ante Costa Rica
11. Javier González	Agregado Policial. Embajada de Panamá ante Costa Rica
12. Carlos Zamora	Cátedra de Seguridad Universidad de Costa Rica
13. Carlos Alvarado	Guardacostas, Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica
14. Hugo Bonilla	Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM)
15. Roberto Méndez	Seguridad Privada. Ministerio de Seguridad Pública de Costa Rica

## COMERCIO BILATERAL ENTRE PARAGUAY Y ESTADOS UNIDOS: UN ANÁLISIS DE SU DESARROLLO EN EL PERIODO 1994-2016

### *BILATERAL TRADE BETWEEN PARAGUAY AND THE UNITED STATES OF AMERICA: AN ANALYSIS OF ITS DEVELOPMENT DURING THE PERIOD 1994-2016*

**Guido Arturo Ruiz Díaz Arce<sup>1</sup>**

ORCID 0000-0001-9835-9668

**María Antonella Cabral López<sup>2</sup>**

ORCID 0000-0003-2074-9767

#### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el desarrollo del comercio bilateral entre Paraguay y Estados Unidos en el periodo 1994-2016. La metodología empleada para ello ha sido la bibliográfica-documental y se utilizaron distintas herramientas, entre las que se encuentran el índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR), el índice de intensidad de comercio (IIC), el índice de Grubel-Lloyd (IGLL) y el modelo gravitacional. Entre los principales resultados observados se halla que Paraguay posee ventajas comparativas en cuanto a producción de ciertos productos agrícolas y Estados Unidos presenta estas ventajas en maquinarias y productos de origen mineral. Además, pudo verificarse que la distancia, diferencias idiomáticas y la mediterraneidad de Paraguay pueden repercutir en el comercio bilateral.

**Palabras clave:** Paraguay, Estados Unidos, comercio internacional, relaciones bilaterales, ventajas comparativas, modelo gravitacional del comercio internacional.

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to analyze the development of trade between Paraguay and the United States of America in the period 1994-2016. The methodology used for this has been bibliographic-documentary and different tools were used, among which are: the Revealed Comparative Advantage Index, the Trade Intensity Index, the Grubel-Lloyd Index and the Gravity Model. Some of the most relevant results are that Paraguay has comparative advantages in terms of production of certain agricultural products and the United States presents these advantages in machine and mineral products. In addition, it be verified that the distance, the difference of languages and Paraguay's geographical situation could affect the bilateral trade.

**Keywords:** Paraguay, United States of America, international trade, bilateral relations, comparative advantage, Gravity Model of International Trade.

- 1 Economista. Egresado de la Facultad de Ciencias. Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Correo electrónico: [guidoruizar@gmail.com](mailto:guidoruizar@gmail.com)
- 2 Magíster en Relaciones Internacionales. Docente Investigadora de Dedicación Completa de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay). Correo electrónico: [antocabral@gmail.com](mailto:antocabral@gmail.com).

Guido Arturo Ruiz Díaz Arce, María Antonella Cabral López



Revista de Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución- NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

## Introducción

De manera general, es posible afirmar que las relaciones económicas internacionales revisten de gran importancia. Esto se debe a su estrecho vínculo con la globalización, que demanda constantemente una mayor interacción entre países y bloques económicos, y a su incidencia en el crecimiento económico de los países.

Si bien la relación más intensa entre Paraguay y Estados Unidos data de la década de 1940 (Nickson, 2014), la llegada al poder de Alfredo Stroessner en 1954 marcó una nueva etapa en el plano bilateral<sup>3</sup>. Durante esta, la vinculación fue estrecha y, si bien perdió ese vigor hacia los últimos años del stonismo, la relación bilateral se mantiene con buen ritmo en las primeras décadas del siglo XXI.

Estados Unidos de América (EE. UU.) se convirtió, a partir del siglo XIX, en una de las potencias preponderantes en el nivel económico internacional. De acuerdo con datos de 2016, esta nación es la segunda mayor economía de exportación en el mundo, según el Índice de Complejidad Económica (ECI). Adicionalmente, es preciso notar que las principales exportaciones del país, acorde con el ECI (2016), son<sup>4</sup> refinado de petróleo, autos, autopartes, entre otros; mientras, sus destinos primordiales son Canadá, México, China, Japón y Alemania.

En lo que respecta a sus importaciones, EE. UU. Fue, en 2016, el importador más grande en el mundo (ECI, 2016). Los productos que las encabezan, según la misma fuente, son autos, crudo de petróleo, computadoras, entre otros. En las últimas tres décadas, las importaciones estadounidenses provinieron principalmente de Canadá, México, China y Japón. Cabe mencionar que, pese a la solidez de distintas industrias estadounidenses, el país tiene un saldo negativo en su balanza comercial.

Paraguay, por su parte, es una nación que cuenta con innumerables riquezas naturales, las cuales le permiten que se produzca energía limpia y se desarrollen la agricultura y la ganadería. La economía paraguaya es pequeña y abierta, con una tasa de crecimiento anual que alcanzó un 5 %, en promedio, durante

3 Esto se debió al renovado interés de EE. UU. en América Latina, por la situación geopolítica de la Guerra Fría. En el caso particular de Paraguay, sus condiciones socioeconómicas y localización lo volvieron un país llamativo a los ojos de Washington. Esta atención se tradujo en considerables niveles de asistencia económica y militar, lo cual fue retribuido con un férreo anticomunismo por parte del régimen stonista (Nickson, 2014; Cooney y Mora, 2007).

4 En primer lugar, aparece un rubro denominado como “no especificado”, el cual fue obviado en la cita por su inexactitud.

la última década, a pesar de su alta volatilidad. Esta se explica por su fuerte dependencia de la producción agropecuaria y del comercio exterior.

Como es sabido, Paraguay es un país productor de materia prima y, consecuentemente, los principales productos exportados son primarios; entre ellos, se destacan la soja y la carne. Los principales países de destino de las exportaciones paraguayas son Brasil, Rusia, Chile, entre otros.

Adicionalmente, el comercio paraguayo tiene otro pilar: la reexportación. Esta consiste en adquirir productos suntuarios de Asia, Europa y Estados Unidos, para venderlos, nuevamente, a países vecinos, especialmente Argentina y Brasil. Esto es posible, según CADEP (2015), debido a la integración natural con sus vecinos, a la particularidad de su comercio exterior y a la flexibilidad de su política tributaria. La reexportación goza de un régimen tributario especial denominado “régimen de turismo”, el que le permite tributar impuestos muy bajos.

Entre los principales productos paraguayos importados, se encuentran: petróleo, automóviles, equipos de radiodifusión, fertilizantes y equipos informáticos. Estos provienen, principalmente, de los siguientes países: Brasil, China, Argentina, Estados Unidos, entre otros.

Finalmente, es preciso notar que si bien tradicionalmente la balanza comercial paraguaya fue deficitaria, tuvo un giro con la incorporación del 50 % de la producción de las binacionales. A partir de este hecho, aquella fue superavitaria (Ozuna, 2011).

## Marco teórico

A través del tiempo, desde los pensadores griegos hasta los economistas del siglo XXI, se buscó dar distintas respuestas en lo que concierne al comercio. Un primer rasgo del análisis del tema es que se estudió de forma separada el comercio como actividad que implica intercambio voluntario de bienes y servicios entre partes de un mismo Estado y el correspondiente a partes que se encuentran en distintas fronteras. Esta diferencia en el trato se debe a diferentes justificaciones, entre ellas que las barreras que afectan particularmente a la actividad, en el nivel internacional, no se observan en el plano nacional. A pesar de estas diferencias, ambas actividades conservan sus rasgos esenciales (Schwartz, 2001).

El aporte de los economistas clásicos al análisis del comercio internacional fue muy valioso y se constituyó en el pilar teórico que brinda justificación al libre comercio. Emerge, entre sus teóricos destacados, Adam Smith, quien enunció el concepto de ventajas absolutas, entre otros de gran importancia para la disciplina.

Asimismo, uno de los primeros en describir el concepto de ventajas comparativas fue David Ricardo (1817), quien tuvo el propósito de explicar las ganancias resultantes en el comercio exterior entre países. Este autor expresó que si en el comercio internacional cada país se especializa en la producción y exportación de la mercancía relativamente más barata e importa la otra, cada nación obtiene beneficios del comercio (Krugman y Obstfeld, 2006).

Estas nociones básicas dieron origen una pluralidad de esfuerzos teóricos que se materializaron en distintos índices y modelos, como los utilizados en esta investigación.

## Materiales y métodos

Este trabajo fue elaborado con una metodología bibliográfica documental, ya que se recurrió a una amplia revisión de la literatura y documentos existentes. Asimismo, se contempló un diseño metodológico de nivel explicativo. Este partió del análisis de distintos antecedentes históricos, que originaron una serie de tratados e intercambios; hasta los más recientes informes de la relación comercial bilateral.

Partiendo de la información obtenida en dichas fuentes, se elaboró un análisis por medio de distintos índices de comercio. Entre ellos, se encuentran el índice de ventajas comparativas reveladas (IVCR), el índice de intensidad de comercio (IIC) y el índice de Grubel-Lloyd (IGLL).

El primero de esos índices fue esbozado por Balassa (1965), para demostrar que las ventajas comparativas entre naciones podrían apreciarse a través del flujo de productos entre ambas; es decir, que el intercambio real permite apreciar costos relativos y diferencias entre países (Sanchez Ruiz, 2006). El índice propuesto por este autor es el siguiente:

$$IIC_{ij} = \frac{\frac{X_{ij}}{X_i}}{\frac{X_{wj}}{X_w}}$$

$X_a^i$  = exportaciones de un producto (i) por parte del país (a)

$X_w^i$  = exportaciones de un producto (i) por parte del mundo (w)

$X_a^t$  = exportaciones totales (t) por parte del país (a)

$X_w^t$  = exportaciones totales (t) por parte del mundo (w)

El IVCR posibilita que se analicen las ventajas o desventajas comparativas existentes en los intercambios comerciales de un país con los demás agentes. Puede ser calculado de manera simple, con esta fórmula (Álvarez y Durán-Lima, 2008):

$$IVCR_{it}^k = \frac{X_{ijt}^k - M_{ijt}^k}{|X_{iw}^k - M_{iw}^k|} =$$

$X_{ijt}^k$  = exportaciones del producto (k) realizadas por el país (i) al mercado (j) en el año (t)

$X_{iw}^k$  = exportaciones del producto (k) realizadas por el país (i) al mundo (w) en el año (t)

$M_{ijt}^k$  = importaciones del producto (k) realizadas por el país (i) desde el mercado (j) en el año (t)

$M_{iw}^k$  = importaciones del producto (k) realizadas por el país (i) desde el mundo (w) o un mercado específico

El IVCR puede tomar valores negativos o positivos. En el caso de que tales valores sean negativos, esto indica un déficit y, por ende, una desventaja comercial. En cambio, un valor positivo evidenciará superávit comercial. Mediante esta información, el IVCR mayor que cero señala un sector competitivo; mientras que uno menor que cero, uno que no lo es (Álvarez y Durán-Lima, 2008).

El IIC, por su parte, fue desarrollado por Drysdale (1960) y perfeccionado por Anderson y Norheim (1993). Busca determinar si el valor del comercio entre dos países es mayor o menor que lo esperado, dada su importancia en el comercio mundial. Puede ser definido como la proporción de las exportaciones de un país a otro, en el marco de las exportaciones mundiales. Se calcula por medio de la siguiente fórmula:

$$IIC_{ij} = \frac{\frac{X_{ij}}{X_i}}{\frac{X_{wj}}{X_w}}$$

$X_{ij}$  = exportaciones realizadas por el país i al país j

$X_i$  = exportaciones totales del país (i)

$X_{wj}$  = exportaciones totales del mundo (w) al país (j)

$X_w$  = exportaciones mundiales

El IIC nos posibilita apreciar la evolución de cada uno de los países considerado en este análisis como comprador del otro. Este índice, por tanto, ajusta la participación de Paraguay en las ventas de Estados Unidos, de acuerdo con la intervención del primero en las compras mundiales. Esto permitirá observar si el país compra poco o mucho, dependiendo de cuánto participa en el comercio internacional.

Si el IIC es igual a 1, la participación de Paraguay en las exportaciones a Estados Unidos y en las importaciones mundiales es la misma. En cambio, cuando el IIC es menor que 1, la proporción de las exportaciones de Paraguay que tienen como destino Estados Unidos es menor que la que correspondería, de acuerdo con la participación de Paraguay en la demanda mundial de importaciones. Por último, si el IIC es mayor a 1, la intervención de Paraguay en las ventas de Estados Unidos es mayor que la participación de aquel en las compras mundiales; y viceversa.

El último de los índices propuestos es IGLL. Este, esbozado en la década de 1970, analiza los intercambios bilaterales para verificar la relación que tiene con estos la similitud en las dotaciones de factores.

En el nivel de producto:  $IGLL = 1 - \frac{X_{ij}^k - M_{ij}^k}{X_{ij}^k + M_{ij}^k}$

En el nivel de país:  $IGLL = 1 - \frac{\sum |X_{ij}^k - M_{ij}^k|}{\sum (X_{ij}^k + M_{ij}^k)}$

Donde  $X_{ij}^k$  y  $M_{ij}^k$  son las exportaciones e importaciones del producto o grupo k, del país i respecto del país j, en un año o periodo dado.

Los valores correspondientes a los resultados obtenidos en la aplicación del IGLL son evaluados, acordes con los siguientes criterios:

- Si el valor es igual a 1: solamente existe comercio intrasectorial, sin comercio intersectorial.
- Si el valor es igual a 0: solamente existe comercio intersectorial, sin comercio intrasectorial.

Asimismo, se consideró un modelo gravitacional aplicado a la relación paraguay-estadounidense. Esta herramienta fue esbozada a partir de la siguiente ecuación (Mendoza y Nieves, 2007):

$$F_{ij} = G \left( \frac{M_i M_j}{D_{ij}^2} \right)$$

- $F_{ij}$  = “flujo” desde el origen “i” hasta el destino “j”
- $M_i$  ;  $M_j$  = tamaños económicos relevantes, o lo que se conoce como PIB real de cada economía.
- Si F es medido como un flujo monetario (por ejemplo: valores de las exportaciones), entonces M es usualmente el producto interno bruto (PIB).
- Para flujos de gente, la medida más natural de M es con poblaciones de cada localidad.
- $D_{ij}^2$  = distancia entre los países i y j (siempre se consideran las distancias desde las capitales de cada país o sus centros económicos)
- $G$  = constante de proporcionalidad

Los aportes realizados por distintos autores complementaron esta teoría. De manera general, la propuesta teórica efectuada vincula el intercambio entre dos países como una función directamente proporcional a su ingreso nacional (masa) e inversamente proporcional a la distancia existente entre ellos (Jacobo, 2010).

Cafiero (2005) expresa que estos aportes pueden traducirse en una expresión de tipo matemático y estadístico, la cual es detallada a continuación:

$$f_{c_{ijt}} = \beta_0 + \beta_1 y_{it} + \beta_2 y_{jt} + \beta_3 n_{it} + \beta_4 n_{jt} + \beta_5 d_{ijt} + \beta_6 tc_{ijt} + \beta_7 Dummies + \mu_{ijt}$$

$$i, j = 1, 2, \dots, G$$

$$t = 1, 2, \dots, T$$

Donde:

$i$ : indica el país importador,  $j$  el país exportador y  $t$  el tiempo.

$f_{c_{ijt}}$ : denota el logaritmo natural del flujo de comercio entre los países  $i$  y  $j$  en el año  $t$ .

$y_{it}$ ;  $y_{jt}$ : representan los respectivos logaritmos de los niveles de ingreso.

$n_{it}$ ;  $n_{jt}$ : indican los logaritmos de la población de ambos países.

$d_{ijt}$ : es el logaritmo de la distancia entre ambos países.

$tc_{ijt}$ : es el logaritmo del tipo de cambio bilateral.

Dummies: corresponden a las variables dicotómicas varias (distancia, frontera común, lenguaje común, cultura, etc.).

$\mu_{ijt}$ : es el error aleatorio, que agrupa una serie de variables, las cuales influyen en los flujos de comercio, pero que no es posible observar.

En este caso en particular, la ecuación gravitacional se especifica del modo siguiente:

$$\ln f_{c_{ij}} = \beta_0 + \beta_1 (\ln y_i * \ln y_j) + \beta_2 \ln n_i + \beta_3 \ln n_j + \beta_4 \ln D_{ij} + \beta_5 DUMTrat + \beta_6 DUMLang + \beta_7 DUMLand + \mu_{ijt}$$

Donde:

$\ln f_{c_{ij}}$ : es el flujo de comercio bilateral entre el país  $i$  y el país  $j$ .

$y_i$ : es el PIB del país exportador.

$y_j$ : es el PIB del país importador.

$d_{ij}$ : es la distancia entre el país exportador y el país importador.

$n_i$ : es la población del país exportador.

$n_j$ : es la población del país importador.

DUMTrat es una variable Dummy que adopta el valor 1, si los países pertenecen a un mismo grupo (MERCOSUR o UE), o el valor 0, en caso contrario.

DUMLang es una variable Dummy que adopta el valor 1, si los países comparten un mismo idioma, o el valor 0, en caso contrario.

DUMLand es una variable Dummy que adopta el valor de 1, si al menos uno de los países no cuenta con salida al mar, o el valor 0, en caso contrario.

$\mu_{ijt}$ : es una perturbación aleatoria.

Se prescinde de las variables precio y tipo de cambio, ya que numerosos estudios han señalado su poca o baja significación para el modelo por ser empleado (Balaguer Franch y Martínez Zarzoso, 2000).

Se eligieron los instrumentos antes citados por distintas razones. En primer lugar, los índices son ampliamente utilizados en lo que respecta a la relación comercial, debido a que permiten apreciar parámetros muy interesantes respecto al comercio bilateral. Los tres índices seleccionados en esta oportunidad detallan distintos aspectos de la relación comercial entre estos países, como la competitividad por sectores, la posibilidad de ampliar el comercio entre las partes y la complejidad de la vinculación (destacando si esta es interindustrial o intraindustrial).

Se recurrió también al modelo gravitacional, para complementar aquello que no expresan los índices, la incidencia de distintos factores en el comercio entre ambas partes. Los aspectos analizados fueron la distancia, el tamaño de cada economía, la no pertenencia al mismo bloque comercial (Mercosur), la diferencia de idiomas y la falta de litoral marítimo de Paraguay.

A partir de lo dicho, puede observarse que los dos tipos de instrumentos, pese a ser independientes entre sí, se complementan para brindar una visión más completa de la relación entre Paraguay y Estados Unidos.

## Resultados

### 1. Aspectos generales de la relación comercial bilateral EE. UU. - Paraguay

La relación comercial de Paraguay con Estados Unidos ha sido históricamente deficitaria. Para el periodo de análisis de este trabajo, 1994-2016, tal tendencia se mantuvo, lo cual se debió a que las exportaciones paraguayas al país norteamericano fueron exiguas. Estas son fundamentalmente productos primarios con un procesamiento básico, al igual que lo que se exporta a los demás países. Entre los principales productos paraguayos exportados a los EE. UU., en el periodo 1994-2016, encontramos: soja, otras oleaginosas, madera, bovinos, azúcar, tabaco, cuero, derivados de animales no comestibles, entre otros (Banco Central del Paraguay, 2017).

Es oportuno señalar que Paraguay es beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Este es un mecanismo por medio del cual los productos originarios de países en vía de desarrollo o menos desarrollados tienen acceso a tasas arancelarias preferenciales o simplemente están libres de aranceles de importación, al ingresar al territorio de los países de economías desarrolladas (Embajada de los Estados Unidos en Paraguay, 2017).

Paraguay podría explotar los beneficios derivados de este mecanismo. Esto le permitiría aumentar el volumen y la variedad de productos exportados al mercado estadounidense, ya que el SGP otorga entrada preferencial, sin pago de aranceles, a más de 3400 productos.

Las importaciones provenientes de EE. UU. hacia Paraguay para el periodo 1994-2016, tuvieron una tendencia negativa hasta el 2003, cuando empezaron a incrementarse notablemente. Los productos importados desde EE. UU. tienen como característica su alto valor agregado. Entre los principales productos de importación pueden identificarse: vehículos, cigarrillos, productos informáticos, motores, perfumes, herbicidas, entre otros.

El gráfico 1 permite apreciar el déficit que experimenta Paraguay en su balanza comercial con EE. UU. Este fue disminuyendo en el periodo 1994-2003 y, a partir de entonces, ha experimentado un notorio crecimiento, así que se situó, para el 2016, en una cifra cercana a los \$500 millones.

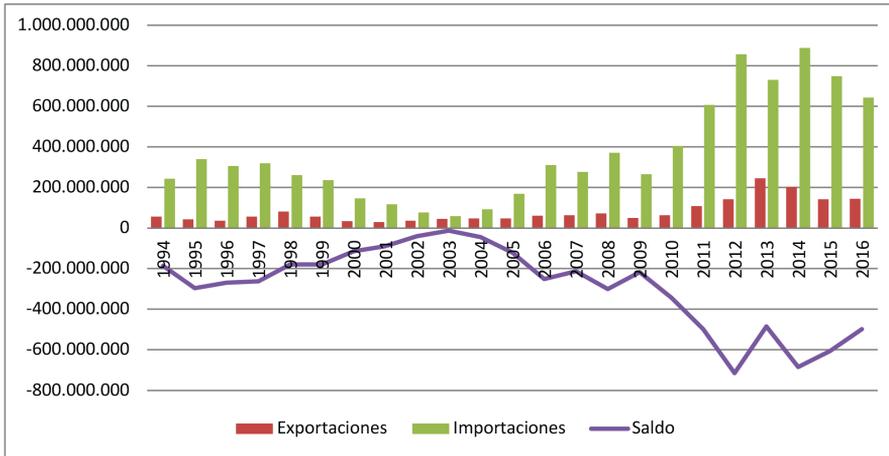


Gráfico 1. Balanza comercial, periodo 1994-2016 (USD FOB).

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del Banco Central del Paraguay (2017).

## 2. Análisis de ratios del comercio internacional

### 2.1 Índice de ventajas comparativas relevadas (IVCR)

Se aplicó el IVCR a algunos sectores de exportación paraguaya a EE. UU., para verificar su posición comercial. Este análisis, realizado a partir de datos nominales, arrojó los resultados plasmados en la tabla 1, en la que se agruparon, en categorías, distintos productos de exportación, conforme a su naturaleza, para brindar un análisis más completo.

Como puede observarse, los productos alimenticios, aquellos de origen animal y vegetal, así como la madera, poseen un índice positivo. Contrariamente, las máquinas y productos de origen mineral presentan valores negativos, lo que refleja una ventaja de los productos estadounidenses frente a los paraguayos.

Tabla 1. Índice de ventajas comparativas reveladas de Paraguay con EE. UU. por categorías (2014)

Principales Categorías	$X_{ijt}^k$	$X_{iw}^k$	$M_{ijt}^k$	$M_{iw}^k$	IVCR
<b>P. origen vegetal</b>	\$ 81 M	\$ 3,13 B	\$ 1,21 M	\$ 127 M	<b>0,0000254909</b>
<b>Alimentos</b>	\$ 68,1 M	\$ 1,44 B	\$ 52,9 M	\$ 804 M	<b>0,0000105496</b>
<b>P. origen animal</b>	\$ 7,73 M	\$ 1,45 B	\$ 2,37 M	\$ 73,7 M	<b>0,0000036963</b>
<b>Productos de madera</b>	\$ 13,6 M	\$ 85,9 M	\$ 121 K	\$ 20,1 M	<b>0,12716037</b>
<b>Máquinas</b>	\$ 4,88 M	\$ 129 M	\$ 270 M	\$ 3,28 B	<b>-0,000080826</b>
<b>P. minerales</b>	\$ 56,1 K	\$ 47,6 M	\$ 273 M	\$ 1,45 B	<b>-0,00018823</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en datos extraídos del Observatorio de Complejidad Económica (2016).

Los resultados permiten inferir que Paraguay tiene ventajas comparativas en productos de origen animal y vegetal, así como madera, frente a los productos estadounidenses considerados. En un caso hipotético, aislando ambos países de los demás y contemplando que toman su decisión únicamente con base en el IVCR, Paraguay se dedicaría a la producción de productos alimenticios, de madera, de origen animal y vegetal. Sin embargo, Estados Unidos se dedicaría a generar productos minerales y máquinas.

## 2.2 Índice de intensidad de comercio

A continuación, se presentan los resultados del IIC para Paraguay y EE. UU. (2014), a partir de datos nominales.

### Paraguay con Estados Unidos

$X_{ij}$  = exportaciones realizadas por Paraguay a Estados Unidos: \$ 209 M

$X_i$  = exportaciones totales de Paraguay: \$ 7,71 B

$X_{wj}$  = exportaciones totales del mundo a Estados Unidos: \$ 2,19 T

$X_w$  = exportaciones mundiales: \$ 18,422 B

$$\text{IIC} = 0,228026$$

### **Estados Unidos con Paraguay**

$X_{ij}$  = exportaciones realizadas por Estados Unidos a Paraguay: \$ 990 M

$X_i$  = exportaciones totales de Estados Unidos: \$ 1,45 T

$X_{wj}$  = exportaciones totales del mundo a Paraguay: \$ 11,9 B

$X_w$  = exportaciones mundiales: \$ 18,422 B

$$\text{IIC} = 1.05695$$

Mediante los resultados obtenidos con este índice, podemos decir que la proporción de las exportaciones de Paraguay a Estados Unidos es menor que la que correspondería a la participación de Paraguay en la demanda mundial de importaciones. Esto se aprecia con un IIC de 0,228026, lo que es mucho más bajo que la unidad.

Por el contrario, el IIC referente a Estados Unidos respecto a Paraguay permite apreciar que la proporción de exportaciones desde este país de Norteamérica hacia Paraguay es mayor que la participación de dicho gigante de la economía mundial en las compras internacionales. Este sesgo entre las posiciones de ambos países puede ser paliado por medio de distintos instrumentos, como los tratados, por citar tan solo un ejemplo.

### **2.3 Índice de Grubel-Lloyd (IGLL)**

Para el cálculo de este índice, se consideró el periodo 2010-2014 en cifras nominales y se tomaron cuatro grupos de productos, los cuales son mayormente representativos del flujo comercial paraguayo-estadounidense. Los resultados son detallados en la tabla 2.

Tabla 2. Índice de Grubel-Lloyd Paraguay - EE. UU. (2010-2014)

Año	IGLL			
	Categorías			
	P. Origen vegetal	Productos alimenticios	Productos de origen animal	Productos de madera
2010	0,8733	0,6971	0,5573	0,0636
2011	0,3676	0,5974	0,5265	0,1020
2012	0,0698	0,7518	0,5392	0,0729
2013	0,0252	0,5808	0,2284	0,0008
2014	0,0294	0,8743	0,4693	0,0176

Fuente: Elaboración propia, con base en datos extraídos del Observatorio de Complejidad Económica (2016).

Los valores que arroja la tabla 2, permiten apreciar que existe mucha variabilidad en cuanto a los rubros. Además, se observa la importancia del comercio interindustrial.

### 3. Modelo gravitacional

A continuación, se presentan los resultados estimados para el modelo gravitacional propuesto. En primera instancia, se trabajó con datos tipo panel, sobre los cuales se han realizado las acciones necesarias para constatar que se parte de un panel de datos equilibrado. En este caso, el periodo de análisis es de veintiún años, desde 1994 al 2014; y son tomados los dos países en cuestión: Paraguay y EE. UU.

Posteriormente, se logaritizaron las variables contenidas en la ecuación, de ambos lados, excluyendo las dicotómicas. Se consideró, además, que la distancia entre Paraguay y Estados Unidos es de 7 780,13 km. Una vez determinados estos puntos, se procedió a correr la regresión por mínimos cuadrados ordinarios (MCO).

Tabla 3. Estimación del modelo gravitacional, EE. UU. – Paraguay (1994-2014)

Estadísticas de la regresión	
<b>Coefficiente de correlación múltiple</b>	0,86746136
<b>Coefficiente de determinación R<sup>2</sup></b>	0,7524892
<b>R<sup>2</sup> ajustado</b>	0,57498458
<b>Error típico</b>	0,33344025
<b>Observaciones</b>	21

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCP (2016).

Tabla 4. Estimación del modelo gravitacional, EE. UU. - Paraguay (1994-2014) (Resultados)

	<b>Coefficientes</b>	<b>Error típico</b>	<b>Estadístico t</b>
<b>Intercepción</b>	480,896857	1388,18062	0,3464224
<b>Ln(y)_ij</b>	0,0452935	0,03012204	1,50366654
<b>Ln(n)_it</b>	23,8549655	61,4408818	0,38825884
<b>Ln(n)_jt</b>	44,759048	121,170974	0,36938754
<b>Ln(D)</b>	-1613,09021	670,217173	-2,40681718
<b>DUMLand</b>	-0,60709667	0,58573753	-1,03646538
<b>DUMLang</b>	-0,21076382	0,4531583	-0,46509977
<b>DUMTrat</b>	-0,03348369	0,17314735	-0,19338261

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del BCP (2016).

### Referencias:

- Ln(y)\_ij: es el flujo de comercio bilateral entre Paraguay y EE. UU.
- Ln (y\_it): logaritmo natural del PIB - Paraguay en un momento “t” del tiempo.
- Ln (y\_jt): logaritmo natural del PIB - Estados Unidos en un momento “t” del tiempo.
- n\_it: población - Paraguay en un momento “t” del tiempo.
- n\_jt: población - Estados Unidos en un momento “t” del tiempo.
- D: distancia entre Paraguay y EE. UU. en kilómetros.

- DUMTrat: es una variable Dummy que adopta el valor 1, si los países pertenecen a un mismo grupo (MERCOSUR o UE), o el valor 0, en caso contrario.
- DUMLang: es una variable Dummy que adopta el valor 1 si los países comparten un mismo idioma, o el valor 0, en caso contrario.
- DUMLand: es una variable Dummy que adopta el valor de 1, si al menos uno de los países no cuenta con salida al mar, o el valor 0, en caso contrario.

### 3.3 Interpretación

Primeramente, al obtener los resultados de la estimación, se puede verificar que, al ser relativamente elevado  $R^2$ , con un valor de 75 %, hablamos de un modelo significativo globalmente en un nivel de significancia del 5 %.

El modelo estimado tiene los signos que se esperaban. Por ejemplo, la distancia muestra impactos negativos sobre el comercio entre dos países. Esto se puede explicar considerando que, entre mayor sea la distancia de dos países, mayores serán los costos de transporte, lo que impacta negativamente en el comercio.

De los resultados es posible notar, también, que el producto de los PIB per cápita de Paraguay y Estados Unidos ( $\ln(y)_{ij}$ ) tiene signo positivo, coeficiente que indica que, entre más grandes sean las economías, más tenderán a “atraerse”. Específicamente, ante un aumento porcentual de una unidad en el PIB, aumentará en 4 % el flujo comercial entre ambos países, donde este flujo representa la compra y venta de bienes y servicios entre aquellos. La importancia de esta variable de flujo radica en que recoge la balanza comercial de los países en estudio (exportaciones-importaciones).

Finalmente, al analizar los valores negativos correspondientes a las tres *dummies* utilizadas, podemos decir que se constata que el no pertenecer al mismo bloque, el tener idiomas distintos y la mediterraneidad de Paraguay repercuten negativamente en el comercio bilateral.

## Conclusiones

La vinculación comercial entre países disímiles como Paraguay y EE. UU. posee diversas aristas que deben ser consideradas, entre las que se encuentran los factores que alientan el comercio, cómo se desarrolla, entre otros.

Pudo apreciarse que, para el periodo de estudio, el comercio bilateral entre Paraguay y EE. UU. fue claramente superavitario para el país de América del Norte. Se observó, además, que las exportaciones paraguayas estaban compuestas, fundamentalmente, de productos primarios con escaso valor agregado, mientras que los bienes estadounidenses importados a Paraguay eran de mayor sofisticación.

Para contribuir con el análisis de la temática abordada, en este material se pudieron apreciar los resultados del cálculo de distintos índices, los que representan interesantes instrumentos de caracterización. El primer valor estimado fue el del IVCR, el cual permitió observar que Paraguay tenía ventajas comparativas en alimentos, productos de origen animal, productos de origen vegetal y maderas. En cambio, EE.UU. poseía ventajas en el rubro de máquinas y minerales.

El valor del IIC estimado, por su parte, denotó que, respecto del comercio de EE. UU. con Paraguay, no existe sesgo geográfico, es decir, su participación condice con la magnitud de su intervención en el comercio mundial. Sin embargo, sí se verifica un sesgo para Paraguay, por el que sus exportaciones son menores a las que correspondería, de acuerdo con su participación en la demanda mundial. Adicionalmente, el IGLL reveló la variabilidad conforme a los rubros y la importancia del comercio interindustrial.

Finalmente, la estimación de una versión del modelo gravitacional permitió apreciar que la distancia impacta negativamente en el comercio bilateral, al igual que la pertenencia a distintos bloques económicos, las diferencias idiomáticas y la mediterraneidad de Paraguay.

## Referencias

- Banco Central del Paraguay. (2017). *Comercio Exterior de 1961 al primer trimestre del 2015*. Asunción, Paraguay: BCP.
- CEPAL, Álvarez, M. y Durán-Lima, J. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: Mediciones de posición y dinamismo comercial*. Recuperado de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/02281.pdf>
- Cafiero, J. (2005). Modelos gravitacionales para el análisis del comercio exterior. *Revista del CEI, Comercio Exterior e Integración*, (4), 77–89. Recuperado de <http://cei.mrecic.gov.ar/userfiles/4%20modelos%20gravitacionales%20para%20el%20analisis%20del%20comercio.pdf>
- Embajada de los Estados Unidos en Paraguay. (2017, 24 de octubre). *Sistema Generalizado de Preferencias (SGP): funcionamiento y beneficios para exportadores paraguayos*. Recuperado de <https://py.usembassy.gov/es/el-sis->

tema-generalizado-de-preferencias-sgp-funcionamiento-y-beneficios-para-los-exportadores-paraguayos/

- Jacobo, A. (2010). Una estimación de una ecuación gravitacional para los flujos bilaterales de manufacturas Mercosur - Unión Europea. *Economía Aplicada*, 14(1), 67-79.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (2006). *Economía Internacional* (Quinta edición). Madrid: Pearson Education, S. A.
- Martínez Zarzoso, I., y Balaguer Franch, M. J. (2000). Análisis de los flujos comerciales Unión Europea-Mercosur. *ICE, Revista De Economía*, 1(788).
- Mendoza, R. E. y Nieves Verdezoto, S. (2007). *Análisis del comercio bilateral por bloques usando un modelo gravitacional aumentado período 1980-2003*. (Tesis de grado). ESPOL, Guayaquil, Ecuador.
- Mora, F. y Cooney, J. (2007). *El Paraguay y Estados Unidos* (1.ª ed.). Asunción, Paraguay: Intercontinental, Editora.
- Nickson, A. (2014). *La Guerra Fría y el Paraguay* (Colección 60 años del Stronismo, vol. 2). Asunción, Paraguay: El Lector.
- Observatorio de Economía Internacional. (2016). *Informe de Comercio Exterior 2015-2016*. Recuperado de <http://www.cadep.org.py/uploads/2016/02/Informe-Especial-Comercio-Exterior-2015-ADAPTADO.pdf>
- Observatorio de Complejidad Económica. (2016). *Paraguay*. Recuperado de <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/pry/>
- Observatorio de Complejidad Económica. (2016). *United States*. Recuperado de <http://atlas.media.mit.edu/es/profile/country/usa/>
- Ozuna, R. (2015). *Impacto generado en la economía paraguaya, por la inclusión de las transacciones de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá en las cuentas nacionales y en la balanza de pagos. Período 1994 al 2010*. San Lorenzo, Paraguay: Universidad Nacional de Asunción.
- Sánchez-Ruiz, J. C. (2007). Aplicación del Índice de Ventajas Comparativas Reveladas (IVCR) al Comercio entre El Salvador y Estados Unidos. Boletín Económico Banco Central de Reserva de El Salvador, 5-23.
- Schwartz, P. (2001). *El Comercio Internacional en la historia del pensamiento económico*. Recuperado de <http://webs.ucm.es/info/iudem/2001-3.pdf>

## LA DOMESTICACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE VENEZUELA (2013-2017)

### *THE DOMESTICATION OF VENEZUELA'S FOREIGN POLICY (2013-2017)*

**Luis Maximiliano Barreto<sup>1</sup>**

ORCID: 0000-0002-2932-0046

#### RESUMEN

El objetivo de este artículo es estudiar la política exterior de Venezuela desde el inicio de la presidencia de Nicolás Maduro hasta la actualidad (2013-2017). Debido al acotado período temporal en consideración y su proximidad con el presente, el trabajo está guiado por una hipótesis preliminar que sostiene que dicha política sufrió un proceso de “domesticación”, esto es, una excesiva absorción de la crisis interna en el comportamiento externo del Estado. Al repasar los principales hechos de las relaciones entre Venezuela y sus interlocutores, las acciones se observan continuamente permeadas por la conflictividad doméstica. Esquemáticamente, se pasará revista de los lineamientos previstos en el programa de gobierno y, luego, se abordarán las vinculaciones con los principales actores. A la par de evaluar la validez de la hipótesis preliminar, repasar la propuesta de política exterior permitirá valorar si el accionar externo venezolano se ha mantenido cerca o lejos de ella.

**Palabras clave:** Política exterior; proceso de domesticación; crisis; conflicto; Venezuela; Nicolás Maduro

#### ABSTRACT

The aim of this paper is to study the foreign policy of Venezuela since the beginning of the presidency of Nicolás Maduro to the present day (2013-2017). Due to the limited time period under consideration and its proximity to the present, the article is guided by a preliminary hypothesis that holds that Venezuelan foreign policy underwent a process of “domestication”, that is, an excessive absorption of the internal crisis in behavior external of the State. In reviewing the main facts of the relations between Venezuela and its interlocutors, the actions observed are continuously permeated by domestic conflict. In the first place, we will review the guidelines in the government program and then, the linkages with the main actors will be addressed. In addition to assessing the validity of the preliminary hypothesis, reviewing the foreign policy proposal will allow to evaluate if the Venezuelan external action has remained close or far from said proposal.

**Keywords:** Foreign policy; domestication process; crisis; conflict; Venezuela; Nicolás Maduro

1 Profesor Asistente en la Facultad Teresa de Ávila, Pontificia Universidad Católica Argentina. Auxiliar docente en Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: [barretomaxi@hotmail.com](mailto:barretomaxi@hotmail.com)

Luis Maximiliano Barreto



## Introducción

En octubre del año 2012 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales para el período 2013-2019, donde Hugo Chávez triunfó frente al candidato de la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), Henrique Capriles. Era la cuarta vez que Chávez se sometía a las urnas para acceder al Palacio de Miraflores en el marco de un proceso político que lo tenía como líder indiscutido desde hacía 12 años. La ciudadanía, en esta ocasión, se mostró polarizada. Chávez obtuvo el 55.07 % de los votos contra el 44.31 % de su contrincante (Consejo Nacional Electoral, 2012). Su gobierno quedó trunco: falleció en marzo de 2013 y accedió a la presidencia interina el vicepresidente, Nicolás Maduro. Conforme a lo estipulado en la Constitución venezolana, el Consejo Nacional Electoral convocó nuevamente a elecciones para el mes de abril. La tendencia electoral se consolidó: Maduro, heredero político de Chávez, ganó por escaso margen (50.61 % a 49.12 %) (Consejo Nacional Electoral, 2013). Para algunos actores domésticos como internacionales, estos ajustados guarismos debilitaban en origen la legitimidad del nuevo presidente. Al desconocimiento de los resultados por parte de su oponente, Capriles, se sumaron los reclamos provenientes de España, Estados Unidos (EE. UU.), Francia y Paraguay<sup>2</sup>. El tiempo demostraría que estos reclamos iniciales fueron solo el comienzo y que, cada vez más, la conflictividad interna impregnaría las iniciativas, acciones y respuestas de la política exterior (PE) venezolana. A lo largo de este artículo, a través de una metodología cualitativa, se analizan fuentes primarias<sup>3</sup> y secundarias<sup>4</sup> relacionadas con los hitos principales que han nutrido el accionar externo de Venezuela en el período 2013-2017 —en su mayoría citados en el anexo— en pos de identificar a la conflictividad interna como tema recurrente. En el apartado siguiente, se pasa revista de los lineamientos programáticos de la PE previstos para la gestión de Maduro, los cuales, deben ser puestos *vis à vis* con las secciones sucesivas a efectos de evaluar en qué medida los mismos han podido alcanzarse.

2 Cabe destacar que esta legitimidad “débil” no remitía solamente al pequeño margen de votos que separaba a Maduro del candidato del MUD, sino también a la particular apreciación que diferentes actores tenían del proceso político chavista. En Argentina, Mauricio Macri ganó el balotaje 2015 por tan solo 2.68 % de los votos; peor aún, en 2016 en Perú, Pedro Pablo Kuczynski ganó por el 0.24 % de los votos; en Ecuador en 2017, Lenin Moreno ganó por una diferencia del 2.32 % de los votos y en Brasil se produjo una transición presidencial a través del juicio político a Dilma Rousseff (2016), sin embargo, no se presentaron objeciones similares.

3 Normativa, documentos oficiales de diversas instituciones y declaraciones de actores destacados.

4 Artículos de prensa, trabajos académicos y sitios web.

## Una política exterior preconfigurada

En el plano de las directrices políticas, Maduro tenía un plan configurado de ante mano. El “Programa de la Patria” (PP), propuesta de gestión difundida por Chávez en la campaña presidencial 2012, fue convertido en ley bajo el nombre de “Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019”<sup>5</sup>(SPSDES), en diciembre de 2013, bajo la presidencia de Maduro. Más allá de que dicha ley aportó muchos detalles y especificaciones al PP<sup>6</sup>, se estructuró en torno a los 5 grandes objetivos ya presentes en la propuesta de Chávez. Es dable mencionar que, al contrario del reducido espacio que suelen tener las consideraciones de política exterior e internacional en las propuestas de campaña, aquí ocupaban un lugar destacado: 3 de los 5 objetivos articuladores se vinculaban explícita y estrechamente con el plano internacional.

El primero de ellos se denominaba como “La Independencia” y se asentaba sobre el supuesto de haber alcanzado, en la primera década del siglo XXI, la independencia nacional. A partir de entonces, se requería consolidarla, expandirla y evitar el ascenso del denominado “majunchismo”<sup>7</sup>, identificado como reproductor de las prácticas de sumisión colonial en base al ideario de Washington; ideario calificado como “imperialista” (PP, 2012, pp. 5-6). Evidentemente, la ley que recibió este objetivo fue redactada sin emplear el vocabulario del discurso chavista, pero conservó las mismas aspiraciones. En sus líneas, se observaba una visión ampliada de la idea de “patria” al asumir que ella es “América” (SPSDES, 2013, p. 4). En este sentido, la conquista de la independencia –como se dijo arriba: asumida como un objetivo ya logrado– se refería a un proceso político más extenso que el circunscripto al interior de las fronteras del Estado, esto es, al denominado “giro a la izquierda”<sup>8</sup>, el cual, por entonces mostraba signos de erosión. Implícitamente, se reconocía la importancia de un contexto regional favorable para el proyecto político venezolano. Aunque parezca una verdad de Perogrullo, un contexto regional afín no es necesariamente una exigencia para la viabilidad de los procesos políticos nacionales: piénsese en el caso de Cuba, por ejemplo. En estrecha relación se presentaba el tercer

5 Publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N.º 6.118 Extraordinario, 4 de diciembre de 2013. Tuvo como antecedente el denominado “Proyecto Nacional Simón Bolívar” o Primer Plan Socialista del Desarrollo Económico y Social de la Nación para el período 2007-2013.

6 En dicha ley, conservando los lineamientos generales para las políticas públicas, se añadieron programas y acciones concretos para alcanzar a los primeros.

7 Es una palabra acuñada por Chávez con múltiples usos peyorativos para referirse a la oposición política, a quienes asocia con la derecha del país.

8 El “giro a la izquierda” o la “marea rosa” fueron etiquetas con las cuales se buscó caracterizar al proceso político que tuvo lugar a inicios del siglo XXI en América Latina, donde accedieron al poder gobiernos que, si bien con especificidades, se mostraban contrarios al modelo neoliberal promovido por el Consenso de Washington en la década de los noventa.

objetivo. Titulado como “Venezuela: País Potencia”, se estructuraba sobre la necesidad de afianzar los lazos con América Latina y el Caribe. En este plano, los esquemas: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), PETROCARIBE, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) aparecían como instancias clave para garantizar una zona de paz regional (PP, 2012, p., 9). Integrando ambos objetivos, la mentada “zona de paz regional” se realizaría a instancias de un escenario regional que sea benevolente al proyecto venezolano. Por último, el cuarto objetivo tenía la aspiración de contribuir a la configuración de un mundo “pluripolar” y “multicéntrico” donde, la “unipolaridad estadounidense”, representaba el modelo opuesto (PP, 2012, p., 10).

Aunque este sucinto repaso de los lineamientos programáticos es un ejercicio del plano de las ideas, aporta al entendimiento de la cosmovisión que guiaba a Chávez y de la cual Maduro era su heredero.

Los primeros meses de gobierno de Maduro presentaron un fuerte activismo en el plano internacional en pos de contribuir a afianzar su autoridad, como se dijo, cuestionada por la oposición política y algunos actores internacionales. Horas antes de la juramentación, la UNASUR convocó a una cumbre extraordinaria en Lima para analizar particularmente la situación venezolana –desconocimiento interno al gobierno electo– y dio inicio un breve período de “luna de miel” que se materializó en diversos encuentros de alto nivel. En el mes de junio, Maduro se entrevistó con el Papa Francisco; y tuvo especial interés el encuentro entre el Canciller venezolano Elías Jaua y el Secretario de Estado de EE. UU., John Kerry, en el marco del 43° inicio de sesiones de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este fue un hecho auspicioso si se piensa que ambos países retiraron sus respectivos embajadores en 2010 y que las relaciones bilaterales estaban tensionadas<sup>9</sup>. En julio, Venezuela asumió la presidencia del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) –pese a las objeciones de Paraguay– y tuvo lugar la cumbre con el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos.

9 Obama revocó la visa al Embajador venezolano en EE. UU., Bernardo Álvarez, como represalia a la negativa del gobierno de Chávez en aceptar a Larry Palmer como embajador designado (Colmenares, 2018, p. 15)

## “Relaciones de cuarta generación” con Estados Unidos

En el ámbito de los estudios militares estadounidenses<sup>10</sup> se emplea la idea de “guerra de cuarta generación” para abarcar diversas modalidades que puede asumir la guerra a través de la utilización de estrategias no convencionales de combate. El resultado es la constitución de un campo de batalla *sui generis*, a menudo, sin ejércitos regulares, y multidimensional: el conflicto se da en los planos político, económico, comunicacional, entre otros. Particularmente, uno de los modos que puede asumir el conflicto, es lo que se conoce como “guerra asimétrica”, la cual está dada por la existencia de un actor con recursos de poder muy superiores a los de su oponente y donde, ambos actores –con independencia del “*stock de poder*”–, se ven obligados a planificar y ejecutar estrategias novedosas ya que la utilización regular del instrumento militar no resulta efectiva. Retomando el sentido “estratégico” que implica para cada uno de los bandos la noción de asimetría citada (y no solo la mera diferencia material; lo cual tendría poca fuerza explicativa ya que las relaciones sin asimetría resultan extrañas), las relaciones bilaterales entre Caracas y Washington pueden ser descritas en el período bajo estudio como “relaciones asimétricas” o de cuarta generación<sup>11</sup>. El abismal diferencial de poder entre ambos países, entre los años 2013-2017 no se ha traducido en la imposición de la voluntad de EE. UU., la cual se ha visto muchas veces obstaculizada o definitivamente neutralizada.

Ahora bien, aunque el encuentro Jaua-Kerry sonaba esperanzador, el signo que adquirirían las vinculaciones de Venezuela con EE. UU. era, prácticamente, una profecía autocumplida. El PP lo explicitaba de ante mano. El 60 % de los objetivos del plan de gobierno no eran compatibles con el ideario de Washington. Tanto la independencia venezolana y regional como las aspiraciones para con la estructura internacional no podrían concretarse sin objetar a la Casa Blanca. En septiembre de 2013, se inauguraron oficialmente las relaciones conflictivas, tras la aplicación de una medida de reciprocidad por parte del Departamento de Estado de EE. UU., en respuesta a la expulsión de tres funcionarios de su embajada en Venezuela, acusados por Maduro de conspirar contra el gobierno. Sin embargo, la situación crítica se produjo a través de la Orden Ejecutiva 13692 en marzo de 2015, dictada por Barack Obama, donde se declaró emergencia nacional frente a la “unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States” representada por Caracas. Este decreto

10 Véase *El rostro cambiante de la guerra: hacia la cuarta generación*, William Lind *et al.*, (1989).

11 Nótese que no se emplea la idea de “guerra” para evitar confusiones con el concepto del campo militar y para describir, con mayor nitidez, relaciones tensionadas entre unidades estatales con –poder dispar– en múltiples planos, incluyendo el militar, aunque se excluya la posibilidad de un uso convencional del instrumento castrense.

se fundamentaba en la ley para la Defensa de Derechos Humanos en Venezuela, sancionada por el legislativo estadounidense en 2014, que habilitaba las sanciones a individuos –especialmente funcionarios– acusados de ser responsables de violaciones a los Derechos Humanos (DD. HH.) en Venezuela. En este contexto, es interesante poner de relieve una situación que se mantendrá a pesar de los progresivos cortocircuitos entre Caracas y Washington: la relación comercial petrolera. Para el año 2016, Venezuela continuaba siendo el tercer origen de las importaciones estadounidenses de crudo y este último el principal destino para Caracas (Faus, 2017).

Aunque en perspectiva, la llegada de Trump (noviembre de 2016) supuso una continuidad –y consolidación– de la conflictividad en las relaciones bilaterales debido a que las posiciones de ambos estados se han radicalizado, cabe destacar que tuvieron una brevísima luna de miel. Dado que Trump, durante la campaña, recurrió a un discurso que lo exponía como el candidato antiglobalización y anti-*establishment* (proteccionismo, nacionalismo, interpelación a las clases trabajadoras, crítica a los medios de comunicación, entre otros), es probable que los asesores de Maduro hayan visto allí una oportunidad estratégica para intentar modificar el contexto de las desavenencias entre ambos países (Colmenares, 2018, p. 18). En abril de 2017, se conoció de manos de la Comisión de Elecciones Federales (FEC, por su sigla en inglés) que la filial de PDVSA<sup>12</sup> en EE. UU. (*Citgo Petroleum Corporation*) aportó medio millón de dólares para la ceremonia de asunción de Trump, tal como figura en el *Report of Donations Accepted* (2017). Asimismo, una vez asumido Trump como presidente, la PE de Caracas asumió un carácter pragmático: “Aquellas proclamas incendiarias en las que Maduro acusaba al país del norte de ser una potencia imperial y querer aplastar los movimientos progresistas de Latinoamérica y el mundo, cambiaron por un discurso más conciliador y favorable” (Colmenares, 2018, pp. 18-19)<sup>13</sup>.

Sin embargo, una mera observación de lo que sería el gabinete de Trump, aportaba algunos indicios de que las relaciones no serían las mejores. Por ejemplo, en 2015 se conoció un documento titulado *Operación Venezuela Freedom-2*, que estaría basado en un plan elaborado por el general John Kelly, nombrado por Trump al frente del Departamento de Seguridad Nacional, cuyo antecedente era su exposición en marzo del mismo año ante la Comisión de Servicios Armados del Senado (Kelly, 2015); y que apuntaba una serie de recomendaciones en rechazo al gobierno de Caracas.

12 Petróleos de Venezuela S. A.

13 Se recomienda acceder al texto de Colmenares (2018) citado en este artículo, debido a que abunda en mayores detalles sobre el interés venezolano en mejorar las relaciones con EE. UU., en los albores de la administración Trump y el fracaso de esta empresa.

Dos hechos pusieron fin a la luna de miel (Colmenares, 2018, p. 20). Por un lado, “el 13 de febrero de 2017, cuando el gobierno estadounidense decidió imponer sanciones al vicepresidente de Venezuela Tareck El Aissami, al que acusaba de tener vínculos con el tráfico internacional de drogas” (Colmenares, 2018, p. 20). Por otro lado, y en coherencia con el estilo político de Trump, a través de Twitter cuando el presidente exigió la liberación del opositor Leopoldo López: “Venezuela should allow Leopoldo Lopez, a political prisoner & husband of @lilian-tintori (just met w/ @marcorubio) out of prison immediately” (Trump, 2017a).

Desde allí la tensión fue en ascenso. En el plano discursivo, tanto Trump como el vicepresidente, Michael Pence, se han aproximado al empleo de nociones como *rogue state* para referirse al gobierno de Maduro. Pence, en un encuentro con la presidenta de Chile, Michele Bachelet, manifestó: “Closer to home, here in our hemisphere, there is another rogue regime. And a tragedy of tyranny is playing out before our eyes in Venezuela” (Pence, 2017). Las sanciones impuestas a funcionarios venezolanos y a sus familiares días después, le dan cuerpo a esta idea ya que se asocian con las medidas que históricamente se han tomado ante situaciones similares (Trump, 2017b). Finalmente, la escalada ha adquirido una impronta tal que, de acuerdo a lo sostenido por Víctor Mijares (2018), “Venezuela ha entrado oficialmente en las líneas de tensión geoestratégicas de las tres mayores potencias actuales”. La nueva *National Security Strategy* (NSS) (NSS, 2017), en su sección para el “Hemisferio Occidental”, ha identificado a Venezuela como una amenaza no solo por su crisis interna, sino también por el respaldo que recibe de China y Rusia, actores reconocidos en dicho documento como retadores hegemónicos de EE. UU. (NSS, 2017, p. 51)<sup>14</sup>.

A pesar de todo lo dicho, el aumento de la conflictividad bilateral no se ha traducido en la inclinación de la balanza hacia uno u otro actor. Retomando las ideas planteadas al inicio de este apartado, con el ascenso de Trump, el carácter “asimétrico” de las relaciones se ha acentuado y, aunque parezca ficcional, Venezuela ha ejercido un “veto tácito” al empleo del poder bélico por parte de la Casa Blanca. Ello ha conducido a ambos actores a ejecutar estrategias atípicas, donde parecería que el Palacio de Miraflores ha usufructuado mejor la asimetría. En tal sentido, Trump no logró apoyos para una eventual “intervención militar”<sup>15</sup> y vio neutralizadas sus acciones en la OEA, tal como veremos en el

14 “El origen de esta riesgosa situación se remonta a la estrategia de política exterior y de seguridad de Hugo Chávez. El padre de la Revolución Bolivariana se planteó tempranamente como meta contribuir con un “mundo pluripolar” (sic). Venezuela se comportó asertiva y prolongadamente como un jugador geoestratégico, es decir, como un actor internacional capaz de modificar las condiciones del sistema internacional. Sin embargo, su verdadera naturaleza es la de un pivote geopolítico, o una unidad internacional cuya importancia no se deriva de su poder, sino de su localización y recursos naturales (ambos apreciados y explotables por los verdaderos jugadores geoestratégicos)” (Mijares, 2018).

15 Países y organismos como Chile, Colombia, Perú, OEA, MERCOSUR e, inclusive el MUD, se dis-

apartado siguiente. Si bien las sanciones económicas, como la prohibición para los ciudadanos estadounidenses de emitir o comprar deuda venezolana, tienen su efecto al limitar, por ejemplo, la captación de divisas por parte de Maduro; podrían encontrar un límite generado por la asimetría de poder. En esta línea opina David Smilde en *The New York Times*:

(...) Estados Unidos y sus aliados deben evitar la tentación de ampliar el espectro de las sanciones. Ensanchar las sanciones económicas para incluir, por ejemplo, un embargo petrolero haría más daño a la población, que apenas se sostiene. Y esa ampliación de sanciones enfocadas, que buscan causar una división entre los sancionados y los no sancionados, anularía el efecto: si casi todos están sancionados, más bien consolidará la unidad del gobierno de Maduro. (Smilde, 2018)

Asimismo, cabe mencionar que otro elemento que ha limitado a favor de Caracas las sanciones vociferadas por Trump, es la ya mencionada interdependencia petrolera, no solo en términos comerciales. Así, a mediados de 2017, la petrolera venezolana *Citgo* logró quedar exenta del conjunto de sanciones impuestas por Trump —con motivo de la convocatoria a una Asamblea Constituyente por parte de Maduro— debido a la participación de la *Citgo* en la economía de EE. UU. a través de tres refinerías y casi seis mil estaciones de servicio. Por otro lado, la interdependencia hidrocarburífera no solo se divisó en esta firma: también las refinerías de petróleo a lo largo de la costa del golfo estadounidense que procesan crudo venezolano y representan casi el 10 % de las importaciones estadounidenses, alertaron sobre los efectos negativos de aplicar determinadas sanciones: “Bloquear las importaciones podría causar un gran daño a esta industria y cargar a los contribuyentes estadounidenses con el costo” (Gardner, 2017). En el mes de agosto de 2017, pese a que las sanciones en cierta medida comenzaron a afectar a la *Citgo* al impedir la transferencia de sus dividendos hacia Caracas, el comercio no fue prohibido (Lawder y Ulmer, 2017). En este marco, tal como lo expresa Dallen (2017) “la gente puede sorprenderse al saber que EE.UU. ha estado financiando a la administración de Maduro”.

## Relaciones con actores e instituciones regionales y continentales

Como se sabe, la apreciación de Chávez sobre la OEA no había sido la mejor. Su opinión estaba impregnada por consideraciones clásicas del período de guerra

---

tanciaron de los dichos de Trump sobre una posible intervención militar (Oliphant y Buitrago, 2017).

fría, muy similares a la postura históricamente sostenida por Cuba<sup>16</sup>. El gobierno de Miraflores del período bajo estudio, mantuvo esta lectura y decidió, en marzo de 2017, iniciar el proceso de “autoexclusión” del organismo. Aunque es cierto que, como veremos en seguida, la OEA ha sido el espacio continental que más altercados políticos-discursivos ha tenido contra Venezuela, la visión en clave de “guerra fría” no resulta adecuada en sentido estricto ya que EE. UU. ha encontrado obstáculos para extender, a la gran mayoría de los estados, su perspectiva. Por otro lado, aquellos esquemas más amigables para el proceso venezolano (ALBA, UNASUR), aunque han servido para amortiguar las fricciones regionales, no se han presentado como instancias efectivas de respaldo. El propio MERCOSUR que, para el inicio de la administración Maduro, era caracterizable como un esquema no hostil para Caracas, con el paso de los años se fue convirtiendo en un lugar discrepante. Al inicio del gobierno, Argentina, Brasil y Uruguay con Cristina Fernández, Dilma Rousseff y José Mujica, respectivamente, condujeron el bloque como aliados del Palacio de Miraflores. Las transiciones presidenciales, fundamentalmente, en Argentina (2015) y Brasil (2016) comenzaron a torcer dicha posición. En el caso de Argentina es ilustrativa la posición de ambigüedad que, desde el inicio de la gestión Macri, asumió el posicionamiento de Buenos Aires respecto a Caracas (hasta mayo de 2017). Dada la carrera política hacia la Secretaría General de las Naciones Unidas de la entonces Canciller argentina Susana Malcorra, la crítica hacia Maduro fue en gran parte discursiva. Venezuela ocupaba el asiento no permanente en el Consejo de Seguridad, por lo cual, era un voto que Malcorra necesitaba. En el seno de la OEA la posición argentina se atenuó y no apoyó la activación de la Carta Democrática Interamericana (CDI), tal como lo demandaba la oposición política venezolana a Maduro (Allup, 2016).

La ola de protestas de enero y febrero de 2014 –con un terrible saldo de muertos y heridos– puede considerarse como el primer *test case* del accionar del sistema de instituciones en el nivel regional y continental frente a Venezuela. En términos generales, salvo el caso del MERCOSUR, el comportamiento observado será similar a lo largo de los años. Retomando lo dicho, aunque la OEA se presentaba para Caracas como una instancia poco amistosa (Chávez había sido un fervoroso promotor de la CELAC, como espacio sin la presencia de EE. UU. y Canadá), en esta primera prueba, la diplomacia de Maduro fue efectiva. El bloque quedó neutralizado. La declaración 51 (1957/14) del Consejo Permanente y las reservas de Panamá y EE. UU. ante la mera actitud declarativa del organismo

16 Por ejemplo, ya en agosto de 1960, en el discurso pronunciado en el acto de clausura del Primer Congreso Latinoamericano de Juventudes, Fidel Castro comentaba: “¿Y qué quieren los yanquis? ¿Quieren decir que nosotros desacatamos la OEA? Pues si quieren decirlo, magnífico, que digan lo que nosotros decimos: que tienen la OEA como un instrumento para impedir revoluciones en América” (Castro, 1960).

lo ejemplifican. El sistema de alianzas venezolanas constituido por los países miembros de ALBA y La Comunidad del Caribe (CARICOM) fue decisivo. CELAC, UNASUR y MERCOSUR, se comportaron prácticamente de la misma manera con laxos llamados al diálogo, aunque, UNASUR dispuso la creación de una comisión de cancilleres para apoyar y asesorar el diálogo político.

La alianza con los países del ALBA y CARICOM se había visto fortalecida en el período de gobierno de Chávez sobre la base de la diplomacia petrolera, propia de la coyuntura de los elevados precios internacionales del petróleo. El PP, jerarquizaba a estos bloques, sin embargo, en un contexto de depreciación de los precios de los hidrocarburos, perdurar el lazo era un desafío para Maduro<sup>17</sup>. La tendencia a la baja de aquellos precios, ilustrada por el gráfico a continuación, se tradujo en un significativo descenso de las divisas con las cuales el gobierno venía sosteniendo su activa PE.

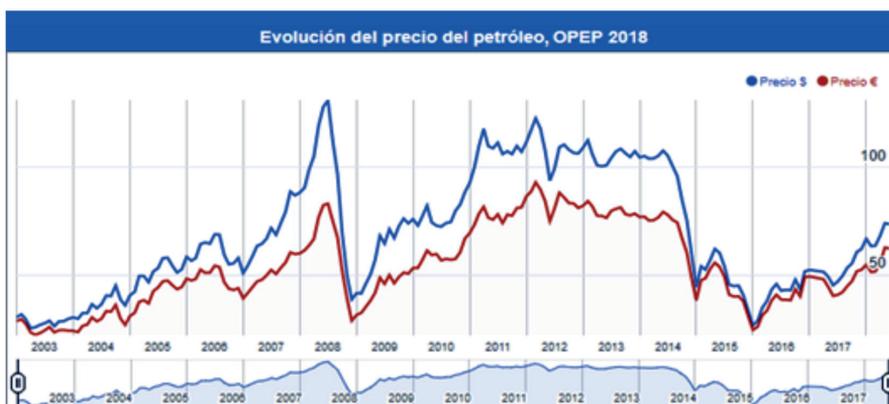


Figura 1. Evolución precios internacionales del petróleo (2003-2013).

Fuente: "Precio del petróleo 2018"

Si se observa el gráfico hacia el presente, nuevamente el precio del petróleo muestra una tendencia al alza; lo que es una buena noticia para el gobierno en el sentido mencionado arriba: acceso a divisas. Miranda Delgado (2016, p. 334) plantea una tesis en este sentido: "el nivel de activismo de la política exterior de Venezuela depende del mercado petrolero y, especialmente, de los precios internacionales dictados por este mercado, es decir, a mayores precios del petróleo mayor activismo de la política exterior de Venezuela, y viceversa".

17 En este contexto, Venezuela jugó su carta proponiendo reducir la producción petrolera para defender los precios. Véase: *BBC, febrero 2016*. Disponible en: [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160216\\_economia\\_paises\\_productores\\_petroleo\\_pueden\\_subir\\_precios\\_if](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/02/160216_economia_paises_productores_petroleo_pueden_subir_precios_if)

Efectivamente, ante la caída de los precios internacionales del petróleo los acuerdos de cooperación petrolera con países del Caribe y Centroamérica se vieron afectados. El caso de Cuba es representativo: a la paralización de los proyectos de construcción de instalaciones petroquímicas, se sumaron restricciones al propio suministro de petróleo –que a su vez era subsidiado– (Martín, 2016). De recibir 100 000 barriles de crudo a finales del 2013 bajo esa iniciativa, en 2015 pasó a recibir apenas unos 35 000 (Romero, 2017). No obstante, para algunos analistas, es esperable que Miraflores se esfuerce en mantener PETROCARIBE pese a las pérdidas, ya que el bloque se creó por razones políticas, como herramienta efectiva de influencia para las naciones caribeñas, principalmente (Romero, 2017). En términos políticos, a pesar de que el hecho se ha extendido a otros países integrantes de PETROCARIBE, el respaldo político hacia Caracas no se ha perdido<sup>18</sup>. Ello es lo que ha ocurrido en el seno de la OEA. Los países caribeños han apoyado el principio de no intervención esgrimido por Maduro.

En relación con PETROCARIBE, hay que destacar que México ha empezado a diseñar un plan para reemplazar el programa venezolano de petróleo, mediante una propuesta propia de crudo y productos petroleros de bajo costo a los clientes de aquel esquema en el Caribe y Centroamérica. Un plan que, según se dice, parece contar con el beneplácito y el estímulo del gobierno de EE. UU. (Stargardter, 2017)

Hacia mediados de 2016, la situación al interior de la OEA empeoró como reflejo de la crisis doméstica venezolana en ascenso. A inicios de ese año, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) declaró en desacato a la Asamblea Nacional (AN) –de extracción mayoritariamente opositora– por hacer jurar a tres diputados del Estado de Amazonas que, en su entendimiento, no estaban habilitados. En mayo, el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, presentó ante el Consejo Permanente un extenso y duro informe contra Venezuela (Almagro, 2016), que evidenciaba su postura de manera muy clara. En la acostumbrada cita de la Asamblea General en el mes de junio, se vaticinaba que el fantasma (activación) de la CDI rondaría, motivado más por el empeño de Almagro que por el grueso de los Estados miembros. Por su parte, la posición de Venezuela era encauzar un diálogo en los términos propuestos por UNASUR, con el liderazgo de los ex-presidentes: José Luis Rodríguez Zapatero (España), Martín Torrijos (Panamá) y Leonel Fernández (República Dominicana).

<sup>18</sup> Ver más adelante que, independientemente del apoyo político otorgado al gobierno de Maduro en la crisis institucional, los países caribeños no se han comportado del mismo modo en la disputa con Guyana.

El período 2017 de la Asamblea General fue casi idéntico. Almagro fracasó en marzo en su empresa de activar la CDI, a la par que la conflictividad al interior de Venezuela no dejó de aumentar. El TSJ asumió las competencias de la propia AN (marzo), la cual, días atrás había solicitado la aplicación de la mencionada CDI y la suspensión del país en la OEA. En abril, el TSJ devolvió el poder a la AN, sin embargo, en junio el equilibrio de cristal se rompió. El gobierno de Maduro convocó a una Asamblea Constituyente, que fundaría un nuevo orden. La decisión debilitó los apoyos internacionales con que contaba el gobierno. Por ejemplo, puso fin a la situación de no intervención del MERCOSUR. Uruguay que venía siendo el contrapeso a favor de Maduro, no fue capaz de soportar las presiones de Argentina, Brasil y Paraguay. Venezuela fue suspendida del bloque por unanimidad a causa de una “ruptura del orden democrático” tal como reza la decisión del 5 de agosto de 2017<sup>19</sup> y de conformidad con el segundo párrafo del artículo 5.º del Protocolo de Ushuaia, sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, suscrito el 24 de julio de 1998. Cabe destacar que, desde entonces, Uruguay ha mantenido cierta distancia relativa del gobierno de Maduro, aunque en ocasiones muestra posiciones –al menos simbólicas– de solidaridad con Caracas. Montevideo se opuso a la conformación del “Grupo de Lima” –mencionado luego– y mostró su rechazo al intento de atentado contra Maduro de agosto de 2018. De todas maneras, la convocatoria a una Asamblea Constituyente terminó por aislar a Maduro en la subregión latinoamericana ya que solo conservó el apoyo de Bolivia –el respaldo de Ecuador se había perdido con la llegada de la administración de Lenin Moreno (Oliva, 2017, p. 2). Ante la parálisis de la OEA, se conformó en agosto el “Grupo de Lima”, instancia *ad hoc* nacida de la “Declaración de Lima” y con un posicionamiento crítico hacia el gobierno venezolano. Lima –casi haciendo honor al nombre del grupo– ha elevado su oposición discursiva hacia Caracas: es su rechazo de recibir a la delegación venezolana en territorio peruano, sede de la VIII Cumbre de las Américas, un ejemplo de esta conducta. Claramente, en ocasión de las elecciones presidenciales que consagraron nuevamente como presidente a Maduro, en mayo de 2018, el “Grupo de Lima” desconoció los resultados.

## Relaciones con actores europeos

En el otro lado del océano Atlántico, la convocatoria a la Constituyente fue el motivo propicio para que las posiciones más duras al interior de la Unión Europea (UE) encontraran asidero. Hasta la fecha, aunque el bloque había ejercido presión política por la liberación de los presos políticos, el respeto al calendario

19 Venezuela ya había sido suspendida en el ejercicio de sus derechos como Estado parte del MERCOSUR anteriormente, en diciembre de 2016, en virtud del incumplimiento de compromisos asumidos en su Protocolo de Adhesión.

electoral y a la Asamblea Nacional y la apertura de un canal humanitario; la representante de la UE para la Política Exterior, Federica Mogherini, también había respaldado el diálogo iniciado entre el gobierno de Maduro y la oposición a fines de 2016. A instancias del Vaticano, en octubre de 2016, se emprendió una mesa de diálogo que encontraba sus antecedentes en las iniciativas de UNASUR de 2014, 2015 y mayo de 2016 (delegación de cancilleres y diálogo encabezado por tres expresidentes, respectivamente), pero que terminó fracasando pocos meses después.

Para junio de 2017, el clima de animosidad que se vivía en el plano doméstico venezolano, comenzó a reflejarse en la UE. Se rechazó de lleno la convocatoria a una Constituyente, y se emprendió el camino de las sanciones: embargo de armas y materiales utilizables en actividades de represión interna; inmovilización de activos y la prohibición a determinados funcionarios para viajar (Consejo Europeo, 2017). Este fue el contexto propicio en el que la posición del gobierno español contra Caracas tomó impulso. Cabe destacar que aquel país, desde el primer día de gestión de Maduro había entrado en contradicción con Venezuela. Para enero de 2018, ambos Estados habían expulsado sus respectivos embajadores. Hacia mayo del mismo año, la situación empeoró a raíz de las elecciones presidenciales ya mencionadas en Venezuela, donde el –ahora destituido– presidente del gobierno español, Mariano Rajoy, encabezó el rechazo en el nivel europeo hacia las elecciones.

## Relaciones con China y Rusia

China y Rusia aparecían implícitamente mencionados en el PP, en la aspiración de contribuir a la configuración de un mundo “pluripolar” y “multicéntrico”. Ambos países habían tenido un papel protagónico en la primera década del 2000, liderando el *the rise of the rest*. Sin embargo, la administración de Nicolás Maduro inició en otro contexto. El proceso de ascenso de los poderes emergentes estaba menguado y, peor aún, Venezuela estaba inmersa en una crisis fenomenal. En este sentido, China y Rusia antes que aliados en la construcción de un nuevo orden, pasaron a constituir un sostén fundamental para Caracas.

En términos políticos-discursivos, Rusia se ha manifestado menos cautelosa que China al momento de dar a conocer su postura sobre la situación venezolana. Frente a la objeción internacional que se generó en torno a la convocatoria de una Convención Constituyente (2017), Moscú se mostró favorable e instó a la comunidad internacional a abandonar aquella posición, caracterizada como “destructiva”. Sin embargo, es interesante destacar que la cautela de China, ha devenido en un apoyo material más generoso que el ruso; lo

que, en consecuencia, le ha otorgado a Pekín más influencia sobre el Palacio de Miraflores. China tiene dinero para prestar, y controla instrumentos financieros, proyectos de obras y flujos de bienes importantes para la supervivencia del gobierno (Ellis, 2017, p. 2). En términos materiales, aunque el apoyo ruso ha sido menor, no deja de ser relevante. En este caso, el respaldo se ha concentrado principalmente en el rubro de la venta de armamento, ejercicios militares e inversiones en el sector petrolero (2017, p. 8). La vinculación en estas áreas, usualmente identificadas como sectores estratégicos, ha contribuido a potenciar el carácter “bipolar” del comportamiento ruso en Venezuela. Recreando el clima de “guerra fría”, la proyección militar rusa en Venezuela suele ser vista como una provocación para EE. UU. Precisamente, esta ha sido la clave en la que Washington se ha planteado la presencia de Moscú en el área:

Russia continues its failed politics of the Cold War by bolstering its radical Cuban allies as Cuba continues to repress its citizens. Both China and Russia support the dictatorship in Venezuela and are seeking to expand military linkages and arms sales across the region. The hemisphere's democratic states have a shared interest in confronting threats to their sovereignty. (SSN, 2017, p. 51)

En relación con la citada *Citgo*, es interesante ilustrar la situación de triangulación y temor “bipolar” que se produjo en este período. Recientemente, la petrolera rusa Rosneft otorgó un préstamo a la *Citgo* que podría entregarle a Rusia el control del 19 % de las refinerías en EE. UU., dado que se empleó como garantía del empréstito al 49.9 % de las acciones de la empresa. La crisis económica en Venezuela podría llevar a la *Citgo* a incumplir su deuda, y ello colocaría a Rosneft en condiciones de controlar tres de las refinerías más grandes y sofisticadas de EE. UU., además de tres grandes oleoductos, y docenas de terminales de combustibles (Brito, 2017). Sin dudas, la aproximación de Rusia a Venezuela en estos temas es un efecto colateral de las sanciones petroleras estadounidenses que obligan a Venezuela a acercarse a otros actores. Particularmente, Rusia ha aprovechado la crisis generalizada para comprar activos petroleros venezolanos, de alto valor (estratégico) a largo plazo.

## Relaciones con el exterior cercano

Finalmente, mención especial merecen los países emplazados en lo que la geopolítica venezolana denomina como los “frentes geopolíticos venezolanos”. Tal como puede verse en el mapa, incumbe a países que comparten una frontera común, y a los cuales la proximidad territorial los hace “geográficamente

solidarios” entre sí. En este caso, corresponde a países que difícilmente pueden permanecer indiferentes ante la crisis venezolana.

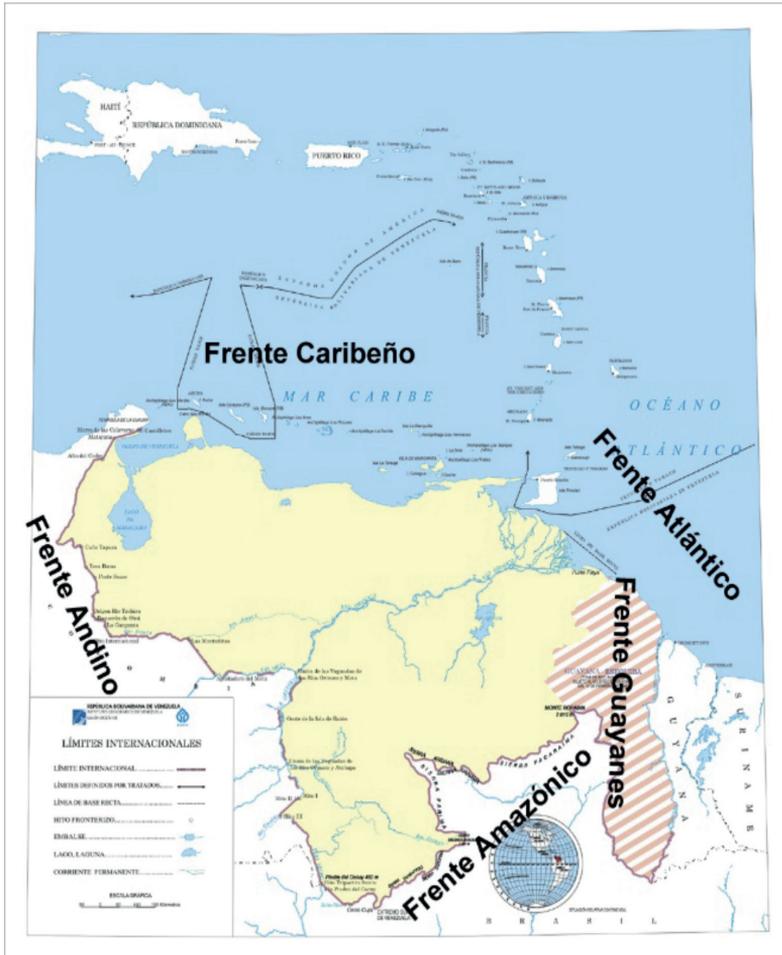


Figura 2. Frentes geopolíticos venezolanos.

Fuente: Instituto Geográfico de Venezuela “Simón Bolívar”, 2018.

En relación con el frente andino, cabe destacar el aspecto conflictivo que han adquirido –nuevamente<sup>20</sup>– las relaciones bilaterales desde la llegada de Maduro. Colombia es el principal país afectado por el proceso migratorio generado

20 Bajo la presidencia del colombiano, Juan Manuel Santos, se restablecieron las relaciones diplomáticas, obstruidas en el año 2010, mientras gobernaba Álvaro Uribe.

por la crisis venezolana. Se calcula que, para fines de 2017, residían con visas de extranjería debidamente expedidas, alrededor de 50 000 venezolanos, y otros 70 000 con visas válidas de tres meses. Asimismo, se estipula que más de 160 000 que en algún momento tuvieron esa visa temporal, se encuentran viviendo en territorio colombiano ilegalmente. Por otro lado, de manera informal, serían al menos 140 000 los que han cruzado la larga frontera común (Leizaola, 2017, p. 2). Dada la complejidad de esta situación, en numerosas ocasiones las fronteras se han cerrado unilateralmente y se han generado momentos de máxima animosidad como, por ejemplo, en 2016 cuando Venezuela expulsó a 1000 colombianos (Bocanegra, 2015). Hechos similares se han registrado en el frente amazónico y caribeño (Brasil, Aruba, Curazao y Bonaire).

Por otro lado, desde el punto de vista estratégico, las relaciones se han tensionado por varios motivos. La tradicional cercanía de Bogotá con la Casa Blanca es vista con preocupación desde Caracas. Para el año 2018, se prevé que Colombia recibirá una ayuda de 251 millones de dólares. El 75 % correspondiente al programa de Seguridad y Paz, y poco más de 44 millones para programas de Democracia, Derechos Humanos y Gobernabilidad. En este plano, aunque Perú no forma parte de los aludidos frentes, el último tiempo ha representado para Venezuela una preocupación similar dado que se encuentra entre los principales receptores de asistencia militar por parte de EE. UU. La asistencia para 2018 será de 49 millones de dólares, siendo 48 millones los destinados a Seguridad y Paz. Este proyecto comprende la lucha contra el narcotráfico en una zona que no ha sido enteramente controlada por el Estado peruano y con remanentes de la guerrilla de Sendero Luminoso que, junto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, son consideradas por el Comando Sur de EE. UU. como fuente potencial de terrorismo. Todo ello, en un contexto en el que se ha incrementado la instalación de bases militares en la selva peruana y donde la animosidad entre Maduro con el nuevo presidente del Perú –ahora fuera del cargo por su renuncia–, ha sido una nota distintiva (García Fernández, 2018).

En el mismo ámbito, la aspiración colombiana a profundizar la cooperación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha generado roces similares. En 2013, se firmó un fallado acuerdo con aquella organización que luego fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional colombiana en 2015. Los rumores traen consigo la posibilidad de renegociar dichos acuerdos: la incorporación colombiana a la OTAN, en mayo de 2018, como “socio global” va en esa dirección.

Por último, en el frente guayanés, la relación con Guyana suma un condimento tradicional a las relaciones bilaterales: ambos países comparten una disputa territorial por el Territorio del Esequibo o Región del Esequibo, espacio ac-

tualmente administrado por Guyana y reclamado por Venezuela. Aunque la problemática tiene larga data, una serie de hechos han alimentado la tensión bilateral a partir de 2013, adquiriendo rasgos que no se habían observado en todo el período chavista.

El 2013 fue un periodo en el que Caracas y Georgetown parecieron comprometerse con la búsqueda de una solución a la disputa. El espacio marítimo proyectado por el territorio del Esequibo, era un buen lugar para emprender el camino, dado que las actividades pesqueras causaban el grueso de los altercados. En efecto, se acordaron explorar mecanismos para la delimitación marítima y debido al breve plazo que se establecía para el inicio de los trabajos técnicos, todo indicaba que en un período razonable se podría saldar las diferencias. Sin embargo, el acuerdo quedó en el papel.

Por su parte, Venezuela asumió una conducta dilatoria mientras que Guyana prosiguió con una política de hechos consumados: reactivó su solicitud en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para ampliar la plataforma continental de 200 a 350 millas, firmó acuerdos con transnacionales petroleras de concesión y exploración hidrocarburífera, incluso, declaró la posibilidad de construir una represa junto a Brasil en esta misma zona. En mayo de 2015, la problemática se agudizó por el descubrimiento de petróleo. Solo entonces, Caracas tomó una actitud más activa. Maduro aprobó el decreto 1787 que creó las Zonas Operativas de Defensa Integral Marítima e Insular (ZODIMAIN) y que, para peor, estaba mal redactado ya que incluía coordenadas correspondientes no solo a la proyección marítima del territorio Esequibo, sino a la de Georgetown y parte de Surinam, donde Venezuela nunca ha tenido aspiraciones territoriales. Si bien una semana después el decreto fue sustituido por el 1859, el vínculo prosiguió tensionado. A la vez, la Canciller venezolana había emprendido una gira por el Caribe en pos de difundir la posición del gobierno, cuya estrategia diplomática fue criticada por centrarse en acusar a Guyana de tener una “agenda oculta” con las empresas transnacionales y de crear una división y desestabilización regional (Romero, 2015). A diferencia de lo ocurrido en el seno de la OEA, en esta cuestión, la comunidad caribeña apoyó a Guyana, llegando a solicitar a Maduro la revisión del decreto que creaba las ZODIMAIN.

Finalmente, conforme a lo estipulado en el Acuerdo de Ginebra de 1966<sup>21</sup>, el Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, antes de finalizar su mandato, emitió un comunicado que informaba que el proceso de buenos oficios –elegido desde fines de los 80 como método para intentar resolver la disputa– continuaría por un último año hasta el final de 2017. Asimismo, advirtió que, de no

21 Tratado en el cual se enmarcan desde 1966 los intentos de resolución del conflicto.

existir un avance significativo para llegar a un acuerdo total, se recurriría a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) como método, a menos que los gobiernos conjuntamente se opusieran. Efectivamente, a fines del año 2017, el nuevo Secretario General, Antonio Guterres, informó su decisión de someter la disputa a la CIJ, al vencer el plazo y no haber avances significativos. La comunicación fue condenada por Caracas.

## Conclusiones

Advirtiendo que este trabajo es un acercamiento preliminar y que no pretende ser exhaustivo, los hitos narrados son un insumo para sostener la hipótesis de la domesticación de la PE venezolana. Si bien, toda PE está permeada por factores provenientes del plano interno –incluso hay autores que definen a dicha política como una herramienta puntual para resolver problemáticas de ese orden–, la especificidad del caso remite a que la crisis interna es la fuente que aporta el grueso de los incentivos que nutren las acciones exteriores del país. Asimismo, esta situación se replica en el plano reactivo, pues Caracas debe emitir respuestas a demandas del exterior motivadas, en su mayoría, por la conflictividad doméstica. Así, las iniciativas ALBA y PETROCARIBE, que otrora fueron ejemplos del activismo internacional de Venezuela y del liderazgo en la subregión andina y caribeña; ahora se dirigen a apuntalar al gobierno en su disputa política con los sectores de la oposición. Del mismo modo, las expulsiones del personal de las embajadas o la salida del país de la OEA, son respuestas a demandas de actores internacionales impregnadas por el conflicto interno. Por añadidura, la domesticación de la PE se ha vuelto de tal envergadura que, asuntos de larga data como la controversia por el territorio Esequibo –en nada vinculados con la crisis doméstica actual–, también se han visto salpicados por ese factor. En este sentido, se manifiestan algunos críticos al gobierno al argumentar que, el desenlace actual del conflicto se debe a la poca atención que las autoridades han podido dedicar al mismo, dada la situación política, económica y social.

Por último, aunque los sucesos citados muestran el asedio que sufre el gobierno de Nicolás Maduro, en Venezuela parece reproducirse la idea de “un empate hegemónico”, que José Natanson (2017, p. 2) emplea para el caso latinoamericano. En los términos clásicos de Juan Carlos Portantiero, Natanson describe a la realidad regional como una situación en donde dos fuerzas en disputa tienen suficiente energía como para vetar los proyectos elaborados por la otra, pero donde ninguna logra reunir los recursos necesarios para asumir el liderazgo por sí sola. Si pensamos que, en el contexto de una crisis fenomenal<sup>22</sup>, el go-

22 Menciónese, por ejemplo, una caída acumulada del PIB del 32.5 % para el período 2013-2017; niveles de inflación altísimos (cerca de 1200 %); reservas internacionales que descienden a los rangos más

bierno ganó a fines de 2017 el 91 % de los municipios y obtuvo casi el 70 % de los votos; y que, en el ámbito externo, ni siquiera EE. UU., ha podido imponer su voluntad –la cual, de hecho, se ha visto muchas veces obstaculizada o definitivamente neutralizada–, quizás esta conjetura no sea del todo descabellada.

## Referencias

- Acuerdo para resolver la controversia sobre la frontera entre Venezuela y Guayana Británica, Secretaría de las Naciones Unidas* [Acuerdo de Ginebra], (1966). Disponible en: [https://es.wikisource.org/wiki/Acuerdo\\_de\\_Ginebra\\_de\\_1966](https://es.wikisource.org/wiki/Acuerdo_de_Ginebra_de_1966) (Consultado el 20 de junio de 2018).
- Allup, H. (2016). @hramosallup [Tweet de la cuenta verificada de Allup], (2016). Disponible en: <https://twitter.com/hramosallup/status/738144441618161664> (Consultado el 14 de junio de 2018)
- Almagro, L. *Organización de los Estados Americanos*. (2016). Disponible en: <http://www.oas.org/documents/spa/press/OSG-243.es.pdf> (Consultado el 14 de abril de 2018).
- Bloqueo de los activos y suspensión de la entrada a ciertas personas que contribuyen a la situación en Venezuela, Casa Blanca*, [Orden Ejecutiva 13692]. (2015). Disponible en: <http://cdn.eluniversal.com/2015/03/09/ordenejecutiva.pdf> (Consultado el 20 de junio de 2018).
- Bocanegra, N. (2015). “EEUU pide a Colombia y Venezuela resolver diplomáticamente crisis por cierre de frontera”, en *Reuters*. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKCN0QZ0QV20150830> (Consultado el 14 de junio de 2018).
- Brito, V. (2017) “Citgo contrata a firma de exjefe de campaña de Trump para evitar sanciones”, en *Diario Las Américas*. Disponible en <https://www.diariolasamericas.com/eeuu/citgo-contrata-firma-exjefe-campana-trump-evitar-sanciones-n4121316>
- Castro, F. (1960). “Discurso pronunciado por el Comandante Fidel Castro Ruz, en el acto de clausura del 1.º Congreso Latinoamericano de Juventudes”, en *Portal Cuba*. disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1960/esp/f060860e.html> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

---

bajos en los últimos 20 años (menos de 9800 millones de dólares) y escasez de toda clase de bienes y servicios esenciales (alimentos y medicinas) (Sutherland, 2017).

- Colmenares, A. (2018). “Las relaciones de Venezuela con Estados Unidos en la era de Trump”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18:1, pp. 17-24. Disponible en: <http://www.fal.itam.mx> (Consultado el 19 de junio de 2018).
- Consejo Europeo*. (2017). Disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/11/13/venezuela-eu-adopts-conclusions-and-targeted-sanctions> (Consultado el 20 de junio de 2018).
- Consejo Nacional Electoral*. (2012). Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2012/r/1/reg\\_000000.html](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2012/r/1/reg_000000.html) (Consultado el 9 de mayo de 2018).
- Consejo Nacional Electoral*. (2013). Disponible en: [http://www.cne.gob.ve/resultado\\_presidencial\\_2013/r/1/reg\\_000000.html](http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html) (Consultado el 9 de mayo de 2018).
- Dallen, R. (2017). “Una filial de PDVSA complica los planes de Trump en Venezuela”, en *El Cronista*. Disponible en: <https://www.cronista.com/financial-times/Una-filial-de-PDVSA-complica-los-planes-de-Trump-con-Venezuela-20170726-0049.html> (Consultado el 3 de septiembre de 2018).
- Ellis, R. (2017). “The Influence of Extra-Hemispheric Actors on the Crisis in Venezuela” [Testimonio], Foreign Affairs Committee, U. S. House of Representatives, Washington.
- Faus, J. (2017). “El millonario negocio petrolero de Venezuela con Estados Unidos escapa de las sanciones”, en *El País*. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2017/05/29/estados\\_unidos/1496017333\\_399364.html](https://elpais.com/internacional/2017/05/29/estados_unidos/1496017333_399364.html) (Consultado el 3 de septiembre de 2018).
- García Fernández, A. (2018). “FAA en América Latina: armas, capacitación y el cerco a Venezuela”, en *CELAG.ORG*. Disponible en: <http://www.celag.org/ffaa-america-latina-armas-capacitacion-cerco-venezuela/> (Consultado el 10 de marzo de 2018).
- Gardner, T. (2017). “Senadores EEUU piden a Trump que evite bloqueo a envíos de petróleo de Venezuela”, en *Reuters*. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/worldNews/idLTAKBN1AR031-OU5LW> (Consultado el 3 de septiembre de 2018).
- Instituto Geográfico de Venezuela “Simón Bolívar”*. (2018). Disponible en: <http://www.igvsb.gob.ve/>
- Kelly, J. (2015). *Posture Statement of General John F. Kelly, United States marine corps commander, United States Southern Command* [Declaración], Comisión Servicios Armados, Senado EE. UU. Disponible en: [http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/SOUTHCOM\\_POSTURE\\_STATEMENT\\_FINAL\\_2015.pdf](http://www.defenseinnovationmarketplace.mil/resources/SOUTHCOM_POSTURE_STATEMENT_FINAL_2015.pdf) (Consultado el 10 de junio de 2018).

- Lawder D. y Ulmer, A. (2017). “ Sanciones de Trump buscan frenar financiamiento a ‘dictadura’ en Venezuela”, en *Reuters*, 25 de agosto de 2017. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAKCN1B5222-OUHLT> (Consultado el 3 de septiembre de 2018).
- Leizaola Las Heras, T. (2017). “De Venezuela a Colombia. La emigración no se detiene”, en *Nueva Sociedad*, agosto 2017. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/de-venezuela-colombia/> (Consultado el 19 de junio de 2018).
- Lind, W. et al (1989). “El rostro cambiante de la guerra: hacia la cuarta generación”, en *Marine Corps Gazette*, pp.22-26. (Consultado el 11 de octubre de 2018).
- Martín, S. (2016). “Argelia ‘rescatará’ a Cuba ante la caída en el suministro de petróleo desde Venezuela”, en *Panam Post*. Disponible en: <https://es.panampost.com/sabrina-martin/2016/09/08/argelia-rescatara-a-cuba-ante-la-caida-en-el-suministro-de-petroleo-desde-venezuela/> (Consultado el 10 de mayo de 2018).
- Mijares, V. (2018). “Un riesgo innecesario: Venezuela en el juego de las grandes potencias”, en *Politika Revista del Centro de Estudios Políticos*. Disponible en: <https://politikaucab.net/2018/01/09/un-riesgo-innecesario-venezuela-en-el-juego-de-las-grandes-potencias/?platform=hootsuite> (Consultado el 18 de mayo de 2018)
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (2017). Disponible en [http://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE-02Bw/content/id/2824984](http://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE-02Bw/content/id/2824984) (Consultado el 20 de abril de 2018).
- Miranda Delgado, R. (2016). “Política exterior de Venezuela: el petróleo como variable estructuradora”, en *Analecta polit*, 6: 11. Medellín, Colombia.
- Natanson, J. (2017). “Empate hegemónico en América Latina”, en *Le Monde diplomatique*. Buenos Aires, junio-julio.
- National Security Strategy of the United States of America, Casa Blanca* [Documento]. (2017). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (Consultado el 10 de junio de 2018).
- Oliphant J. y Buitrago D. (2017). “Trump amenaza a Venezuela con intervención militar, Caracas dice que es un ‘acto de locura’”, en *Reuters*. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/topNews/idLTAKBN1AR2H6-OUHLT> (Consultado el 9 de mayo de 2018).
- Oliva, A. (2018). “Venezuela, más allá de todo”, en *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/venezuela-mas-alla/> (Consultado el 20 de junio de 2018).

- Pence, M. (2017). “Remarks by the Vice President and President Bachelet of Chile in a Joint Press Conference”, en *The White House*. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-president-bachelet-chile-joint-press-conference/> (Consultado el 17 de mayo de 2018).
- Precio del petróleo. *Datosmacro.com* [gráfico]. (2018). Disponible en: <https://www.datosmacro.com/materias-primas/opec> (Consultado el 20 de junio de 2018).
- Propuesta del Candidato de la Patria Comandante Hugo Chávez para la gestión bolivariana socialista 2013-2019, Partido Socialista Unido de Venezuela* [Programa de la Patria]. (2012).
- Report of Donations Accepted*. Comisión Electoral Federal de EE. UU. (2017). Disponible en: <http://docquery.fec.gov/pdf/286/201704180300150286/201704180300150286.pdf> (Consultado el 30 de agosto de 2018).
- Romero, M. (2015). “Los desaciertos diplomáticos en el Caribe de Venezuela con Guyana”, en *Panam Post*. Disponible en: <https://es.panampost.com/maria-teresa-romero/2015/08/20/los-desaciertos-diplomaticos-en-el-caribe-de-venezuela-con-guyana/?cn-reloaded=1> (Consultado el 29 de mayo de 2018).
- Romero, M. (2017). “Petrocaribe, la diplomacia chavista del petróleo, camino a desaparecer”, en *Panam Post*. Disponible en: <https://es.panampost.com/maria-teresa-romero/2017/11/02/diplomacia-chavista-del-petroleo/?cn-reloaded=1> (Consultado el 10 de octubre de 2018).
- Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, República Bolivariana de Venezuela* [Ley]. (2013).
- Smilde, D. (2018). “¿Estados Unidos debe atacar a Venezuela?”, en *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/01/15/estados-unidos-atacar-venezuela-opinion-smilde/> (Consultado el 20 de junio de 2018).
- Solidaridad y respaldo a la institucionalidad democrática, al diálogo y a la paz en la República Bolivariana de Venezuela, Consejo Permanente, OEA* [Declaración 51 (1957/14)]. (2014). Disponible en: <http://www.oas.org/consejo/sp/resoluciones/dec51.asp> (Consultado el 26 de junio de 2018).
- Stargardter, G. (2017). “México analiza remplazar petróleo de Petrocaribe si cae gobierno en Venezuela: fuentes”, en *Reuters*. Disponible en: <https://lta.reuters.com/article/domesticNews/idLTAKCN1B31XW-OUSLD> (Consultado el 10 de octubre de 2018).
- Sutherland, M. (2017). “Venezuela sin fondo... y sin alternativas”, en *Nueva Sociedad*. Disponible en: <http://nuso.org/articulo/venezuela-sin-fondo-y-sin-alternativas/> (Consultado el 14 de junio de 2018).

Trump, D., @realDonaldTrump [Tweet de la cuenta verificada de Trump], (2017a). Disponible en: <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/832016501657968640> (Consultado el 14 de junio de 2018)

Trump, D., (2017b) “Presidential Proclamation Enhancing Vetting Capabilities and Processes for Detecting Attempted Entry in to the United States by Terrorists or Other Public-Safety Threats”, en *The White House*. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-enhancing-vetting-capabilities-processes-detecting-attempted-entry-united-states-terrorists-public-safety-threats/> (Consultado el 13 de junio de 2018)

## Apéndice

	Plano interno	Plano externo
2013		
	Mar- Fallecimiento de Chávez	
	Abr- Maduro se convierte en presidente	
	Dic- Sanción Ley de la Patria	
2014	Ene/feb- Oleada de protestas	
		Mar- Consejo Permanente OEA declaración /UNASUR crea comisión de cancilleres para el diálogo
	Abr- Conferencia Nacional por la Paz (Cancilleres UNASUR + Vaticano)	
	May-Clausura de la Conferencia Nacional por la Paz	May- (EE. UU.) Sanción Ley Derechos Humanos y Protección de la Democracia en Venezuela
2015		Mar- Orden Ejecutiva Obama; Nueva delegación Cancilleres UNASUR
		May- Luis Almagro asume como Secr. Gral. OEA
	Dic- Elecciones parlamentarias	Dic- Asunción Macri (Arg.)

2016	Ene- TSJ declara en desacato a la AN	
		May- 1.º Informe Almagro. No se activa CDI /Propuesta diálogo UNASUR con expresidentes
		Jun- Triunfo Kuczynski (Perú)
		Ago-Destitución D. Rousseff (Brasil)
	Oct- Inicio diálogo propuesto por Vaticano	Oct- Inicio diálogo propuesto por Vaticano
	Dic-Triunfo Trump	
2017	Feb- Fin diálogo	Feb- Fin diálogo
	Mar-TSJ asume funciones AN	Mar-No se activa CDI
	Abr-TJS devuelve funciones. AN sigue en desacato	Abr-Triunfo Lenin Moreno (Ecuador); 2.º Informe Almagro; Venezuela decide abandonar OEA
		May-Encuentro Cancilleres OEA
	Jun- Convocatoria Asamblea Constituyente	
	Jul- Consulta popular de la oposición contra la Constituyente / Elecciones para la Constituyente	
	Ago- Se instala la Constituyente	Ago-Venezuela suspendida de MERCOSUR; se crea grupo de Lima
	Dic-Elecciones municipales	Dic- Venezuela incluida en la Nueva Estrategia de Seg. Nac. EE. UU.; Triunfo Piñera (Chile)

## DE DRAGÓN REVOLUCIONARIO A TÍMIDO Y AHORA REJUVENECIDO: LAS ETAPAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR CHINA<sup>1</sup>

*FROM REVOLUTIONARY DRAGON TO TIMID AND NOW RE-  
 JUVENATED: THE STAGES OF CHINESE FOREIGN POLICY*

**Mayra Vélez Serrano<sup>2</sup>**  
 ORCID 0000-0003-2339-1182

### RESUMEN:

Desde la toma de poder de Xi Jinping, se ha estado debatiendo sobre el futuro de la política exterior china. Sin embargo, estos debates carecen de contexto histórico o ideológico. Dado el carácter hipercentralizado del sistema político chino, la política exterior se debe analizar usando como fundamento las ideologías y los principios guías creados por distintos líderes del país. Esto permite entender tanto los factores ideológicos de su política exterior como las estrategias y acciones que China ha tomado en el nivel internacional. Mediante el análisis de documentos primarios, discursos, libros blancos y documentos secundarios, esta investigación propone que la política exterior china (desde 1949) ha tenido tres etapas distintivas. La primera se extiende durante el período en que Mao Zedong estuvo en el poder; se caracteriza por la creación de principios guías enfocados en el activismo revolucionario e internacional. La segunda comienza con Deng Xiaoping y concluye con Hu Jintao (1978-2012); se define como un período tímido, renuente de llamar la atención o tomar liderazgo internacio-

nalmente. La última etapa ha comenzado con Xi Jinping (2013) y se diferencia por una mayor asertividad, confianza y disponibilidad de tomar liderazgo ante el sistema internacional. Este artículo es un breve compendio de los factores históricos e ideológicos que ponen en contexto la evolución de la política exterior de China y la relación de Xi Jinping con la política de sus antecesores.

**Palabras claves:** política exterior de China; política exterior china contemporánea; relaciones internacionales de China; constructivismo; principios guías.

### ABSTRACT:

Since Xi Jinping's takeover, there has been debate about the future of China's foreign policy. However, these debates lack historical or ideological context. Given the hyper-centralized nature of the Chinese political system, foreign policy

- 1 Este trabajo se completó gracias al apoyo de Williams College como profesora invitada en residencia del Coloquio de Investigación de Verano de 2018, dirigido por la Sra. Molly Magavern y la Dra. Mérida Rúa.
- 2 Doctorado en Relaciones Internacionales y Política Comparada. Catedrática Auxiliar en la Universidad de Puerto Rico, Recinto Río Piedras. Correo electrónico: [mayra.velez3@upr.edu](mailto:mayra.velez3@upr.edu).

must be analyzed using the guiding ideologies and guiding principles created by different leaders of the country as a foundation. This allows us to understand both the ideological factors of its foreign policy, as well as the strategies and actions that China has taken internationally. Through the analysis of primary documents, speeches, white papers and secondary documents, this research proposes that China's foreign policy (since 1949) has had three distinct stages. The first stage, which extends during the period in which Mao Zedong was in power, is characterized by the creation of guiding principles of foreign policy that focused on international revolutionary activism. The second stage, which begins with Deng Xiaoping and concludes

with Hu Jintao (1978-2012), is defined as a timid stage, reluctant to draw attention or take leadership internationally. The last stage has begun with Xi Jinping (2013) and is differentiated by greater assertiveness, confidence and willingness to take leadership before the international system. This article is a brief summary of the historical and ideological factors that put in context the evolution of China's foreign policy and the relationship of Xi Jinping with the policy of its predecessors.

**Keywords:** Chinese foreign policy; Chinese contemporary foreign policy; Chinese international relations; constructivism; guiding principles.

## Introducción

En el mes de marzo del 2018, la Asamblea Popular China decidió enmendar la Constitución para eliminar el límite de dos mandatos presidenciales de cinco años. Igualmente, se incorporó en la Constitución “El pensamiento Xi Jinping sobre el socialismo con características chinas para una nueva era”. Ningún otro líder, desde Mao, había tenido una ideología de su mismo nombre incluida en la Constitución, mientras ejercía. La consolidación de poder de Xi Jinping ha estado acompañada por reportes de China desplegando misiles antibuque, junto con interceptores electrónicos y otros equipos, en las islas que construyó en los arrecifes en disputa de las islas Spratly.

Estos eventos han llevado a analistas a debatir si China ha entrado en un nuevo período de relaciones internacionales y las consecuencias de tales actos. Algunos han declarado que la guerra entre China y Estados Unidos es inevitable (Allison, 2017; Mearsheimer, 2006; Ikenberry, 2008) y que la política exterior bajo Xi Jinping es radical (Economy, 2014). Otros enfatizan que la política exterior de Jinping es una continuación de lo establecido por sus antecesores (Carrico, 2013; Zhang, 2015) y que China no tiene aspiraciones imperialistas (Zhang, 2012).

¿Cómo se puede caracterizar la política exterior de China?, ¿es este un nuevo período o una continuación de políticas anteriores? Para contestar estas preguntas, se debe entender lo que son las ideologías guías y principios guías. Estos son la fuente principal para comprender la percepción de China sobre el mundo que la rodea, su identidad y las acciones concretas por seguir ante tal evaluación. Aunque se discute más adelante en detalle, la ideología guía se puede caracterizar como un conjunto de ideas que cargan un peso autoritario e informan las metas del Partido Comunista Chino (PPCh) para el país. Mientras, los

principios guías se refieren a un aspecto menos abstracto, ya que tienen que ver con un conglomerado de guías para la formulación e implementación de políticas gubernamentales; en el caso de esta investigación, sería la política exterior.

Dado el carácter hipercentralizado del sistema político chino, el análisis de las ideologías y los principios guías creados por distintos líderes del país nos permite entender los factores ideológicos de su política exterior, así como poner en contexto las políticas actuales de Xi Jinping. Mediante el análisis de documentos primarios, discursos, libros blancos y documentos secundarios, esta investigación propone que la política exterior china contemporánea (desde 1949) ha tenido tres períodos que, aunque mantienen elementos en común, se diferencian lo suficiente para desagregarlos. El análisis de la política exterior como etapas les permite a aquellos iniciados en el estudio de China, como a los expertos, tener un breve compendio de los factores históricos e ideológicos que mejor explican los cambios de los principios guías de la política exterior china.

La primera etapa, que se extiende a lo largo del período cuando Mao Zedong estuvo en el poder, se caracteriza por la creación de principios guías de política exterior que se enfocaban en el activismo revolucionario internacional. La segunda, que comienza con Deng Xiaoping y concluye con Hu Jintao, se define como tímida, renuente de llamar la atención o tomar liderazgo. La última etapa comienza con Xi Jinping y se diferencia por una mayor asertividad, confianza y disponibilidad de tomar liderazgo ante el sistema internacional.

El estudio está organizado en dos partes: la primera desarrolla el marco conceptual y teórico, dando énfasis a la discusión de lo que son los principios e ideologías guías; la segunda analiza las tres etapas de la política exterior china. Para cada una de estas últimas se discuten, de manera concisa, los principios guías adoptados y sus implicaciones, citando políticas concretas de la política exterior.

## **Marco teórico y conceptual**

El estudio de las relaciones internacionales, altamente influenciado por académicos estadounidenses y europeos, ha partido desde una ontología y epistemología positivista, enfocada en las expresiones materiales de poder. Sin embargo, en los últimos años, se ha fortalecido el análisis constructivista, el cual enfoca la atención en el vínculo entre los factores materiales y simbólicos de las relaciones internacionales, así como las características y acciones de los individuos que lideran la política exterior de un país. Explica Armando García García (2018) que el constructivismo parte de la premisa de que operamos en “un mundo de valores compartidos a través de un proceso de construcción so-

cial de identidades” (p. 192). Existe, entonces, una relación entre lo material y las ideaciones que influyen en la construcción de identidades, y, por tanto, en los intereses de aquellos que lideran la política de un país (Wendt, 1992).

Dado que los conceptos y creencias ideológicas son parte del lente interpretativo mediante el cual los líderes han visto a China y su papel en el mundo, seguir los cambios en estos factores es crucial para entender las prioridades de su política exterior (Zhao, 1996). En el caso de China, la macroestructura simbólica de su política exterior está reflejada en lo que se conoce como la ideología guía (*zhidao sixiang*), los principios guías (*zhidao fangzhen*) y los principios guías de relaciones internacionales (*waijiao zhidao fangzhen*). La ideología guía del partido permanece en el corazón de su sistema político. Es el conjunto autoritario de ideas y principios que encarna las metas y los objetivos del Partido Comunista Chino (PCC) y sirve de base para todos los programas y directivos centrales de este (Heath, 2014). El Congreso del partido es el que decide incorporar un nuevo concepto a la ideología guía. Esto es un evento político importante, ya que el acto requiere que el partido reinterprete y actualice el significado de sus principios, políticas y directivas. Lo anterior a su vez requiere que las leyes y políticas del Estado se actualicen según sea necesario. La ideología guía solo ha tenido cinco actualizaciones principales: el pensamiento de Mao Zedong en 1945, la teoría de Deng Xiaoping en 1997, el pensamiento importante de las tres representaciones en el 2002, el concepto de desarrollo científico en el 2012 y el pensamiento de Xi Jinping en el 2016 (Heath, 2014).

Hay una jerarquía muy elaborada sobre cómo desarrollar e implementar estrategias y políticas públicas. La ideología guía posee la máxima autoridad y provee lineamientos para todas las demás actividades del partido y gobierno. Por el carácter centralizado del gobierno, esta guía tienen peso legal. Luego de las ideologías guías, le siguen en orden de autoridad los principios guías importantes, los principios guías, los principios y las políticas públicas (Heath, 2014).

Heath (2014) explica que los principios guías también señalan un nuevo concepto estratégico que busca enfrentar algún reto o cambio en el país que la ideología guía no prevé. La diferencia entre los principios guías y la ideología guía es que los primeros tienen una autoridad provisional, a menos que el liderato del partido los eleve a la segunda. Esto usualmente ocurre después del retiro del líder que desarrolla el nuevo concepto. Por otro lado, los principios guías marcan un aspecto menos abstracto que la ideología, ya que tienen que ver con un conjunto de reglas para la formulación e implementación de políticas públicas; es decir, tienen una naturaleza estratégica y operan sobre las políticas públicas y tácticas (Heath, 2014). Bajo esta categoría, caen los principios guías de política exterior, que rigen los intereses y estrategias de la acción internacional del país y son, por

tanto, el objeto de estudio en esta investigación. Estos principios usualmente se manifiestan como un “eslogan” que refleja cierta simbología interpretativa; por ejemplo, el principio de “*Ling qi luzao*” (nueva estufa o cocina), para referirse a rescindir de tratados vigentes, o el principio de “salir al exterior”, para apuntar a una política de promoción de inversión al extranjero.

La siguiente tabla organiza las ideologías y principios guías de política exterior, por orden cronológico, según fueron formulados y adaptados por los líderes supremos de la República Popular China (RPC). Luego, se discute, de manera abreviada, en qué consiste cada una de ellos, se describe el contexto histórico en el cual se desarrollaron y se provee ejemplos de algunas de las acciones de política exterior que surgieron por su causa.

Tabla 1. Principios e ideologías guías por etapas de la política exterior China

Etapas	Líderes supremos	Ideología guía	Principios guías de política exterior	Traducción (pinyin)	Traducción (mandarín simplificado)
1. <sup>a</sup> . Activismo revolucionario	Mao Zedong (1949-1976)	Marxismo-leninismo con pensamiento de Mao	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyarse de un lado</li> <li>• Dos puños</li> <li>• Frente unido</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Yibiandao</li> <li>• Liangge quantou</li> <li>• Yitiaoxian</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 边倒</li> <li>• 两个拳头</li> <li>• 一条线</li> </ul>
2. <sup>a</sup> . Timidez con enfoque en asuntos internos	Deng Xiaoping (1978-1989)	Teoría de Deng Xiaoping - socialismo con características chinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TGYH</li> <li>• Cinco principios de coexistencia pacífica</li> <li>• Independencia y paz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lengjing guancha, wenzhu zhenjiao, chenzhuo yingfu, tao guang yang hui</li> <li>• Heping gongchu wu xiang yuance</li> <li>• Duli zhizhu de heping waijiao</li> <li>• Lengjing guancha, wenzhu zhenjiao, chenzhuo yingfu, juebu dangtou, taoguang yanghui, yousuo zuowei</li> <li>• Zou chuqu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 冷静观察, 稳住阵, 沉着应付, 决不当, 韬光养晦</li> <li>• 和平共处五项原则</li> <li>• 独立支柱的和平外交</li> <li>• 冷静观察, 稳住阵, 沉着应付, 决不当, 韬光养晦, 有所作为</li> <li>• 走出去</li> </ul>
	Jiang Zemin (1989-2003)	Tres representaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Veinticuatro caracteres</li> <li>• Salir hacia el exterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kexue fazhanguan</li> <li>• Hexie shijie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 科学发展观</li> <li>• 和谐世界</li> </ul>
	Hu Jintao (2003-2013)	Desarrollo científico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paz y desarrollo</li> <li>• Mundo armonioso</li> </ul>		
3. <sup>a</sup> . Asertividad, confianza y liderazgo	Xi Jinping (2013-presente)	Pensamiento de Xi Jinping, para el socialismo, con características chinas de la nueva era	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensamiento de línea mínima</li> <li>• Nueva relación entre potencias</li> <li>• Comunidad del destino común</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renlei mingyun gongtongt</li> <li>• Xi daguo waijiao</li> <li>• Dixian siwei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 人类命运共同体</li> <li>• 新大国外交</li> <li>• 底线思考</li> </ul>

Nota: Elaboración propia a partir de Zhao, (1996); Cheng y Zhang, (2009); Men, (2007); Jiabao, (2004); Keyser, (2007); Wang, (2014); Chen y Wang, (2011); Min y Xiaodil, (2007); Glaser y Madeiros, (2007); Blanchard y Guo, (2010); Sørensen, (2015); Hu, (2016); Swaine, (2015).

## Etapas de la política exterior china

### Primera etapa: el dragón revolucionario y Mao Zedong (1949-1976)

Cuando Mao Zedong tomó el poder, no solamente buscaba establecer un país comunista, sino rescatar el orgullo nacional manchado por las invasiones extranjeras y los Tratados Desiguales<sup>3</sup>. En los primeros años de Mao, la retórica se concentraba en la necesidad de ponerse de pie luego de años de vejaciones. De hecho, en su primer discurso anunciando la creación de la RPC, pidió que el país se levantara, diciendo:

Los chinos siempre han sido una nación grande, valiente y trabajadora; es solo en los tiempos modernos que se han quedado atrás. Y eso se debió enteramente a la opresión y la explotación por parte del imperialismo extranjero y los gobiernos reaccionarios internos... La nuestra ya no será una nación sujeta a insultos y humillaciones. ¡Nos hemos puesto de pie! (Discurso de Mao Zedong, citado en Cheek, 2002, p. 125).

El objetivo principal de Mao era mantener su independencia ante poderes extranjeros y consolidar su poder. Mas esto tenía que hacerlo ante un mundo bipolar. Adoptó tres principios guías importantes. El primero fue “*lingqi luzao*”, que se traducía como “hacer una cocina nueva”, y significaba que China iniciaría relaciones diplomáticas nuevas con todos los países (Zhao, 1996). Era una forma de desligarse del régimen del Kuomintang y, sobre todo, deshacerse de los Tratados Desiguales firmados tanto por la dinastía Qing como por el Kuomintang. “*Dasao ganjing wuzi qingke*”, el cual se traducía como “limpiar la casa y prepararse para traer invitados”, tenía como fin consolidar su poder internamente, antes de enfocarse en las relaciones internacionales. Finalmente, el más importante fue el principio de “*yibiandao*”, “apoyarse incondicionalmente hacia un lado”. Según Mao, su independencia dependería de aliarse con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), en contra del imperialismo de Estados Unidos (Cheng y Zhang, 2009). El líder expuso que:

3 Desde 1842 hasta 1933, China sufrió invasiones constantes, cada una culminando con un tratado. En total, hubo dieciocho tratados. Por ejemplo, luego de la primera guerra de Opio, el Tratado de Nanking estableció que China concedería el territorio de Hong Kong a Gran Bretaña, además de abrir al libre comercio los puertos de Amoy, Foochow, Ningpo y Shanghai. La nación se comprometió a pagar una indemnización y aceptar que los representantes de la Corona tuviesen estatus de igualdad ante el Emperador. Igualmente, la firma del Tratado de Tientsin en 1858 y la Convención de Beijing de 1860. Estos tratados comenzaron un sistema de derechos “extraterritoriales” que permitía a los comerciantes y marineros extranjeros actuar sin respeto a las leyes chinas, incluso ignorar el pago de los aranceles acordados en ellos (Clements, 2008).

A la luz de la experiencia acumulada en estos cuarenta años [de Sun Yat-sen] y estos veintiocho años [experiencia del Partido Comunista], todos los chinos, sin excepción, tienen que ponerse, ya sea para el lado del imperialismo o al lado del socialismo (Discurso de Mao Zedong, citado en Cheek, 2002, p. 128).

La adopción de la política “*yibiandao*” era necesaria para que Mao se consolidara. En la China de 1940, todas las industrias y sectores necesitaban establecerse. El PPCh se enfrentaba a la tarea de construir un Estado moderno, a pesar de la pobreza y la debilidad acumulada en decenas de años de invasiones y guerras civiles. Por tanto, la ayuda externa no solo era importante, era crucial (Zhou, Zhang y Zhang, 2016). En 1950, se firmó el Tratado Sino-Soviético de Amistad y Asistencia Mutua, en el que la URSS se comprometió a dar \$300 millones en ayuda, en forma de un préstamo concesionario. La URSS movilizó una gran cantidad de mano de obra y materiales, así como brindó asistencia para elaborar planes, establecer proyectos, suministrar equipos, capacitar personal, proporcionar préstamos y ayudar en la construcción (Zhou, Zhang y Zhang, 2016).

A China, al igual que a India, le interesaba mantener una postura independiente, pero a la vez socavar los esfuerzos imperialistas de Estados Unidos y otros países europeos. El Primer Ministro de la recién independizada India, Jawaharlal Nehru, convocó a los países recién independizados y a países no-alineados a una conferencia en Bandung, Indonesia. Nehru invitó a China, pero dejó afuera a Estados Unidos y a la Unión Soviética. China vio en esta conferencia la oportunidad de promover una visión anticolonial y antiimperialista (Garver, 2015). A pesar de las divisiones ideológicas, Zhou Enlai, representante de China, logró establecer en la conferencia una postura común bajo el eslogan de los cinco principios guías de coexistencia pacífica, que se resumía en 1) mutuo respeto en términos de integridad territorial y soberanía, 2) mutua no agresión, 3) no interferencia en los asuntos internos del otro, 4) beneficio equitativo y mutuo, y 5) coexistencia pacífica. Desde entonces, China ha mantenido el principio guía de la coexistencia pacífica como uno de los pilares más importantes de su política exterior, aunque en varias ocasiones las acciones de Mao lo contradecían.

Por otro lado, China también adoptó los preceptos principales de la ideología marxista-leninista de la revolución internacional del proletariado. En el mismo discurso de la proclamación de la RPC, Mao dijo que

En la época en que existe el imperialismo, es imposible que una revolución popular genuina gane la victoria en ningún país sin varias formas de ayuda de las fuerzas revolucionarias internacionales, y aunque se ganara la victoria, no podría consolidarse (Zedong, 1949).

A pesar del discurso pacifista de la conferencia de Bandung, en los primeros años de su formación, China se involucró en una serie de conflictos militares y guerras. Estas confrontaciones se pueden clasificar en dos categorías: disputas territoriales sobre el control de áreas fronterizas, como el conflicto con India en 1962 y con Rusia en 1969; o el otro grupo, que cae bajo la visión de Mao de la guerra contra el imperialismo burgués y el occidente, como fue la guerra de Corea de 1950, la de Vietnam de 1954 y Laos de 1969. Fuera de Asia, también decidió apoyar los movimientos comunistas y nacionalistas en África, donde respaldó la independencia de Sudan, Etiopía, Liberia y Libia. Igualmente, brindó su apoyo monetario a Egipto, durante la guerra del Canal de Suez (Ogunsanwo, 1974).

Sin embargo, las ambiciones de China de liderar el movimiento comunista internacional estaban en contradicción con los movimientos independentistas comandados por la burguesía nacionalista de estos países, y, por tanto, renuentes a los postulados del marxismo-leninismo. Por ejemplo, el mismo Gamal Abdel Nassar, Presidente nacionalista de Egipto, había evitado que reaccionarios y comunistas obtuvieran presencia en su gobierno. Según Ogunsanwo (1974), esta posición fue adoptada por otros líderes africanos, incluyendo a Sekou Touré de Guinea, Kwame Nkrumah de Ghana, Modibo Keita de Mali y Julius Nyerere de Tanzania.

Aun así, el activismo de Mao en África mostró ser importante para su interés nacional, ya que luego de las naciones alineadas al bloque soviético, los países africanos fueron los primeros en reconocer al Gobierno de Beijing en las Naciones Unidas. A pesar de la retórica revolucionaria, China mantuvo una política pragmática con los países de África y como principio guía la “coexistencia pacífica”. Como muestra, desde 1960 a 1964, el número de países que formalizaron relaciones diplomáticas o votaban a favor de Beijing en la ONU fue aumentando escalonadamente, pero este reconocimiento vino con el pedido de los países africanos de que China se abstuviera de intervenir en su política interna (Ogunsanwo, 1974).

Esta época de activismo internacional también estuvo marcada por el deterioro de las relaciones sino-soviéticas, en respuesta a las políticas de Nikita Khrushchev de des-stalinización. Las tensiones entre Khrushchev y Mao llegaron a un punto culminante, ante la renuencia de la URSS de ayudar a China a construir armas atómicas, luego de haberle prometido que lo haría. Mao declaró que Khrushchev era un reaccionario y que había abandonado la lucha del proletariado.

Las tensiones entre China y Rusia llevaron a Mao a establecer el principio guía de “*liǎnggè quántou dǎrén*”, que se traducía como “pelear con dos puños”, y

el de “*fandui dixiufan*”, “oponerse al imperialismo de Estados Unidos y el revisionismo de la URSS”. Por tanto, abandonó su principio de “*yibiandao*” de alinearse con la URSS (Cheng y Zhang, 2009). Mao entendía que Rusia buscaba poner a China dentro de su órbita de estrategia global y, por tanto, estaba en juego su independencia, la misma que pensó proteger al alinearse con este país. Eventualmente, China y Rusia se enfrentaron militarmente en 1969, marcando el fin de sus relaciones diplomáticas.

De nuevo, en el afán de Mao de mantener a China independiente, adoptó el principio guía “*Yu meiguo lianmeng zuzhi chi sulian*” o “alinearse con Estados Unidos para frenar a la URSS”. Según Mao, esto requería dibujar una línea en donde se unieran EE. UU., Japón, Pakistán, Irán, Turquía y Europa, mejor conocida como la estrategia de “*yitiaoxian*” o “frente unido”. De acuerdo con Scott (2007), los líderes de política exterior chinos, al analizar la situación internacional, aconsejaron a Mao utilizar a los Estados Unidos para amedrentar a la URSS, ya que entendían que una invasión rusa era inevitable (Li, 2013). “*Yitiaoxian*” se mantuvo como el principio guía de la política exterior de China hasta 1982. Esto permitió que Mao y Nixon establecieran relaciones diplomáticas en 1972 y se convirtieran en parte del sistema internacional (Cheng y Zhang, 2009).

Bajo Mao, la política exterior de China se caracterizó por un vaivén entre el militarismo ideológico del líder y su pragmatismo. Sin embargo, el hilo conductor se resume en dos objetivos: la consolidación del poder de Mao sobre un país fragmentado y la independencia de este ante los dos imperios.

## Segunda etapa: el dragón tímido y renuente

Si bien el mandato de Mao Zedong tuvo muchos aciertos, también marcó el futuro del país por las heridas que causaron la Revolución Cultural, la Gran Hambruna de 1959 (provocada por la política del Gran Salto, en la que murieron más de 40 millones de personas), más una serie de conflictos internacionales en la que las victorias chinas vinieron con un gran costo humano. Es por esto que luego de la muerte de Mao, el PCCh y Xiaoping comenzaron con la campaña de “emancipación de la mente” y la búsqueda de la verdad más allá de la rigidez del “liderato del partido” (Xiaoping, 1978); un eufemismo para denotar la necesidad de desligarse de la política y del pensamiento Maoísta, similar a lo que hizo Khrushchev con Stalin en la URSS.

Deng Xiaoping había concluido que el maxismo-leninismo-pensamiento de Mao era una teoría universal, pero que China aún carecía de las condiciones de maduración para la transición hacia el comunismo; en otras palabras, aún

estaba en la primera etapa del socialismo (Men, 2007; Chai, 2003). Por tanto, la teoría de Xiaoping se enfocaba en permitir a las fuerzas capitalistas operar en China, en lo que llamó “construir el socialismo con características chinas” (*jiansheyong zhong-guo tece de shehui zhuyi*). Bajo esta teoría, Xiaoping lanzó la política de las “Cuatro Modernizaciones” en 1978<sup>4</sup>. Igualmente, implementó la política de las “puertas abiertas”, abolió las comunas, permitió la propiedad privada y creó zonas especiales económicas<sup>5</sup>.

La visión del socialismo con características chinas requería mayor flexibilidad y apertura al mundo. Por tal razón, en 1982 se adoptó el principio guía de “independencia y paz” (*Duli zhizhu de heping waijiao*)<sup>6</sup>. Con esto en mente, Xiaoping oficializa la adopción de los cinco principios de la coexistencia pacífica, como el principio guía con el que la política exterior china se regiría (Jiabao, 2004). La adherencia a dichos principios le permitió a Xiaoping normalizar relaciones con Estados Unidos y aliviar las tensiones con la URSS (Kim, 1994). También fue una oportunidad de abandonar la retórica militante de Mao, ya que Xiaoping entendía que la seguridad del país no se basaba en la acumulación de armamento, sino en la confianza y el interés mutuo (Hongying, 2000). Más importante aún, estos principios le permitieron al PCCh establecer nuevas relaciones con varios partidos comunistas alrededor del mundo, sin que fuera impedimento para relacionarse con otros países que tuviesen sistemas sociales o ideologías distintas (Men, 2007). Era una oportunidad para establecer que no tenían la intención de involucrarse en la exportación de la ideología marxista ni de apoyar movimientos revolucionarios (Keyser, 2007).

A finales de la década de los ochenta, China había cambiado su imagen frente al mundo: de un país revisionista a uno acomodaticio al sistema y al derecho internacional. Luego de la caída de la URSS y con la presión internacional sufrida luego de la represión de las protestas de Tiananmen, Xiaoping adoptó el principio guía más importante de su mandato, eventualmente conocido como la “Estrategia de 24 Caracteres”. Originalmente, Xiaoping había pronunciado la primera parte de este postulado en 1989. En aquel entonces, estableció: “Prim-

4 Cabe destacar que, originalmente, Zhou Enlai, Primer Ministro bajo Mao Zedong, fue quien propuso formalmente llevar a cabo la modernización de la industria, la agricultura, la defensa nacional, la ciencia y la tecnología, en 1964.

5 En 1987, el ex primer ministro Zhao Ziyang, en un discurso titulado “Avance en el camino del socialismo con características chinas”, presentó la teoría de la etapa primaria del socialismo y propuso una línea básica de “una tarea central y dos puntos básicos”, para guiar la formulación de políticas durante esta etapa primaria. De acuerdo con este punto de vista, el desarrollo económico es la tarea central del Gobierno, mientras se sostienen dos puntos básicos, que fueron los cuatro principios cardinales (el camino socialista, la dictadura democrática popular, el papel principal del Partido y el marxismo-leninismo-pensamiento de Mao Zedong), así como la política de reforma y apertura.

6 12th National Congress of the CPC. Traducción en inglés disponible en [http://cpcchina.chinadaily.com.cn/2010-10/20/content\\_13918249.htm](http://cpcchina.chinadaily.com.cn/2010-10/20/content_13918249.htm)

ero debemos observar calmadamente. Segundo, debemos asegurar nuestra posición. Tercero, debemos lidiar con los asuntos calmadamente” o “*lengjing guancha, wenzhu zhenjiao, chenzhuo yingfu*” (Chen y Wang, 2011, p. 197). Luego, en 1992, Xiaoping mencionó: “podremos convertirnos en una gran potencia solo si mantenemos un perfil bajo”, “*tao guang yang hui*” o “principio de TGYH”. Eventualmente, este se convirtió en el “Principio de los 24 Caracteres” que se traducía como “observar con calma la situación, asegurar cada paso, lidiar con cambios con paciencia y confianza, nunca convertirse en líder, mantener un bajo perfil” o “*lengjing guancha, wenzhu zhenjiao, chenzhuo yingfu, juebu dangtou, taoguang yanghui*”.

En esta etapa, en 1989, llega al poder Jiang Zemin, como secretario general del PCCh, y luego a la presidencia en 1993. En aquel momento, la URSS había desaparecido. La mayoría de los gobiernos totalitarios del mundo había sido derrocada o había abandonado el poder para dar paso a las democracias. Era necesario justificar tanto la legitimidad de la dictadura del Partido Comunista como la del capitalismo en un sistema socialista. Zemin desarrolló la “teoría de las tres representaciones” en la que establecía que el Partido debe siempre representar las inquietudes del desarrollo de las fuerzas productivas avanzadas de China, representar la orientación del desarrollo de la cultura avanzada de China, y representar los intereses fundamentales de la mayor parte de la población de China (Zemin, 2002). Era claro que el comunismo ya no era un elemento unificador y que la retórica a favor de los campesinos y proletariados estaba desacreditada, ante el surgimiento de una clase capitalista. Por tanto, las “tres representaciones” buscaba dar un enfoque nacionalista, incorporar a la clase pudiente al partido y así mantener la supremacía (Men, 2007; Keyser, 2007; Wang, 2014).

Al igual que Xiaoping, Zemin entendía que, para el desarrollo de China, se necesitaba mantener un ambiente de paz. Las reformas iniciadas por Xiaoping habían puesto a China en una posición de evidente crecimiento económico. Sin embargo, el punto histórico más relevante del crecimiento del país ocurrió durante la crisis asiática de 1997. Esta arrojó en picada a muchas economías regionales. El sistema financiero internacional también sintió el impacto. En gran medida, China estabilizó el mercado financiero internacional al mantener el Renminbi chino sólido frente al dólar, al tiempo que hizo todo lo posible para suministrar capital a los países en problemas, recibiendo reconocimiento mundial (Friedman, 2000).

Estas acciones exitosas llevaron a que Zemin modificara los principios de Xiaoping en un discurso, en 1998, que describió el principio de política exterior de China con las siguientes palabras: “*Lengjing guancha, chenzhuo yingfu, juebu dangtou, taoguang yanghui, yousuo zuowei*” (observar con calma, lidiar con los

asuntos calmadamente, nunca buscar el liderazgo, ocultar el brillo y atesorar la oscuridad, hacer algo). El concepto “*yousuo zuowei*” o “hacer algo” fue un principio que Zemin añadió a los principios de Xiaoping (Shen, 2011). Él argumentaba que esto se refería a que hacer lo mejor posible, para que algo estuviese al alcance de China, no era compatible con no hacer nada (Heath, 2014). Es decir, mantener un perfil bajo y renuente a tomar liderazgo no significaba dejar de hacer las cosas.

Eventualmente, Zemin también adoptó el principio de “salir al exterior” o “*zou chuqu*”. El prototipo de este concepto fue pronunciado en 1998, cuando Zemin estableció que se debía “activamente expandir y apoyar” a las empresas nacionales para que fueran “al exterior”; específicamente a África, Asia Central, Medio Oriente, Europa Central y América del Sur (Min y Xiaodil, 2007). En el 2000, el Partido adoptó oficialmente el principio guía de “salir al exterior” como parte de su Décimo Plan Quinquenal. Este fue el comienzo de una nueva etapa económica. En el 2001, China entró a la Organización Mundial de Comercio. A pesar de que Zemin no se conoce por su trabajo teórico, como se le conoció a Mao o Xiaoping (Tien y Chu, 2000), la creación de este principio fue uno de los aportes más importantes a la política exterior china, luego de “abrir las puertas” de Xiaoping, ya que sus consecuencias se sentirían en el mundo entero, durante la próxima década.

Al momento que Hu Jintao tomó el poder en el 2003, China había aumentado su interacción con otros países, a través de instituciones multilaterales y la inversión directa. Según datos oficiales, para 1996, China tenía ciento tres compañías invirtiendo en el exterior. Para el 2002, un año después de oficializarse la política de “salir al exterior”, se había triplicado este número (Min y Xiaodil, 2007). Estos cambios drásticos también llevaron a Beijing a atender la percepción que otros tenían de su comportamiento internacional (Glaser y Madeiros, 2007). La crisis del estrecho de Taiwán y la toma del arrecife Meiji en 1995 aumentaron la desconfianza y preocupación de sus vecinos. Es por esto que Zheng Bijian<sup>7</sup>, reconocido intelectual y en aquel momento Presidente Ejecutivo de la Escuela del Partido Comunista, desarrolló el argumento de que el ascenso de China era uno pacífico. Eventualmente, esto se conoció como el principio del “ascenso pacífico” o “*heping jueqi*”. Implicaba que China no estaba dispuesta a basar su crecimiento en la expansión externa y la guerra (Bijian, 2005). La primera vez que Bijian utilizó este término fue durante su discurso ante la conferencia de Boao, en el 2003, luego de haber regresado de un viaje a Estados Unidos en el que se reunió con el Presidente George W. Bush. A pesar de que este principio fue adoptado inmediatamente por el PCCh y Hu Jintao, se dejó de

7 En 1992, se le nombró vicepresidente de Escuela del Partido Comunista, cuando Hu Jintao era Presidente. Ambos trabajaron juntos en distintos organismos hasta que Hu Jintao fue elegido como Presidente del PCCh y Bijian se convirtió en asesor del presidente en asuntos internacionales.

usar oficialmente en el 2004, reemplazado por el principio guía “paz y desarrollo” (Suettinger, 2004; Glaser y Madeiros, 2007). Este cambio ha sido altamente debatido (Suettinger, 2004) con algunos académicos, adjudicando las posibles connotaciones negativas y amenazantes de la palabra “ascenso” (Zhang, 2012).

El abandono del “ascenso pacífico” por “paz y desarrollo” o “*kexue fazhanguan*” es comprensible, ya que el último encajaba con el sistema teórico que Jintao estaba desarrollando y que eventualmente se convirtió en la ideología guía de “desarrollo científico”. La noción de “desarrollo científico” seguía los principios de la teoría de las tres representaciones y del socialismo con características chinas. Jintao entendía que el crecimiento económico no tenía sentido si no estaba orientado hacia las personas, “*yiren weiben*”. Este énfasis era necesario, dado que la apertura a las fuerzas del mercado y la globalización habían exacerbado las brechas entre las regiones, lo rural y lo urbano, y, sobre todo, entre los distintos grupos sociales (Fewsmith, 2004).

El “desarrollo científico” como ideología guía y “paz y desarrollo” como principio guía de la política exterior eran principios deducidos de una visión universal desarrollada por la filosofía confuciana de la sociedad armoniosa o “*hexie shehui*”. La idea de la “Sociedad Armoniosa” tenía como enfoque asuntos internos, sin embargo, Jintao lo tradujo a la política internacional como el principio del “Mundo Armonioso” o “*hexie shijie*”. Originalmente, el concepto de sociedad armoniosa era un ideal social para gobernar no solo las relaciones familiares e interpersonales, sino también las de los gobernantes y los gobernados. En el clásico de Confucio, la búsqueda de la armonía social no significaba la ausencia de conflictos y desacuerdos, de hecho, en tal armonía había espacio para la oposición (Chan, 2010).

En términos internacionales, un mundo armonioso no requería el perfecto alineamiento de intereses entre los países o la ausencia total de conflicto. Para Jintao, un mundo armonioso consistía en cinco elementos. En términos políticos, todos los países se debían respetar entre sí y aplicar los principios de democracia a las relaciones entre Estados. En lo económico, las naciones deberían cooperar entre sí para maximizar las fortalezas de cada una y avanzar hacia la globalización con base en el principio de ganancias mutuas. Tercero, cada país debía aprender del otro, buscando terreno conjunto, pero respetando la diversidad cultural. En cuanto a seguridad, se debía fortalecer la cooperación, resolver disputas a través de mecanismos pacíficos y aumentar la confianza entre sí, con el fin de mantener la estabilidad del mundo. El quinto y último elemento, en asuntos ambientales, era que cada país debía cooperar y asistir al otro para proteger al planeta (Blanchard y Guo, 2010). Es decir, el discurso del “mundo armonioso” buscaba exaltar la virtud de la diversidad y la diferencia, enfatizar

la importancia del diálogo y el aprendizaje mutuo, al igual que promover el desarrollo común y la tolerancia (Zhang, 2012).

Hu Jintao continuó, en gran medida, con la política de Xiaoping y Zemin de presentar una imagen positiva y pacífica ante la comunidad internacional. Esto se refiere a que los principios de los “veinticuatro caracteres”, de “coexistencia pacífica” y de “paz y desarrollo” tenían como fin construir una identidad que buscaba aliviar las inseguridades, de países vecinos y otras superpotencias, de que China no era un país imperialista o con ambiciones hegemónicas, e incluso ni siquiera uno revisionista del sistema internacional (Zhang, 2012).

Sin embargo, Jintao no estaba imitando todos los preceptos de la política de Xiaoping. Las reformas introducidas por este último habían sido tan exitosas que para 1990 China se consideraba un milagro (Zheng y Tok, 2007). Esto le permitió recobrar un sentido de confianza y seguridad que se tradujo a una política exterior más activa y asertiva. Según Zheng y Tok (2007), el principio del “mundo armonioso” buscaba enfatizar los valores tradicionales de armonía como alternativa a los valores occidentales, basados en la fuerza y dominación. Era claro que, durante el mandato de Jintao, se estaba a punto de abandonar el principio de “ocultar las capacidades” (*tao guang yang hui*) y “evitar tomar liderazgo” (*jue bu dangtou*).

Esta renovada confianza también se dio luego de que Estados Unidos se embrollara en dos conflictos bélicos (Afganistán e Iraq), los cuales, a todas luces, parecía no podía ganar y estaba drenando su presupuesto. A lo anterior se le sumaba la recesión económica que sufrió luego de la crisis de Wall Street del 2008, en la que se sumó Europa. Mas la crisis en Europa no solo fue económica, sino una del mismo proyecto político de la Unión Europea. Con Estados Unidos enfocado en el Medio Oriente y Europa tratando de mantenerse unida, China tenía las puertas abiertas para entrar a los mercados de África y América Latina.

Esta nueva seguridad se mostraba en visitas oficiales por parte de Jintao. Ningún otro presidente había tenido la cantidad de visitas oficiales como él. Por ejemplo, en el 2004, a un año de la toma de poder, Jintao hizo dieciocho visitas oficiales a seis países latinoamericanos. Al próximo año, realizó más de ochenta visitas<sup>8</sup>, sin contar las de los primeros ministros o ministros del exterior. Gracias a la política de “salir al exterior” y las visitas diplomáticas, China se convirtió en el principal destino de exportaciones, así como en la principal fuente de inversión y préstamos de varios países, como fue con Argentina.

8 Para más información de las visitas de distintos presidentes, ministros del exterior y primeros ministros, ir a la página “China Vitae- VIP appearances”, disponible en <http://www.chinavitae.com/vip/>

## Tercera etapa: el dragón renovado

A diferencia de Jintao o Xiaoping, Xi Jinping tomó el poder con una clara visión de lo que sería el núcleo de la ideología guía de su mandato. En su discurso en la ceremonia de inauguración ante el XVII Congreso Nacional del Partido, Jinping revivió la misma retórica de Mao Zedong de explotar la memoria histórica de la grandeza de la civilización china, la cual fue lacerada por las guerras de Opio y los Tratados Desiguales. Igualmente, revivió la noción de “China se ha puesto de pie”, estableciendo así un tono patriótico y asertivo del futuro chino y su rol en el mundo:

Nuestra responsabilidad es la de unir y conducir a la gente de todo el partido y de todos los grupos étnicos de todo el país, mientras que acepten el testigo de la historia y continúen trabajando para la realización del gran renacimiento de la nación china, con el fin de permitir que la nación china se pare con mayor firmeza y poderosamente entre todas las naciones del mundo y hacer una mayor contribución a la humanidad (Transcript: Xi Jinping’s speech at the unveiling of the new Chinese leadership, 2012)

Ese mismo año, visitó la exposición “Camino hacia la Revitalización” del Museo Nacional, sobre historia China desde las guerras de Opio hasta el presente (Denton, 2014). Antes de comenzar su recorrido<sup>9</sup>, pronunció uno de los discursos más importantes de su mandato. Aquí expuso el gran “sueño chino” de alcanzar el “rejuvenecimiento” de la nación. Es difícil definirlo. Xi Jinping ha dicho que para cumplirlo se debe “caminar por la ruta del chino, desarrollar el espíritu chino y maximizar las fortalezas chinas” (Lam, 2016). Jinping explicó también que el “sueño chino” implica la consecución de la meta de “los dos objetivos centenarios” (*liangge yibainian mubiao*). Estos buscan establecer una “sociedad moderadamente acomodada” (*xiaokang shehui*) para el 2021, cuando el PCCh haya cumplido los cien años y haya un “país socialista rico y fuerte” (*fuqiang de shehuizhuyi guojia*) para 2049, cuando la RPC haya cumplido cien años (Sørensen, 2015). Lo que sí es claro es que el eslogan del “gran rejuvenecimiento” ha venido acompañado de referencias a los cien años de humillación que representaron las invasiones extranjeras y los Tratados Desiguales<sup>10</sup>. Más importante aún, tal eslogan permite darle una nueva legitimidad al partido, mediante el uso de sentimientos nacionalistas, alguna vez pensados como ideología burguesa (Wang, 2014).

9 Para más información sobre el contexto en el cual surge el discurso en el que se pronuncia “el sueño chino”, ver el libro *El sueño chino de la gran revitalización de la nación china*. (2004). Departamento de Estudios Documentales, adjunto al Comité Central del PCCh. Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.

10 Ver el discurso de Xi Jinping en octubre del 2017, ante la XIX Asamblea Nacional del PPCh, recuperado de [http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726335.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726335.htm)

El gran rejuvenecimiento también vino acompañado de cambios en los principios guías de la política exterior, al igual que en las políticas desarrolladas para implementarlos. Xi Jinping ha mantenido, entre su sistema de principios guías, la mayoría de los principios de sus antecesores. En el compendio de discursos pronunciados por Jinping, aparece innumerables veces la solemne promesa de “nunca buscar la hegemonía o cometer cualquier acto de expansión”, “no buscar beneficios a costa de los demás”, “mantener el sistema de comercio internacional y participar en la gobernabilidad económica global”, llevar a cabo “la cooperación de beneficio mutuo” y “la estabilidad global” (Jinping, 2014). Mas Jinping se distancia de sus antecesores en tres principios guías: 1) “comunidad con un destino compartido para la humanidad” (*renlei mingyun gongtongt*), 2) “nuevas relaciones diplomáticas entre grandes potencias” (*xi daguo waijiao*) y 3) “pensamiento de línea mínima” (*dixian siwei*).

El principio de “comunidad de destino común” fue originalmente propuesto por Jintao en el 2007 y luego apareció en el 2011, en el libro blanco *Desarrollo Pacífico de China*<sup>11</sup>. Eventualmente, Jinping adoptó este concepto como principio guía de su política hacia todos los países, pero, en específico, hacia los de su región. La noción implica que las aspiraciones de desarrollo económico y seguridad de los países de la región son interdependientes y que está en interés de China cooperar bajo la premisa “ganar-ganar”. Con esto en mente, el país ha lanzado tres proyectos importantes: 1) la ruta de la seda en Asia Central, 2) la ruta de la seda marítima en el Sudeste Asiático y 3) el corredor económico en el sur asiático (Sørensen, 2015). Creó el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura con una inversión inicial de \$50 mil millones. Igualmente, en el 2013, China comenzó a cortejar a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático<sup>12</sup>. En un discurso pronunciado ante el parlamento de Indonesia, Jinping anunció el deseo de construir una “comunidad de destino común” más unida (Zhang, 2015). Tal retórica tenía como fin permitirle a Jinping un mayor liderazgo en los asuntos de la región, para así establecer soluciones a los problemas de seguridad. Según el líder, la seguridad de la región estaría mejor atendida por los asiáticos (Sørensen, 2015) y China podía proveer su “sabiduría” o “*zhonguo zhihui*” (Zhang, 2015), así como darle un “enfoque chino hacia la gobernación global” (La visión de Xi sobre la comunidad de destino común, 2017).

11 La traducción de este libro está disponible en español, y aparece publicado en la página de la Embajada China en Ecuador: <http://ec.china-embassy.org/esp/xwdt/t862206.htm>

12 La ANSA se creó en 1967, por seis países del Sudeste de Asia, con el fin de fomentar la cooperación en los ámbitos económico, social, cultural, técnico, educativo y de otras índoles, así como en la promoción de la paz y la estabilidad regionales, mediante el respeto permanente tanto de la justicia como del estado de derecho y la adhesión a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La asertividad de China en la región, mediante la toma del liderazgo y una retórica pacífica, se precisaba para ir debilitando la presencia y dominancia tanto económica como militar de Estados Unidos en el territorio. Esta retórica está íntimamente relacionada con el principio de “nuevas relaciones diplomáticas entre grandes potencias” (*xinxing daguo guanxi*). En junio del 2013, Xi Jinping se reunió con el Presidente Obama (EE. UU.) para definir lo que, eventualmente, se conoció como una nueva relación entre grandes potencias. Lo más relevante de esta reunión oficial fue la pronunciación, por parte de Beijing, la cual afirmaba que China ya era una gran potencia (*dagua*) y no un “país grande en desarrollo” (Hu, 2016, p. 165). Al igual que con la creación del principio “paz y desarrollo”, el de la “nueva relación entre grandes potencias” respondía al análisis de las percepciones de que China estaba ante la inevitabilidad de una guerra. Frente a la nueva identidad y la inseguridad causada en el exterior, Jinping declaró que este principio poseería tres componentes: 1) tendría como prerrequisito la no confrontación y rechazaría el supuesto de que la potencia ascendente y la potencia establecida están destinadas a la guerra; 2) el principio básico del respeto mutuo de los intereses claves de cada país, y 3) la utilización de la estrategia de “ganar-ganar” como herramienta para implementar un modelo funcional sobre las áreas de interés común.

Finalmente, otra gran desviación, y la más importante, de las políticas de los antecesores de Jinping fue el principio guía del “pensamiento de la línea mínima” o, en inglés, el “*bottom-line thinking*”. Este es un corolario del concepto de “paz y desarrollo”. Xi Jinping argumentó que China regirá su política exterior con base en el “desarrollo pacífico”, pero que no estará dispuesta a sacrificar sus intereses primarios con el fin único de mantener la paz (Jinping, 2015). Jinping estableció que los intereses principales son: defender la autoridad absoluta del PCCh, defender la soberanía e integridad territorial de China y defender el desarrollo continuo de la economía (Swaine, 2015); es decir, no negará los derechos e intereses de otros países, pero tampoco renunciará a los propios (Jinping, 2015). Esta política ha sido reflejada en los asuntos de Taiwán, el reclamo territorial sobre varias islas del mar de la China Meridional y la militarización de este. Según Jiechi (2017), ex-Director de la Oficina de Asuntos del Exterior del PCCh, estos son parte de los intereses primarios.

Los principios guías adoptados por Xi Jinping han tenido como fin promover la “gran revitalización” del país. Jinping, al igual que Mao Zedong, ha hecho referencia constante al período de las guerras de Opio, a invasiones y a la firma de los Tratados Desiguales, como el periodo de humillación que llevó a la gran civilización china a su fin. No es de sorprenderse que su política exterior tenga ahora mayor asertividad, ya que es el reflejo de un renovado sentir de confianza y orgullo de lo alcanzado en las últimas tres décadas. Si la política exterior de

Deng Xiaoping se caracterizó por el principio de mantener un perfil bajo, ocultar las capacidades y nunca tomar liderazgo, Xi Jinping sobresale por tomar liderazgo y aumentar el perfil; es decir, por luchar para ser exitoso o “*Fanfa you wei*”. Precisamente, el 14 de julio del 2014, en vísperas de la sexta reunión de los líderes del BRICS, Jinping dejó en claro que, con el continuo desarrollo, China jugaría el papel de “país responsable”. “Seremos más activos y proactivos en el mantenimiento de la paz mundial... en asuntos internacionales... en la promoción del desarrollo común” (Xi Jinping accepts a joint interview, 2014).

## Conclusión

En octubre del 2017, en un maratónico discurso ante la XIX Asamblea Nacional, Xi Jinping resumió las etapas de la política exterior china, cuando dijo que China “se puso de pie... creció rica... y ahora se está poniendo fuerte”. La primera etapa se caracterizó por la búsqueda de independencia, consolidación de poder y activismo revolucionario comunista. Durante esta época, la política exterior china vacilaba entre una puramente ideológica, a favor de la revolución comunista, y otra puramente pragmática, en pro de la independencia soberana del país, mas siempre fue proactiva y asertiva, con el fin de hacerle frente al intervencionismo imperialista que llevó a la ruina la dinastía Qing. La segunda etapa se caracterizó por el pragmatismo, la timidez de tomar el liderazgo en asuntos internacionales o de presentar una actitud que pudiera percibirse como amenazante. Pero el éxito de las reformas económicas durante este período llevó a que China entrara a la tercera etapa de su política exterior. Esta ha recogido elementos importantes de las primeras dos. Xi Jinping ha revivido el discurso nacionalista y la explotación de la memoria histórica de las guerras de Opio y los Tratados Desiguales, tal como lo hizo Mao Zedong en la primera etapa. Sin embargo, a diferencia de la primera etapa, esta tercera mantiene de la segunda la identidad pacífica, colaboradora y benigna del asenso de China. Mas la diferencia sustancial de la etapa anterior es que Xi Jinping ha dejado claro que no está dispuesto a sacrificar sus intereses fundamentales por la paz como fin.

Si bien es cierto que Xi Jinping está enfrentando una serie de retos tales, como una creciente brecha entre ricos y pobres, problemas ambientales, movimientos cesionistas, corrupción endémica en el Partido y una economía aún dependiente de la exportación, no hay la menor duda de que China ya ha aceptado identidad de ser una gran potencia destinada a tomar el “centro del escenario mundial”.

## Referencias

- Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape the Thucydides' Trap*. New York, NY: Houghton Mifflin Hachett.
- Bijian, Z. (2005). China's peaceful rise to great-power status. *Foreign Affairs*, 84(5), 18-24.
- Blanchard, J. M. F. y Guo, S. (2010). Introduction "Harmonious World" and China's New Foreign Policy. En J. M. F. Blanchard y S. Guo (Eds.), *"Harmonious World" and China's New Foreign Policy* (pp. 1-19). Lanham: Lexington Books.
- Carrico, A. (2013). Grande Estratégia e o «sonho da China» de Xi Jinping. *Relações Internacionais*, 38, 23-33.
- Chai, W. (2003). The Ideological Paradigm Shifts of China's World Views: From Marxism-Leninism-Maoism to the Pragmatism-Multilateralism of the Deng-Jiang-Hu Era. *Asian Affairs*, 30(3), 163-175.
- Chan, K. M. (2010). Harmonious society. En *International encyclopedia of civil society* (pp. 821-825). New York, NY: Springer.
- Cheek, T. (2002). *Mao Zedong and China's revolutions: a brief history with documents*. Boston, MA: Macmillan.
- Chen, D. y Wang, J. (2011). Lying Low No More? China's New Thinking on the Tao Guang Yang Hui Strategy. *China: An International Journal*, 9(2), 195-216.
- Cheng, J. Y. S. y Zhan, F. W. (2009). Chinese foreign relation strategies under Mao and Deng: a systematic and comparative analysis. *Kasarinlan: Philippine Journal of Third World Studies*, 14(3), 91-114.
- Clements, J. (2008). The Unequal Treaties. En *Wellington Koo: China* (pp. 11-22). London, UK: Haus Publishing.
- Denton, K. (2014). China Dreams and the 'Road to Revival'. *Origins*, 8(3). Recuperado de <http://origins.osu.edu/article/china-dreams-and-road-revival>
- Economy, E. C. (2014). China's Imperial President: Xi Jinping Tightens His Grip. *Foreign Affairs*, 93(6), 80-86.
- Fewsmith, J. (2004). Promoting the scientific development concept. *China Leadership Monitor*, 11(30), 1-10.
- Friedman, E. (2000). Globalization, Legitimacy, and Post-Communism in China: A nationalist potential for democracy, prosperity, and peace. En T. Hung-mao

- y Z. Yunhan (Eds.), *China under Jiang Zemin* (pp. 233-246). Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- García García, A. (2018). El orden internacional del siglo XXI: Nuevos temas y nuevos protagonistas. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (129), 191-205.
- Garver, J. W. (2015). *China's Quest: The History of the Foreign Relations of the People's Republic of China*. New York, NY: Oxford University Press.
- Glaser, B. S. y Medeiros, E. S. (2007). The changing ecology of foreign policy-making in China: the ascension and demise of the theory of "peaceful rise". *The China Quarterly*, 190, 291-310.
- Heath, T. R. (2014). *China's New Governing Party Paradigm: Political Renewal and the Pursuit of National Rejuvenation*. London, UK: Routledge.
- Hongying, Q. (2000). Multilateralism in Chinese Foreign Policy: The Limits of Socialization. En W. Hu, G. Chan y D. Zha (Eds.), *China's International Relations in the 21st Century: Dynamics of Paradigm Shifts*. Lanham, MD: University Press of America.
- Hu, W. (2016). Xi Jinping's 'Big Power Diplomacy' and China's Central National Security Commission (CNSC). *Journal of Contemporary China*, 25(98), 163-177.
- Ikenberry, J. (2008). The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive? *Foreign Affairs*, 87(1), 23-37.
- Jiabao, W. (2004). Carrying forward the five principles of peaceful coexistence in the promotion of peace and development. *Chinese Journal of International Law*, 3(2), 363-368.
- Jiechi, Y. (2017). Study and Implement General Secretary Xi Jinping's Thought on Diplomacy in a Deep-going Way and Keep Writing New Chapters of Major-Country Diplomacy with Distinctive Chinese Features. *Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China*. Recuperado de [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/zyjh\\_665391/t1478497.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1478497.shtml)
- Jinping, X. (2015). *La Gobernación y Administración de China* (2.<sup>a</sup> ed.) Beijing: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
- Keyser, C. H. y Lin, S. (2007). Conceptualizing Foreign Policy: The "Peaceful Rise" Debate among China's Scholars. En S. Guo y S. Hua (Eds.), *New Dimensions of Chinese Foreign Policy* (pp. 41-61). Lanham, MD: Lexington Books.

- Kim, S. (1994). China and the Third World in the Changing World Order. En S. S. Kim (Ed.), *China and the World: Chinese Foreign Relations in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Westview Press.
- Lam, W. (2016). Xi Jinping's Ideology and Statecraft. *Chinese Law and Government*, 48(6), 409-417.
- Li, X. (2013). The Taming of The Red Dragon: The Militarized Worldview and China's Use of Force, 1949-2001. *Foreign Policy Analysis*, 9(4), 387-407.
- Mearsheimer, J. (2006). China's Unpeaceful Rise. *Current History*, 105(690), 160-162.
- Men, J. (2007). Changing Ideology in China and Its Impact on Chinese Foreign Policy. En S. Guo y S. Hua (Eds.), *New Dimensions of Chinese Foreign Policy* (pp. 7-39). Lanham, MD: Lexington Books.
- Min, Y. y Xiaodil, Z. (Eds.). (s. f.). The Formation of China's "Going Global" Strategy and the Analysis of Its Promotion Policy System. *China Council for the Promotion of International Trade Economic Information*. Recuperado de <http://aaa.ccpit.org/Category7/Asset/2007/Jul/24/onlineeditimages/file71185259698809.pdf>
- Ogunsanwo, A. (1974). *China's policy in Africa 1958-71*. London, UK: Cambridge University Press.
- Scott, D. (2007). *China stands up: The PRC and the international system*. London, UK: Routledge.
- Shen, S. (2011). Foreign Policy. En W. S. Tay y A. Y. So (Eds.), *Handbook of Contemporary China* (pp. 173-202). Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Sørensen, C. T. (2015). The Significance of Xi Jinping's "Chinese Dream" for Chinese Foreign Policy: From "Tao Guang Yang Hui" to "Fen Fa You Wei". *Journal of China and International Relations*, 3(1), 53-73.
- Suettinger, R. L. (2004). The rise and descent of "peaceful rise". *China Leadership Monitor*, 12(2), 1-10.
- Swaine, M. D. (2015). Xi Jinping on Chinese foreign relations: The governance of China and Chinese commentary. *China Leadership Monitor*, 48(1), 1-13.
- Tien, H. M. y Zhu, Y. (Eds.). (2000). *China under Jiang Zemin*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

- Transcript: Xi Jinping's speech at the unveiling of the new Chinese leadership. (2012, 15 de noviembre). *Xinhua News Agency*. Recuperado de <https://www.scmp.com/news/18th-party-congress/article/1083153/transcript-xi-jinpings-speech-unveiling-new-chinese>.
- Waltz, K. N. (1988). The origins of war in neorealist theory. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), 615-628.
- Wang, Z. (2014). The Chinese Dream: Concept and Context. *Journal of Chinese Political Science*, 19(1), 1-13.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what Make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, 46(2), 391-425.
- Xinhua News Agency. (2017). La visión de Xi del mundo: Una comunidad de destino común, un hogar compartido para la humanidad. Recuperado de [http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/16/c\\_135986889.htm](http://spanish.xinhuanet.com/2017-01/16/c_135986889.htm)
- Xinhua News Agency. (2014, 14 de julio). Xi Jinping accepts a joint interview with media from four Latin American countries. Recuperado de [https://xidada.news/2014/07/xi-jinping-accepts-a-joint-interview-with-media-from-four-latin-american-countries\\_99/](https://xidada.news/2014/07/xi-jinping-accepts-a-joint-interview-with-media-from-four-latin-american-countries_99/)
- Xiaoping, D. (1977b, 21 de julio). Mao Zedong Thought Must Be Correctly Understood As An Integral Whole. *The Selected Words of Deng Xiaoping* (vol. 2). Recuperado de <https://dengxiaopingworks.wordpress.com/2013/02/25/mao-zedong-thought-must-be-correctly-understood-as-an-integral-whole/>
- Zedong, M. (1949, 30 de junio). *On the People's Democratic Dictatorship*. Recuperado de [https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-4/mswv4\\_65.htm](https://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-4/mswv4_65.htm)
- Zemin, J. (2002) Texto íntegro del informe de Juan Zemin en el XVI Congreso del PCCh. Recuperado de <http://spanish.china.org.cn/spanish/50593.htm>.
- Zhang, F. (2012). Rethinking China's grand strategy: Beijing's evolving national interests and strategic ideas in the reform era. *International Politics*, 49(3), 318-345.
- Zhang, J. (2015). China's new foreign policy under Xi Jinping: Towards 'Peaceful Rise 2.0'. *Global Change, Peace & Security*, 27(1), 5-19.
- Zhao, Q. (1996). *Interpreting Chinese Foreign Policy: The Micro-Macro Linkage Approach*. New York, NY: Oxford University Press.
- Zhao, S. (2016). Xi Jinping's Maoist Revival. *Journal of Democracy*, 27(3), 83-97.

- Zheng, Y. y Tok, S. K. (2007). Harmonious society and harmonious world: China's policy discourse under Hu Jintao. *Briefing Series*, 26. The University of Nottingham, China Policy Institute. Recuperado de <https://www.nottingham.ac.uk/iaps/documents/cpi/briefings/briefing-26-harmonious-society-and-harmonious-world.pdf>.
- Zhou, H., Zhang, J. y Zhang, M. (2016). *Foreign aid in China*. New York, NY: Springer.

## LA GEOPOLÍTICA EN LA PENÍNSULA COREANA GEOPOLITICS IN THE KOREAN PENINSULA

Octavio Alonso Solórzano Tello<sup>1</sup>  
 ORCID 0000-0003-4092-5828

Teresa de Jesús Portador García<sup>2</sup>  
 ORCID 0000-0003-4054-0258

### RESUMEN

El artículo examina y analiza la geopolítica en la península coreana, enlazando analíticamente los elementos globales, interregionales, regionales y estatales, de tal suerte que permite explicar cómo se está reconfigurando geopolíticamente el poder global y cómo se están reposicionando Estados Unidos, Rusia y China en Asia Pacífico, con el fin de tener mayor injerencia y control, aprovechando la pérdida de liderazgo de Estados Unidos en la región para colocarse como líderes mundiales. Por otro lado, se abordan los acercamientos entre Corea del Norte y Corea del Sur para una posible solución del conflicto. Estas dinámicas tienen un impacto en la reconfiguración del orden global, el cual tiende a ser multipolar, pero, al mismo tiempo, incrementa la inestabilidad, el riesgo global y la violencia, poniendo en duda la gobernanza del orbe.

**PALABRAS CLAVE:** península coreana, geopolítica, globalización, riesgo global, Estados Unidos, China y Rusia.

### ABSTRACT

The article examines and analyzes geopolitics in the Korean Peninsula, analytically linking the global, interregional, regional and state elements, in such a way that it explains how global power is being reconfigured geopolitically and how the United States, Russia and China are repositioning in Asia Pacific, in order to have greater interference and control, taking advantage of the loss of leadership of the United States in the region to position itself as world leaders. On the other hand, it addresses the approaches between North Korea and South Korea for a possible solution to the conflict. These dynamics have an impact on the reconfiguration of the global order, which tends to be multipolar, but at the same time increases instability, global risk and violence, calling into question global governance.

**KEYWORDS:** Korean Peninsula, geopolitics, globalization, global risk, United States, China and Russia.

1 Doctor. Catedrático de la Universidad Autónoma de Puebla (BUAP/México). Correo electrónico: [telloctavio2018@yahoo.com](mailto:telloctavio2018@yahoo.com)

2 Doctora. Catedrática de la Universidad Autónoma de Puebla (BUAP/México). Correo electrónico: [tportadorgarcia@yahoo.com](mailto:tportadorgarcia@yahoo.com)



## Introducción

Después de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991 y la caída del Muro de Berlín en 1989, en el entorno internacional se han suscitado transformaciones aceleradas en los ámbitos geopolítico, social, económico y ambiental. Se añan el ataque de las torres gemelas en Nueva York, el 11 de setiembre del 2001, así como las invasiones y los ataques a Irak, Afganistán y Siria por parte de Estados Unidos —sin respetar a la Organización de Naciones Unidas (ONU)—, hechos que han incrementado la espiral de violencia en los niveles local, regional y global. A partir de estos eventos, se puso en marcha la reconfiguración geopolítica del poder en el ámbito internacional, jugando un papel preponderante la guerra contra el terrorismo y la desnuclearización. Los fenómenos antes mencionados implican cambios en la manera de concebir y analizar la realidad geopolítica, que antes del último cuarto del siglo XX se sustentaba en la bipolaridad.

Los discursos y esfuerzos tanto de los Estados como de las instituciones internacionales, por generar consensos en el nivel internacional, por apostar a políticas preventivas y decisiones multilaterales, no han logrado los objetivos esperados. Muestra de ello son las guerras en Oriente Medio y sus terribles consecuencias, así como las constantes amenazas entre Estados Unidos y Corea del Norte, al igual que la decisión de Donald Trump (presidente de Estados Unidos) de retirarse del Acuerdo Nuclear Iraní 5+1<sup>3</sup>. En este escenario, Estados Unidos, la Unión Europea, China y Rusia han venido jugando un papel central, en cuanto a sus posicionamientos políticos y económicos en el mundo, debido a la presión que ejercen en las instituciones internacionales para colocar en la agenda global sus temas de importancia e interés; de igual modo, para comandar las políticas económicas, el rumbo del planeta y la globalización.

La región Asia Pacífico no se queda atrás. Según la perspectiva de Delage (2005), esta zona está viviendo, desde años atrás, una nueva geopolítica, debido a tres factores: a) crecimiento económico de la mayoría de los países, b) cambios en las relaciones de poder en el nivel mundial, c) ascenso de China.

El factor China es un elemento por considerar, para comprender cómo se está reconfigurando la geopolítica en Asia y en el mundo. No obstante, esta geopolítica se ve comprometida por las particularidades históricas de la región y factores externos a ella, donde emergen las pugnas y diferencias tanto políticas

3 En julio de 2015, Estados Unidos, Alemania, China, Rusia, Francia, Reino Unido e Irán pactaron el Acuerdo Nuclear de Irán que pretendía dar fin a 13 años de controversias sobre el programa nuclear iraní, además de finiquitar las sanciones en materia financiera y energética.

como culturales de antaño, los resquemores derivados de las invasiones, colonizaciones, control territorial, cultural, económico y político que, desde el siglo XVIII, algunos países asiáticos han realizado sobre otros. Un ejemplo de ello es la época del Japón imperial.

Por otro lado, la presencia militar de Estados Unidos y el reforzamiento en torno a la cooperación que este mantiene con Corea del Sur y Japón imposibilita la reunificación de la península coreana. A esto se suma la rivalidad histórica entre China y Japón, por el control y liderazgo regional. Otro factor por considerar es el arribo de Donald Trump a la Casa Blanca y su política hostil hacia Corea del Norte, la guerra comercial contra China, la Unión Europea, México y Canadá, a pesar de que estos dos últimos son sus “socios” comerciales.

La nueva reconfiguración geopolítica obliga a formular nuevas interrogantes. ¿Se agravará la crisis en la península coreana, a tal punto que involucre a las naciones que participaron en la guerra de las Coreas (1950-1953)? ¿Estados Unidos podrá involucrarse en un conflicto de largo aliento en la península coreana, a pesar de las invasiones que sostiene en Irak, Afganistán y Siria, o continuará con la política de contención aplicada contra Corea del Norte desde el fin de la guerra (1953) de las Coreas? ¿La presión de Estados Unidos a Corea del Norte y la guerra comercial contra Pekín forman parte de una estrategia contra China? Para responder a estas preguntas, el artículo se estructura en tres apartados. El primero muestra el marco referencial, conceptual y metodológico, justificando la pertinencia de un análisis que enlaza elementos globales, interregionales, regionales y estatales, para comprender cómo se están posicionando las potencias en la península coreana y los países asiáticos implicados. El segundo explica, a partir de datos históricos y eventos actuales, cómo se está reconfigurando el poder en Asia Pacífico y de qué modo este factor empuja tanto a una nueva reconfiguración de la geopolítica mundial como a riesgos globales, considerando la activa participación de Estados Unidos, China, Rusia, Japón, Corea del Norte y Corea del Sur en la región. El tercero analiza las relaciones actuales y los acercamientos entre las Coreas, sentando las bases para una posible solución del conflicto y reunificación de la península. Por último, se presenta una batería de reflexiones finales que posibilitan comprender cómo el escenario internacional se está reconfigurando geopolíticamente en un orden multipolar, que limita a Estados Unidos en su intención de atacar unilateralmente a Corea del Norte.

## Marco referencial y metodológico

El artículo explica y analiza, desde una perspectiva global, cómo se ha desarrollado la geopolítica en la península coreana, que involucra a diversas naciones con intereses particulares en la región Asia Pacífico. Un factor por considerar es el papel de Estados Unidos en la lucha contra el terrorismo, la presión que ejerce hacia algunos países para que inicien la desnuclearización y el reducido respaldo a la agenda global.

Para el análisis, retomamos la acepción de geopolítica de Alfred T. Mahan (2007), quien la define como la relación existente entre el poder y su distribución dentro de una determinada área de influencia. En cuanto al concepto de globalización, recuperamos lo planteado por Octavio Ianni (1999):

La globalización del mundo expresa un nuevo ciclo de expansión del capitalismo, como forma de producción y proceso civilizador de alcance mundial. (...) señala la emergencia de la sociedad global, como una totalidad incluyente y compleja (p.11).

El término sociedad del riesgo, acuñado por Ulrich Beck en 1986 (2007), refleja las características de nuestra época y, al mismo tiempo, facilita el marco de interpretación de los grandes problemas y desafíos actuales. Para este autor, la actual sociedad se caracteriza de otras precisamente porque la capacidad de controlar eventos se pone en duda, así como por los peligros que deriven de las decisiones para intentar controlar dichos eventos.

La sociedad vive constantemente la incertidumbre y la amenaza de diversas guerras, invasiones, desastres naturales, nuevas migraciones, entre otros acontecimientos, donde la idea de futuro lejano se extingue para dar paso al próximo. Si bien el riesgo es azaroso, lo ambiguo y la incertidumbre que el riesgo implica producen miedo y angustia, una emoción arcaica que remite a la noción de supervivencia, a la necesidad de permanencia del hombre sobre la tierra. En palabras de Beck (2007) el riesgo es el patrón perceptivo e intelectual que moviliza a una sociedad enfrentada a la construcción de un futuro abierto, lleno de inseguridades y obstáculos.

La política de Trump está generando una cascada de posibles riesgos globales que los Estados, organismos supranacionales y sociedad global<sup>4</sup> deberán en-

4 Recuperamos la definición de sociedad global de Solórzano (2016), quien la concibe como un ente heterogéneo que busca, en todos los ámbitos y niveles, proponer iniciativas y acciones para enfrentar y resolver problemas tanto domésticos como mundiales, a través de múltiples mecanismos y estrategias de lucha.

frentar en un futuro inmediato. Lo anterior se vincula directamente a que su actuación busca proyectar, en el nivel internacional, la figura de un presidente y dirigente de una hiperpotencia, tal como se le concebía después de la disolución de la URSS y la caída del muro de Berlín. Es claro que no estamos en una era unipolar y hay en curso una recomposición geopolítica de poder que no le permite a Estados Unidos comportarse como una hegemonía, en gran medida, porque otros países y regiones han comenzado a ganar terreno y tienen hoy en día un papel relevante en diversos aspectos, como la Unión Europea (UE), China y Rusia. En este sentido, Washington ha presionado a Corea del Norte, ha impuesto sanciones comerciales contra China, países asiáticos y la Unión Europea (UE), pretendiendo gravar sus importaciones; estas y otras medidas están desembocando en una inestabilidad global y la cada vez menor posibilidad de que Estados Unidos se integre a los acuerdos multilaterales.

En este sentido, el artículo enlaza analíticamente los elementos globales, interregionales, regionales y estatales, de tal suerte que permite comprender cómo se están posicionando las potencias en la península coreana y los países asiáticos implicados. Para ello, se retoman autores que han aportado a la reflexión en torno a la geopolítica, la globalización y el riesgo global. En términos metodológicos, la investigación es tanto analítica como reflexiva y se recurre a datos cualitativos recopilados de informes, igual que de una exhaustiva revisión bibliográfica sobre las aristas abordadas.

## 1. La geopolítica en la península coreana

Desde la finalización de la guerra de las coreas (1950-1953), China y Rusia han tenido injerencia en la región Asia Pacífico y, particularmente en Corea del Norte, estas han estado sustentadas en acuerdos bilaterales, así como en venta de armamento. Estas estrechas relaciones posibilitarían que, en caso de un ataque o invasión de Estados Unidos a Pyongyang, China y Rusia desplegarían sus estrategias militares, debido a la cercanía con sus fronteras. Según el informe *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*, de febrero de 2017 a diciembre de 2018, Corea del Norte lanzó 23 misiles de tipo KN-15, KN-17, Hwasong-12, Hwasong-14, Hwasong-15, Scud, Hwasong-7. Actualmente, cuenta con 700 misiles balísticos diseñados por los soviéticos (Congressional Research Service, 2018). Con lo que respecta al desarrollo nuclear de Corea del Norte, Coats (2018) refiere:

North Korea will be among the most volatile and confrontational WMD threats to the United States over the next year. North Korea's history of exporting ballistic missile technology to several countries, including Iran

and Syria, and its assistance during Syria's construction of a nuclear reactor—destroyed in 2007—illustrate its willingness to proliferate dangerous technologies. In 2017 North Korea, for the second straight year, conducted a large number of ballistic missile tests, including its first ICBM tests. Pyongyang is committed to developing a long-range, nuclear-armed missile that is capable of posing a direct threat to the United States. It also conducted its sixth and highest yield nuclear test to date. We assess that North Korea has a longstanding BW capability and biotechnology infrastructure that could support a BW program. We also assess that North Korea has a CW program and probably could employ these agents by modifying conventional munitions or with unconventional, targeted methods (p. 8).

Por otra parte, Washington ha utilizado la estrategia de buscar aliados (Japón y Corea del Sur) en la región, a quienes ha suministrado armamento y logística militar, apoyándolos comercial y económicamente. Su injerencia ha estado encaminada a reforzar su posición geopolítica en la región. Recordemos que, durante casi todo el siglo XX, asentó su liderazgo en la región, gracias a sus aliados asiáticos. No obstante, en el siglo XXI, China y Rusia han incrementado sus liderazgos, diluyendo el que detentaba Estados Unidos. Es probable que este país pruebe desatar un conflicto de intervención e invasión militar, en un intento por retomar su liderazgo. Sin embargo, para Delage (2005):

El programa nuclear norcoreano y el ascenso de China explican que Japón comparta muchos de los objetivos políticos y militares de Estados Unidos en Asia. Ello ha provocado la inquietud de China, que cree que el reforzamiento de la cooperación entre Washington y Tokyo compromete sus intereses de seguridad (p. 18).

El programa nuclear de Corea del Norte comenzó a fines de la década de 1950, con acuerdos de cooperación con la Unión Soviética (Congressional Research Service, 2018). En opinión de Berry (2008), después de la guerra del Golfo, en 1991, Estados Unidos y otros países pusieron atención en la producción de armas nucleares de Corea del Norte. A principios de 1992, las tensiones entre las coreas disminuyeron, debido a la Declaración Conjunta sobre la Desnuclearización de la Península Coreana, firmada el 20 de enero de ese año, en la cual acordaron no fabricar, probar, producir, recibir, poseer, almacenar, desplegar y utilizar armas nucleares o, en su caso, no poseer instalaciones de procesamiento nuclear y de enriquecimiento de uranio<sup>5</sup>.

5 El acuerdo requirió el establecimiento de una Comisión de Control Nuclear Conjunta Sur-Norte y la inspección de las instalaciones sospechosas.

En cuanto a la tensión entre Estados Unidos y Corea del Norte, Washington ha buscado estrategias encaminadas al afianzamiento de las relaciones bilaterales y la creación de acuerdos con Japón, con el fin de que este contribuya a la política de contención hacia China y Corea del Norte. Mientras, las estrategias con Corea del Sur se enrumbaron a involucrarlo en la seguridad regional, buscando el control de la zona, evitar el ascenso de China y sus intenciones de control regional.

Desde las administraciones de George W. Bush, Obama y Trump, se han implementado diversas sanciones contra Pyongyang, prohibiendo a varios países que negocien comercial y financieramente (en materia de mercancías y cualquier tipo de servicios, incluyendo el financiero e inversiones) con Corea del Norte y sus empresas, lo cual contradice el discurso en torno a que el régimen norcoreano promueve el aislamiento. Estas últimas administraciones norteamericanas han buscado imponer todo tipo de sanciones, con el propósito de aislar a ese país asiático. Esta estrategia ha sido utilizada por Estados Unidos, a través de las Naciones Unidas y mediante el Congreso norteamericano, para debilitar a los países antes de ser atacados e invadidos militarmente; sin embargo, Norcorea posee armamento nuclear, lo cual, en una probable invasión o ataque, podría convertirse en una guerra nuclear .

La presión de Estados Unidos para la desnuclearización de Corea del Norte ha estado presente durante décadas. En febrero de 2017, el secretario de Defensa de Estados Unidos James Mattis afirmó, en Corea del Sur, que cualquier ataque contra su país sería derrotado y que el uso de armas nucleares tendría una respuesta eficaz y aplastante. En esa visita, Estados Unidos vendió misiles a Corea del Sur y, en agosto del mismo año, Trump amenazó con desplegar “fuego y furia” contra Corea del Norte. La respuesta de Pyonyang no se hizo esperar, protestó en oposición al despliegue del Sistema de Defensa Terminal del Área de Gran Altitud (THAAD, por sus siglas en inglés) y los ejercicios militares tanto de Estados Unidos como Corea del Sur en la región, asegurando que agredía la seguridad internacional. Parece que la estrategia que ha seguido Washington contra el país asiático no ha dado los resultados esperados y no ha logrado desestabilizar la península coreana.

Al respecto, Bruce Cumings (2015) publicó un artículo interesante, a propósito de la celebración del 70 aniversario de la liberación de la península coreana de Japón. El estudioso realiza aportaciones y cuestionamientos en torno a lo planteado por algunos ideólogos norteamericanos, que desde hace décadas han venido señalando el colapso de Corea del Norte y su consecuente reunificación con el Sur. Este autor, va más allá, al señalar que la política de Washington no ha funcionado y mucho menos la hipótesis del colapso de ese país asiático, a pesar de todos los esfuerzos por una acción militar que genere dicho declive.

Durante su administración, Obama también habló del colapso de Corea del Norte y aludió a que era el país más aislado y sancionado del mundo, con un régimen autoritario y represivo, incapaz de alimentar a sus ciudadanos. Tras la muerte del líder norcoreano Kim Jong-il, en diciembre de 2011, estas suposiciones se reforzaron al interior de Estados Unidos, argumentando que esa nación se había mantenido gracias al apoyo de China (Cumings, 2015).

En este sentido, la ideología *Juche*<sup>6</sup> de corte nacionalista permite comprender por qué el régimen de Corea del Norte se ha mantenido. La influencia de esta ideología en los ámbitos político, militar, económico y social, más su injerencia en las directrices de la política exterior, se aúna al tema de seguridad nacional y al peligro que encarna una intervención o ataque extranjero (Kim Il-sung, 1975).

## 2. Relaciones intercoreanas

La política exterior de Corea del Sur en la región se ha venido posicionando estratégicamente, con el objetivo de solucionar el conflicto y reunificar la península, por lo menos durante el siglo XXI. Esta necesidad de Seúl por buscar una paz duradera la refiere Delage (2005):

A principios de 2005, presentó una iniciativa de paz que iba más allá de propuestas anteriores al ofrecer a Pyongyang una generosa ayuda económica a su sector energético si reanudaba su participación en las conversaciones a seis bandas sobre la crisis nuclear. También le ofreció el proyecto de convertir la zona industrial de Gaesung —en la que cooperan Pyongyang y varios *chaebols* (grandes conglomerados empresariales) surcoreanos— en un nuevo centro industrial y de distribución del noreste asiático. En esta misma dirección, el presupuesto surcoreano de 2005 aumentó notablemente la ayuda al desarrollo del norte (p. 19).

En septiembre del 2004 y noviembre del 2005, se celebraron, respectivamente, la cuarta y quinta ronda de conversaciones entre las Coreas; sin embargo, en el 2004, no hubo avances significativos en el diálogo diplomático a seis bandas sobre el programa nuclear de Corea del Norte. Para el 2005, las relaciones intercoreanas avanzaron. En mayo, se retomaron las conversaciones en el nivel de viceministros, con las que llegaron al acuerdo de paliar la escasez de alimentos y la entrada de barcos de Corea del Norte al puerto del Sur, hecho que no se suscitaba desde 1984. Con ello, en junio del mismo año, se abrió la 15.<sup>a</sup> ronda de conversaciones en el nivel de ministros. Se alcanzaron acuerdos en julio,

6 El padre de esta ideología fue Kim Il-sung, abuelo del actual líder norcoreano.

principalmente en lo concerniente al desarrollo de una zona industrial conjunta en Kaesong (Corea del Norte), que en septiembre empezó a recibir servicio de autobuses para desplazar personas provenientes del Sur, y en octubre se instaló la oficina conjunta de cooperación económica. En julio, uno de los temas discutidos fue el de dismantelar dispositivos de propaganda en la zona desmilitarizada para rebajar las tensiones. Asimismo, se acordó abrir conexiones férreas y carretera, unir el cableado de fibra óptica para restaurar la conexión telefónica privada (González, 2005).

En agosto de 2005, se celebró el 60 aniversario de la liberación de la dominación japonesa. Este hecho produjo la visita, por vez primera, de los líderes norcoreanos al parlamento surcoreano. También 300 surcoreanos visitaron la capital norcoreana y, para noviembre del mismo año, algunas familias separadas se reunieron. Ambas Coreas decidieron participar conjuntamente en los Juegos Asiáticos de Doha en el 2006 y en los Juegos Olímpicos de Beijing en el 2008 (González, 2005). Para enero de 2018, las Coreas utilizaron la diplomacia cultural acertadamente y desfilaron juntas bajo una misma bandera, en la olimpiada de invierno realizada en Corea del Sur. Lo anterior sirvió para disminuir las tensiones. En este contexto, definimos diplomacia cultural como las relaciones de política exterior cimentadas en intercambios culturales, deportivos, académicos, científicos o de otro orden, que buscan distender tensiones, acercar naciones o construir relaciones o puentes de amistad y cooperación donde no existían.

Lo hasta aquí expuesto, puede explicarse por la necesidad de las Coreas de construir un acuerdo de paz que desplace al armisticio y así finiquitar la guerra, hostilidades y tensiones entre ellas (1953) y, con ello, sentar las bases para una verdadera reunificación. En opinión de Delage (2005), si Corea del Sur logra la reunificación, desaparecería la principal amenaza a su seguridad y, por otro lado, finiquitaría la subordinación con Estados Unidos.

A pesar de la confrontación verbal entre Donald Trump y Kim Jong-un (presidente de Corea del Norte), el 27 de abril de 2018, el líder norcoreano y Moon Jae-in (presidente de Corea del Sur) signaron la “Declaración de Panmunjom para la Paz, la Prosperidad y la Unificación de la Península Coreana” en la Casa de la Paz en Corea del Sur, lugar donde en 1953 se firmó el armisticio. Como parte del acto, ambos mandatarios plantaron un árbol, regándolo con agua de los ríos de las Coreas, que, junto con la develación de la placa con el epígrafe “estamos plantando paz y prosperidad”, simboliza la reconciliación entre ambas naciones.

Sin embargo, en los documentos firmados no se especificaron los mecanismos y plazos para el proceso de desnuclearización; y, de la misma manera que en la

cumbre intercoreana de 1950, se excluyó a Japón. No obstante, el tema de las familias separadas fue prioritario; como en otras cumbres, también se incorporaron las conversaciones multilaterales con Estados Unidos y China, con el objetivo de convertir el armisticio en un tratado de paz. Otros puntos relevantes del acuerdo fueron: a) fin a la guerra y a las tensiones por cielo, mar y tierra en la península coreana; b) reducir los arsenales militares y la desnuclearización; c) incrementar las relaciones intercoreanas en distintos ámbitos; d) con apoyo de la Cruz Roja intercoreana, reanudar el encuentro entre las familias separadas desde finales de la guerra en 1965; e) abonar en la firma de un tratado de paz por parte de ambas Coreas y los países que signaron el armisticio en 1953: China y Estados Unidos; f) retomar la cooperación económica suspendida en el 2016 por las pruebas nucleares de Corea del Norte; g) abonar en las relaciones bilaterales para unir a las Coreas; h) integrar la declaración signada el 4 de octubre de 2007, en cuanto al crecimiento y a la prosperidad económica; i) transformar la zona desmilitarizada en un espacio de paz.

Lo anterior fue parte de los preparativos para la reunión entre Donald Trump y Kim Jong-un en Singapur. Previas al encuentro, las hostilidades mediáticas de Trump hacia el líder norcoreano continuaron, incluso, el 24 de mayo de 2018 declaró cancelada la reunión, a pesar de que Kim Jong-un realizó la demolición de una de sus bases nucleares (Punggye-ri) ante una delegación de periodistas extranjeros. Un día después, Trump hizo pública la posibilidad de celebrar el encuentro. En este contexto, China realizó un simulacro militar que encendió las alarmas en el pacífico, ya que este país concibe a Taiwán como una provincia con fines separatistas.

En marzo de 2018, antes de los encuentros intercoreanas, se reunieron Xi Jinping (presidente de China) y Kim Jong-un. El 7 y 8 de mayo de 2018, se congregaron por segunda vez en la ciudad de Dalián. Ambos encuentros centraron su atención en la desnuclearización de la península coreana, definiendo la participación relevante de China. Por su parte, el Gobierno chino mencionó la posibilidad de eliminar las sanciones a Corea del Norte.

El 12 de junio de 2018, Trump y Kim Jong-un se reunieron en el Hotel Capella, ubicado en la Isla Sentosa de Singapur, hecho histórico que ha marcado la geopolítica en la península coreana y que representó la primera reunión entre Estados Unidos y Corea del Norte, después del fin de la guerra entre las Coreas (1950-1953). El equipo que acompañó al presidente norteamericano se conformó por Mike Pompeo, secretario de Estado, y John Bolton, asesor de seguridad nacional. Los temas prioritarios abordados fueron: a) la desnuclearización completa de la península, con el objetivo de construir un régimen de paz duradera y estable; b) la repatriación de los cadáveres de norteamericanos fallecidos en la

guerra de Corea de 1953, así como sustituir el armisticio firmado en ese mismo año y signar un tratado de paz, en el cual participarían China y Corea del Sur.

El líder norcoreano planteó que Estados Unidos debería cesar los ejercicios militares con Corea del Norte; no obstante, esta petición no aparece en la declaración que firmaron ambos mandatarios. Como respuesta a la solicitud, Trump mencionó que deseaba suspender las operaciones militares de Estados Unidos contra Corea del Norte, por el alto costo que representa para su nación. Sin embargo, en octubre de 2018, comenzaron nuevamente los operativos militares (Vigilant Ice) entre Corea del Sur y Estados Unidos.

No obstante, dicha medida estadounidense es inverosímil, porque, con el pretexto de la desnuclearización de Corea del Norte, pretende incidir en la región asiática mediante Corea del Sur, Japón, Hong Kong y Taiwán, con el objetivo de frenar la expansión de China en todos los ámbitos e intentar posicionar el liderazgo perdido en la región asiática. El fin último de Estados Unidos es continuar posicionándose en el nivel mundial, a través de la OTAN en Europa del Este, para cercar a Rusia. Con el apoyo de otras naciones, busca tener mayor presencia en Medio Oriente; por ejemplo, en el norte de Siria tiene bases militares y, últimamente, Italia incursionó en esa región.

Posterior a la reunión en Singapur, el secretario de Estado norteamericano y un alto funcionario coreano, a partir del 18 de junio de 2018, han dado seguimiento a lo acordado; asimismo, enfatizaron que verificarían que las sanciones económicas y diplomáticas a Corea del Norte se cumplan.

## Conclusiones

La península coreana ha sido un espacio geoestratégico y geopolítico utilizado históricamente por Estados Unidos, Rusia y China, con el fin de tener incidencia y poder en la región asiática, lo cual se mantiene en la actualidad. Esta presencia tiene serias implicaciones en la seguridad internacional, en tanto un ataque o intervención militar de Estados Unidos activaría a las otras dos potencias: China y Rusia.

Un elemento nodal en la región de Asia es el factor China, es decir, su crecimiento económico, su modernización militar y su activismo en materia diplomática. La suma de estos componentes está transformando el orden regional y provocando incertidumbre tanto en Washington como en los países vecinos (Delage, 2005), sobre todo en aquellos que mantienen relaciones estrechas con Estados Unidos.

No obstante, el arribo de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos el 20 de enero de 2017 ha traído cambios significativos en la política doméstica y exterior, provocando una nueva reconfiguración del orden mundial. Su campaña<sup>7</sup> estuvo marcada por declaraciones en contra de la globalización y por discursos tanto nacionalistas como proteccionistas. La administración de Donald Trump pretende limitar el papel de China en la región, por medio de una guerra comercial; busca limitar a Corea del Norte con sanciones económicas impuestas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que afecta a ciudadanos norcoreanos; asimismo, exige la desnuclearización de la península coreana. Lo anterior, forma parte de la estrategia geopolítica de Estados Unidos en la región asiática. Desde la perspectiva de Yves Lacoste (2009), la geopolítica designa en la práctica todo lo relacionado con las rivalidades por el poder o la influencia sobre determinados territorios y sus poblaciones.

Un conflicto en la península coreana involucraría a China, Rusia, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, como en la guerra de las Coreas (1950-1953). Estados Unidos se vería imposibilitado para mantener una guerra de larga duración, por el empantanamiento en Oriente Medio. En este sentido, la postura de Trump obedece, principalmente, al intento de “demostrar” que su país es la “hiperpotencia” y que, en asuntos de política exterior, su Gobierno actúa diferente a otras administraciones. La anterior estrategia tenía dos objetivos: a) que el partido republicano ganara las elecciones de noviembre de 2018, sin embargo, solamente ganó la Cámara de Senadores, mientras que los demócratas obtuvieron mayoría en la Cámara de Representantes; b) sentar las bases para la reelección de Trump en el 2020. El anterior resultado condiciona la posible reelección de Trump y la continuidad de su agenda, incluyendo las controvertidas reformas e iniciativas, lo que es probable incremente los exabruptos de su diplomacia tuitera.

El problema del Gobierno de Trump, al igual que el de sus predecesores, es que no puede seguir sin poner encima de la mesa el hecho de que Corea del Norte depende económicamente de China. Sin Pekín o con un Pekín reticente, Pyongyang duraría muy poco. Pero a China le viene bien que Corea del Norte actúe como un Estado-tapón frente a Japón y a Corea del Sur, dos potencias aliadas de Estados Unidos (Márquez, 2017).

Es claro que Estados Unidos no puede empezar una guerra de gran alcance en la península coreana; podrá atacar algunos objetivos de Corea del Norte, pero no sostener una guerra prolongada por el conflicto en Irak, Afganistán y Siria.

7 Las elecciones presidenciales se realizaron el 8 de noviembre de 2016. Trump se posiciona como el presidente número 45 de Estados Unidos.

Sin embargo, no deja de estar presente una probable guerra, alentando un riesgo global que aumenta en cada momento por las acciones internas y externas de las potencias, así como por la reconfiguración geopolítica actual.

Otro escenario es que que Corea del Sur abone el proceso de pacificación en la península, porque, en caso de un ataque de Estados Unidos, sería, junto con Japón, uno de los más afectados. Lo anterior puesto que si sucediese un ataque naval o terrestre, Washington enviaría al primer frente a soldados de Corea del Sur. Al mismo tiempo, Pyongyang atacaría a Japón y a Corea del Sur. El único beneficiado de esa confrontación sería Estados Unidos, si obtuviese el gane.

## Referencias

- Beck, U. (2007). *La sociedad del riesgo mundial. En busca de la seguridad perdida*. Barcelona, España: Paidós.
- Berry, W. (2008). *Global Security Watch Corea. A reference handbook*. USA: Praeger Security International.
- Coats, D. (2018). *Statement for The Record Worldwide Threat Assessment of the Us Intelligence Community*. USA: Office of the Director of National Intelligence. Recuperado de <https://www.odni.gov/files/documents/Newsroom/Testimonies/2018-ATA---Unclassified-SSCI.pdf>
- Congressional Research Service. (2018). *North Korea: U.S. Relations, Nuclear Diplomacy, and Internal Situation*. USA: Prepared for Members and Committees of Congress. Recuperado de <https://fas.org/sgp/crs/nuke/R41259.pdf>
- Cumings, B. (2015). Getting North Korea wrong. *Bulletin of the Atomic Scientists*, 71(4), 64-76. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1177/0096340215590794>
- Cumings, B. (2007). ¿Por qué Corea del Norte no colapsó? Y ¿por qué muchos estadounidenses influyentes piensan que debería haberlo hecho? *Estudios*, (20), 101-123.
- Delage, F. (2005). La nueva geopolítica asiática. *Anuario Asia Pacífico 2005*. Madrid, España: Fundación CIDOB/Real Instituto Elcano/Casa Asia, pp. 15-23. Recuperado de [http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2005/004Fernando\\_delage.pdf](http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2005/004Fernando_delage.pdf)
- González, A. (2005). Asia Oriental en 2005: auge internacional, tensión política. En *Anuario Asia Pacífico 2005*, pp. 25-33. Madrid, España: Fundación CIDOB/Real Instituto Elcano/Casa Asia. Recuperado de [http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2005/004Fernando\\_delage.pdf](http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2005/004Fernando_delage.pdf)
- Ianni, O. (1999). *La era del globalismo*. México: Siglo XXI.

- Il-sung, K. (1975). *Obras escogidas VI*. Pyongyang, Corea: Ediciones en Lenguas Extranjeras Pyongyang.
- Lacoste, Y. (2009). *Geopolítica: la larga historia del presente*. Madrid, España: Síntesis.
- Mahan, A. (2007). *Influencia del poder naval en la historia*. Madrid, España: Ministerio de Defensa.
- Márquez, F. (2017). Capítulo decimocuarto. La península coreana: el conflicto que nunca cesa. En *Panorama geopolítico de los conflictos 2017*, pp. 339-368. Madrid, España: Instituto Español de Estudios Estratégicos/Ministerio de Defensa.
- Solórzano, O. (2016). Respuestas y desafíos de la sociedad global en la era de la globalización. *Ad Universa Revista de Relaciones Internacionales*, 1(13), 64-77.





Impreso por el Programa de Publicaciones e Impresiones  
de la Universidad Nacional, en el 2019.

La edición consta de 150 ejemplares  
en papel bond y cartulina barnizable.

0479-19—P.UNA