

ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LIV

MAYO—AGOSTO 2022

Nº 202

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

ACTITUDES DEMOCRÁTICAS: EL CASO DE HAITÍ 2006 - 2017

**UNA APROXIMACIÓN HACIA AMÉRICA LATINA CON EL
MANIFESTO PROJECT**

ADMINISTRATIVE TRANSITIONS OF MOROCCAN FARM WORKERS

**IRAQ COMO COLONIA IRANÍ: LAS FINANZAS INTERNACIONALES COMO
ARMA GEOPOLÍTICA**

**ENODIPLOMACIA Y SU APLICACIÓN EN LOS ESTUDIOS
INTERNACIONALES**

ISLAS MALVINAS EN LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA

Versión electrónica ISSN 0719-3769



ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LIV • MAYO-AGOSTO 2022 • N° 202

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Fundada por Claudio Véliz

Inscripción N° 48.402 • Todos los derechos reservados.

Revista del Instituto
de Estudios Internacionales
de la Universidad de Chile
Fundada por Claudio Véliz

AÑO LIV • MAYO-AGOSTO 2022
Nº 222



DIRECTOR

José Morandé Lavín

EDITOR

Andrés Dockendorff

ASISTENTE EDITORIAL

Ignacio Sánchez G.

**DIRECTORA DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

Dorotea López Giral

DIRECCIÓN:

Condell 249 • Casilla 14187 Suc. 21

Santiago 9, Chile

Teléfono: (56-2) 29772800

Mail: revista.iei@u.uchile.cl

COMITÉ EDITORIAL



Dra. Ana Covarrubias Velasco
El Colegio de México, México.

Ph.D. Andrés Malamud
Universidade de Lisboa, Portugal.

Ph.D. Arlene Beth Tickner
Universidad del Rosario, Colombia.

Dr. Daniel Morales Ruvalcaba
Universidad Sun Yat-Sen, China.

Dr. Detlef Nolte
The German Institute for Global and Area Studies (GIGA), Alemania.

Ph.D. Farid Kahhat
Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú.

Ph.D. Gian Luca Gardini
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU), Alemania.

Dr. Jorge Schiavon Uriegas
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México.

Dr. Juan Luis Manfredi Sánchez
Universidad de Castilla-La Mancha, España.

Dr. Luis Valenzuela Vermehren
Universidad Católica de Temuco, Chile.

Dra. María Hermínia Brandão Tavares de Almeida
Universidad de São Paulo, Brasil.

MA María Teresa Infante
Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales, Suiza.

Dr. Mario Federico Merke
Universidad de San Andrés, Argentina.

Dra. Miryam Colacrai
Universidad Nacional del Rosario, Argentina.

Dra. Mónica Hirst
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Dra. Paulina Astroza Suárez
Universidad de Concepción, Chile.

Dr. Pedro Feliú Ribeiro
Universidad de São Paulo, Brasil.

Dr. Tom Long
Universidad de Warwick, Reino Unido.

SUMARIO

• ARTÍCULOS •

GONZALO ESPINOZA BIANCHINI, TAMARA LLORENTE Y PATRICIO NAVIA
Determinantes de las actitudes democráticas en países con democracias débiles: El caso de Haití, 2006-2017
Determinants of Democratic Attitudes in Countries with Weak Democracies: The Case of Haiti, 2006-2017. 9

NICOLÁS MIRANDA OLIVARES, CAROLINA PLAZA-COLODRO Y FRANCISCO OLUCHA-SÁNCHEZ
Competición electoral en contextos críticos: una aproximación hacia América Latina con el Manifiesto Project
Electoral competition in critical contexts: an approach from Latin America with the Manifiesto Project..... 37

YOAN MOLINERO-GERBEAU
“Catch the opportunity”: Administrative transitions of Moroccan farm workers in Piana del Sele, Italy
Atrapando la oportunidad. Transiciones administrativas de trabajadores agrícolas marroquíes en Piana del Sele, Italia 63

ANDRÉS DE CASTRO GARCÍA Y VINCENZO FERRILLO
Iraq como colonia iraní: las finanzas internacionales como arma geopolítica.
Iraq as an Iranian colony: International finances as a geopolitical weapon..... 85

JOSÉ ANTONIO NEGRÍN Y PABLO LACOSTE
El concepto de Enodiplomacia y su aplicación en los Estudios Internacionales
The Concept of Enodiplomacy and its Application to International Studies). 107

EZEQUIEL MAGNANI

Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: de
la relativa relevancia a la relevancia estratégica

*The Malvinas Islands in the Argentine Defense Policy:
from relative relevance to strategic relevance* 127

ÉTICA DE PUBLICACIÓN Y DECLARACIÓN SOBRE NEGLIGENCIA 153

NORMAS DE ÉTICA Y PRÁCTICAS 159

ARTÍCULOS

Determinantes de las actitudes democráticas en países con democracias débiles: El caso de Haití, 2006-2017*

Determinants of Democratic Attitudes in Countries with Weak Democracies: The Case of Haiti, 2006-2017

Gonzalo Espinoza Bianchini**
Tamara Llorente***
Patricio Navia****

RESUMEN

Las explicaciones sobre los determinantes de actitudes democráticas a menudo suponen que estas se explican por las experiencias previas con regímenes democráticos. Haití se ha caracterizado históricamente por su inestabilidad política, económica y social, incluso después del proceso de transición democrática que comenzó en 1986 y a pesar de las constantes intervenciones y ayuda humanitaria de países extranjeros. A partir de los resultados de las encuestas LAPOP entre 2006 y 2017, testeamos las hipótesis de que la evaluación del desempeño del régimen, la confianza en las instituciones del gobierno y la evaluación económica afectan la presencia de actitudes democráticas en tres dimensiones, la preferencia por el régimen

* Este trabajo fue financiado por ANID – Programa Iniciativa Científica Milenio – NCS2021_063. Recibido: 22/06/22. Aceptado: 31/07/22.

** Gonzalo Espinoza Bianchini, Universidad Diego Portales, gespinozabianchini@gmail.com. Orcid 0000-0003-3288-2450

*** Tamara Llorente, Universidad Diego Portales, tmr.llorente@gmail.com. Orcid 0000-0002-8564-6390

**** Patricio Navia, New York University/Universidad Diego Portales, patricio.navia@nyu.edu. Orcid 0000-0001-9398-8393

democrático, justificación del cierre del legislativo por el ejecutivo y tolerancia política impactan en Haití de forma distinta que en el resto de América Latina. Con modelos de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) reportamos que los determinantes de actitudes democráticas presentan algunas diferencias para el caso de Haití, pero también presentan particularidades en otros países de la región.

Palabras clave: actitudes democráticas – valores democráticos – democracias débiles – Haití – América Latina.

ABSTRACT

The explanations on the determinants of democratic attitudes often assume that people have prior experiences with democratic regimes. Haiti has been historically characterized by political, social and economic instability, even after the process of democratic transition that began in 1986 and despite the continuous foreign interventions and humanitarian aid. Based on LAPOP poll results between 2006 and 2017, we test three hypotheses that the evaluation of the regime performance, trust in government institutions and the economic assessment significantly affect the presence of democratic attitudes in three dimensions, preference for a democratic regime, justification of the closing of the legislature by the executive and political tolerance, differently in Haiti than elsewhere in Latin America. With Ordinary Least Square (OLS) models, we find that the determinants of democratic attitudes show some particularities for the case of Haiti, but also for other countries in the region.

Keywords: democratic attitudes – democratic values – weak democracies – Haiti.

En la encuesta del Latin American Public Opinion Project de 2017, en una escala de 1 a 7, el promedio de la valoración de la democracia como la mejor forma de gobierno fue de 3,44 en Haití y de 3,49 en América Latina en general. Once años antes, en 2006, los valores habían sido 4,2 y 4,1 respectivamente. La singularidad de que Haití tuviera la misma valoración por la democracia que el promedio para el resto de América Latina radica en la limitada experiencia de esa nación con la democracia. Además de ser el país menos desarrollado de América Latina, Haití es el segundo—después de Cuba—con menor experiencia con gobiernos democráticos. Aquí estudiamos si los determinantes de las actitudes democráticas que han sido identificados por la literatura y que se reportan en las encuestas LAPOP para el resto de América Latina aplican también en Haití.

En lo que sigue, discutimos los determinantes de actitudes democráticas en tres dimensiones que identifica la teoría: la preferencia por la

democracia, la tolerancia política y la justificación a que el presidente cierre el parlamento en situaciones difíciles para el país. Luego testeamos su relación con la evaluación de la economía, la satisfacción con el desempeño del régimen y la confianza en las instituciones del país. Al presentar el caso de Haití, subrayamos la carencia de referentes históricos que puedan ser usados para evaluar la democracia y para construir sus propios valores y actitudes hacia la democracia. Contrastamos el caso de Haití con el resto de los países de América Latina. Luego, detallamos nuestras hipótesis, presentamos la metodología y los datos de las encuestas LAPOP de 2006 a 2017. Después del análisis descriptivo e inferencial, concluimos resumiendo las lecciones e implicancias del caso haitiano para la forma en que entendemos el proceso a través del cual las personas desarrollan sus valores democráticos y sus actitudes hacia la democracia.

LA VARIABLE DEPENDIENTE: ACTITUDES DEMOCRÁTICAS Y APOYO A LA DEMOCRACIA

Almond y Verba (1963), y autores posteriores, subrayan la formación de los valores y actitudes que caracterizan a la sociedad democrática, argumentando que el respaldo a estos valores fortalece la consolidación de

las democracias. Según Norris, estas aspiraciones democráticas hoy son prácticamente universales (Norris, 2011). ¿Pero es cierto esto en países sin experiencia democrática estable o, al menos, prolongada?

Almond y Verba (1963) identifican una interdependencia entre el sistema político y la cultura política, ya que esta última se ha desarrollado a partir de la experiencia política de una sociedad, mediante procesos sociales, económicos y políticos en constante cambio, determinando las conductas de los individuos frente a las instituciones del sistema político y promoviendo guías de comportamiento que, eventualmente, se convierten en patrones arraigados en la sociedad y que garantizan el funcionamiento de las instituciones y la legitimación del poder (Almond y Powell, 1966). Esta cultura política se transmite mediante un proceso de socialización que incluye la familia, los pares, la escuela, el trabajo y el sistema político mismo (Almond y Verba, 1963), pero además responde a la experiencia con las instituciones y a evaluaciones del desempeño político a largo plazo (Easton, 1975).

Al incorporar el análisis del efecto de la institucionalidad del sistema político en la formación de la cultura política, la literatura sobre cultura política identifica una estrecha relación entre la formación de valores culturales y la historia política nacional. Esta última, mediante instituciones y patrones de comportamiento político, sienta las bases sobre las cuales se desarrolla la experiencia política individual que adquirimos mediante procesos de socialización y que influye

directamente en el apoyo político a la democracia.

La multiplicidad de significados del término “apoyo político a la democracia” dificulta su estudio. Si bien existe consenso respecto de las distinciones entre niveles de apoyo político, estas últimas a menudo se abstraen, o se desdibujan, en la discusión sobre la confianza en, y el apoyo a, la democracia (Dalton, 1999). Entre estas distinciones destacan, por un lado, los conceptos de creencias afectivas y evaluativas de Almond y Verba (1963). Las primeras indican una vinculación, y las segundas, un juicio o valoración sobre un objeto. Por otro lado, está la distinción de Easton (1965) entre apoyo *difuso* y *específico*—el conjunto de actitudes hacia la política y el funcionamiento del sistema político, y la respuesta al desempeño político de las autoridades y las élites políticas, respectivamente.

Por un lado, muchas preguntas de encuestas miden el apoyo a gobernantes o instituciones del proceso democrático (Dalton, 1999). Por otro, existe un abundante análisis sobre las actitudes del público hacia la democracia a partir de la pregunta “la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno” (Luna, Zechmeister y Seligson, 2010).

Aunque el respaldo abierto a la democracia es casi universal, Inglehart y Welzel (2006) destacan que éste no es

el indicador más preciso de cuán profundamente está arraigada la democracia en un país. Por eso, proponen que los niveles de tolerancia, confianza y participación pueden ser un mejor predictor de democracia estable.

Además, Klingemann (1999) y Rose (1995) sostienen que debemos añadir también el estudio del rechazo o aceptación de alternativas no democráticas, ya que algunas personas confunden el apoyo a la democracia con el apoyo al desempeño específico del gobierno de turno. Aquí, Inglehart y Welzel (2006) señalan que podemos encontrar, por un lado, ciudadanos que dicen valorar la democracia y apoyar al mismo tiempo al régimen autoritario de su país, y por otro lado, personas que muestran un fuerte apoyo a la democracia y rechazo a formas de gobierno autoritarias. Estos últimos los clasifican como “demócratas sólidos”.

De esta forma, ya que las preferencias por la democracia frente a la autocracia parecen ser un indicador válido de una cultura cívica prodemocrática (Inglehart y Welzel, 2006), incorporamos en este estudio de valoración por la democracia indicadores que expresen actitudes democráticas y apoyo a las instituciones democráticas—o, en su defecto, rechazo a aquellos que buscan subvertir dichas instituciones.

Una expresión ampliamente estudiada de actitudes democráticas

corresponde a la tolerancia política, entendida, junto con el apoyo al sistema político, como componentes de la legitimidad política (Zizumbo-Coulunga y Smith, 2012). Esta tolerancia política se define como “el respeto de los ciudadanos a los derechos políticos de los demás, en especial, de aquellos con quienes no se está de acuerdo” (Seligson, 2000: 5). Estudios anteriores han encontrado que la democracia es más fuerte allí donde las personas consideran legítimo el sistema político y reconocen el derecho a participar de aquellos que no comparten sus opiniones (Cohen, 2017).

Inglehart y Norris (2016) señalan la importancia de los sentimientos de seguridad sobre la confianza social y la tolerancia política, argumentando que esta percepción puede tener una capacidad explicativa incluso superior al nivel educacional, la participación en la comunidad y los medios de comunicación. Por lo tanto, las poblaciones más vulnerables serían menos propensas a confiar en otros y a tolerar las opiniones disidentes de extraños. La sensación de vulnerabilidad puede ser particularmente importante en países con bajo nivel de desarrollo—como Haití—donde el Estado no ha sido capaz de garantizar el acceso a servicios básicos y el cumplimiento de la ley, al mismo tiempo que la corrupción, el crimen y los desastres naturales han subrayado la incapacidad del Estado

para enfrentar satisfactoriamente los problemas del país.

Se entiende comúnmente que los principios básicos de los regímenes democráticos incluyen valores como la libertad, la participación, la tolerancia y la moderación, el respeto por los derechos legales-institucionales y el estado de derecho (Beetham 1994; Simon 1996, en Norris, 1999).

Asimismo, se ha afirmado que la tolerancia tiene un efecto positivo en el funcionamiento de las instituciones democráticas (Inglehart 1997), y que, específicamente en países con experiencia democrática breve, la sensación de vulnerabilidad que aqueja a su población, afecta significativamente estos principios de confianza y tolerancia política hacia aquellos que piensan distinto.

Norris (1999) propone una clasificación de apoyo político a la democracia en cinco niveles, divididos en tres ámbitos. En el primer nivel, dirigido hacia el ámbito de la comunidad, se encuentra el apoyo *difuso a la comunidad política*, identificados como orgullo e identidad nacional. Los siguientes

tres niveles se expresan hacia el ámbito del régimen, y corresponden al apoyo a los *principios básicos del régimen*, tales como libertad, participación y tolerancia; *evaluación del desempeño del régimen*, entendido como la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, y *apoyo a las instituciones*. Por último, el quinto nivel, referido al ámbito de las autoridades, identifica el apoyo a los actores políticos (Norris, 1999; Payne et al., 2003).

Recapitulando, aquí evaluamos tres indicadores que capturan de forma amplia y comprehensiva las actitudes democráticas—o en general, el apoyo a la democracia como régimen político. Estas son, primero, los niveles de preferencia por la democracia, como un indicador más abstracto, o de apoyo difuso; en segundo lugar, la tolerancia política, como una manifestación de esos valores democráticos de una forma concreta; y, tercero, la justificación a un golpe de gobierno por parte del ejecutivo, como una manifestación del apoyo a las instituciones de la democracia.

VARIABLE INDEPENDIENTE: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO ECONÓMICO

La literatura sobre actitudes democráticas ha identificado determinantes exógenos y endógenos. Respecto a los

primeros, la relevancia del desarrollo económico se identifica a partir de autores que, como Boix (2001), plantean

que el desarrollo económico altera la estructura de las relaciones sociales e identifican que la modernización fortalece al sector público, aumentando las herramientas para formular mejores soluciones a las demandas sociales, fomentando la consolidación de regímenes democráticos. Esto se logra por el aporte de la modernización en dos sentidos: una economía en crecimiento genera mejores oportunidades a la intervención pública para enfrentar las fallas del mercado y proveer ciertos bienes; y la industrialización y los avances tecnológicos fomentan el fortalecimiento de los sistemas de protección social. En cambio, en una sociedad pobre, el Estado no es capaz de garantizar servicios públicos o el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas. Por eso, la consolidación de los regímenes democráticos pasa por un fortalecimiento de las instituciones democráticas (Boix, 2001). Ahora, si bien no es lo mismo el nivel de desarrollo económico que la evaluación de la situación económica, cuanto mejor funcionan los gobiernos y sus sistemas económicos, más probable es que los ciudadanos los evalúen positivamente (Booth y Seligson, 2009).

Posteriormente, varios estudios han señalado que los ciudadanos evalúan al gobierno pensando en su situación económica personal y la situación nacional. Stoyan et al (2016) identifican

que la evaluación económica se vuelve particularmente relevante en países con experiencia democrática breve, ya que las actitudes democráticas tienden a variar en función del desempeño del gobierno. Además, en estos contextos, la evaluación del desempeño y la economía dependen en gran medida de asuntos como servicios públicos, corrupción y seguridad (Stoyan et al., 2016), lo que sugiere una relación entre la evaluación de la economía y la sensación de vulnerabilidad. Algunos se han referido al efecto de la sensación de vulnerabilidad en la adhesión a ciertos principios democráticos, lo que nos llevaría a esperar un efecto de la evaluación de la situación económica en la presencia de actitudes democráticas.

Por eso, es de esperar que la evaluación de la situación económica, tanto nacional como personal, tenga efectos significativos al menos en dos de las tres dimensiones de actitudes democráticas a estudiar: el apoyo a la democracia como mejor forma de gobierno y la tolerancia política. A partir de esta discusión, planteamos nuestra primera hipótesis.

H1: A mejor evaluación de la economía, mayor probabilidad de que las personas tengan actitudes democráticas más arraigadas.

VARIABLE INDEPENDIENTE: EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO POLÍTICO

Podemos identificar distintos argumentos que, sin negar la importancia de los factores económicos, sugieren la relevancia de otros elementos en el estudio del surgimiento y consolidación de la democracia. Por ejemplo, si bien los factores económicos son significativos, la experiencia política puede ser más importante que la económica (Evans y Whitefield, 1995). Es un consenso que las democracias más antiguas han generado culturas democráticas más fuertes (Norris, 2011), aunque esta relación se ha observado siempre con un carácter endógeno. En el caso de América Latina, aquellos países con historias más antiguas de democracia presentan también mayores niveles de calidad democrática (Pérez-Liñán y Mainwaring, 2013). De la misma manera, en el caso de Haití, el desempeño económico se ve sobrepasado por la relevancia del desempeño político, entendido como la prestación de servicios públicos y los esfuerzos del gobierno por enfrentar la corrupción y el crimen en el apoyo a la democracia (Stoyan et al., 2016).

Booth y Seligson (2009) encuentran que la aprobación del desempeño del régimen y los actores políticos disminuye la aprobación de la rebelión y los golpes de Estado. Cuanto más positivamente los ciudadanos evalúan el desempeño de su gobierno democrático,

más prefieren la democracia. De manera que un régimen democrático incapaz de cumplir las demandas que ejerce la sociedad arriesga la pérdida de su legitimidad y la estabilidad del régimen político. Otros señalan que, en los países con baja experiencia democrática, la evaluación del desempeño del gobierno cobra mayor importancia, ya que los esfuerzos para combatir la corrupción y el crimen pueden ser más significativos en países donde el cumplimiento de la ley no está garantizado—lo mismo sucede con la evaluación económica en países en vías de desarrollo. Por esta razón, es importante analizar el efecto de la evaluación del desempeño político y económico en países como Haití (Stoyan et al., 2016; Mishler and Rose, 2001; Seligson, 2002).

A raíz de esto, sería de esperar que la evaluación del desempeño político de la democracia y del gobierno tenga efectos observables sobre las actitudes democráticas a analizar. Esta discusión nos lleva a nuestra segunda hipótesis:

H2: A mejor evaluación del desempeño político, mayor probabilidad de que las personas tengan actitudes democráticas más arraigadas.

VARIABLE INDEPENDIENTE: LEGITIMIDAD Y CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES

Finalmente, es difícil imaginar que las instituciones democráticas puedan funcionar efectivamente en una sociedad que no comparte los principios que fundan, justamente, esas instituciones. Por eso, incluso las instituciones mejor diseñadas necesitan una cultura de masas compatible (Inglehart y Welzel, 2005). De ahí la importancia de la relación entre confianza en las instituciones democráticas de un país, entendida como el reflejo de su legitimidad, y los valores y actitudes democráticos que desarrolla su comunidad.

Respecto de la relación entre la confianza institucional y las actitudes democráticas, no existe mayor consenso. Las teorías culturales señalan que, ya que las políticas autoritarias fomentan la desconfianza, tendría sentido esperar una relación positiva entre la confianza institucional y las actitudes democráticas (Stoyan et al., 2016). No obstante, la desconfianza en las instituciones puede reflejar más un compromiso con los principios de la democracia y una evaluación crítica del rendimiento de las instituciones que un distanciamiento con la democracia en sí misma. Así, los ciudadanos más comprometidos con la democracia pueden desconfiar de las instituciones esperando que estas funcionen de mejor manera (Inglehart, 1999). Los ciudadanos pueden adherir a los principios democráticos que son la base de las instituciones democráticas,

aún si desconfían de las instituciones de su país y no están satisfechos con su funcionamiento.

Es de esperar que la confianza en las instituciones tenga efectos significativos sobre las tres dimensiones de actitudes democráticas, ya que serían las instituciones las que establecen las bases para promover o socavar justamente estas actitudes. Esto nos lleva a formular una tercera hipótesis:

H3. A mayor confianza en las instituciones del gobierno, mayor probabilidad de que las personas tengan actitudes democráticas más arraigadas.

Esta discusión teórica refleja distintas dimensiones e interacciones que existen entre las diversas formas en que se entienden los valores y actitudes democráticas y el apoyo a las instituciones democráticas y a los gobiernos que ejercen democráticamente el poder. Hay elementos de endogeneidad entre el desempeño económico y el apoyo a los gobiernos en particular, pero también entre el apoyo difuso a las instituciones de la democracia y el apoyo específico a gobiernos a partir de consideraciones que van más allá de la economía. Dicho esto, la mayoría de los estudios mencionados subrayan la relación entre haber experimentado gobiernos democráticos y el apoyo a la democracia.

EL CASO DE ESTUDIO: LA EXPERIENCIA ELECTORAL E INSTITUCIONAL DE HAITÍ CON LA DEMOCRACIA

En la compleja historia de la democracia en América Latina, el caso de Haití sobresale por su histórica inestabilidad política y la presencia de regímenes autoritarios. No hubo elecciones competitivas entre 1957 y 1987. Desde la transición democrática, comenzada en 1986, la situación se ha hecho aún más compleja al estar marcada por la ingobernabilidad.

La transición a la democracia comenzó con un golpe de Estado del ejército en 1986 contra la dictadura de Jean-Claude Duvalier—quien había llegado al poder en 1971, después de la muerte de su padre, François Duvalier, quien a su vez había gobernado autoritariamente desde 1957. Desde 1986, Haití ha tenido sucesivos gobiernos electos mediante sufragio—con procesos electorales cuestionados y en clima de crispación ciudadana— que han sido derrocados por golpes de Estado o por crisis políticas, en algunos casos solo meses después de haber llegado al poder. El país también ha sido gobernado por numerosos gobiernos interinos o provisionales.

A modo de ejemplo, las elecciones presidenciales de 1988 dieron como ganador a Leslie Manigat, quien fue derrocado cuatro meses después por el militar Henri Namphy, presidente de facto desde 1986. Posteriormente,

las administraciones de Prosper Avril (1988-1990), Ertha Pascal-Trouillot (1990-1991) y Jean-Bertrand Aristide (febrero 1991-septiembre 1991) fueron destituidas, ya sea por golpes de Estado o por levantamientos populares.

Las elecciones de 1995 iniciaron un periodo de relativa estabilidad con la victoria de René Préval, apoyado por el partido de centroizquierda Fanmi Lavalas. Préval fue el primer presidente electo que pudo terminar su periodo desde la caída de la dictadura de los Duvalier. Pero su administración no estuvo exenta de controversias, como las generadas por el cierre del Parlamento en 1999. Aristide volvió al poder en las elecciones de 2000. Sin embargo, la ola de violencia e inseguridad, causada por la corrupción, persecución a la oposición y violaciones a los Derechos Humanos generaron la suspensión de la ayuda económica internacional y provocaron la renuncia forzada de Aristide en 2004 y la implementación de la MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití). Luego de un gobierno interino de dos años, en las elecciones de 2006, Préval nuevamente volvió al poder.

La administración de Préval puso fin al clima de violencia y de crisis institucional. Por esto, el año 2006 es considerado por algunos como el fin

del proceso de transición democrática (Víctor, 2008). Aunque otros argumentan que la transición democrática es un proceso sin fin, debido a que no se han establecido las instituciones políticas necesarias para la consolidación democrática y las crisis políticas recurrentes continúan amenazando al país (Joseph, 2016).

A partir de las elecciones de 2006, las administraciones de Préval (2006-2011) y Michel Martelly (2011-2016) presentaron cierto grado de normalización democrática. Sin embargo, las instituciones democráticas no han logrado consolidarse, llegando incluso a posponerse la segunda vuelta de las elecciones de 2015. Tras la dimisión de Martelly, a comienzos de 2016, se nombró a un nuevo presidente interino hasta febrero de 2017. Las elecciones de 2016 dieron como ganador a Jovenel Moïse, del partido Tèt Kale (PHTK), de centroderecha. El posterior asesinato de Moïse en diciembre de 2021 subrayó la inestabilidad política endémica en el país. Por todo esto, parece razonable afirmar que Haití no ha tenido una experiencia exitosa con la democracia electoral, lo que hace pensar que la valoración que la gente hace de la democracia y su apoyo a la misma se construye pese a la falta de esa experiencia democrática.

La situación económica también ha mostrado complejidades. Posterior al embargo internacional durante el régimen militar de 1992-1994, con el

retorno de Aristide al gobierno, comenzó la asistencia internacional que continuó hasta la administración de Préval (1995-2000), y se detuvo luego de la crisis electoral de 2000, momento en que el apoyo se traslada al sector privado. Sin embargo, se ha criticado la decisión de los donantes de ofrecer programas de asistencia tradicionales sin evaluar las barreras políticas para el desarrollo y la mínima capacidad administrativa y económica del Estado (Banco Mundial, 2002).

Esta debilidad del Estado se refleja principalmente en la limitada provisión de servicios básicos, así como la poca asistencia pública y protección social. La principal fuente de beneficios sociales es el Ministerio de Asuntos Sociales y Empleo, que cubre sólo a trabajadores del sector formal, que corresponden aproximadamente al 3% de la fuerza de trabajo. Respecto a los servicios de salud y educación, estos no son bienes de suministro público, sino que son provisionados por la sociedad civil y el sector privado. La diversidad del sector no estatal dificulta la regulación de la calidad y equidad en el acceso a estos servicios, mientras que su poca conexión con el Estado debilita aún más la estructura gubernamental.

Históricamente, Haití ha estado por debajo del promedio de América Latina en gasto en educación, salud e infraestructura (INURED, 2017). Aproximadamente el 70% de los servicios

de salud en las zonas rurales son suministrados por ONGs, pero esto corresponde casi únicamente a la atención primaria de salud. Entre el 80% y 90% de los estudiantes de la educación primaria asisten a escuelas privadas, de las cuales la gran mayoría no recibe subvención del Estado, lo cual demuestra aún más la ausencia del Estado en la provisión de servicios básicos (Banco Mundial, 2015).

Pese a que el sector no gubernamental ha contribuido enormemente a aumentar el acceso a los servicios básicos, los costos asociados de estos servicios dificultan el acceso y la calidad para los sectores vulnerables y las zonas rurales. La intervención del sector privado no ha complementado la inversión pública. Simplemente la ha reemplazado, socavando la eficiencia y la equidad (Campbell, et al., 2019). De hecho, la débil capacidad estatal ha sido exacerbada por el creciente papel de las ONG y organismos internacionales en proveer servicios básicos a la población (Maguire y Freeman, 2017).

Entre 1971 y 2013, el crecimiento anual de Haití fue en promedio de 1,2% (Banco Mundial, 2015). En 2005, los ingresos del gobierno rodeaban el 9% del PIB, en comparación con un promedio de 18% entre otros países de bajos ingresos (Centro de Cooperación Internacional e Instituto de Investigación de Economía Política, 2005). En 2012, el 58,5% de la población

vivía bajo la línea de pobreza. Específicamente, el 49% vivía con menos de \$3.20 por día y el 24,2% con menos de \$1.90 por día (Banco Mundial, 2012). Adicionalmente, en la encuesta LAPOP de 2016/17, un 85,7% de las personas (la tasa más alta de la región) informa que sus ingresos no son suficientes (LAPOP, 2019) y, sólo 45,3% de la población tiene acceso a electricidad (Banco Mundial, 2018). En 2014, sólo un 9% de los haitianos declara haber recibido asistencia por parte del gobierno. En 2017 este porcentaje se redujo al 4,1% (LAPOP, 2019).

En 2018, la esperanza de vida era de 64 años, mientras que la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años era de 65 por cada 1.000 nacidos vivos. La tasa de nacimientos atendidos por personal de salud calificado es apenas del 42% (Banco Mundial, 2018). Sumado a esta difícil situación, más de 235.000 personas han perdido sus vidas y 5,5 millones se han visto afectadas por una serie de huracanes, el terremoto de 2010 y la epidemia del cólera, que golpearon al país entre 2004 y 2016 (INURED, 2017).

En las instituciones políticas, distintas formas de corrupción y malversación se han hecho presentes, las que incluyen malversación de fondos públicos de parte de organizaciones políticas y privadas, pagos destinados a personas cercanas al gobierno por servicios que no se prestaron, abuso de

cuentas de funcionarios del gobierno, así como instituciones del poder judicial y la policía (Verner y Egset, 2007). La Policía Nacional de Haití (PNH) ha sido foco de denuncias respecto a su efectividad y cumplimiento de código de conductas. En 2004, el Consejo de Seguridad de la ONU estableció la MINUSTAH, destinada a complementar los esfuerzos del gobierno por supervisar y reformar la Policía Nacional. A partir de los primeros programas de asistencia, que comenzaron en 1993, de la mano de la OEA y la ONU, se han hecho esfuerzos por reformar distintas instituciones políticas. Algunas áreas dentro de ellas han visto mejoras, pero su estructura y capacidad administrativa no fueron objeto de reformas y siguen siendo deficientes.

Junto a Cuba, Haití es el país de América Latina que ha tenido menor experiencia democrática. Además, en general, hay pocos estudios sobre los valores democráticos en Haití (Gélineau y Zeichmeister, 2016). La población de un país que nunca experimentó una democracia estable bien pudiera tener valores y actitudes diferentes sobre la democracia que las que predice la teoría para países con mayor experiencia democrática. Por la experiencia política e institucional de Haití, cobra especial relevancia la justificación al cierre del parlamento como una dimensión de estas actitudes democráticas, junto con la preferencia por la democracia y la tolerancia política.

METODOLOGÍA

Para evaluar la validez de las hipótesis, utilizamos las encuestas del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) realizadas en 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2017. Esto nos permite tener una muestra 10.482 casos representativos de la población haitiana en las 6 rondas de la encuesta. También usamos las seis olas de la encuesta para los otros 16 países de América Latina, lo que nos permite comparar Haití con el resto de los países de la región. Debido a la situación de inseguridad en Haití, las encuestas de 2019 no pudieron llevarse a cabo.

Enfocamos el análisis en tres expresiones de actitudes que abordan preferencia por la democracia como mejor forma de gobierno, justificación del *golpe ejecutivo* y nivel de tolerancia política. Para operacionalizar la variable dependiente, utilizamos en primer lugar una pregunta sobre el acuerdo con la frase “La democracia puede tener problemas, pero es mejor que cualquier otra forma de gobierno”. La variable, que corresponde a una escala continua de 1 a 7, donde 1 es “Muy en desacuerdo” y 7 “Muy de acuerdo”, se recodificó en una escala de 0 a 6.

En segundo lugar, para el *golpe ejecutivo* se utiliza la pregunta “¿Cree usted que cuando el país enfrenta tiempos difíciles está justificado que el presidente cierre el Parlamento y gobierne sin Parlamento?”, recodificada en 0 y 1, donde 0 es “No se justifica” y 1 “Sí se justifica”.

En tercer lugar, para evaluar la adhesión a principios democráticos, incluimos cuatro preguntas que se refieren a los niveles de tolerancia política: “Hay personas que solo dicen cosas malas sobre la forma de gobierno de Haití, no solo el gobierno actual (titular) sino el sistema de gobierno. ¿Cuán fuertemente aprueba o desaprueba: el derecho al voto de esas personas?; “¿que a esas personas se les permita realizar manifestaciones pacíficas para expresar sus puntos de vista?; ¿que a esas personas se les permita postularse para cargos públicos?; y “¿que esas personas aparezcan en la televisión para pronunciar discursos?”. Esta variable corresponde a una escala continua de 1 a 10, donde 1 es “Desapruebo fuertemente” y 10 “Apruebo fuertemente”. Para esta variable, generamos un indicador, en base al Alpha de Cronbach, que llamamos Tolerancia Política.

La primera variable independiente corresponde a la evaluación de la economía, compuesta por preguntas de evaluación egotrópica y sociotrópica, ambas de forma retrospectiva. Esta variable se mide con las preguntas “¿Cree

usted que la situación económica actual del país es mejor, igual o peor de lo que era hace 12 meses?”, y “¿Cree usted que su situación económica actual es mejor, igual o peor de lo que era hace 12 meses?”, recodificada en una escala de 0 a 2, donde 0 es “peor”, 1 es “igual” y 2 “mejor”.

La segunda variable independiente corresponde a la satisfacción con el desempeño político, que incluye la evaluación de la calidad de la democracia y del desempeño del presidente. El primer indicador es la satisfacción con el funcionamiento de la democracia, expresada en la pregunta “¿Diría usted que está muy satisfecho, satisfecho, insatisfecho o muy insatisfecho con la forma en que funciona la democracia en Haití?”, recodificada en una escala de 0 a 3 (Muy insatisfecho a muy satisfecho). El segundo indicador corresponde a la evaluación del desempeño del presidente, expresada en la pregunta “Hablando en general del gobierno actual, ¿cómo evaluaría el desempeño laboral del presidente?”, recodificada de 0 a 4, donde 0 es “Muy mal” y 4 “Muy bien”.

Por último, la tercera variable independiente es el nivel de confianza institucional. Los indicadores son la confianza en el parlamento, partidos políticos, policía nacional, y gobierno local, mediante preguntas sobre la confianza que depositan los encuestados en estas instituciones. Las respuestas

que van de 1 a 7 (nada de confianza a mucha confianza) han sido recodificadas en una escala de 0 a 6.

Usamos variables de control consideradas relevantes por la literatura, como género (0 es hombre y 1 mujer), edad, que es una variable continua que va de 0 (16 años) a 83 (99 años); años

de escolaridad, zona de residencia (0 es rural y 1 urbano), identificación ideológica (0 es no se identifica y 1 se identifica), y escala ideológica (1 a 10, donde 1 es izquierda y 10 derecha). La Tabla 1 muestra los estadísticos descriptivos de estas variables.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos de las variables independientes, LAPOP, 2006-2017

Variable	N	Media	Dev estándar	Min	Max
Percepción socio-trópica	120.716	0.368	0.364	0	1
Haití	6.363	0.225	0.308	0	1
Otros países	114.353	0.376	0.366	0	1
Percepción ego-trópica	120.716	0.440	0.357	0	1
Haití	6.363	0.275	0.315	0	1
Otros países	114.353	0.449	0.357	0	1
Satisfacción con la democracia	120.716	0.495	0.244	0	1
Haití	6.363	0.384	0.284	0	1
Otros países	114.353	0.501	0.241	0	1
Desempeño del presidente	120.716	0.547	0.252	0	1
Haití	6.363	0.476	0.278	0	1
Otros países	114.353	0.551	0.249	0	1
Confianza en el parlamento	120.716	0.434	0.299	0	1
Haití	6.363	0.366	0.282	0	1
Otros países	114.353	0.438	0.300	0	1
Confianza en partidos políticos	120.716	0.332	0.287	0	1
Haití	6.363	0.321	0.269	0	1
Otros países	114.353	0.332	0.288	0	1
Confianza en gobiernos locales	120.716	0.491	0.302	0	1
Haití	6.363	0.354	0.268	0	1
Otros países	114.353	0.498	0.302	0	1
Identificación ideológica	120.716	0.147	0.354	0	1
Haití	6.363	0.323	0.467	0	1
Otros países	114.353	0.137	0.344	0	1
Género (Mujer)	120.716	0.483	0.499	0	1
Haití	6.363	0.474	0.499	0	1
Otros países	114.353	0.483	0.499	0	1
Edad	120.716	0.258	0.192	0	1
Haití	6.363	0.233	0.164	0	0.987
Otros países	114.353	0.259	0.193	0	1
Años de educación	120.716	0.421	0.189	0	1
Haití	6.363	0.447	0.171	0	0.782
Otros países	114.353	0.420	0.190	0	1
Zona de residencial	120.716	0.309	0.462	0	1
Haití	6.363	0.513	0.499	0	1
Otros países	114.353	0.298	0.457	0	1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta LAPOP, 2006-2017.

DISCUSIÓN DESCRIPTIVA

Las figuras 1 y 2 corresponden a los valores de media registrados para preferencia por la democracia y justificación del golpe ejecutivo en Haití y el resto de la región. Hay valores estables en preferencias por la democracia, con una leve caída a partir de 2014 en la región y en Haití. Se observa un aumento progresivo en Haití desde 2006 en la justificación de que el presidente gobierne sin el parlamento en situación de crisis.

Como muestra la Figura 3, los niveles de tolerancia política en Haití han estado levemente por debajo de los de América Latina en casi todos los años. Tanto en Haití como en América Latina, la gente tolera más las manifestaciones pacíficas. A su vez, en el país y en la región, los niveles más bajos se observan en la tolerancia a que las personas que hablen mal del sistema político del país puedan ser candidatos o puedan expresarse a través de discursos en televisión.

Figura 1. Democracia como mejor forma de gobierno, 2006-2017

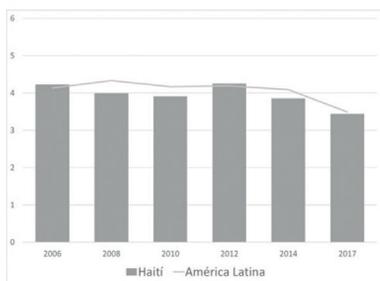


Figura 2. Justifica que presidente cierre el parlamento en situación de crisis, 2006-2017

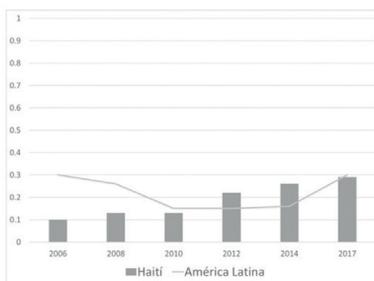
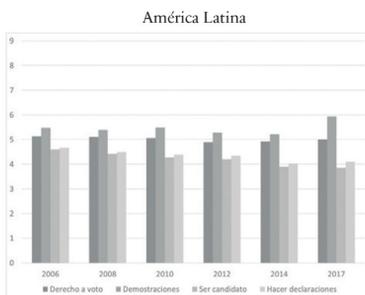
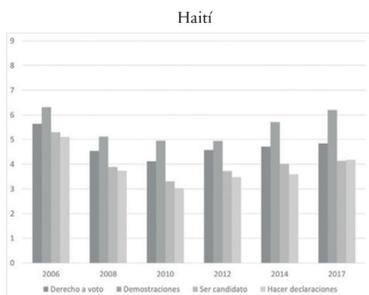


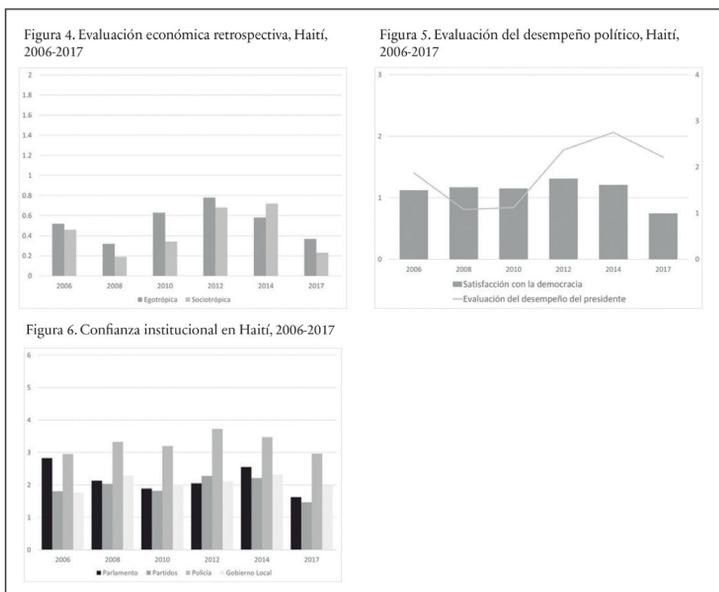
Figura 3. Tolerancia política, 2006-2017



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta LAPOP, 2006-2017.

La Figura 4 muestra que, en Haití, normalmente la evaluación personal de la economía es mejor que la evaluación de la situación nacional, aunque ambas caen en 2017. Posterior al terremoto de 2010, las condiciones materiales de los haitianos mejoraron, lo que ayudó a aumentar la satisfacción con el desempeño del gobierno local, pero no se recuperaron completamente los niveles de 2006 (Gélineau y Zeichmeister, 2016). La Figura 5 muestra que la satisfacción con el funcionamiento de la democracia se mantiene estable entre 2006 y 2010, aumenta levemente en 2012, pero disminuye de manera importante en 2017 a un nivel que no había alcanzado antes. Mientras que la evaluación del desempeño del presidente comienza a recuperarse a partir de 2012, pero cae nuevamente en 2017.

La Figura 6 muestra que la institución con mayores grados de confianza es la Policía Nacional, registrando un aumento de la confianza entre 2012 y 2014, y una posterior caída en 2017. Por otro lado, los partidos políticos tienen los niveles de confianza más bajos. La confianza en el Parlamento disminuye de manera importante desde 2008 y no ha podido recuperarse. Mientras que la confianza en el gobierno local se ha mantenido estable. En relación con el resto de América Latina, Haití se encuentra entre los países con el nivel de confianza más bajo. Pese a que la confianza institucional no ha aumentado desde 2012, tampoco lo ha hecho en el resto de América Latina (Gélineau and Zeichmeister, 2016).



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta LAPOR, 2006-2017.

ANÁLISIS INFERENCIAL

La tabla 2 muestra los resultados de modelos de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) sobre la preferencia por la democracia, modelos logit sobre la justificación a que el presidente gobierne sin el parlamento en situaciones difíciles para el país, y modelos MCO sobre tolerancia política, para Haití y para los otros 16 países de América Latina, respectivamente. Los modelos incluyen como variables de control el país de residencia y por el año de la encuesta, pero para efectos de la presentación de los datos, esos controles han sido omitidos de la tabla.

La **primera hipótesis** sostiene que las actitudes democráticas son sensibles a la evaluación de la economía. Los resultados para los países de América Latina son consistentes con esa expectativa, pero no en los modelos para Haití.

En los modelos 1 y 2, la variable dependiente es la preferencia por la democracia. A mejor percepción sociotrópica y egotrópica retrospectiva, mayor la preferencia por la democracia en América Latina, pero una mejor percepción sociotrópica induce a menor preferencia por la democracia en Haití, mientras que la percepción egotrópica no tiene efecto. En los modelos 3 y 4, la variable dependiente es la justificación al cierre del parlamento por parte del presidente. En estos modelos, las percepciones sociotrópicas tienen efecto negativo en el resto de América Latina y en Haití, mientras que la percepción egotrópica

no tiene efectos significativos ni para el resto de los países de la región ni para Haití. En los modelos 5 y 6, donde la variable dependiente es la tolerancia política, los indicadores de percepción socio y egotrópica tienen efectos negativos en el resto de la región, pero los efectos no son significativos en el caso de Haití.

Estudios anteriores sobre esta relación señalan que la sensación de vulnerabilidad afecta la adhesión a ciertos principios como la confianza y la tolerancia a las opiniones disidentes, y que este efecto se vuelve particularmente importante en países con experiencia democrática breve. En países como Haití, donde la evaluación de la situación económica se relaciona en gran medida con el acceso a servicios básicos y a seguridad —y su ausencia contribuye a la sensación de vulnerabilidad— es lógico esperar un efecto importante de la evaluación de la situación económica sobre la presencia de actitudes democráticas. Sin embargo, nuestros resultados no sustentan que esto ocurra en el caso de Haití.

Asociamos este resultado a la mínima capacidad económica del Estado, y por consiguiente de los actores políticos. Así, por ejemplo, el proceso de reconstrucción de infraestructura pública posterior al terremoto de 2010, y de otros desastres naturales posteriores, estuvo en gran medida en manos de actores no gubernamentales. Es comprensible que

los ciudadanos no observen responsabilidad del sistema político en la situación económica en un país donde la economía es la principal preocupación, pero el Estado ha dependido constantemente de la ayuda extranjera para cumplir imperfectamente sus obligaciones de proveer servicios básicos. La intervención del sector privado y comunidad internacional se han centrado muchas veces en remplazar al Estado más que en contribuir a un aumento de su capacidad política y administrativa (Campbell, DiGiuseppe & Murdie, 2019). Esta incapacidad estatal se refleja también en que la gran mayoría de los ciudadanos no recibe ayuda del gobierno, pese a que sus ingresos no son suficientes para cubrir sus necesidades y muchos carecen de servicios fundamentales (Maguire y Freeman, 2017).

Al no encontrar evidencia de un efecto significativo de la evaluación económica socio ni egotrópica sobre la formación de actitudes democráticas, rechazamos la hipótesis 1 que postula que una mejor evaluación de la situación económica tiene relación positiva con la profundización de actitudes democráticas en la sociedad haitiana.

La **segunda hipótesis** relaciona positivamente el desempeño político, más específicamente la satisfacción con el funcionamiento de la democracia y la evaluación del desempeño del presidente, con la presencia de actitudes democráticas. Los resultados obtenidos, en su

mayoría, no muestran diferencias entre Haití y el resto de los países de América Latina.

En los modelos 1 y 2, tanto la satisfacción con el funcionamiento de la democracia como la evaluación del desempeño del presidente tienen un efecto positivo y significativo sobre las actitudes democráticas en la dimensión de preferencia por la democracia tanto en Haití como en el resto de América Latina. Es decir, quienes están más satisfechos con la democracia y los que evalúan de buena forma el desempeño del presidente tienen mayores probabilidades de preferir la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno. Por el contrario, en los modelos 3 y 4, el efecto de la evaluación del desempeño del presidente es positivo sobre la justificación al cierre del parlamento en Haití y en el resto de América Latina. Aquellos que valoran más el trabajo del presidente, tienen más posibilidades de presentar ausencia de actitudes democráticas en esta dimensión. En cambio, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia tiene un efecto negativo en la probabilidad de que una persona apoye el cierre del parlamento por el presidente en situaciones de crisis, tanto en Haití como en América Latina. Los modelos 5 y 6 muestran que, a mayor satisfacción con la democracia y mayor evaluación del desempeño del presidente, menor la tolerancia política en Haití y en el resto de América Latina.

En Haití, el desempeño político sobrepasa los efectos del desempeño económico, ya que el primero es entendido como la prestación de servicios y la lucha contra la corrupción y el crimen (Stoyan, et al., 2016). Nuestros resultados respaldan esas afirmaciones, pero también muestran que los efectos sobre la formación de actitudes democráticas pueden ser contradictorios. Si bien los resultados muestran que la aprobación del desempeño de la democracia y el gobierno promueven la profundización de la preferencia por la democracia, la aprobación del desempeño del presidente, específicamente, puede promover, al mismo tiempo, actitudes antidemocráticas como la justificación del *golpe ejecutivo*. Las consecuencias de este efecto pueden ser especialmente peligrosas en países institucionalmente débiles, donde, si bien un mal desempeño del presidente puede disminuir la preferencia por la democracia, la evaluación positiva de éste, si no es acompañada por la aprobación y confianza en otras instituciones democráticas, puede socavar gravemente el respeto por los principios democráticos. Al mismo tiempo, la falta de un efecto significativo de la satisfacción con la democracia sobre la justificación del *golpe ejecutivo* pudiera reflejar que hay una desconexión entre lo que los ciudadanos entienden por democracia y los principios básicos de ésta, adquiriendo mayor importancia factores circunstanciales de la calidad real de la democracia, que como hemos visto, se vuelven más relevantes en países como Haití, donde

la justificación de que el presidente cierre el parlamento y gobierne sin él ha aumentado de 13,1% en 2010 a 30% en 2017 (LAPOP, 2017).

El efecto del desempeño del presidente sobre la justificación del *golpe ejecutivo* pudiera estar relacionado con el hecho de que aquellos que valoran más el desempeño del presidente pueden estar más dispuestos a concentrar poder en sus manos. Ahora bien, tal vez las encuestas reflejen que la gente responde a estas preguntas evaluando más las condiciones de corto plazo que los valores en sí mismos. Los haitianos que creen que el presidente está haciendo un buen trabajo están más dispuestos a apoyar acciones que la literatura entiende como actitudes antidemocráticas. Especialmente en un país donde las instituciones no han funcionado adecuadamente, la gente pudiera valorar más los resultados de corto plazo que los principios que, de acuerdo con la teoría, sustentan y profundizan la democracia.

Respecto a los efectos del desempeño político sobre la tolerancia política, a mejor evaluación del desempeño político, menor es la tolerancia política con aquellos que se manifiestan críticos del sistema. Esto sugiere que aquellos que están satisfechos con el desempeño político se muestran menos tolerantes a las libertades políticas que aquellos que son pesimistas en su evaluación. Es importante mencionar que debido a la forma en que están planteadas las

preguntas sobre tolerancia política, estas corresponden más a actitudes frente a aquellos que son críticos del sistema que frente a quienes piensan de forma distinta.

Estos resultados nos llevan a aceptar solo parcialmente la segunda hipótesis, en la dimensión de preferencia por la democracia, ya que concluimos que las evaluaciones positivas del desempeño político pueden promover, al mismo tiempo, actitudes democráticas y ciertas actitudes antidemocráticas.

La **tercera hipótesis** relaciona las actitudes democráticas con la confianza en las instituciones de gobierno, señalando que la confianza en las instituciones debiera promover la formación de actitudes democráticas.

Los modelos 1 y 2, para el resto de la región y para Haití, respectivamente, van en línea con lo postulado en la hipótesis. A mayor confianza en instituciones de gobierno, mayor es la preferencia por la democracia, a excepción de la confianza en los partidos políticos, que no muestra efecto significativo en Haití. En el modelo 3, para América Latina, a mayor confianza en los partidos políticos, mayor es la justificación del cierre del parlamento. Pero para Haití, esas variables no tienen efecto significativo. Si bien se esperaría que una mayor confianza en el parlamento induzca a menor apoyo al golpe ejecutivo, los modelos no muestran un efecto significativo para

Haití. Los modelos 5 y 6 muestran que, a mayor confianza en las instituciones, mayor la tolerancia política en el resto de América Latina y en Haití—salvo en el caso de confianza en los partidos políticos para el modelo de Haití. Los partidos políticos tienen los niveles de confianza más bajos, lo que subraya el problema de la debilidad del sistema de partidos en particular y de las instancias de representación democrática en general en el país.

Luego, aceptamos parcialmente la tercera hipótesis. Sólo en las dimensiones de preferencia por la democracia y tolerancia política, la confianza en las instituciones del régimen democrático promueve actitudes democráticas, a excepción de la confianza en los partidos políticos.

Las variables de control se comportan, en su mayoría, de la forma esperada para Haití, y con signo opuesto a lo que ocurre en el resto de América Latina. Las personas que se ubican en la escala ideológica presentan mayores actitudes democráticas en el resto de América Latina, pero no en Haití. Las mujeres presentan actitudes democráticas más bajas en las tres dimensiones en América Latina y en Haití. Las personas de más edad presentan mayores actitudes democráticas en la dimensión de preferencia por la democracia en Haití y el resto de la región, pero en ambos casos, justifican más el cierre del parlamento. A mayor nivel de educación, mayores las actitudes democráticas solo en la dimensión

de preferencia por la democracia y tolerancia política. El impacto de residir en zonas urbanas en los valores democráticos es el opuesto en Haití que en el resto de América Latina.

Para efectos de facilitar la comprensión de los resultados de los modelos de

la Tabla 2, la figura 7 muestra los gráficos de coeficientes del efecto de las variables independientes en los valores democráticos en las tres dimensiones que aquí analizamos. Los gráficos fueron contruidos con los valores reportados en la Tabla 2.

Tabla 2. Modelos sobre determinantes de valores democráticos en América Latina y Haití, Encuestas LAPOP, 2006-2017

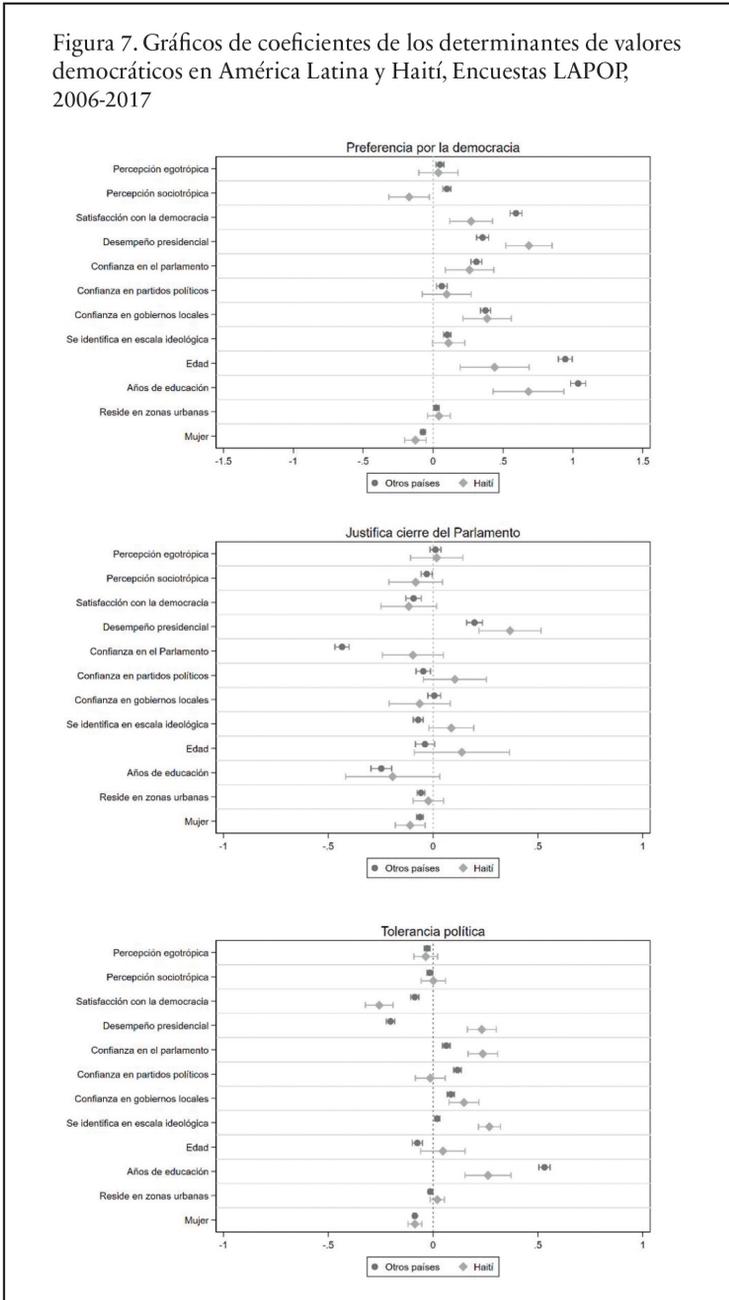
	Preferencia por la democracia (MCO)		Justifica cerrar el parlamento (Logit)		Tolerancia política (MCO)	
	Modelo 1 Todos los países	Modelo 2 Haití	Modelo 3 Todos los países	Modelo 4 Haití	Modelo 5 Todos los países	Modelo 6 Haití
Sociotrópica retrospectiva	0.052*** (0.007)	-0.081** (0.037)	-0.016** (0.006)	-0.041 (0.033)	-0.027*** (0.010)	-0.004 (0.043)
Egotrópica retrospectiva	0.023*** (0.007)	0.021 (0.036)	0.005 (0.006)	0.001 (0.032)	-0.039*** (0.010)	-0.055 (0.042)
Satisfacción c/democracia	0.196*** (0.007)	0.097*** (0.026)	-0.030*** (0.006)	-0.048* (0.023)	-0.084*** (0.009)	-0.026*** (0.032)
Desempeño del presidente	0.088*** (0.005)	0.136*** (0.022)	0.048*** (0.004)	0.109*** (0.020)	-0.147*** (0.007)	0.132*** (0.027)
Confianza en el parlamento	0.052*** (0.003)	0.049*** (0.015)	-0.073*** (0.002)	-0.017 (0.012)	0.029*** (0.004)	0.125*** (0.017)
Confianza partidos	0.009*** (0.003)	0.023 (0.015)	-0.007** (0.003)	0.016 (0.012)	0.054*** (0.004)	-0.007 (0.017)
Confianza en gobierno local	0.063*** (0.003)	0.070*** (0.014)	0.001 (0.002)	-0.011 (0.012)	0.041*** (0.004)	0.074*** (0.017)
Identificación ideológica	0.074*** (0.013)	-0.216*** (0.047)	-0.085*** (0.011)	0.104** (0.044)	-0.045** (0.018)	-0.311*** (0.058)
Mujer	-0.072*** (0.009)	-0.099** (0.040)	-0.062*** (0.008)	-0.119*** (0.037)	-0.246*** (0.012)	-0.168*** (0.049)
Edad	0.011*** (0.0003)	0.005*** (0.001)	-0.0003 (0.0002)	0.001 (0.001)	-0.002*** (0.0004)	0.001 (0.001)
Educación	0.043*** (0.001)	0.029*** (0.005)	-0.010*** (0.001)	-0.009* (0.004)	0.064*** (0.001)	0.034*** (0.006)
Zona de residencia	0.020** (0.010)	0.047 (0.042)	-0.057*** (0.009)	-0.024 (0.037)	-0.032** (0.014)	0.089* (0.050)
Encuesta	-0.067*** (0.002)	-0.185*** (0.014)	-0.052*** (0.002)	0.150*** (0.012)	-0.077*** (0.003)	-0.098*** (0.018)
País	✓	-	✓	-	✓	-
Constante	2.608*** (0.028)	3.641*** (0.108)	-0.296*** (0.026)	-1.445*** (0.099)	4.018*** (0.038)	4.320*** (0.138)
Observaciones	129.649	6.855	122.579	6.446	131.987	6.953
R2	0.087	0.059	0.051	0.047	0.062	0.043

Los efectos fijos por año están incluidos en el modelo, pero omitidos en la tabla.

Errores estándares robustos en paréntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta LAPOP, 2006-2017.

Figura 7. Gráficos de coeficientes de los determinantes de valores democráticos en América Latina y Haití, Encuestas LAPOP, 2006-2017

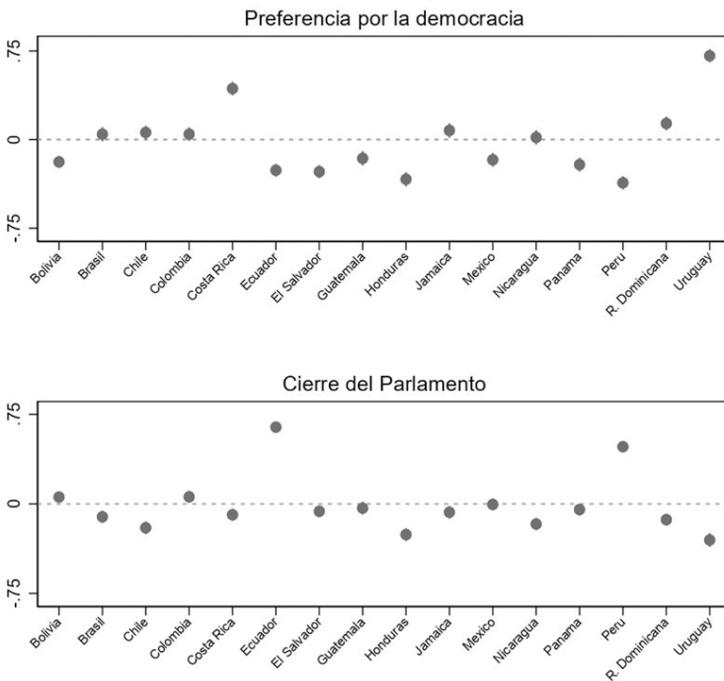


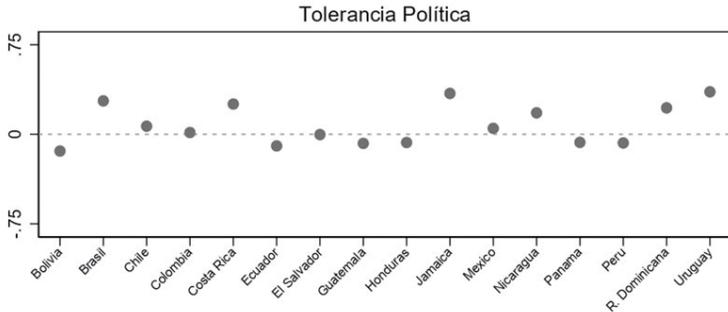
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta LAPOP, 2006-2017, basados en datos de Tabla 2.

Finalmente, la Figura 8 muestra los efectos fijos de los modelos presentados en la Tabla 2 por país para las tres dimensiones de valores democráticos, preferencia por la democracia, cierre del parlamento (o golpe ejecutivo), y tolerancia política. En las tres dimensiones, hay diferencias importantes entre países. Esto significa que, si bien Haití se diferencia en varias dimensiones de los valores democráticos observados en promedio en el resto de la región, otros países también presentan particularidades. Por ello, debemos ser

cautelosos en afirmar que, por su historia particular, Haití presenta diferencias en los valores democráticos de su población que el resto de los países de la región. Si bien hemos mostrado que ese es el caso, la Figura 8 permite también anticipar que, de hacer el ejercicio de comparar cualquier otro país de la región con Haití, es esperable encontrar diferencias entre dicho país y la media regional en cualquiera de las tres dimensiones y para varias de las variables explicativas.

Figura 8. Efectos fijos por país en modelos sobre los determinantes de valores democráticos en Latinoamérica, solo el efecto fijo por país, Encuestas LAPOP, 2006-2017





Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta LAPOP, 2006-2017, a partir de los modelos 1-6 de la Tabla 2.

CONCLUSIONES

Utilizando las 6 encuestas LAPOP para Haití y para el resto de América Latina realizadas entre 2006 y 2017, evaluamos el efecto de los determinantes de las actitudes democráticas sobre el apoyo a la democracia. Los resultados sugieren que quizás la precaria capacidad organizativa y económica del Estado y la inestabilidad del sistema de partidos no permiten que los determinantes estudiados se comporten de la manera esperada a partir de lo que dice la literatura.

En países sin experiencia exitosa de democracia (que sirvan como referencias sobre la forma en que ésta debiera funcionar) y con un sistema político débil, las orientaciones evaluativas del sistema político sobre la valoración por la democracia no tienen el mismo peso explicativo. Después de todo, la valoración que la gente hace de la

democracia está informada por experiencias previas en sus países—aunque algunas personas no tengan memoria directa de esas experiencias. En Haití, la ausencia de esas experiencias previas parece estar detrás de la débil capacidad explicativa de algunos determinantes que la literatura identifica como importantes para dar cuenta de las actitudes democráticas de las personas.

Muchos autores consideran que solo las instituciones democráticas pueden promover la formación de actitudes democráticas. Pero el estudio de otros posibles determinantes de actitudes políticas pudiera ayudar a identificar si las actitudes democráticas pueden desarrollarse más allá de las instituciones formales de la democracia, o de manera previa, elaborando un camino distinto al que han seguido

la mayoría de las democracias contemporáneas—lo que podría apuntar a que distintos caminos pueden llevar a distintos tipos de democracias. Así, por ejemplo, la participación comunitaria, que alcanza altos niveles en Haití respecto al resto de la región, aumentando considerablemente posterior al terremoto de 2010, pudiera representar un camino alternativo de acción que encuentran los haitianos que valoran los principios de la democracia pero que no pueden ejercerla debido a que las instituciones formales de la democracia son demasiado débiles en su país.

Si bien hemos reportados diferencias en los valores democráticos observados en Haití con aquellos reportados para el resto de la región, también hemos encontrado algunas similitudes importantes. Es más, es probable anticipar que, al comparar cualquier país de la región con la media del resto, haya algunas diferencias en el impacto de las variables independientes en cualquiera de las tres dimensiones de los valores democráticos que aquí

estudiamos. Entonces, si bien hay razones para argumentar que la ausencia de experiencia democrática en Haití impacta en los valores democráticos que se observan en el país—y en sus determinantes—también hay buenas razones para argumentar que algo similar puede ocurrir en otros países de la región que, teniendo experiencias democráticas más extensas, han visto cómo el resultado de esas experiencias democráticas ha impactado en los valores democráticos de las personas que viven en dichos países.

Luego, parece evidente, a partir de los datos que aquí mostramos, que carecer de experiencias de gobiernos democráticos no parece afectar negativamente los valores democráticos en Haití. Si bien ese país es el que menos experiencia con gobiernos democráticos ha tenido en América Latina y el Caribe—con la excepción de Cuba—los determinantes de valores democráticos en Haití no se diferencian sustancialmente de aquellos presentes en el resto de América Latina.

REFERENCIAS

- Almond, G. & Verba, S. (1963). *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Almond, G.A., & Powell, G.B. (1966). *Comparative politics: A developmental approach* (No. JF51 A57).
- Boix, C. (2001). Democracy, development, and the public sector. *American Journal of Political Science*, 1-17.

- Booth, J. A., & Seligson, M. A. (2009). *The legitimacy puzzle in Latin America: Political support and democracy in eight nations*. Cambridge University Press.
- Brehm, J., & Rahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American journal of political science*, 999-1023.
- Campbell, S., DiGiuseppe, M. & Murdie, A. (2019). International development NGOs and bureaucratic capacity: Facilitator or destroyer? *Political Research Quarterly*, 72(1), 3-18.
- Cohen, M. J., (2017). Support for Electoral Democracy in the Americas. En F. Gélinau, C. G. Evans, C. Wilson, M. F. Boidi y E. J. Zechmeister. (Ed.), *The Political Culture of Democracy in Haiti and in the Americas, 2016/17: A Comparative Study of Democracy and Governance*. Nashville, TN: Vanderbilt University.
- Evans, G., & Whitefield, S. (1995). The politics and economics of democratic commitment: Support for democracy in transition societies. *British Journal of Political Science*, 485-514.
- Gélinau, F., & Zeichmeister, E. J. (2016). *The political culture of democracy in Haiti and in the Americas, 2014: Democratic governance across 10 years of the Americas Barometer*.
- Inglehart, R. (2003). How solid is mass support for democracy: And how can we measure it?. *PS: Political Science and Politics*, 36(1), 51-57.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: cultural, economic, and political change in 43 societies*, Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. & Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press.
- Instituto Interuniversitario de Investigación y Desarrollo (INURED). (2017). *República de Haití, Documento de Información sobre País de Origen*. Puerto Príncipe, HT: INURED.
- Joseph, J. R. (2016). *El proceso de democratización en Haití en los dos periodos de mandatos de Rene Préval (1996-2001 y 2006-2011): desafíos y perspectivas* (Master's thesis, Quito, Ecuador: Flasco Ecuador).
- Luna, J. P., Zechmeister, E., & Seligson, M. A. (2010). *Cultura política de la democracia en Chile, 2010*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Maguire, R. & Freeman, S. (2017). *Who owns Haiti? People, power, and sovereignty*. University Press of Florida.
- Mishler, W. & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative political studies*, 34(1), 30-62.
- Norris, P. (Ed.). (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. OUP Oxford.
- Norris, P. (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Payne, J. M. (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina (Vol. 1)*. Idb.
- Peffley, M., & Rohrschneider, R. (2003). *Democratization and political tolerance in seventeen countries: A multi-level*

- model of democratic learning. *Political Research Quarterly*, 56(3), 243-257.
- Pérez-Liñán, A., & Mainwaring, S. (2013). Regime legacies and levels of democracy: evidence from Latin America. *Comparative Politics*, 45(4), 379-397.
- Seligson, M. A. (2000). Toward a model of democratic stability: Political culture in Central America. *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 11(2), 5-29.
- Seligson, M. A. (2002). The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries. *The Journal of Politics*, 64(2), 408-433.
- Stoyan, A. T., Niedzwiecki, S., Morgan, J., Hartlyn, J., & Espinal, R. (2016). Trust in government institutions: The effects of performance and participation in the Dominican Republic and Haiti. *International Political Science Review*, 37(1), 18-35.
- Verner, D., & Egset, W. (Eds.). (2007). *Social resilience and state fragility in Haiti*. The World Bank.
- Víctor, J. G. (2008). *Gobernabilidad e instituciones en Haití: un análisis exploratorio*.
- Welzel, C., Inglehart, R., & Kligemann, H. D. (2003). The theory of human development: A cross-cultural analysis. *European Journal of Political Research*, 42(3), 341-379.
- Zizumbo-Colunga, D., y Smith, A. E. (2012). Legitimidad política y tolerancia. En J. P. Luna, S. Toro, N. Jaramillo-Brun, V. Salas y M. Seligson. (Ed.). *Cultura política de la democracia en Chile y en las Américas 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Nashville, TN: Vanderbilt University.

Competición electoral en contextos críticos: una aproximación hacia América Latina con el Manifiesto Project*

Electoral competition in critical contexts:
an approach from Latin America with the
Manifiesto Project.

Nicolás Miranda Olivares**
Carolina Plaza-Colodro***
Francisco Olucha-Sánchez****

RESUMEN

La competición electoral siempre ha generado diferentes trabajos en torno a la configuración de la representación política o las actitudes que tiene la ciudadanía con respecto al contexto electoral desde diversas perspectivas. No obstante, el foco en los programas políticos no ha sido un tema central para los

-
- * Trabajo apoyado por el Proyecto “Núcleo Milenio para el Estudio de la Política, Opinión Pública y Medios en Chile”, Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo de Chile, y por el Plan Nacional de I+D+i del Gobierno de España, subvención PGC2018-098207-B-I00 (Populismo, preferencias políticas y representación política: cambios en los sistemas de partidos después de la Gran Recesión); el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad de España, y cofinanciado por el Fondo Europeo NextGenerationEU, el Fondo del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, el Ministerio de Universidades de España. Recibido: 30/05/22. Modificado: 05/07/22. Aceptado: 03/08/22.
- ** Investigador posdoctoral “Margarita Salas”, Univ. de Salamanca. Investigador Adjunto “Núcleo Milenio para el Estudio de la Política, Opinión Pública y Medios en Chile”. Doctor en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos, Univ. de Salamanca. Magíster en Ciencia Política, Univ. de Chile. nicolas.miranda@usal.es. ORCID: 0000-0001-8087-6202.
- *** Investigadora posdoctoral, Univ. de Salamanca. Doctora en Política Comparada y Máster en Ciencia Política, Univ. de Salamanca. Máster en Cooperación Internacional y Desarrollo en América Latina, Univ. Rey Juan Carlos. Socióloga, Univ. de Barcelona. cplazaco@usal.es. ORCID: 0000-0002-9680-3590.
- **** Investigador del programa de doctorado "Estado de Derecho y Gobernanza Global" y Máster en Ciencia Política, Univ. de Salamanca. Licenciado en ciencias políticas y de la administración pública por la Universitat de València. olucha@usal.es. <https://orcid.org/0000-0003-3591-1851>

estudios de la competición electoral. El objetivo de este trabajo es demostrar que es posible identificar empíricamente una diferenciación programática entre los principales competidores en las elecciones presidenciales de Argentina (2019), Brasil (2018) y Chile (2017), en los índices de conflicto político ideológico, socioeconómico y sociocultural; y, además, que esta diferenciación fue la que determinó los resultados electorales en los tres comicios estudiados.

Palabras Clave: elecciones – América Latina – partidos políticos – candidaturas presidenciales – programas electorales.

ABSTRACT

Electoral competition has always generated different works about the configuration of political representation or the attitudes of the citizenship concerning to the electoral context from different views. However, the focus on political programs has not been a key issue for studies of electoral competition. The aim of this paper is to demonstrate that it is possible to empirically identify a programmatic differentiation between the main competitors in the presidential elections in Argentina (2019), Brazil (2018) and Chile (2017), in the following indicators: ideological, socio-economic and socio-cultural political conflict. Furthermore, we show that this differentiation was determinant over the electoral results in the three elections studied.

Keywords: elections – Latin America – political parties – presidential candidacies – manifestos.

INTRODUCCIÓN

Desde mediados del pasado siglo, las elecciones se han establecido como el principal mecanismo para la democracia representativa a lo largo de todo el mundo. Gracias a la facilidad de obtención de datos relacionados con la arena electoral, se puede tomar el pulso de la realidad político-institucional de un país o una región. Esto, junto al devenir cuantitativo que ha tomado la Ciencia Política en las últimas décadas, ha permitido la generación de un amplio campo de estudios que utiliza los resultados electorales para abordar cuestiones de representación política que van desde las configuraciones de los cambiantes de los sistemas de partidos hasta las causas del comportamiento electoral de la ciudadanía, entre otros.

América Latina no es una excepción a esta tendencia, y los estudios sobre la representación política y la competición electoral son tremendamente extensos. No obstante, existen algunos aspectos sobre la competición electoral que apenas se han tratado y son de especial interés como es la cuestión de los programas políticos de los partidos políticos. En la última década, los países latinoamericanos han experimentado diferentes cambios en la arena electoral. El ciclo de los commodities iniciado a principios del siglo XXI se vio

agotado o interrumpido y generó un cambio en las actitudes sociales para con los gobiernos establecidos, especialmente de centroizquierda o izquierda, conllevando un cambio en las instituciones de diferentes países latinoamericanos (Sánchez y García Montero, 2019).

Este trabajo quiere ahondar en un aspecto de la competición electoral que no se ha abordado en gran medida: la diferenciación programática de los candidatos presidenciales en la arena electoral, poniendo énfasis en tres procesos electorales que ilustran el cambio de ciclo en América Latina y hacen evidente la relevancia de la diferenciación programática en los resultados electorales. Así, mediante un análisis empírico basado en datos del Manifiesto Project (Manifiesto Research of Political Representation, MARPOR por sus siglas en inglés) se analizarán las propuestas programáticas de los principales competidores en las elecciones presidenciales de Argentina (2019), Brasil (2018) y Chile (2017), en los índices de conflicto político ideológico, socioeconómico y sociocultural. Los procesos electorales estudiados se caracterizan por celebrarse en contextos críticos en los que aumentó la tensión en torno a los gobiernos y la representación política, la polarización y la protesta ciudadana, resultando todos ellos en

un cambio de partido o la coalición de gobierno. Otros procesos electorales del mismo ciclo electoral, como Uruguay 2019, no se consideran en el estudio por no estar incluidos en la base de datos MARPOR.

La mayor parte de la literatura sobre competición electoral en América Latina ha minusvalorado los aspectos programáticos y ha puesto el acento en otras cuestiones como el carácter personalista de la competición electoral, patrimonialista o clientelar (Freidenberg, 2016; D'Alessandro, 2013; Alcántara 2004; Roberts, 2002). Sin embargo, tal como este trabajo demuestra, las distinciones de los programas políticos son de especial relevancia para la ciudadanía, ya que les ayuda a saber cuáles son las medidas y políticas públicas que las diversas plataformas políticas quieren implementar si alcanzan el poder, lo cual tiene una influencia no menor en su comportamiento electoral y político.

La contribución de esta investigación es doble. Por un lado, este trabajo enfatiza que los partidos latinoamericanos y sus candidatos a la

presidencia compiten por el electorado a través de propuestas programática diferenciadas, las cuales son posible de identificar en las diferentes dimensiones de conflicto presentes en los sistemas políticos, los cuales se establecen en sus programas electorales. En este sentido, la investigación hace hincapié en las dimensiones socioeconómica y sociocultural consideradas de mayor importancia en la competición electoral entre partidos.

Por eso, el estudio abordará la literatura previa sobre la competición electoral y la representación política poniendo énfasis en las cuestiones programática en América Latina. En segundo lugar, se explica la metodología empleada para ver la diferenciación de las cuestiones programáticas de los principales candidatos presidenciales en los países seleccionados. El artículo continúa con el análisis de los resultados extraídos a través de la base de datos MARPOR. Por último, se presentarán las conclusiones y aportaciones a la literatura a raíz de la evidencia empírica de este trabajo.

COMPETICIÓN PROGRAMÁTICA EN AMÉRICA LATINA

A pesar de que la política institucional tiene diferentes vertientes, las elecciones son un eje vertebrador de los regímenes políticos. Desde un

punto de vista schumpeteriano, actualmente no se entienden las democracias representativas modernas sin unas elecciones libres y periódicas.

Los gobiernos son representativos en la medida en que las personas pueden elegir a sus representantes, y estos a su vez actúen acorde a las posiciones de sus representados o en busca del bien común (Manin, 2010; Manin, Przeworski, Stokes, 2002).

Las elecciones permiten que la ciudadanía pueda participar en la toma de decisiones mediante la elección de representantes. En este sentido, las promesas de acciones y decisiones juegan un rol esencial, ya que en estas se basa la ciudadanía para decantar su preferencia política. También sirven como un mecanismo de rendición de cuentas por parte de los representados, donde se puede evaluar la gestión realizada por los representantes. Así quienes no hayan cumplido sus promesas, o no han actuado acorde a los intereses o el interés general que defendían en campaña; los electores tienen la posibilidad de castigar a sus representantes en las futuras convocatorias electorales y no renovar su cargo público (Miller y Stokes 1963; Dalton 1985; Manin, Przeworski y Stokes 2002). Sin embargo, cabe destacar que la literatura ha apuntado que una de las principales diferencias de los sistemas políticos latinoamericanos se encuentra precisamente en la estructuración y desarrollo de la representación, especialmente en la manera en que se establecen relaciones de responsabilidad entre la ciudadanía

y los partidos y representantes (Kitschelt, et al., 2010: 2).

Durante el período democrático actual se ha puesto en debate que los partidos y los sistemas políticos de América Latina atraviesan una crisis de representación y de los sistemas de partidos (Domínguez, 1997; Mainwaring, et al., 2006; Mainwaring, 2006; Carreras, 2012; Joignant, et al., 2017; Becerra and Wagner, 2018). A pesar de los desafíos a los que se enfrentan los partidos actualmente (Alcántara, 2019) éstos "continúan representando y articulando intereses y demandas; dirigen el gobierno y la administración pública; establecen la agenda pública (...) y hacen operativo al sistema político" (Freidenberg, 2016: 10). Como señala Alcántara (2004: 156) los partidos latinoamericanos tienen un actuar y un papel en la sociedad similares a los partidos occidentales, que van desde la conformación de sus principios programáticos hasta la definición de sus estructuras organizativas.

Los partidos juegan un papel fundamental para el funcionamiento y desarrollo de la democracia y la representación cuando son consistentes ideológica y programáticamente. Durante el proceso electoral, los partidos se organizan alrededor de una ideología y/o programa político, donde reflejan las preocupaciones de los ciudadanos, compromisos

o demandas políticas históricas, así como soluciones a los problemas y los acontecimientos políticos contingentes, con el fin de ganar las elecciones. De esta manera, los electores puedan decidir entre diferentes alternativas, con la promesa de ser implementadas una vez ganadas las elecciones (Dalton 1985: 268-271; Budge y Hofferbert, 1990: 112; Manin, Przeworski y Stokes 2002: 19-20; McDonald y Budge 2005: 3; McDonald, 2006: 82-31; Manin, 2010). Sin embargo, la mediación representativa resulta mucho más compleja en el caso latinoamericano, ya que los vínculos no obedecen sólo a criterios programáticos, sino también a otros de carácter personalista, patrimonialista o clientelar (Freidenberg, 2016; D'Alessandro, 2013; Alcántara 2004; Roberts, 2002).

En este sentido, Roberts (2002: 11) señala que lo que sucede en la región latinoamericana es una transformación en el modo de representación, desde uno caracterizado por los vínculos programáticos o encapsulados, hacia uno dominado por la despolitización, el carisma, el liderazgo y el marketing electoral, desvaneciéndose las identidades organizativas e ideológicas. Sin embargo, resalta que los vínculos que desarrollan con la sociedad no son mutuamente excluyentes, sino que pueden presentarse vínculos programáticos con otros como el personalismo y clientelismo (Roberts, 2002: 20).

Así pues, esta investigación parte de la idea de que, a pesar de que los vínculos programáticos en América Latina comparten protagonismo con otros elementos, los mecanismos institucionales se implementan lo más similar posible a las propuestas programáticas desarrolladas previamente que se prometieron durante el periodo electoral. De hecho, este vínculo entre las propuestas y las políticas implementadas es un tema que han sido más estudiado en otras regiones. Así, también en América Latina, las elecciones proporcionan una oportunidad para que las personas puedan elegir entre diferentes proyectos o propuestas políticas, con la promesa de que estas propuestas sean implementadas una vez se ganan las elecciones.

Una función de los partidos políticos es informar a los votantes sobre la oferta política en temas claves para ayudarlos a tomar decisiones electorales (Meyer y Wagner, 2016). En este sentido, uno de los principales exponentes teóricos de las investigaciones sobre los vínculos programáticos es el modelo de partido responsable. En el modelo de partido responsable los programas son elementos básicos de la representación en tanto que permiten a los electores valorar su grado de coincidencia con la oferta de los distintos partidos (Dalton 1985, 1996; Eulau, 1987; Huber y Powell, 1994; Thomassen, 1991, 1994 y 1999). Para ello, no es precisa la lectura de

los textos programáticos; lo habitual es que los votantes accedan a su contenido a través de informaciones publicadas en los medios de comunicación. Se espera que durante las campañas los candidatos trasladen mensajes coherentes con el contenido de los programas (Klingemann et al., 2006; Merz, 2017). Además, se espera que estas se trasladen al diseño de políticas. La diferenciación de la oferta es un elemento fundamental porque permite a los votantes introducir de forma clara sus preferencias sobre políticas a la arena pública.

Uno de los proyectos colectivos de investigación basados en el modelo de partido responsable es Manifiesto Project, en el cual se estudia las posiciones y énfasis de los partidos a través de los programas de gobierno. Uno de los resultados más relevantes de los estudios que emplean sus datos es que los partidos no son solo buscadores del poder y cargos dentro del Estado. Los partidos en general tienen un apego a los principios ideológicos en sentido amplio, y construyen sus programas electorales de manera consistente con estos principios (Budge, Robertson and Hearl, 1987). Si los partidos solo fueran buscadores de cargos, no habría razón para que los partidos adoptaran posiciones ideológicas contrarias "con un partido a veces a la izquierda de su principal competidor y otras a la derecha" (Bara y Weale, 2006; 3). Lo

único que tendrían que hacer es ir a donde están los votos. Sin embargo, en la práctica, los partidos no actúan de esta manera. Con el tiempo, generalmente mantienen sus posiciones ideológicas en relación con sus principales rivales.

De esta manera, el análisis sobre el rol y comportamiento de los partidos políticos tiene que ir más allá de la búsqueda de cargos, también se tiene que analizar el papel de los principios ideológicos en la configuración del comportamiento competitivo de los partidos políticos. La teoría de la relevancia (saliency theory), base teórica del manifiesto Project, señala que durante la competición electoral los partidos priorizarán algunas áreas de políticas públicas por sobre otras. Los partidos, en sus programas electorales, darán mayor énfasis o relevancia a aquellas políticas que estiman que el electorado apoyará – en términos de votos- pero teniendo a la ideología como restricción en sus propuestas. Y a su vez, evitarán hablar de aquellos temas que serían perjudiciales o bien que sean dominio de otro partido (Budge, Robertson y Hearl 1987; Budge 2001). Así, los partidos evitan cuestionar los otros partidos, simplemente se enfocan en las áreas donde saben que –dada su ideología- causan más impacto en los electores. Cada partido está asociado en diferentes áreas de políticas

públicas con objetivos generalmente deseables.

Cabe destacar que esta es una base ampliamente utilizada para el estudio de la oferta programática en los países desarrollados y que la extensión de MARPOR a América Latina permite, no solo ampliar el espectro de la comparación a otras regiones menos estudiadas, también comparar la evolución de los partidos latinoamericanos siguiendo el mismo criterio de codificación. Además, es la única base de datos que reúne información de

los posicionamientos comparados de los políticos de partidos y candidatos presidenciales para América Latina a través de sus programas electorales. Por último, cabe destacar que existen estudios de los programas electorales en algunos de los países de la región previos a MARPOR (Gamboa, et al., 2011, D'Alessandro 2013, Tarouco y Madeira 2013), cada uno con sus propios equipos de codificadores, y que, a excepción de López et al. (2013), ninguno de estos trabajos es comparado.

DATOS Y METODOLOGÍA

El objetivo de este trabajo es demostrar que es posible identificar empíricamente una diferenciación programática entre los principales competidores en las elecciones presidenciales de Argentina (2019), Brasil (2018) y Chile (2017), en los índices de conflicto político ideológico, socioeconómico y sociocultural, y además que esta diferenciación fue la que decantó los resultados electorales en los tres comicios estudiados. El principal aporte de este trabajo radica en la combinación de un análisis cuantitativo y cualitativo (aproximación multi-método) de las dimensiones que articularon los debates políticos en las campañas electorales, la dimensión sociocultural y la dimensión socioeconómica.

Esta desagregación permite comprender dónde se encuentran los énfasis que cada candidatura asignó a estas dimensiones, y con ello, mostrar la existencia de diferenciación programática durante la competición electoral y su influencia en los resultados electorales. Para desarrollar este trabajo se utilizan los datos de Manifiesto Project (MARPOR) en tres países para los que existen datos que permiten hacer un análisis longitudinal: Argentina, Brasil y Chile.

En esta oportunidad se analizan tres dimensiones de conflicto políticos que pueden estar presentes en una elección: la dimensión ideológica (Budge, 2011), socioeconómico y sociocultural (Volgens y Merz, 2015;

Ares y Volkens, 2017). Estos índices han sido ampliamente utilizados para analizar el caso latinoamericano, mostrando su utilidad para el análisis de las diferentes dimensiones del conflicto político en Argentina, Chile, Brasil y México (Volkens y Bara, 2013; Ares y Volkens, 2017; Ares y Pérez, 2017; Ruiz y Miranda, 2017; Martínez-Hernández y Martínez, 2017; Urizzi y Gandin, 2017; Madariaga y Rovira, 2019; Mella, et al., 2019; Miranda, et al., 2020; Jorge, et al., 2018 y 2020; Mendes y Guedes da Graça, 2020; dos Reis, 2021).

En términos generales, cada índice está compuesto de dos dimensiones antagónicas de cada conflicto. Cada dimensión está compuesta por diferentes categorías, las cuales se suman para obtener un resultado que será el valor de esa dimensión. Finalmente, las dimensiones se restan para obtener el posicionamiento de cada índice. Los cuadros 1, 2 y 3 muestran la dimensiones y composición de cada uno. Tal como se señaló, desagregar los índices en sus dos dimensiones permite observar de mejor manera

las posiciones de las candidaturas en ellas y con, junto con ello, demostrar que, a pesar de las críticas que se le pueden hacer a los índices, estos capturan la competición que existe en las elecciones para los tres países analizados.

El índice más utilizado por MARRIPOR es el índice ideológico RILE. Este se compone de 26 categorías, 13 pertenecientes a la dimensión de derecha y 13 a la izquierda. Tal como señala Budge (2013), su composición es multidimensional, considera posiciones de diferentes temas: “RILE encapsulates the kind of holistic analysis that Manifiesto data were originally designed to support. By drawing on all the information available in the data-set, either directly or indirectly, the left-right measure cancels out non-systematic error and gives an overview of the main political processes which the data tap into.” (Budge 2013: 2). Los valores positivos indican una posición de derecha, mientras que los negativos indican posiciones de izquierdas.

Cuadro 1: Índice Ideológico RILE

Derecha	Izquierda
Ejército: positivo (104)	Antiimperialismo (103)
Libertad y derechos humanos (201)	Ejército: negativo (105)
Constitucionalismo: positivo (203)	Paz (106)
Autoridad política (305.1, 305.2, 305.3, 305.4, 305.5, 305.6)	Internacionalismo: positivo (107)
Economía de libre mercado (401)	Democracia (202.1, 202.3 y 202.4)
Incentivos (402)	Regulación del mercado (403)
Proteccionismo: negativo (407)	Planificación económica (404)
Ortodoxia económica (414)	Proteccionismo: positivo (406)
Limitación del Estado de bienestar (505)	Economía controlada (412)
Forma de vida nacional: positivo (601)	Nacionalización (413)
Moralidad tradicional: positivo (603)	Expansión del Estado de bienestar (504)
Ley y orden público (605.1)	Expansión de la educación (506)
Armonía social (606)	Grupos laborales: positivo (701)
RILE = Derecha - Izquierda	

Fuente: Volkens y Merz (2015).

Volkens y Merz (2015) proponen índices que permiten observar otras dimensiones del conflicto político, en específico el socioeconómico, sociocultural y centro-periferia. El primer índice describe el conflicto tradicional entre el trabajo y el capital y su construcción incluye disputas sobre intervención del Estado en la

economía, redistribución, relaciones sindicatos-empleadores y diferentes puntos de vista sobre la política presupuestaria y el crecimiento económico. Los valores positivos indican posiciones a favor del mercado, mientras que los valores negativos lo hacen a favor del Estado.

Cuadro 2: Índice Socioeconómico

	<i>A favor del mercado</i>	<i>A favor de la intervención del Estado en el modelo socioeconómico</i>
<i>Papel del Estado</i>	Economía de libre mercado (401) Incentivos para la actividad emprendedora (402)	Regulación del mercado: positivo (403) Planificación económica (404) Economía controlada (412) Nacionalización (413)
<i>Estado de bienestar</i>	Limitación del Estado de bienestar (505)	Expansión del Estado de bienestar (504)
<i>Sindicatos</i>	Grupos laborales: negativo (702)	Grupos laborales: positivo (701)
<i>Finanzas</i>	Ortodoxia económica (Conservadurismo financiero) (414)	Economía keynesiana (409)
<i>Crecimiento</i>	Crecimiento económico: positivo (410)	Economía anti-crecimiento (Desarrollo sostenible) (416)
ISE = A favor del mercado – A favor de la intervención del Estado		

Fuente: Volkens y Merz (2015).

El índice sociocultural analiza cuestiones que afectan a la convivencia social. Los polos extremos de esta dimensión son una política liberal progresista por un lado y una política conservadora-autoritaria por otro (Volkens y Merz, 2015: 104). Los valores positivos indican posiciones conservadoras y, valores negativos indican posiciones progresistas.

Cuadro 3: Índice Sociocultural

	<i>Conservador</i>	<i>Progresista</i>
<i>Multiculturalismo</i>	Multiculturalismo: negativo (608)	Multiculturalismo positivo (607) Grupos minoritarios desfavorecidos (705)
<i>Medio ambiente</i>	Tecnología e infraestructura (411)	Protección medioambiental (501)
<i>Paz</i>	Ejército: positivo (104)	Ejército: negativo (105) Paz (106)
<i>Valores morales</i>	Moralidad tradicional: positivo (603)	Moralidad tradicional: negativo (604)
<i>Derechos civiles</i>	Ley y orden (605)	Democracia (202)
ISC = Conservador - Progresista		

Fuente: Volkens y Merz (2015).

ANÁLISIS DE TRES ELECCIONES CRÍTICAS: CHILE 2017, BRASIL 2018 Y ARGENTINA 2019

Las tres elecciones estudiadas, Chile 2017, Brasil 2018 y Argentina 2019, se caracterizan por haber sido procesos electorales de transformación de los respectivos sistemas de partidos. Las elecciones chilenas de 2017 ponen fin al segundo gobierno de Bachelet, quien tuvo destacadas políticas sociales a la vez que incrementó los derechos y mejoró las condiciones de vida de la ciudadanía chilena (Toro y Valenzuela, 2018). Sin embargo, esto fue acompañado de unos malos datos económicos, que junto a la falta de coordinación interna del gobierno para definir una agenda política común

(Gamboa y Segovia, 2016), conllevó una desaprobación del gobierno de Bachelet (Miranda y López, 2020). En Brasil, las elecciones de 2018 pusieron fin a una legislatura convulsa e inestable. Los escándalos de corrupción, la crisis económica y el enfrentamiento con diferentes sectores del gobierno y legislativo propiciaron un escenario favorable a un impeachment a la presidenta Rousseff que acabó con la salida de ésta de la presidencia de Brasil (Ribeiro et al., 2016; Goldstein, 2016). El dirigente del PMDB y vicepresidente Michel Temer tomó la presidencia del país. Durante este periodo crecía la

presión gubernamental por parte de las fuerzas opositoras. En las elecciones celebradas en Argentina en 2019, el presidente Macri quiere revalidar su cargo, después de que en 2015 la candidatura de Cambiemos consiguió auparlo a la presidencia aprovechando la ventana de oportunidad abierta después de un periodo de caída del kirchnerismo debido a la mayor fragmentación dentro del oficialismo (Tagina, 2018). El mandato presidencial de Macri (2015-2019) se caracterizó por la tensión y conflictividad social, que se acentúa a causa de la configuración partidista del congreso, donde Macri no tiene apoyos suficientes para llegar a la mayoría parlamentaria (Sendra, 2020).

Las elecciones presidenciales estudiadas, tal como se hace evidente al revisar los resultados de las posiciones de cada candidatura, se caracterizan por ser disputadas en medio de una gran polarización ideológica, la más alta en mucho tiempo en todos los casos, tal como se muestra en el cuadro 4, donde aparece la distancia programática entre las diferentes candidaturas presidenciales que concurrieron en la primera vuelta de las elecciones analizadas y lo comparamos con la polarización programática entre los candidatos que pasaron a segunda vuelta en las elecciones inmediatamente anteriores.

Las elecciones brasileñas fueron de una alta polarización debido a la

situación previa comentada de los escándalos de corrupción y la crisis económica que hizo disminuir en apoyos a la candidatura del PT; mientras, comenzó el auge de la derecha radical populista de Bolsonaro en detrimento de los partidos de la derecha tradicional brasileña (Bachiller y Vieira, 2020). Esto también se puede observar en el cálculo de la polarización ideológica en las elecciones presidenciales, donde existe una altísima distancia programática entre las dos candidaturas más competitivas, con más de 68 puntos de diferencia entre Bolsonaro y Haddad (ver cuadro 4). Si comparamos estos resultados con las elecciones de 2014, podemos ver que la distancia entre Neves y Rouseff es inferior a 7 puntos.

El Partido de los Trabajadores (PT), con el expresidente Lula como candidato presidencial, tuvo que reorganizar su estructura partidista y electoral, ya que en esta ocasión no logra aglutinar a su tradicional coalición de amplio espectro que incluía partidos que abarcaban desde la izquierda hasta el centro derecha, y se presenta con una coalición de tan solo tres partidos (Bachiller y Vieira, 2020). Por otro lado, el candidato de la derecha radical Jair Bolsonaro supuso una ruptura con el sistema de partidos tradicional brasileño. Su candidatura estaba formada por el PSL, partido al que Bolsonaro se afilió antes de las elecciones, y el Partido Renovador Trabalhista Brasileiro. El hecho de liderar una coalición de dos

partidos pequeños le ponía en desventaja, pero gracias a fórmulas simplistas contra la corrupción y la inseguridad, logró incrementar su apoyo social (Bachiller y Vieira, 2020). La elevadísima polarización de la política brasileña en las elecciones de 2018 es también considerable cuando comparamos el programa de Bolsonaro con el de Alckmin, candidato del PSDB, partido que

históricamente se ha enfrentado en segunda vuelta con el PT y que podemos situarlo en la derecha del espectro político. La distancia que se observa es importante, con más de 37 puntos. En resumen, podemos decir que, a nivel programático-ideológico, los datos confirman que las elecciones de 2018 en Brasil han sido una de las más polarizadas desde el retorno democrático.

Cuadro 4: Distancias ideológica entre las principales candidaturas que concurren en primera vuelta en las elecciones presidenciales de Argentina (2015-2019), Chile (2013-2017) y Brasil (2014-2018) en comparación con la distancia ideológica de las elecciones inmediatamente anteriores.

País	Año elección	Candidaturas	Distancia
Argentina	2019	Macri-Fernández	31,50
		Fernandez-Lavagna	11,50
		Macri-Lavagna	19,99
	2015	<i>Macri-Scioli</i>	9,88
Chile	2017	Piñera-Guillier	28,90
		Piñera-Sánchez	43,14
	2013	<i>Bachelet-Matthei</i>	9,04
Brasil	2018	Bolsonaro-Haddad	68,58
		Bolsonaro-Alckmin	37,99
		Haddad-Alckmin	30,59
	2014	<i>Neves-Rouseff</i>	6,96

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Party Manifiesto Project. En negrita está marcada la competición en segunda vuelta de las elecciones estudiadas. Sombreada la distancia ideológica de las elecciones anteriores.

Sin embargo, la polarización en Brasil se debe, tanto a la radicalización de las opciones partidarias disponibles como a la emergencia de un nuevo actor político muy radicalizado. De hecho, desde el retorno democrático, hemos visto una moderación en las posiciones del PT (Miranda et

al., 2020). Los datos también ilustran como Lula comienza con posiciones muy a la izquierda (-46.855, 1989), las cuales van acercándose hacia el centro hasta llegar a Rouseff (-12.048, 2014). Sin embargo, en las elecciones de 2018 hay una vuelta hacia la izquierda tal como se observa en el gráfico 1.

De acuerdo con el RILE Haddad obtiene -26.123, más del doble de distancia que Dilma en las elecciones anteriores. Sin embargo, lo más novedoso en estas elecciones es la radicalización de Bolsonaro. En ninguna de las elecciones anteriores un candidato competitivo se había posicionado tan a la derecha, obteniendo en esta oportunidad más de 42 puntos. El contexto polarizado que se observaba en las elecciones se refleja en las propuestas de campaña. Mientras que Fernando Haddad se presentó con un programa titulado «Brasil Feliz de Nuevo», que pretendía recuperar las políticas de crecimiento con iniciativas orientadas a profundizar las medidas de inclusión social de la década dorada de los gobiernos petistas, Jair Bolsonaro enfatizó su retórica antiélites, nacionalista, racista, machista y homofóbica, combinada con un programa económico de reformas a favor del mercado que no difería mucho del presentado por los partidos de la derecha moderada (Bachiller y Vieira, 2020).

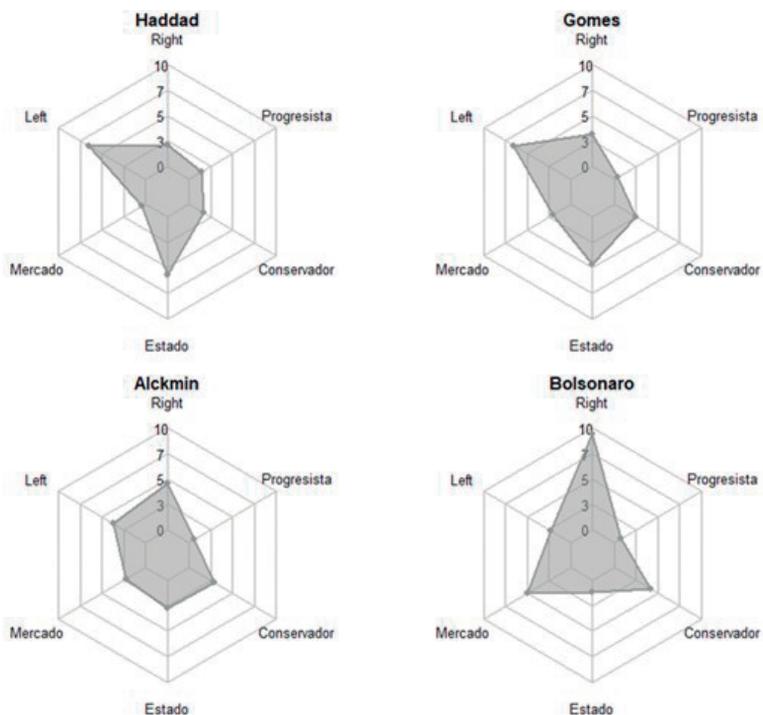
Tal como se observa en el gráfico 1, las elecciones brasileñas presentan grandes divergencias entre las candidaturas, especialmente diferenciada es la de Bolsonaro. Brasil es el caso más polarizado de las tres elecciones analizadas, y la estrategia diferenciadora entre las dos principales candidaturas es clara. Por una parte, Bolsonaro da una mayor relevancia a la dimensión de derecha y muy poca a la dimensión

izquierda, a diferencia de lo que podemos observar en el resto de las candidaturas. Por otra, Haddad opta por la estrategia contraria y enfatiza mayoritariamente posiciones de izquierda en su programa.

Tal como se ha señalado, en el índice socioeconómico hay una clara diferencia entre las candidaturas de Bolsonaro y Haddad. Mientras este último enfatiza aspectos relacionados con una mayor intervención del estado y casi nada en favor del mercado (34.001 y 2.143 respectivamente), Bolsonaro es todo lo opuesto: la relevancia está puesta en una mayor autonomía del mercado –más que ningún otro candidato en todas las elecciones que se analizan en este artículo– y muy poco a favor del Estado (29.622 y 6.850 respectivamente). Alckmin se sitúa en una posición intermedia entre ambas dimensiones, inclinándose levemente a favor del Estado (de manera similar a Macri y Piñera, como veremos más adelante). En lo que respecta al índice sociocultural, no se da una polarización tan marcada como ocurre con los otros dos índices. En esta dimensión, la diferenciación entre las diferentes candidaturas brasileñas está entre optar por una posición centrista o equilibrada entre ambos polos, o bien posicionarse en el eje conservador. Haddad se inclina por la primera y presenta posiciones muy similares en ambas dimensiones, inclinándose levemente hacia el polo conservador (10.091)

por sobre el progresista (8.983), lo que lo deja en una posición centrista. Por otra parte, Bolsonaro es quien más se diferencia de las otras candidaturas, enfatizando en mayor medida la dimensión conservadora (25.513) y muy poco la progresista (4.280).

Gráfico 1. Posicionamiento Ideológico, Socioeconómico y Sociocultural de las candidaturas en las elecciones de Brasil (2018)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Manifiesto Project

Las elecciones presidenciales argentinas de 2019 se convirtieron en un escenario de máximo polarización entre dos grandes bloques, peronistas y antiperonistas (Anria y Vommaro, 2020; Sendra 2020). La coalición Frente de Todos se constituyó con un gran número de partidos de distintas

tendencias ideológicas aglutinadas en torno a la idea de evitar una nueva victoria del presidente Macri. Así, el peronismo/kirchnerismo volvió a alcanzar el poder bajo la fórmula de Alberto Fernández como presidente y Cristina Fernández como vicepresidenta. Por su parte, Mauricio Macri puede contar

entre sus mayores éxitos el haber sido capaz de conformar un espacio que aglutina a la derecha argentina y que le logró disputar y ganar el poder institucional al kirchnerismo (Vommaro et. al., 2015).

En las elecciones argentinas también se observa empíricamente un importante aumento de la polarización en la comparación entre las candidaturas más competitivas, llegándose a triplicar la distancia máxima con respecto a las candidaturas que compitieron en la segunda vuelta de 2019. Este aumento de la distancia entre las candidaturas no se debe a una radicalización de los candidatos ni a la emergencia de un nuevo actor, como en el caso brasileño, sino que es causa de la rechazación del candidato Macri.

En las elecciones argentinas de 2019, las dos cuestiones que marcaron los debates públicos estaban relacionados con la salida de la crisis económica en la que el país estaba inmerso y la discusión sobre la despenalización del aborto. Dado que Macri había estado en el gobierno, intentó evitar hablar sobre la crisis económica, pero la oposición logró instalar en el debate sobre la mala gestión económica en el centro de la campaña electoral (Sendra 2020). En relación al aborto, proyecto que ha generado importantes movilizaciones de los colectivos feministas e importantes divisiones en la opinión pública argentina.

También podemos observarlo en los datos del *Party Manifesto*. En las elecciones de 2019, Alberto Fernández prácticamente no se diferencia en el posicionamiento de Scioli en las elecciones de 2015. Sin embargo, en las elecciones de 2015 Macri dedica casi un 30% de su programa electoral según datos de MARPOR, se dedicó a temas relacionados con la expansión del Estado del Bienestar (salud, vivienda, prestaciones y servicios sociales) y educación, situándose hacia la izquierda en el índice RILE (-21.354, 2015). En cambio, en las elecciones de 2019, estas categorías en conjunto solo alcanzaron el 8,5% del programa electoral de Macri, y tomaron mucha más relevancia las propuestas económicas de tinte liberal, así como posiciones conservadoras. Sin tener un candidato que le compitiera a la derecha, Macri cambia su posicionamiento hacia el centro, es decir, en un equilibrio entre propuestas de derecha e izquierdas, tal como se observa en el gráfico 1. Este cambio de Macri explica el distanciamiento ideológico en esta oportunidad y revela parte de la estrategia que siguió en estas elecciones.

Las elecciones argentinas también muestran un nivel de distancia importante entre las dos principales candidaturas en la dimensión Estado Mercado (gráfico 2). En este caso, Fernández se posicionará a favor de un mayor nivel de intervención del Estado por sobre la autonomía del mercado, mientras que Macri enfatizará ambas dimensiones.

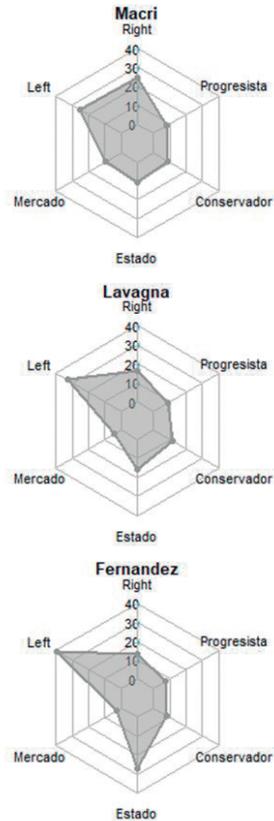
En el caso del índice ideológico, Macri es quien más posiciones de derechas tiene en su programa con más de treinta puntos de diferencia con Fernández o Lavagna. En lo que respecta a la dimensión izquierda del índice, Fernández es quien le otorga mayor importancia con casi 49 puntos. Sin embargo, Macri también tiene posiciones importantes en esta dimensión con más de 31 puntos. Estos resultados nos muestran parte de la estrategia programática de ambas candidaturas. Macri a pesar de ser considerado un candidato de derecha, se posiciona en el centro político, enfatizando elementos programáticos de ambas dimensiones. Mientras, Fernández, a pesar de presentar en su programa elementos de derecha de acuerdo al esquema de clasificación de MARPOR, busca una clara diferenciación por la izquierda.

En el índice socioeconómico se observa una dinámica similar entre las dos principales candidaturas. Alberto Fernández da un gran énfasis a la dimensión que captura las propuestas relacionadas con una mayor intervención del Estado, mientras que acentúa muy poco las medidas que favorecen

al mercado. Macri, por el contrario, se posiciona en un punto medio entre ambas dimensiones, destacando tanto elementos a favor del mercado como las que propician una mayor intervención del Estado.

Sobre las dimensiones del índice sociocultural, se observa que en Argentina 2018 ambas candidaturas presentan posiciones muy similares, por lo que las categorías que componen este eje de conflicto no jugaron un papel importante en la diferenciación de las candidaturas que pasaron a segunda vuelta (gráfico 2). Esto no quiere decir que los candidatos no presentaran propuestas en este eje (las propuestas relacionadas con el índice representan aproximadamente el 20% del programa), sino que las posiciones están equilibradas. Macri se inclina levemente en dimensión conservadora (11.206) por sobre el progresismo (9.914), mientras que Fernández tiene un posicionamiento prácticamente igual entre el eje conservador (9.822) y el progresista (9.151).

Gráfico 2. Posicionamiento Ideológico, Socioeconómico y Sociocultural de las candidaturas en las elecciones de Argentina (2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Manifiesto Project

En Chile también se observa un aumento en la distancia ideológica entre las candidaturas más competitivas. La distancia entre Piñera y Guillier es prácticamente de 29 puntos, tres veces la distancia entre las candidatas de las mismas coaliciones en las elecciones de 2013. La coalición Chile Vamos celebró unas primarias que las ganaría el expresidente Sebastián Piñera que buscaba un segundo mandato después

de este segundo periodo de Bachelet. Mientras, los antiguos partidos de la concertación proclamaron a diferentes candidatos. El partido socialista repitió la coalición Nueva Mayoría; sin embargo, esta vez, la coalición candidateó al senador socialista Alejandro. Por otro lado, los partidos y plataformas de izquierda se congregaron en torno a una nueva coalición denominada Frente Amplio encabezada por

Beatriz Sánchez que quedó tercera con poco más del 20% de los votos. Las dos principales coaliciones electorales, Nueva Mayoría y Chile Vamos, pasaron a segunda vuelta ganando la coalición encabezada por el expresidente Sebastián Piñera.

En esa oportunidad, el aumento de la polarización se debe a una radicalización del candidato del Partido Socialista que lideraba la coalición Nueva Mayoría, provocada por la existencia del nuevo actor político que le compete por la izquierda. Beatriz Sánchez y el Frente Amplio irrumpieron en las elecciones de 2017 con un discurso en el que demanda una mayor participación del Estado en temas sociales y económicos, así como la apertura de mecanismos de participación ciudadana para acabar con la desigualdad y la concentración del poder (Miranda y López 2020). Así, el Frente Amplio influye de manera importante en los debates públicos e influye también en la candidatura de Alejandro Guillier, quien articula una campaña en torno a propuestas que buscan principalmente mejorar la participación ciudadana en el Estado y profundizar las reformas sociales implementadas durante el gobierno de Bachelet (Guillier, 2017: 6).

Así lo explican los datos del Party Manifiesto. Mientras que Bachelet y Guillier presentan una distancia de 6 puntos, debido a que Guillier se posicionó más a la izquierda (-24.938, 2013) que la propia Michelle Bachelet

(-18.974, 2013) candidata de la coalición de centro izquierda en 2013 (Ruiz y Miranda, 2017; Miranda et al., 2020). Por su parte, en las elecciones de 2017 Piñera se posicionará hacia la centro-derecha, tal como lo hiciera en las anteriores elecciones cuando fue candidato (-0.809, 2005 y -3.029, 2009). Como se observa en el gráfico 3, Guillier se posiciona a la izquierda, siguiendo una tendencia de los candidatos de la coalición lo que explica la importante distancia. Sin embargo, cabe resaltar que el principal distanciamiento se produce entre la candidatura de Piñera y la candidata del Frente Amplio, Beatriz Sánchez con 43 puntos entre ambos. En esta oportunidad Sánchez se posiciona más a la izquierda que Guillier —existe una distancia de 14 puntos entre ambas candidaturas— por lo que la polarización es hacia la izquierda.

En el caso de Chile, se observan diferencias entre las candidaturas más competitivas en el eje económico. A diferencia de lo ocurrido en Argentina, Sebastián Piñera tendrá una posición más favorable hacia la intervención del Estado por sobre la autonomía del mercado (14.166 y 5.625 respectivamente). Esta dominancia de las propuestas que favorecen la intervención del estado por sobre de la autonomía del estado es idéntica que la que se encuentra en los programas electorales de Sánchez y Guillier. Sin embargo, las diferencias entre los posicionamientos en esta dimensión de los candidatos de izquierda son mayores, siendo Beatriz

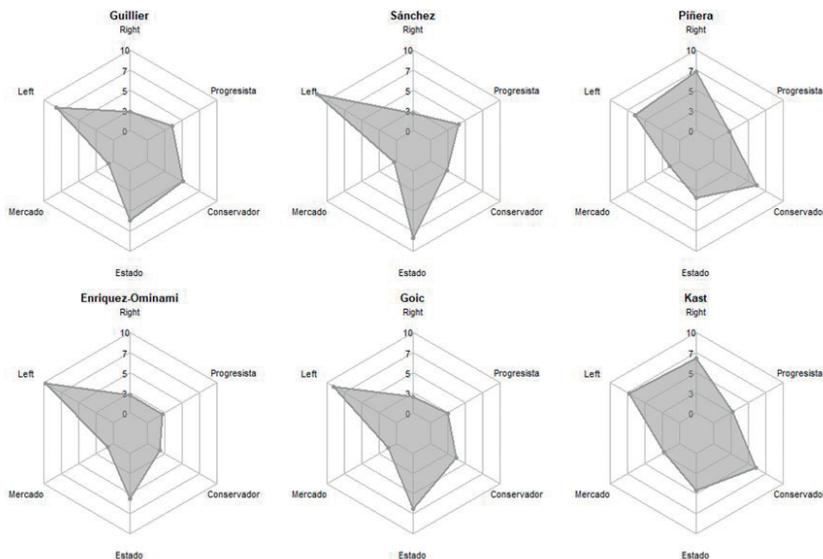
Sánchez (35.113) quien se posiciona con mayor fuerza en esta dimensión que Guillier (25.892). Al igual que lo ocurrido en las elecciones argentinas, las candidaturas identificadas con el centro y la izquierda presentan un mayor énfasis programático en posiciones de la dimensión izquierda y más bajo en la derecha, mientras que los candidatos identificados con la derecha, dan mayor relevancia a ambas dimensiones, incluso José Antonio Kast reconocido pinochetista y con un pasado en el partido Unión Demócrata Independiente. Tanto él como Piñera son quienes presentan mayores posiciones en la dimensión de derecha, en cambio, el resto de las candidaturas lo hacen menos y con cifras muy similares entre ellos, tal como se observa en el gráfico 3.

En el índice socioeconómico se observa que todas las candidaturas dan mayor énfasis a la intervención del Estado por sobre el mercado, incluso Sebastián Piñera. Es necesario matizar esta idea señalando dos cosas. La primera es que la relevancia que Piñera otorga a la dimensión Estado y al índice en general es baja en comparación a las demás candidaturas. La segunda es que tanto él como Kast son las dos candidaturas que más importancia dan a la dimensión Mercado del índice, tal como se observa en el gráfico 3. Por su parte, Sánchez (35.113) y Goic (29.030) son quienes más importancia otorgan a la dimensión Estado, seguidas por Guillier (25.892) y Enríquez-Ominami

(23.769). En este sentido, podemos ver que la estrategia programática electoral no está tanto en la diferenciación Estado vs Mercado, sino en la importancia que cada uno le dará a la intervención del Estado.

Finalmente, como se muestra en el gráfico 3, en el eje Conservador-Progresista tanto Piñera como Guillier presentan una relevancia importante en la dimensión conservadora (26.041 y 21.187 respectivamente), en contraposición a la dimensión progresista, que tienen una menor relevancia, especialmente en el caso de Piñera (9.374). Kast es el otro candidato que se posiciona de manera fuerte en el eje conservador (25.558). Por su parte, Sánchez es quien se diferencia de ambas candidaturas al enfatizar más elementos progresistas (16.679) que conservadores (9.707), lo que explica la distancia entre Piñera y Sánchez (23.639), la más importante entre todas las candidaturas. En el caso de Goic, se observa que la dimensión conservadora tiene un mayor peso que el progresista, pero sin grandes diferencias entre ambas. Algo similar ocurre con Enríquez-Ominami que le dará una importancia levemente mayor a la dimensión progresista, pero muy equilibrado con la conservadora. En definitiva, Piñera y Sánchez son quienes utilizarán una estrategia diferenciadora en el eje sociocultural en sus candidaturas, mientras que el resto tendrá estrategias programáticas intermedias, equilibrando sus posiciones entre ambas dimensiones.

Gráfico 3. Posicionamiento Ideológico, Socioeconómico y Sociocultural de las candidaturas en las elecciones de Chile (2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Manifiesto Project

CONCLUSIONES

Los datos expuestos muestran que, en las elecciones celebradas en los tres países analizados, las principales candidaturas compitieron con propuestas programáticas diferenciadas. Los candidatos asociados con partidos de derecha tradicional siguieron una estrategia equilibrada en los tres ejes de competencia expuestos, enfatizaron elementos de derecha, donde tienen el dominio de los temas, pero asimismo también lo hacen con aquellos elementos de izquierda, como son la expansión del estado de bienestar –salud y vivienda- y expansión de la

educación. Bolsonaro es quien va a romper esta estrategia y se va a centrar principalmente en la dimensión de derecha, buscando la polarización de la elección.

Por otra parte, las candidaturas de izquierda van a seguir una estrategia clásica, enfatizando aquellos elementos donde tienen la propiedad de tema en los ejes ideológicos y socioeconómicos, sin darle tanta importancia a aquellos temas más propios de la derecha, tal como lo señala las diferentes teorías de la divergencia programática.

Es por estas razones que las elecciones en estos tres países muestran niveles de polarización programática bastante elevados en comparación con los comicios anteriores.

El índice sociocultural presenta posiciones muy similares entre las dimensiones liberales y conservadoras entre la mayoría de las candidaturas, por lo que este eje de conflicto no

estuvo presente de manera diferenciadora. Esto no quiere decir que los candidatos no presentaran propuestas en este eje. Por el contrario, las propuestas relacionadas con el índice representan aproximadamente el 20% de los programas, sólo que éstas están equilibradas entre las dos dimensiones y no hay grandes diferencias entre ellas.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara Sáez, M. (2004). Instituciones o máquinas ideológicas?: origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos. Barcelona: ICPS.
- Alcántara Sáez, M. (2019). Los partidos y la fatiga de la democracia: especial referencia al caso de América Latina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*(15), 11-31.
- Anria, S. y Vommaro, G. (2020). "En Argentina, un "giro a la derecha" que no fue y el improbable regreso del peronismo de centro-izquierda". *Más Poder Local*, nº 40, pp.6-10. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7228592>.
- Ares, C. y Volkens, A. (2017). ¿Por qué y cómo se está extendiendo el Manifiesto Project a América Latina?. *Revista Española de Ciencia Política*, pp. 115-135. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.21308/recp.43.05>.
- Ares, C. y Pérez, M. (2017). "La diferenciación de la oferta programática en las elecciones presidenciales argentinas de 2003, 2007 y 2011". *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 13, pp. 99-121. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/14317>.
- Bachiller, J. V. y Vieira, M. (2020). Elecciones presidenciales y legislativas en Brasil (2018). *Crisis y victoria de la extrema derecha*. En Manuel Alcántara Sáez (Director), *América Latina Vota*. Madrid: Tecnos, pp. 63-100.
- Bara, J. & Weale, A. (2006). *Democratic Politics and Party Competition: Essays in Honour of Ian Budge*. New York: Routledge.
- Becerra, M. & Wagner, C. M. (2018). Crisis of Representation and New Media Policies in Latin America. *Latin American Perspectives*, 45(3), pp. 86-102. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0094582X18766895>.
- Budge, I. (2001). Validating the Manifesto Research Group approach: theoretical assumptions and empirical

- confirmations. En: M. Laver, ed. *Estimating the Policy Positions of Political Actors*. New York: Routledge/ECPR, pp. 50-65.
- Budge, I. (2013). Issue Emphases, Saliency Theory and Issue Ownership: A Historical and Conceptual Analysis. *West European Politics*, 38(4), pp. 761-777. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1039374>.
- Budge, I., Robertson, D. & Hearl, D. (1987). *Ideology, Strategy and Party Change: Spatial Analyses of Post War Elections Programmes in 19 Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, Ian, y Hofferbert, R. (1990). "Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures". *American Political Science Review*, 111-131. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1963632>.
- Carreras, M. (2012). "Los partidos importan Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina". *Nueva Sociedad* (240), 175-187.
- D'Alessandro, M. (2013). Las plataformas electorales en la Argentina moderna. *América Latina Hoy*, pp. 107-139. Disponible en: <https://doi.org/10.14201/alh201365107139>.
- Dalton, R. (1985). *Political Parties and Political Representation: Party Supporters and Party Elites in Nine Nations*. *Comparative Political Studies*, pp. 267 - 299. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0010414085018003001>.
- Dalton, R. J. (1996). *Citizen Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*, 2ª ed., New Jersey, Chatham House Publishers.
- Domínguez, J. (1997). *Latin America's Crisis of Representation*. *Foreign Affairs*, 76(1), pp. 100-113.
- Dos Reis Nascimento Júnior, W. (2021). Política exterior e ideología política: un factor (no) explicativo del modelo de regionalismo chileno. *Estudios Internacionales*, 53(200), 163-195. Disponible en: <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2021.59302>.
- Eulau, H. (1987). "The Congruence Model Revisited?". *Legislative Studies Quarterly*, 12, pp. 171-214. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/439918>.
- Freidenberg, F. (2016). Los sistemas de partidos en América Latina: dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas. En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* (págs. 3-26). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gamboa, R., López, M.A. y Baeza, J. (2013). "La evolución programática de los partidos chilenos 1970-2009: De la polarización al consenso". *Revista de Ciencia Política*, 443 - 467. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000200002>.
- Gamboa, R. y Segovia, C. (2016). "Chile 2015: Falla política, desconfianza y reforma." *Revista de Ciencia Política*, 36 (1): 123-144. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100006>.
- Goldstein, A. (2016). "La tormenta perfecta: crisis e impeachment en el segundo

- mandato de Dilma Rousseff”, *Análisis Político*, Vol. 29, Nº 88, pp.90-104. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.15446/anpol.v29n88.63639>.
- Huber, J.D. & Powell, G.B. (1994). *Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy*. *World Politics*, pp. 291-326. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2950684>.
- Joignant, A., Morales, Mauricio & Fuentes, C. (2017). *Malaise in Representation in Latin American Countries*. New York: Palgrave Macmillan.
- Jorge, V., Silva, M., Faria, A., & Ferreira, A. (2018). Análise dos programas eleitorais dos candidatos a presidente em 2014: o posicionamento ideológico do PT e do PSDB. *Revista de Sociologia e Política*, 26(67), 1-20. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/1678987318266701>.
- Jorge, V., Silva, M., Faria, A., & Ferreira, A. (2020). Posicionamento dos partidos políticos brasileiros na escala esquerda-direita: dilemas metodológicos e revisão da literatura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.33. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2020.33.227686>.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Rosas, G. & Zechmeister, E. J. (2010). *Party Competition in Latin America*. En: *Latin American Party Systems*. New York: Cambridge University Press., pp. 1-13.
- Klingemann, H.-D, et. Al. (2006). *Mapping Policy Preferences II. Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union, and OECD 1990-2003*. New York: Oxford University Press.
- López, M. A., Miranda, N. y Valenzuela-Gutiérrez, P. (2013). “Estimando el espacio político del Cono Sur y Brasil: las elecciones presidenciales en el eje izquierda derecha” *Revista PostData*. Vol 18 Nº2, pp. 404-442.
- Madariaga, A., & Rovira Kaltwasser, C. (2020). "Right-Wing Moderation, Left-Wing Inertia and Political Cartelisation in Post-Transition Chile". *Journal of Latin American Studies*, 52(2), 343-371. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0022216X19000932>.
- Mainwaring, S. (2006). *The Crisis of Representation in the Andes*. *Journal of Democracy*, 17(3), pp. 13-27.
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M. & Pizarro, E. (2006). *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Manin, B. (2010). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S. (2002). *Elecciones y Representación*. *Zona Abierta*, pp. 19-45.
- Martínez-Hernández Aldo A. y Martínez Rosales, Daniela I. (2017) “La ideología de los partidos políticos en México: la estructura de la competencia y la dimensión izquierda-derecha (1946-2012)”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (13):31-55. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10469/14677>.
- McDonald, M. & Budge, I. (2005). *Elections, parties, democracy: conferring the median mandate*. New York: Oxford University Press.

- McDonald, M. D. (2006). Parties in democracy, democracy in parties Lessons from Ian Budge and the CMP data. En: B. Judith & A. Weale, edits. *Democratic politics and party competition : essays in honour of Ian Budge*. New York: Routledge, pp. 82-104.
- Mella, M., López, M.A., Valenzuela Gutiérrez, P. y Berríos, C. (2019). "Cambios programáticos y estratégicos de la derecha en Chile (1989-2013)". *Colombia Internacional*, n.o 100: 91-120. Disponible en: <https://doi.org/10.7440/colombiaint100.2019.05>.
- Mendes, G., & Guedes da Graça, L. F. (2020). A diferenciação ideológica na política externa partidária eleitoral: PSDB, PT e MDB (1994-2018). *Revista Brasileira De Ciência Política*, (31), 83-122. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/0103-335220203103>.
- Merz, N. (2017). *The Manifiesto-Media Link: How Mass Media Mediate Manifiesto Messages*. Berlin.
- Meyer, T. M. & Wagner, M. (2016). Issue Engagement in Election Campaigns The Impact of Electoral Incentives and Organizational Constraints. *Political Science Research and Methods*, 4(3), pp. 555-571. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/psrm.2015.40>.
- Miller, W. E. & Stokes, D. E. (1963). Constituency Influence in Congress. *The American Political Science Review*, pp. 45-56. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1952717>.
- Miranda, N. y López, M. A. (2020). Elecciones generales chilenas de 2017: el regreso de Piñera y el debut del nuevo sistema electoral. En Manuel Alcántara Sáez (Director), *América Latina Vota*. Madrid: Tecnos, pp. 101-140.
- Miranda, N., Ares, C. y Volkens, A. (2020). Ideología y elecciones presidenciales en Argentina y Brasil: una contribución empírica. En Sebastián Mantilla Baca (Ed), *Los partidos políticos en América Latina: ideología y estructura de la competencia*. Quito: Centro Latinoamericano de Estudios Políticos (CALAEP), 295p.
- Ribeiro, P. (2013). "El modelo de partido cartel y el sistema de partidos de Brasil". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, Nº 3, pp. 607-629. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2013000300002>.
- Ribeiro, P., Vizoná, A. & Cassotta, P. (2016). "Brasil: un país en compás de espera". *Revista de Ciencia Política*, Vol. 36, Nº 1, pp. 51-74. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100003>.
- Roberts, K. M. (2002). Party-Society Linkages and Democratic Representation in Latin America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 27(53), pp. 9-34. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/08263663.2002.10816813>.
- Ruiz Rodríguez, L. M., y Miranda Olivares, N. (2017). La evolución programática de las coaliciones en Chile. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 13, 57-78.
- Sánchez, F. y García Montero, M. (2019). *Los ciclos políticos y económicos de América Latina y el boom de las materias primas (coords.)*. Madrid: Tecnos, 2019. 376 pp.
- Sendra, M. (2020). "Elecciones argentinas 2019. ¿Hacia un bipartidismo de coaliciones entre peronismo y anti-peronismo?"

- en Alcántara, Manuel (ed.), *América Latina Vota (2017-2019)*, Madrid: Tecnos, pp.25-61.
- Tagina, M.L. (2018). «Argentina, kirchnerismo y después: la alternancia electoral de 2015». M. Alcántara, D. Buquet, y M. L. Tagina, *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 21-46.
- Tarouco, G. y R. Madeira (2013). Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista Sociologia e Política*, 21(45), 149-165. Disponible en: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782013000100011>.
- Thomassen, J. (1991). Empirical Research into political representation. A critical reappraisal. En: *Politische Klasse und politische Institutionen*. s.l.:VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 259-274.
- Thomassen, J. (1994). Empirical research into political representation: Failing democracy or failing models. En: *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*. Michigan: University of Michigan Press, pp.237-65.
- Thomassen, J. (1999). Political Communication between Political Elites and Mass Publics; The Role of Belief Systems. En: *Policy Representation in Western Democracies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 33-58.
- Toro, S. y Valenzuela, M. (2018) “Chile 2017: ambiciones, estrategias y expectativas en el estreno de las nuevas reglas electorales”. *Revista de Ciencia Política*, 38(2): 207-232. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200207>.
- Urizzi Cervi, E. y Gandin, L. (2017). “Los indicadores del Manifiesto Project aplicados a partidos brasileños entre 2006 y 2014”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, Vol. 13, pp.79-98.
- Volkens, A. y Bara, J. (2013): “Presidential Versus Parliamentary Representation: Extending the Manifiesto Estimates to Latin America”, en: Volkens, A.; Bara, J.; Budge, I.; McDonald, M. y Klingemann, H.-D., *Mapping Policy Preferences from Texts III. Statistical Solutions for Manifiesto Analysts*, Oxford: Oxford University Press, 277-298.
- Volkens, A. y Merz, N. (2015): “Verschwinden die programmatischen Alternativen? Die Qualität von Wahlprogrammen in 21 OECD-Ländern seit 1950”, en: Merkel, W. (ed.), *Demokratie und Krise*, 95-126.
- Vommaro, Gabriel & Morresi; Sergio. (2015). *Hagamos equipo: el PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones UNGS. Disponible en: <http://repositorio.ungs.edu.ar:8080/xmlui/handle/UNGS/772>

“Catch the opportunity”. Administrative transitions of Moroccan farm workers in Piana del Sele, Italy

Atrapando la oportunidad. Transiciones administrativas de trabajadores agrícolas marroquíes en Piana del Sele, Italia

Yoan Molinero-Gerbeau*

ABSTRACT

Informed by qualitative evidence obtained from interviews with Moroccan farm workers in Italy, the article argues that the itineraries and the process of legalization of immigrants show that the agricultural sector can be conceived as a “Refuge Sector”. As it stands, the agricultural sector is where migrants can find a job and stabilize their situation in order to calculate their possibilities to obtain a legal status. Also, the results show that the type of permits owned by migrants do not reflect their legal situations but are the product of an opportunity they have been able to catch.

Keywords: immigration – Moroccan farmworkers – Refuge Sector – Italy.

RESUMEN

Informado por evidencia cualitativa obtenida de entrevistas con trabajadores marroquíes en la agricultura en Italia, este artículo argumenta que los itinerarios y el proceso de legalización de los migrantes muestran que el sector de la agricul-

* Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) – Universidad Pontificia Comillas. ymolinero@comillas.edu, <https://orcid.org/0000-0002-9808-1106>. Recibido: 10/04/22. Aceptado: 15/07/22.

tura puede ser entendido como un “Sector Refugio”. Como se observa, el sector de la agricultura es donde los migrantes pueden encontrar un trabajo y estabilizar su situación para estimar sus posibilidades de obtener un estatus legal. De igual forma, los resultados muestran que el tipo de permiso obtenido por los migrantes no reflejan su situación legal, pero son el producto de la oportunidad que ellos han sido capaces de tomar.

Palabras clave: inmigración – Trabajadoras agrícolas marroquíes – Sector Refugio – Italia.

I.- INTRODUCCIÓN

Since the 70's, when Italy transformed from being a country of emigration to becoming a country of immigration (Bonifazi et al., 2009), several studies have focused on analyzing how the State has dealt with the new influxes of immigrants arriving to the country. The first real attempt to develop a migratory law started in 1986, with the Law 943, when the government realized that the trend was consolidating and the prospects suggested that the phenomenon would increase in the following years. Since then, several laws have been passed and the migratory legal system became more sophisticated with the Testo Unico law from 1998. As it stands, the regulation absorbed all the different laws and decrees issued during the precedent years concentrating them in a unique migration law. With a complex system of annual quotas and a set of different types of permits defined by occupations, Italian institutions sought to develop a modern system capable of securing the border while offering a flexible tool to avoid labor market shortages.

In more than twenty years, the Testo Unico law has undergone several changes, adjusting its legislation to EU directives but also to the evolving socio-economic context, however, although the various reforms carried by the different Governments, still the main feature of Italy's migratory system is the high incidence of irregularity (Santoro, 2006)

typical of what has been labelled as the "Southern European Model of Migration" (King and DeBono, 2013).

There is a high consensus among scholars in pointing out that the main entry channel used by foreigners to enter in Italy is an irregular practice, being the overstay of the tourist visa the most common one (Finotelli, 2007; Sciortino, 2006). Statistics and qualitative works coincide in highlighting that Italy's migratory legislation produces irregularity (Colombo and Sciortino 2004). In spite of the implementation eight overreaching regularization processes in the last three decades (Colombo, 2012; Gonnelli, 2021), this phenomenon has not stopped, benefitting certain sectors. This is the case of the agricultural sector, where the extensive use of irregular migrant workforce has become a central element of its production.

This paper shows that the existence of a seasonal permit and an annual quota regulating the inflow of seasonal workers in the country are just formalities that employers do not use to get the workforce they require. Thanks to its isolation from urban areas and a certain tradition of informality, Italian agriculture has been worked on during the last decades by a growing mass of irregular migrants permanently residing either in the territory of the enclave or in the

national territory but chaining seasonal works in different enclaves.

Qualitative information obtained from fourteen in-depth interviews carried out with Moroccan farmworkers in the enclave of Piana del Sele, in the Province of Salerno, will be analyzed. The itineraries and legal transitions followed by migrants will show that the agriculture sector works as a “Refuge Sector”, this is, as a sector where migrants can find a job and stabilize their situation in order to calculate their possibilities to accede to the legal status. Also, they will show that the type of permits owned by migrants do not reflect their legal situations but are the product of

an opportunity they have been able to catch.

The paper will be organized as follows: firstly, an overlook of the Italian migratory system and how it produces and reproduces irregularity will be presented. Secondly, an account on how migrants have been inserted in the agricultural sector will follow. Thirdly, the region of Piana del Sele will be characterized. Then the methodology will be described before analyzing the qualitative information in the following section. Finally, the main conclusions will be discussed.

2- THE ITALIAN MIGRATORY SYSTEM: PRODUCING IRREGULAR MIGRATION

When the Italian Government advanced towards the first attempt to create a migratory legislation, with the law 1986 n.943, it also included a massive regularization for irregular migrants who have been working without a residence permit (Dimitriadis, 2018). The government sought to correct the errors of the past, where no law really defined the conditions for entering and staying in the country in a proper way. This action aimed at legalizing the situation of those affected by the previous situation, but also wanted to set a new starting point where now a new “ordered” system will be set up in place (Sciortino, 2006).

The next important migratory law was passed only four years after, in 1990, the so called Martelli law (Legge 28 febbraio 1990, n. 39). The law developed the previous legislation and instituted a new system of annual quotas aiming to limit the number of foreigners allowed to enter in the country. This reform will make the system more restrictive but will again include a sanatoria (massive regularization) for irregular migrants showing that the issue of irregularity was still not solved by the new system set in place. The subsequent reforms will again try to strengthen the system, creating, for instance, seasonal permits

(Dini Decree of 1995), defining new entry routes per specific occupations, defining severer and well-defined quotas (Testo Unico 1998) and incrementing border and inner controls (Bossi Fini Law 2002). However, since the 70's the only type of migration that has grown in the country has been the irregular one (Colombo and Sciortino, 2004).

Carfagna et al. (2008) identified three main drivers for irregular migration. Firstly, they said that Italy, for geographical reasons, is a country more exposed than others to this phenomenon. Italy has kilometres of coasts pointing to transit countries, principally those of Northern Africa. Secondly, they pointed out that the great diffusion of the informal economy in the country easily ensured the possibility of finding irregular jobs to these migrants. The third factor was that the recurrent application of sanatoria in intervals of approximately 5 years since 1986, was an incentive for new arrivals, so it gave hope to irregulars to be regularized in the short term. Sciortino (2006) agrees with the two last points saying that migrants have these elements in mind in what is known as a "migration knowledge", showing that they know better the system than legislators, and he adds another argument to explain the extension of irregularity: the inefficiency of legal mechanisms.

This latest aspect has attired the attention of several scholars and organizations, who identify it as the main reason

pushing migrants to fall into irregularity. The reality is that the Italian migratory law is very restrictive (Santoro, 2006) as it imposes numerous and hard-reaching requirements to migrants and employers making very difficult to enter in the regular channels. It is also inefficient, as employers do not have any certainty about at which moment of the year the annual quota will be approved, making the system maladaptive to meet employer's demands. Usually, quotas have been approved at the end of the year and at a level which is inferior to workforce needed (Sciortino, 2009). If one employer manages to do a request inside of the quotas, it takes approximately more than 6 months to obtain the authorization. The issuance time for the quota decree has to be added to the authorization, resulting that an employer may wait more than a year to effectively recruit a foreigner (Ferraris, 2008). In front of this long and bureaucratic process, irregulars are already available on place, and employing them to after emerging their situation with a sanatoria is often a much easier process than using the quota system (Sciortino, 2009).

According to Colombo and Sciortino (2004), Italy has never had an institutionalized policy to seek workers in the international labour market as the availability of irregular migrants produced no demand of such initiatives from employers. The fact that the presence of irregulars has been stable over time was taken for granted by families

and employers. Therefore, they planned their businesses according to this reality (Sciortino, 2006) which, for instance, explains why Italy did not create, as Spain did, a Temporary Migration Program for sectors like agriculture (Molinero and Avallone, 2018).

Since the 90's, the irregular path has been the main entry channel in Italy (Santoro, 2006) and massive regularizations have been the functional equivalent to an active policy of inflows (Ferraris, 2008).

Emilio Santoro (2006) described the normal circuit followed by immigrants to enter in the country as it follows: irregular entry or with a tourist visa and then overstay; irregular residence for a period of time; find an informal job in the black market and then seek regularization. Irregularity becomes then “a rite of passage” (Sciortino, 2006: 1034) in migrant's lives showing that legality and illegality are both parts of a same itinerary, that sometimes is hard to split (Bonizzoni, 2016).

The existence of quotas is justified only for two reasons. Firstly, it gives the idea that a formal system exists, calming networks of lobbies that press the Government (Ferraris, 2008), but in a more effective way, quotas work as permanent regularization mechanisms (Santoro, 2006; Ferraris, 2008). As employers already know migrants working for them, and that there is no requirement about the location of the applicant when the

application is submitted, most of those who enter in the quotas are already in Italy, and are auto regularized when they receive the permit. Meanwhile, part of employers uses this power to regularize foreigners by selling permits to prices reaching thousands of euros.

As the presence of irregulars in the country is so widespread, their employment is something normalized and even institutionalized, particularly in Southern Italy. The above leads a situation where authorities not only tolerate their presence but also sometimes put in place initiatives, for instance, to accommodate them (Ambrosini, 2015). Some economic sectors, such as agriculture, that are key for certain areas of the country, depend heavily on the employment of these workers (Sciortino, 2006). Thus, local authorities only act against them when they “do not behave correctly” (Santoro, 2006) or when they need to show to locals that they ensure public security by acting against slums or situations sometimes covered by the news as dangerous (Avallone, 2017a).

In this context, migrants do not act passively. Knowing that any type of regularization, either via a sanatoria or inside of the quotas, requires having a work relation (Ambrosini, 2015), once they arrive to the country they firstly look for a job usually in sectors where the employment of irregular migrants is more extended like in the construction (Avallone, 2012) or the agriculture sectors (Molinero Gerbeau, 2018). Once they

establish, a set of strategies will be developed to get a regular status, showing a high degree of agency (Bonizzoni, 2016). Usually, the permit obtained is more the result of the opportunities they found to change their legal status than a reflection of their real situation, as in some cases, they found no other options than to pay employers for whom they have never worked, to enter in massive regularizations targeting jobs they never did or getting documents to prove they have

owned businesses that never existed (Bonizzoni, 2016).

The following sections will concentrate on explaining how these processes have taken place in the agriculture sector, and more precisely on how migrants working in a concrete enclave, Piana del Sele in the province of Salerno, have developed their own strategies to regularize their situations.

3.- MIGRANTS IN THE ITALIAN AGRICULTURAL SECTOR

Migrants' insertion in the Italian agricultural sector started in the early 1980s when the presence of foreigners increased significantly in the country. In the beginning, their mobility was heterogeneous. However, a higher presence of North Africans could be highlighted, principally in some enclaves, where they occupied the lowest positions of the sector, in terms of wages and social status (Avallone, 2013).

Their incorporation into agriculture is explained because some jobs in the sector were among the first opportunities available for immigrants in the country. Nationals were retiring from a type of job that was exhausting, poorly paid and having a very low social prestige associated to it (López-Sala, 2016). Therefore, employers relied their production more and more on foreigners. Those immigrants were not only willing

to do this kind of jobs, but also, thanks to their irregular status, would accept low salaries. Data shows that foreigners regularly employed in agriculture have gone from approximately 23,000 in 1989 (INEA, 2014) to approximately 168,345 in 2020 (ISTAT, 2022).

Italian farmers introduced several structural changes to the production process in this period. Those changes may explain the centrality of migrant labour in this context. Among the variety of processes that occurred, three fundamental transformations can be identified: the differentiation of crops and the growing orientation of production towards exports; the strong productivity growth through the deseasonalization of production, the increase of technological investments and the spread of new agronomic techniques in many territorial areas; and the increasing insertion

of foreign labour (Avallone, 2014). All these factors may be summed up by mentioning that most of Italian enclaves experienced a transition from a traditional-peasant model of production towards industrial agriculture (Molineiro-Gerbeau, 2021).

In the course of the three decades during which these transformations have unfolded, a profound change occurred in the constituent characteristics of capital and labour employed in agriculture. Capital has been geared towards increasing production levels and productivity, tending to boost its competitive capacity in the national and international markets. Labour has adopted new characteristics and has become increasingly internationalized, seeing a contraction of the presence of Italian occupants and a gradual increase, in absolute values, of migrants. From a socio-economic point of view, agriculture has incorporated a more flexible workforce, favoured by the lowest social and symbolic positions migrants occupy in destination countries.

As explained in the previous section. The principal way to employ migrants was not thorough the annual quotas. Instead, the employment pattern was a continuation of the historical informal practices that have been predominating in the sector for centuries. Here, the gangmaster system, known in Italy as the *caporalato* (Filhol, 2017) had a strong role in matching the labour supply and demand between foreigners

and employers, perpetuating and deepening the irregularity of labour conditions as these illegal brokers have been, in several cases, the principal actors driving migrants to the fields (Colloca and Corrado, 2013).

While these new populations started arriving to the globalized agricultural enclaves some social problems arose: lack of infrastructures to properly accommodate them, reactions of xenophobia from local/rural populations (including assassinations of migrants) but also strikes and demonstrations of farmworkers against the exploitative conditions that are common in the sector (Colloca and Corrado, 2013; Corrado, De Castro and Perrotta, 2017; Avallone, 2017a).

The ONG “Doctors without Borders” published two reports on the housing and living conditions of migrant farmworkers in Italy in the first decade of the XXI century, one in 2005 called “The fruits of hypocrisy” (Medici Senza Frontiere, 2005) and another in 2008 called “A season to hell” (Medici Senza Frontiere, 2008). In 2015, Doctors for Human Rights continued this research agenda publishing a report called “Unfair Land” (MEDU, 2015), showing that previous findings from “Doctors without Borders” were still observable. The titles are provocative but also informative about the living conditions of these workers: precarious housing, string hygienic problems, extension of diseases, limited

access to drinking water and absence of electricity.

Working conditions are not better, as several researches carried out in different agricultural enclaves usually show generalized problems of underpayment, grey work (semi legal conditions, like for instance, employers who declare to the Social Security part-time contracts when workers do full time jobs etc.) and severe limitations of rights (not receiving salaries when workers are sick or no access to paid holidays for instance) (Avallone, 2017a; Colloca and Corrado, 2013; Corrado, De Castro and Perrotta, 2017).

Migrants have reacted in diverse forms. Resilience has been one of the most commonly highlighted pattern by researchers (Colloca and Corrado, 2013) but against the several violations of their labor and human rights, some migrant farmworkers have organized strikes, protests and clashes (Perrotta, 2015). In some cases, these experiences have led to the organization of Trade Unions exclusively formed by migrants, like the USB (Unione Sindacale di Base) in the province of Nardò. In others, the outcome has been dramatic. In certain enclaves, a part of local populations had xenophobic reactions against the growing presence of migrants in the fields and this ended in killings like those of Jerry Maslo in the 80's (Avallone, 2017a), of some Ivorian Workers in Rosarno that were

the spark of intense riots (Colloca, 2013) or more recently the assassination of the Trade Union leader Soumaila Sacko in 2018 in San Ferdinando.

Considering this difficult context, a relevant question is why migrants still continue integrating the agriculture sector under these conditions. The answer is complex as each individual may have its own motivations but a previous research carried in Piana del Sele, showed that obtaining a regular status is a central element (Molinero Gerbeau, 2018). Migrants accept their insertion in this harsh structure as part of their agency because they know that in this context they can maximize their possibilities to get the long stay permit and then be free not only to look for other jobs but to move to other Italian regions or other EU countries (or even to return to their countries of origin without the fear of losing the possibility to come back in regular ways).

Their last goal, this is, obtaining the long stay permit, can only be achieved after 5 years of legal residence which means that the very first stage of migrants' plans passes from regularizing their situations. In the next sections some paths followed by migrants working in Piana del Sele's agriculture will be explored.

4- PIANA DEL SELE, A RICH AGRICULTURAL ENCLAVE

Piana del Sele is an agricultural enclave belonging to the province of Salerno and located 80 km in the south of Naples. It covers an area of around 500 square kilometers and takes its name from the river Sele that crosses the land irrigating the fields and being used as the base for agricultural production (MEDU, 2015). Eleven municipalities belong to this region that has an approximate population of 200,000 residents where almost 9,000 are foreigners (Avallone, 2012). The primary sector is the main source of the region's income, where its dynamic and voluminous production of fruits and vegetables but also the production of flowers and dairy products has become so important that it is increasingly known as the "Italian California" (MEDU, 2015). Other sectors such as the industrial sector (powerful in the middle of the last century, although in progressive decline), construction and services also generate an important part of the local GDP (Avallone, 2012).

During the 90's, the agriculture of Piana del Sele fully entered into the process of progressively "industrializing" its production like many other enclaves did in countries like Spain or Greece (Avallone, 2013). Among the observable effects of this process are the massive construction of greenhouses and the increasing incorporation of foreign labor. By 2014, the region had 4,000 agricultural companies covering around 5,000

hectares of greenhouses, of which 3,000 produced the typical crop of the area: arugula (MEDU, 2015). This type of leaf vegetable is mainly produced for fourth range products (ready to go salads). According to the Italian Council for the Research and Experimentation in Agriculture (CRA, 2009) Piana del Sele is the main production area of Italian fourth range products, representing 60% of the total national production.

Producers in the area have specialized themselves in this product mainly for two reasons: the growing demand of consumers (at national but also at European level) and the possibility of producing it all year round, which explains why between the year 2000 and 2010 the area of greenhouses in the region doubled (Avallone, 2017b). The seasonality of production coupled with the high incidence of irregular labor in the area (Avallone, 2012) turning this enclave into a typical case of "refuge sector" (Moliner and Avallone, 2016) for migrants, offering work all year round without the need to have a legal status. Moroccan workers, mostly men between the ages of 20 and 30, were the first to arrive in the 80's and actually they represent the first nationality in the region (Avallone, 2017a). The following nationalities by number are Romanians and later Indians (although these mainly work in the cattle sector with the buffaloes). Official data estimates the percentage

of foreign workers at 42.6% of the total (Avallone, 2017b), however, since they do not take into account the irregular ones, the estimation is biased. Some organizations estimate that between 60% and 80% of the total workers are in an irregular situation (MEDU, 2015), that is, between 5,000 and 6,000 migrants working in local agriculture (Avallone, 2017b).

The fact that greenhouses guarantee a deseasonalized production, generates the possibility, for a part of the migrants, of having a stable job during all the year, although the majority of them work on a per day basis.

The modality of work that prevails in Piana del Sele is the "just in time". This is a flexible scheme adapted to the companies productive needs allowing producers to adjust up to the maximum the

days that migrants are contracted to the days they are effectively needed (Avallone, 2012). Although in the past the incidence of irregularity was higher, consecutive massive regularizations (mainly those of 2009, 2012 and 2020), coupled with the possibility of using annual quotas as a form of de facto regularization (Santoro, 2006), have provoked that today most of the foreign farmworkers have a residence permit (MEDU, 2015). However, the adoption of a regular status has not ended the conditions of exploitation that characterize the enclave. "The general situation of migrants working in agriculture [of Piana del Sele] can be interpreted as absolute surplus value" (Avallone, 2013, p. 82), this means that the sector is articulated on the basis of pressing wages to the minimum in order to make production as much profitable as employers can.

5- CATCHING THE OPPORTUNITY, PATHS FROM IRREGULARITY TO REGULARITY IN AN AGRICULTURAL ENCLAVE

5.1 Methodology

This research has been carried using a qualitative methodology for various reasons. Firstly, as the Italian National Institute of Agricultural Studies itself admits (INEA, 2014), official statistics have severe limitations to show a reality where rates of informality are so high. At the same time, regional data, and more precisely, data for Piana del

Sele is very limited, as the few available statistics always consider the whole Salerno region, and, in general, only take into account foreigners that are effectively registered as residents or having a formal contract. These limitations have been usually highlighted by those academics who have carried similar researches not only in Italian agricultural enclaves (Colloca and Corrado, 2013) but also in other countries of the Mediterranean

(Corrado, De Castro and Perrotta, 2017; Gertel and Sippel, 2014) and beyond (Pedreño Cánovas, 2014; Bonnano and Barbosa Cavalcanti, 2014).

In order to explore some legal paths followed by migrant workers in Italian agriculture, 14 in-depth interviews were carried out with Moroccan farmworkers in the enclave of Piana del Sele during the months of July and August 2015. In addition, the analysis includes data from two focus groups taking place spontaneously while doing the fieldwork. Finally, the qualitative work was complemented with ethnographic immersions and participant observation.

While the analysis draws largely from the fieldwork, no fieldwork notes and very few quotes from the interviews will be used due to stylistic choice and word-limits.

5.2 Mobilities and Legal pathways of Moroccan farmworkers in Piana del Sele

The interviewees entered in the country in six different ways as it can be seen in the following table:

Table 1. Mobilities followed by Moroccan Farmworkers interviewed in Piana del Sele

Category	French Tourist Visa overstayers	Boat from Libya	Boat from Tunis	Coming from Spain	Inside of a container in a cargo ship	With a regular contract
Number of respondents ¹	3	3	2	2	1	2

Source: Own elaboration

¹ The total number is lower than the total number of interviewees as some of them did not answer to this concrete question

As it can be seen from the table, only two categories are legal channels ("coming from Spain" and "with a regular contract") while others are always related with an irregular entry or with a legal entry and then a violation of its conditions (in the case of the tourist visa).

The first category refers to a group of migrants who told us that they came to Italy after entering in France with a tourist visa. For all of them, overstaying the visa was planned from the very beginning, as well as coming to Italy after arriving to France. The fact that an important number of respondents (in relative terms) mentioned that they followed this path, coincides with what was exposed in section two, meaning that overstaying the tourist visa is one of the main entry channels in the country. As a detail, it is interesting to note that one of the interviewees told us that he had to obtain a fake contract in Morocco to obtain the visa, as it was considered by the French authorities as a proof that he intended to return. This strategy shows how the "migratory knowledge" (Sciortino, 2006) can be sometimes very sophisticated to take advantage of the porosities of migratory laws.

The second and the third categories can be put together as they only differ in their departing points but follow the same logic. The migrants who answered that they entered taking a boat from Libya or Tunis risked their lives crossing the Mediterranean in precarious boats along with other migrants like them

who paid high amounts of money to smugglers. One interviewee for instance paid 3,500€ to cross from Libya showing how expensive it can be taking this route. Most of them arrived at Lampedusa and Sicily and were then either free to move around the country from the beginning, or after certain days of stay in a retention center.

The fourth category, "coming from Spain" refers to two interviewees who had the Spanish long-term resident permit but came to work in Italy as they were unemployed because of the economic crisis. This mobility was legal as their status of permanent residents in an EU country member of the Schengen Space allowed them to freely move from one country to another and look for a job. However, their previous itinerary, from Morocco to Spain, was not so easy as one interviewee came buying a fake contract in destination and becoming irregular after his arrival, while the other came by boat after two attempts and paying 1000€ per each. The first one was regularized using a permanent regularization mechanism existing in Spain called "arraigo" (roots) consisting in demonstrating that the person has been residing and working for three years in the country, so they can emerge their situation (Aguilera Izquierdo, 2006). The second interviewee obtained the regular residence during the massive regularization program initiated by the national government in 2005.

Another way of entering in Italy expressed by one of our interviewees was hiding in a container inside of a cargo boat departing from Casablanca and arriving to Genova. This worker said he had to pay for this service 300€ and then 1000€ when he arrived to Italy.

Finally, the last category was that of those coming with a regular contract. Only two interviewees followed this way, consisting on a nominative request done by an employer inside of the annual quotas. However, even if these met the legal requirements to enter and stay in Italy, not everything was easy for them as, at the time of the interview, one of the respondents was waiting to receive the long stay permit (after doing two renewals) and two years later he still had no response from the State. The other interviewee entered as regular with a domestic worker contract but felt into irregularity at a certain point confirming what Dimitriadis (2018) found in

his research, that is the fact that having a legal permit in Italy is not the end of the problems, because renewing it can be also a very difficult process sometimes leading migrants to irregularity again.

Regularizations are not a lineal process, and as shown in the first sections of this article, there are several ways to transit from irregularity to a legal status in Italy. Our interviewees followed 5 different paths, showing that various strategies can be adopted to obtain a legal status, even in a same sector and a same enclave, always depending on the structure of opportunities. However, all the categories are similar and coincide with what has been identified by other authors in other researches (Ferraris, 2009; Santoro, 2006; Sciortino 2009) showing a connection between the macro and micro level analyses. Table 2 shows the different strategies adopted by migrants in Piana del Sele to obtain a regular status:

Table 2. Strategies adopted by migrants in Piana del Sele to obtain a regular status

Category	Sanatoria 2002	Sanatoria 2009	Sanatoria 2012	Seasonal Permit	Self-employed permit
Number of responders	1	3	4	2	1

Source: Own elaboration

As it can be seen, the first three categories could be merged in one big category called “Sanatoria” (or massive regularization program). More than half of our interviewees obtained their legal status thanks to one of the general amnesties carried by the Italian Governments. However, it is important to separate them as these three Sanatorie had different characteristics that should be highlighted.

If the Sanatoria from 2002 and 2012 targeted all foreign workers in an irregular situation, the Sanatoria from 2009 was exclusive for domestic workers and caregivers, so in principle, it directly excluded farmworkers, however, most of them managed to obtain papers under this way as Hassan, one of our interviewees, said:

“Hassan: Caregivers and Domestic Workers... Moroccans did their regularization with a woman [...] Domestic workers... what does this mean? A Moroccan man working for an old Italian lady. But they did not know that lady.

Interviewer: They never met before? [...]

Hassan: Have you ever seen a Moroccan man working for an Italian woman?”

What can be deduced from this extract of the interview with Hassan, is

that the Sanatoria from 2009 was used by farmworkers as an opportunity to obtain a permit, and that a part of the Italian society participated in this fiction to make some money. One of our interviewees who became regular thanks to this amnesty, paid 650€ to a Romanian employer in Bologna who then declared him as a Domestic Worker. The payment was a fee “for the service”, a common practice used by employers to earn money with regularizations. Here the amount was relatively low as some may request higher quantities than can be superior to 10.000€ according to Hassan. Besides this quantity, workers have to pay their contributi, this is, a quantity defined by the Government in each sanatoria, aimed at paying to the Social Security a part of the taxes that have not been paid during the irregular period. Even if the law clearly establishes that employers have to pay this cost, all the interviewees told us that they had to pay this amount (usually around 1000€) with their savings.

It is important to highlight that not all the applicants succeeded. One of the interviewees was regularized during the sanatoria of 2012 because his application in 2009 was rejected. Another interviewee paid more than 5000€ to an employer who promised him to regularize his situation in that last sanatoria, the one of 2012, but he took the money and did nothing, so the farmworker lost all of his savings

and was still in an irregular situation at the time of the interview.

Other interviewees did not pay anything for being regularized but had to pay the *contributi*, in a situation that usually happened to those who were working for the same employer for several years. The emersion of their situation was here a “prize” for their good behavior, and employers applied at the sanatoria to improve their situation, not to take advantage of it but they still refused to pay the fees. However, as one interviewee reported, once he changed his legal situation, the employer started to lament it as he said that now he had to declare the contracts and employing regular workers was more expensive than employing irregulars.

Three interviewees were not regularized in sanatorie but thanks to the quotas. Two got a seasonal work permit, and one got a self-employment permit (*permesso di lavoro autonomo*). As explained in the previous sections, employers may request an authorization to recruit workers from abroad but there are no controls in place to check that the foreigners are really residing outside of Italy at the moment when the permit is issued so in reality, these permits are used to regularize workers already in the place. This was the case of our interviewees who were already in Italy and after a period of irregularity they obtained

these permits thanks to employers who got authorizations in the quota. However, this kind of regularization is very precarious as the seasonal permit only lasts 9 months and cannot be renewed or extended, so the only possibility to accede to a more permanent status is to change this permit into an employed work permit, a possibility that has been only allowed, prior to the time of the fieldwork, in the quotas decrees of 2007, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 and 2015 and for a very limited number of permits (for instance the maximum number was in 2014 when it was allowed to convert 4,050 seasonal permits into employed work permits in all the country) making this process practically impossible. This explains why one of the interviewees felt into irregularity after the expiration of his seasonal permit. The other interviewee still had a valid permit at the time of the interview.

In the case of the person who obtained the self-employed permit, unfortunately, he did not give information in the interview about how the process was but apparently in Piana del Sele some intermediaries are specialized in helping migrants to prepare all the documentation accrediting that they are self-employed workers (registering in the Regional Commerce Chamber for instance) in order to get a permit inside of the quota (Avallone, 2017b) so he possibly paid this service.

Finally, it is important to mention that only one of our interviewees, as said before, always had a regular status since he entered in the country, so he did not have to change it. Other two interviewees were always regular since they arrived in Italy but because they had a regular permit from Spain, after having spent a time in irregularity in that country. Lastly, one interviewee, did not change his legal status as well, but in his case this was due to the fact that he paid 5000 euros to an employer who at the end did not start the regularization process.

It is very important to keep in mind that all of our interviewees did similar jobs. Even if their conditions varied, as some had part-time jobs while others had full-time, or some worked in greenhouses cutting arugula while

others worked picking tomatoes, fruits or vegetables, they were all farmworkers, earning similar wages and working in the same sector: Piana del Sele's agriculture. This shows that the permits they managed to obtain did not reflect their real situations, not just in the case of those who bought it from employers they did not know or who obtained it as caregivers, but in general, these were just the opportunities they were able to catch to escape from their irregular status. Sometimes, these opportunities coincided with their real labor situations and they could regularize them with their current employers, but this was more due to their structure of opportunities than for being part of a group that really met legal conditions instead of seeking gaps in the law.

6. CONCLUSIONS

The identified mobilities and administrative transitions of the Moroccan farmworkers that were interviewed in Piana del Sele show there is a strong coincidence between the macro level analyses carried by a long list of Italian scholars and the micro level data obtained during the fieldwork that has been the core of this paper. Our interviewees confirmed the fact that the main entry channel in Italy is the irregular one, being the visa overstay or taking a boat and crossing the Mediterranean, coinciding with the

findings of Finotelli (2007), Sciortino (2006), Santoro (2006) or Avallone (2017a) among others.

The fieldwork confirmed as well that the formal mechanisms established by the law under the quota system are not functional because when migrants obtain their permits under this system, in reality they are regularizing their situation, as they are already in Italy (Ferraris, 2009) and because the agricultural sector seems to obtain its required workforce mainly from

informal channels instead of Temporary programs (Molinero Gerbeau and Avallone, 2018).

It seems that, as said by Sciortino, “Sanatoria after Sanatoria, irregular immigration has become chronic” (2006: 1034) in Italy and being irregular is just one of the multiple moments of migrants’ lives who develop several strategies to regularize their administrative situations. The agriculture sector has been a refuge for these populations (Molinero Gerbeau and Avallone, 2016) who, in search for a job and trying to maximize the possibilities to obtain a regular permit have found in enclaves like Piana del Sele, networks of actors and intermediaries (Avallone, 2017b) organized around the “regularization business”, thanks to the permission of local authorities (Ambrosini, 2015), in a social regulation where irregularity is tolerated and can be possibly overcome.

These dynamics have been working since the 80’s and although there have been several new migratory laws approved by the different Italian Governments, restricting and even pursuing irregular migration, the logics on how migrants enter in the country and end up working in agriculture still prevail. The constant presence of irregular workers in agricultural enclaves is a profitable source for employers, but also for caporali and other intermediaries who benefit from a migration business where thousands of euros can be earned. Until this system will continue being a well-oiled machine, initiatives like the anti-caporalato law of 2016 (making this a criminal offence) or the approval of the EU Directive on seasonal workers, will have no real impact in the articulation of Italian agricultural labor markets.

REFERENCES

- Aguilera Izquierdo, Raquel. 2006. “El Acceso de Los Inmigrantes Irregulares Al Mercado de Trabajo: Los Procesos de Regularización Extraordinaria y El Arraigo Social y Laboral.” *Revista Del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 63: 175–95.
- Ambrosini, Maurizio. 2016. “From ‘Illegality’ to Tolerance and Beyond: Irregular Immigration as a Selective and Dynamic Process.” *International Migration* 54(2): 144–59.
- Avallone, Gennaro. 2012. “Dimensioni Della Fragilità Territoriale. Gli Immigrati Nelle Aree Agricole Della Piana Del Sele.” In *Vivere Da Stranieri in Aree Fragili - L’immigrazione Internazionale Nei Comuni Rurali Italiani*, eds. Giorgio Osti and Flaminia Ventura. Napoli: Liguori, 89–104.

- Avallone, Gennaro. 2013. "El campo neoliberal y su crisis: agricultura, sociedad local y migraciones en la Europa del Sur." *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales* (6): 39–55.
- Avallone, Gennaro. 2014. "Migraciones y Agricultura En Europa Del Sur: Emergencia de Un Nuevo Proletariado Internacional." *Migraciones Internacionales* 27: 137–69.
- Avallone, Gennaro. 2017a. *Sfruttamento e Resistenze. Migrazioni e Agricoltura in Europa, Italia, Piana Del Sele*. Verona: Ombre Corte.
- Avallone, Gennaro. 2017b. "The Land of Informal Intermediation. The Social Regulation of Migrant Agricultural Labour in the Piana Del Sele." In *Migration and Agriculture Mobility and Change in the Mediterranean Area*, eds. Alessandra Corrado, Carlos De Castro, and Domenico Perrotta. Abingdon and New York: Routledge, 217–30.
- Bonifazi, C, F Heins, S Strozza, and M Vitello. 2009. *The Italian Transition from an Emigration to Immigration Country*.
- Bonizzoni, Paola. 2017. "The Shifting Boundaries of (Un)Documentedness: A Gendered Understanding of Migrants' Employment-Based Legalization Pathways in Italy." *Ethnic and Racial Studies* 40(10): 1643–62. <https://doi.org/10.1080/01419870.2016.1229488>.
- Bonnano, Alessandro, and Josefa Saletе Barbosa Cavalcanti. 2014. *Labour Relations in Globalized Food*. Bingley: Emerald.
- Carfagna, Sergio, Domenico Gabrielli, Maria Pia Sorvillo, and Salvatore Strozza. 2008. *Changes of Status of Immigrants in Italy: Results of a Record-Linkage on Administrative Sources*. Barcelona.
- Colloca, Carlo. 2013. "Campagne Meridionali, Immigrati e Lotte Social. Il Caso Rosarno." In *La Globalizzazione Delle Campagne. Migranti e Società Rurali Nel Sud Italia*, eds. Carlo Colloca and Alessandra Corrado. FrancoAngelli, 30–46.
- Colloca, Carlo, and Alessandra Corrado. 2013. *La Globalizzazione Delle Campagne. Migranti e Società Rurali Nel Sud Italia*. Milano: FrancoAngelli. http://www.francoangeli.it/Ricerca/Scheda_libro.aspx?CodiceLibro=1562.28 (February 10, 2016).
- Colombo, Asher. 2012. *Fuori Controllo? Miti e Realtà Dell'immigrazione in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Colombo, Asher, and Giuseppe Sciortino. 2004. "Italian Immigration: The Origins, Nature and Evolution of Italy's Migratory Systems." *Journal of Modern Italian Studies* 9(1): 49–70.
- Corrado, Alessandra, Carlos De Castro, and Domenico Perrotta. 2017. *Migration and Agriculture. Mobility and Change in the Mediterranean Area*. London: Routledge.
- CRA. 2009. *Coltivazione Ecocompatibile Di Rucola per Quarta Gamma*. Pontecagnano.
- Dimitriadis, Iraklis. 2018. "Asking Around? Immigrants' Counterstrategies to Renew Their Residence Permit in Times of Economic Crisis in Italy." *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 16(3): 275–92. <https://doi.org/10.1080/15562948.2016.1273433>.

- Ferraris, Valeria. 2009. "L'obbligata Illegalità: L'impervio Cammino Verso Un Permesso Di Soggiorno." *Studi sulla questione criminale* 3: 24–44.
- Filhol, Romain. 2017. "Du « caporale » Au « caponero ». L'intermédiation de Main-d'oeuvre Agricole Migrante En Italie Du Sud." *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines* 129(1): 1–22.
- Finotelli, Claudia. 2007. *Italia, España y El Modelo Migratorio Mediterráneo En El Siglo XXI*. Madrid.
- Gertel, Jörg, and Sarah Ruth Sippel. 2014. *Seasonal Workers in Mediterranean Agriculture: The Social Costs of Eating Fresh*. eds. Jörg Gertel and Sarah Ruth Sippel. London: Routledge.
- Gonnelli, Elisa. 2021. "La Regularizzazione Dei Lavoratori Migranti Come Intervento Straordinario per Far Fronte All'emergenza Sanitaria Da Covid-19?" *Labour & Law Issues* 7 (1 SE-Saggi): 32–58. <https://doi.org/10.6092/issn.2421-2695/13183>.
- INEA. 2014. *Indagine Sull'impiego Degli Immigrati in Agricoltura in Italia*. 2012. Roma.
- ISTAT. 2022. *Dataset Occupati*. Available at http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_OCCUPATI1
- King, Russell, and Daniela DeBono. n.d. "Irregular Migration and the 'Southern European Model' of Migration." *Journal of Mediterranean Studies* 22 (1): 1–31.
- López-Sala, Ana. 2016. "Induced Circularity for Selective Workers. The Case of Seasonal Labor Mobility Schemes in the Spanish Agriculture." *Arbor* 192(777): 1–12.
- Medici Senza Frontiere. 2008. *Una Stagione All'inferno. Rapporto Sulle Condizioni Degli Immigrati Impiegati in Agricoltura Nelle Regioni Del Sud d'Italia*. Roma.
- Medici Senza Frontiere. 2005. *I Frutti Dell'ipocrisia. Storie Di Chi l'agricoltura La Fa*. Di Nascosto. Rome. <http://www.medicisenzafrontiere.it/notizie/pubblicazioni/rapporti/i-frutti-dellipocrisia-storie-di-chi-l'agricoltura-la-fa-di-nascosto> (February 10, 2016).
- MEDU. 2015. *Terra Ingiusta. Rapporto Sulle Condizioni Di Vita e Di Lavoro Dei Braccianti Stranieri in Agricoltura*. Rome.
- Molinero-Gerbeau, Yoan. 2021. "The Problem Is Not Covid-19, It's the Model! Industrial Agriculture and Migrant Farm Labour in the EU?" *Eurochoices* 20 (3): 69–74.
- Molinero Gerbeau, Yoan. 2018. "Ejerciendo Agencia En Las Cadenas Agrícolas Globales. Del Modelo Boliviano En La Agricultura Argentina a La Situación de Los Migrantes Marroquíes En La Agricultura de La Piana Del Sele (Salerno, Italia)." *Theomai. Estudios Críticos Sobre Sociedad y Desarrollo* 38: 68–90.
- Molinero Gerbeau, Yoan, and Gennaro Avallone. 2016. "Producing Cheap Food and Labour: Migrations and Agriculture in the Capitalistic World-Ecology." *Social Change Review* 14(2): 121–48.
- Molinero Gerbeau, Yoan, and Gennaro Avallone. 2018. "Migration and Labour Force Needs in Contemporary Agriculture: What Drives States to Implement Temporary Programs? A Comparison among the Cases of Huelva, Lleida

- (Spain) and Piana Del Sele (Italy)” *Calitatea Vietii* 29 (1): 3–22.
- Pedreño Cánovas, Andrés. 2014. *De Cadenas, Migrantes y Jornaleros. Los Territorios Rurales En Las Cadenas Globales Agroalimentarias*. Madrid: Talasa.
- Perrotta, Domenico. 2015. “Agricultural Day Laborers in Southern Italy: Forms of Mobility and Resistance.” *South Atlantic Quarterly* 114(1): 195–203.
- Santoro, Emilio. 2006. “Dalla Cittadinanza Inclusiva Alla Cittadinanza Escludente: Il Ruolo Del Carcere Nel Governo Delle Migrazioni.” *Diritto e questioni pubbliche* (6): 39–79.
- Sciortino, Giuseppe. 2006. “Vent’anni Di Immigrazioni Irregolari.” *Il Mulino* 6: 1033–43.
- Sciortino, Giuseppe. 2009. *Fortunes and Miseries of Italian Labour Migration Policy*. Rome.

Iraq como colonia iraní: las finanzas internacionales como arma geopolítica

Iraq as an Iranian colony: International finances as a geopolitical weapon

Dr. Andrés de Castro García*
Vincenzo Ferrillo**

RESUMEN

Tras la invasión de Iraq en el año 2003 y el proceso de de-Baathificación, los sectores chiíes de la sociedad iraquí consiguieron consolidar su poder. Lo anterior permitió el principio de la colonización iraní de Iraq que se va fortaleciendo por fases. En este artículo se ofrece una adaptación de las aportaciones de Mearsheimer de la guerra, el chantaje, el bait and bleed y, especialmente, del bloodletting como una de las claves del acercamiento multifacético de Irán a su pretendida hegemonía regional. Para desarrollar lo anterior, se complementa con el estudio del aspecto económico de la situación tanto de las sanciones económicas como de la devaluación de la divisa iraquí y las consecuencias que lo anterior puede tener para EEUU en la región.

Palabras clave: Iraq – Irán – Bloodletting – Colonización – Estados Unidos.

ABSTRACT

Following the invasion of Iraq in 2003 and the de-Baathification process, the Shia sectors of Iraqi society managed to consolidate their power. That enabled the beginning of the Iranian coloni-

* Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España adcastro@poli.uned.es. <https://orcid.org/0000-0002-3794-7703>

** Doctorando de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), España. vfe-rillo3@alumno.uned.es. Recibido 07/07/22. Modificado: 19/07/22. Aceptado: 10/08/22

zation of Iraq, which is being strengthened in phases. This article offers an adaptation of Mearsheimer's contributions of war, blackmail, bait and bleed and, especially, bloodletting as one of the keys to Iran's multifaceted approach to its claimed regional hegemony. This is complemented by a study of the economic aspect of the situation, both the economic sanctions and the devaluation of the Iraqi currency, and the consequences this may have for the US in the region.

Keywords: Iraq - Iran - Bloodletting - Colonization - United States of America.

INTRODUCCIÓN

Los objetivos de este artículo son, en primer lugar, analizar el proceso de colonización de Irán a Iraq casi dos décadas después de que la Coalición pusiera fin a treinta y cinco años de Baathismo en Iraq. Y, en segundo lugar, desarrollar las implicaciones que tendrá lo anterior para Estados Unidos en el marco de la administración Biden.

Para responder los mencionados objetivos, se va a tomar como marco el realismo ofensivo, en especial a través de las contribuciones de John Mearsheimer y, en concreto, del uso de la estrategia de bloodletting. Asimismo, se analiza el concepto de colonia a través de distintas aportaciones teóricas que permitan dilucidar si en este caso sería aplicable.

Se complementa el aspecto teórico con un trabajo de campo entre 2017 y 2020 a través de la observación participante y del desarrollo de alrededor de cien entrevistas informales y semi estructuradas a expertos militares y civiles pertenecientes a los distintos grupos etno-religiosos del país.

Dadas las características de esta investigación, se optó por la metodología cualitativa, por ser inductiva y

centrarse en aspectos difícilmente cuantificables (De Castro & García, 2018). Es por ello que se establecieron distintas fases en esta investigación:

1. Fase reflexiva. En la que se definió la pregunta de investigación. ¿Está Irán tratando de colonizar Iraq? ¿De qué manera? Se renuncia al establecimiento de hipótesis, siguiendo la estructura de la metodología cualitativa.

2. Trabajo de campo. Para poder contestar esa pregunta de investigación, se establecieron las vías de obtención de información a través de grupos de discusión, entrevistas en profundidad y observación participante, en el momento en el que el autor tenía un puesto de gestión académica en el norte de Iraq. Metodológicamente es muy destacable la fase de acceso al campo. Si en un entorno occidental “clásico” ganar la confianza de los informantes claves es crucial, en Iraq, en una etapa de guerra, lo es aún más.

3. Fase analítica

4. Fase informativa

Así, algunos de los informantes clave han contribuido a triangular la información expuesta en este artículo.

MARCO TEÓRICO: COLONIZACIÓN, REALISMO OFENSIVO, GUERRA, CHANTAJE, BAIT AND BLEED Y BLOODLETTING

Afirmar que Iraq es en la actualidad una colonia iraní carece de novedad. El mérito inicial es atribuible a ciertos sectores de los heterogéneos servicios de inteligencia de Iraq que pronto llegaron a la conclusión que el derrocamiento del presidente Saddam Hussein tendría implicaciones de poder regional y le otorgaría herramientas a Irán que quizá no habían sido previstas. El periodista del Washington Post David Ignatius (2009) tuvo la ocasión de entrevistar al general Mohammed Shahwani (turcomano), director del mukhabarat iraquí entre 2004 y 2009, en el marco de su renuncia por incapacidad de trabajo con el primer ministro Nuri Al Maliki (chií), bajo la acusación que este estaría permitiendo a Irán operar en Iraq sin restricciones e incluso asesinando miembros del servicio de inteligencia iraquí. El sucesor de Shahwani, Zuheir Fadel, implementó -de acuerdo a la contribución de Ignatius- el plan de Irán y Maliki de expulsar oficiales de inteligencia contrarios a Irán y contratar chiíes miembros del partido *Dawa*.

Existen también publicaciones que desarrollan, una década más tarde, las causas consecuencias de la guerra de Iraq, entre la que destaca la editada por los coroneles estadounidenses Joel Rayburn y Franck Sobchak (2019).

Entre las aportaciones sobre colonización en Oriente Medio, destaca la de Smith (2001) que niega la existencia de una relación post-colonial entre Reino Unido y Kuwait. El desarrollo teórico sobre colonialismo europeo en distintos territorios es abundante, no así la de fenómenos de colonización por parte de países no occidentales y llama la atención la falta de literatura especializada sobre la relación entre Irán e Iraq en este sentido.

El estudio de los marcos teóricos sobre colonización y neo-colonización como el de Kwame Nkrumah (1965) atribuyen al neo-colonialismo la utilización del capitalismo, la globalización y el imperialismo cultural como mecanismos frente al control militar directo -que denomina imperialismo- y al control político indirecto -que denomina hegemonía-. Si bien reconocemos la importancia del mencionado marco de análisis, afirmamos que no permite establecer una barrera clara en el caso iraní por el que todas las estrategias son utilizadas, como manifiesta Glen Segell (2019) que describe los procesos de neo-colonización que Irán está llevando a cabo en África con el objetivo de expandir, entre otros aspectos, el Islam chií. En este artículo desarrollamos, por tanto, la estructura de colonización y neo-colonización del territorio iraquí por parte de Irán.

En cuanto al marco teórico de Relaciones Internacionales, el realismo es usualmente útil para entender las dinámicas de poder presentes en Oriente Medio desde hace siglos (Kaussler & Hastedt, 2017). Las tradiciones culturales, la huella presente de las religiones monoteístas y un marcado conservadurismo social como el descrito por Yildiz (1998, 1999), además de la existencia de sistemas políticos que están, por lo general, alejados de la lógica de las democracias liberales invitan aún más al análisis tradicional de las realidades sociales.

En ese marco y por la importancia del poder en Oriente Medio, hemos decidido utilizar el realismo estructural como marco. Y dentro de él el realismo ofensivo desarrollado por John Mearsheimer (2001) ya que “estudia la política conflictiva entre grandes potencias y las estrategias utilizadas para incrementar el poder relativo” (Jordán, 2018:1) además del desarrollo que realiza de la hegemonía regional, en el marco, precisamente, de las relaciones de supervivencia.

De esta manera, Mearsheimer (2001) menciona los cuatro objetivos básicos para la supervivencia de los estados: 1) establecer una hegemonía regional, posibilidad que, en el año de redacción del texto, atribuía solamente a Estados Unidos (EEUU); 2) maximizar la riqueza; 3) la preeminencia del poder terrestre, y 4) la superioridad

nuclear. Si bien en este artículo no podemos desconocer las debilidades de Irán (económicas, militares, sociales) sí contemplamos ciertas aspiraciones a convertirse en hegemon regional del mundo chií primero e islámico después, lo cual podemos constatar con el desarrollo de la media luna chií desde Irán hasta el Mediterráneo (Rabi, 2010) y la constante pugna por el liderazgo de la *umma al islamiyya* y el mantenimiento de su identidad (Jevedanfar, 2010).

El factor económico es una de las debilidades de Irán, aunque resulta sencillo argumentar que es una debilidad conocida y a la que se busca remedio (The World Bank, 2021; Ghodsi & Fathollah-Nejad, 2020). El factor militar, con unas fuerzas armadas sobredimensionadas, mal equipadas y en las que conviven fuerzas “regulares” y pasdaran con experiencia militar, sobre todo a través de la fuerza *Quds* tal y como han desarrollado algunos autores como Ward (2010) y más recientemente la Agencia de Inteligencia de la Defensa de EE.UU. (DIA, 2019). Sobre la capacidad nuclear, se ha tratado por multitud de autores en quizás el aspecto central de sus aspiraciones regionales como ha sido desarrollado, entre otros, por Merom (2017).

Sobre la aportación de Mearsheimer frente a las estrategias para incrementar el poder relativo, que están precedidas por los mencionados

objetivos básicos, el autor menciona la guerra, el chantaje, el *bait and bleed* y el *bloodletting*.

Para terminar de adaptar la contribución de Mearsheimer y desarrollar la situación actual de las relaciones entre Irán e Iraq, hacemos también uso del concepto de hegemonía liberal (2018) que trata de explicar las razones por las que Estados Unidos ha centrado sus objetivos de política exterior en el establecimiento de democracias liberales en Estados que carecían de tradición democrática a la vez que explica de qué manera se ha fracasado en estos intentos.

El desarrollo del concepto hegemonía liberal explica, entre otras, la invasión de Iraq (2003) en cuanto a la combinación de individualismo y derechos inalienables que dan como resultado el universalismo. Que también es el resultado de la suma entre el liberalismo y la política exterior.

Lo anterior lleva, según Mearsheimer, a la teoría de la paz democrática, resultado de la suma entre la protección de los derechos humanos, la

paz internacional y la protección de la democracia liberal. Además, en su análisis establece la necesidad de observar si existe un hegemon y, si no es el caso, como el momento actual, argumenta que no es necesario llevar a cabo un proceso transformador de esa naturaleza. Sin embargo, si sí existiera esa hegemonía entre 1989 y 2001 como apuntaron inicialmente varios autores como Krauthammer, (1990) y analizan otros como Hal (2019) existirían, según Mearsheimer (2018) tres opciones para el hegemon: replegarse a su territorio, mantenerse presente en la zona o mantenerse presente en la zona y dedicar sus esfuerzos a la realización de ingeniería social (social engineering) en el que se ha demostrado como uno de los grandes fracasos de la política occidental sobre Oriente Medio.

Así, se determina de qué manera Occidente acaba con las estructuras iraquíes tras la invasión y permite -sin pretenderlo- que el competidor directo de Iraq en la región, Irán, con el que sostuvo una guerra de 8 años entre 1980 y 1988 pueda tomar posiciones de poder en la región.

IRÁN COMO EJEMPLO PARADIGMÁTICO DEL REALISMO OFENSIVO

Irán es un actor regional con una trayectoria histórica y cultural muy definida en Oriente Medio y con características que han sido destacadas

por varios autores a lo largo de las últimas décadas.

Frente a esas fortalezas también hay que destacar que tiene unas

características negativas que hacen que tenga que adaptar su acción internacional a esas limitaciones. En este sentido, y tal como apuntamos en el apartado anterior, vamos a analizar la capacidad y la acción de Irán en cada una de las cuatro categorías establecidas por Mearsheimer (2001) entendiendo su contexto general, pero adaptándolas, en la mayor medida posible, a su proceso de colonización de Iraq.

1) Guerra. La capacidad militar y económica para mantener un conflicto armado abierto contra un actor relevante tanto en la región como fuera de ella está limitada a su capacidad económica y armamentística. Es cierto que alimenta conflictos proxy en territorios como Yemen y que ha tenido éxitos militares contra el DAESH en Iraq tanto directamente como a través de las milicias Al-Hashd Al-Sha'abi que no se pueden considerar una fuerza proxy sino más bien como una fuerza colonial. El resultado es que, con una capacidad económica y armamentística limitada por las circunstancias, ha conseguido éxitos de enfrentamiento directo, fuerza colonizadora y guerra proxy. Lo que tienen en común estos enemigos es su debilidad, Yemen y DAESH en el contexto de recibir ataque de varios actores (Occidente, Rusia, Irán...) y también su secta religiosa. Todos los enemigos tienen en común ser parte del mundo musulmán-suní.

El presupuesto que Irán dedica a su defensa alcanza los 12,623 miles de millones de dólares en 2019, según el último dato disponible en las estadísticas del Banco Mundial y recopiladas por el SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute), lo que significa el 2,312% de su PIB. Para Irán, su competidor más directo en el área de Oriente Medio es Arabia Saudí. Comparando las estadísticas, tanto en porcentajes como en valores absolutos, de los dos presupuestos en los respectivos sistemas de defensa, queda manifiesto cómo, en términos de guerra convencional, Arabia Saudí ha podido doblar sus esfuerzos en un tiempo muy reducido, pasando de un 7,98% de PIB en defensa en 2011 para llegar al 13,326% en 2015 según datos de SIPRI y el Banco Mundial. En miles de millones de dólares para estos años ha significado un presupuesto respectivamente de 48,531 y 87,186. En comparación, las cifras absolutas de Irán para el mismo periodo han sido: 14,278 y 10,519¹¹. Lo anterior ha sido desarrollado por Baqués (2019) y se puede apreciar como el gasto absoluto de Arabia Saudí, corresponda al 4% total del gasto mundial en defensa, el tercer país después de EE.UU. y China, por delante de países como Rusia, Reino Unido o la India. En ese sentido, Irán tiene que plantearse estrategias alternativas e indirectas para alcanzar sus objetivos de potencia regional.

2) Blackmail/Chantaje. Si bien para Mearsheimer es una técnica que se suele utilizar contra países pequeños y sin alianzas militares claras, Las milicias proiraníes han llevado a cabo múltiples ataques contra las fuerzas de la Coalición en Iraq consistentes en el lanzamiento de pequeños cohetes que han llegado a provocar víctimas mortales pero que tienen un componente simbólico más que real. Uno de los ejemplos más paradigmáticos son sendos ataques a la base militar estadounidense y aeropuerto ciudad iraquí de Erbil, en el norte del país, en enero de 2020 y febrero de 2021 donde Estados Unidos está construyendo el mayor consulado en la región. La capacidad que Irán muestra, a través de fuerzas coloniales de ejercer un poder muy superior al real a través de la amenaza del uso de la fuerza. De hecho, la relación entre Irán y Hezbollah le permite al primero la utilización del segundo contra Israel tal y como ha sido desarrollado por Azani y Karmon (2018). Así, Irán disuade a través de actores no estatales armados sin necesidad ni de financiarlos directamente ni de estar políticamente implicado en sus acciones, de manera parecida a lo que ocurre con las milicias pro-iraníes en Iraq. EL siguiente debate es que una cosa son las intenciones de Irán y otra que este instrumento sea suficiente. Estados Unidos y las fuerzas de la coalición no llevaron a cabo operaciones militares contra el origen de la agresión por falta de pruebas y por

falta de apoyo de la opinión pública a una guerra que Irán ya ha ganado aprovechándose de una de las debilidades de las democracias liberales. El constructo teórico para evitar un conflicto sería que una guerra sobre Irán sería igual de negativa que la de Iraq, pero más dado el tamaño del país. Las recientes elecciones y el hecho de que Obama (y Biden) hubieran sido partidarios del acuerdo nuclear (frente a Trump) hacen que las posibilidades de reacción de Biden estén muy limitadas.

3) Bait and bleed. Tawaifi (2015) argumenta que Turquía pudo haber utilizado este método, en el contexto de la guerra de Siria, para forzar a Bashar al Assad a enfrentarse al Free Syrian Army y los grupos afines que formaban parte de grupos suníes contrarios al régimen. Logan argumentó (2013) que la guerra civil siria podría leerse en esa lógica para que Irán y Hezbollah se desangraran mientras EE.UU. no intervenía en la guerra. La intervención de la Coalición un año más tarde en 2014 invalida esa opción o es fruto de un cambio de estrategia. La presencia de Irán en cuanto a pasdaran, fuerzas coloniales Al-Hashd Al-Sha'abi y proxies nos invita a considerar más la siguiente perspectiva.

4) Bloodletting. El factor crucial de esta modalidad es el tiempo. Se trata de prolongar el conflicto. El caso de Iraq e Irán ya ha sido previamente analizado utilizando el bloodletting en el

ejemplo específico de la guerra entre 1980 y 1988 (Castro, 2015). En el escenario actual y tras siete años de conflicto en el que las fuerzas de la Coalición liderada por Estados Unidos, Rusia e Irán han tenido un enemigo común: Daesh que surge como reacción a la marginación sufrida por los grupos suníes tanto en Siria como en Iraq. Tanto en un país donde son mayoría -Siria- como Iraq que han controlado desde su origen, 1921, hasta la caída de Saddam. El momento de inicio de esta estrategia puede ser entendida desde 2003 con la caída de Saddam o desde 2005 en la institucionalización del poder chií a través de la Constitución. También desde 2014 con el momento en el que DAESH empieza a controlar territorio. En lo que son los tres escalones del proceso de colonización iraní. Así, el bloodletting se entiende, a favor de Irán en la medida no solamente que somete al DAESH a mayor desgaste sino también a competidores regionales y extra-regionales como Irak, EEUU o Rusia. Este último aunque esté siendo capaz de tener una relación de cooperación es un rival natural.

Para lograr lo anterior, Irán emplea fundamentalmente proxies, de manera que preserva, en buena medida intacta una parte fundamental de su no tan desarrollada capacidad militar. La lógica de esta estrategia es la destrucción de las viejas estructuras iraquíes para poder tomar posesión de la plaza sin haber sufrido desgaste, tras el abandono de Estados Unidos de la región

y la victoria sobre los suníes a través de DAESH.

El rol de la geoeconomía

Una vez que se ha desarrollado el marco teórico centrado en los aspectos geopolíticos y de seguridad, se quiere hacer especial mención a la importancia de la parte económica que se muestran crucial tanto a la hora de explicar las debilidades como las fortalezas de Irán en lo que pretende ser un complemento del realismo ofensivo de Mearsheimer. Tratamos de probar de qué manera las finanzas internacionales se han convertido en la herramienta por la que Irán está neocolonizando el territorio aprovechándose del caos generado por el conato de implantación de la hegemonía liberal en Iraq y cómo ha hecho de su debilidad fortaleza a través del uso del bloodletting.

En este sentido, en el campo de la geoeconomía, el realismo ha tenido sus raíces en la formulación teórica de Edward Luttwak (1990) y su aportación sobre la “zero sum” llevada en el terreno macroeconómico. En el caso de la relación de Irán con Iraq, el primero está intentando incrementar su hegemonía geoeconómica buscando el máximo provecho, independientemente de las consecuencias que sus acciones puedan tener en su área de influencia. Lo anterior se combina con la “maximum pressure” ejercida por Estados Unidos. El punto de partida del análisis geoeconómico es en la política

monetaria y como la moneda fuerte, en este caso el dólar estadounidense, se ha utilizado como un instrumento geoestratégico.

En Wigell (2016) se categoriza la actitud geoeconómica de las potencias regionales según sus estrategias y las políticas consiguientes hacia el área de influencia. Las estrategias

geoeconómicas, según el autor, se dividen en cuatro: neo-imperialismo, hegemonía, neo-mercantilismo, institucionalismo liberal. El caso de Irán se inserta en la primera categoría: “*Economic force, coercion, imposition, and bribery*” y una relevancia imprescindible en la estrategia geopolítica tout court.

DE OBAMA A TRUMP: DEL DISEÑO A LA RUPTURA DEL PROGRAMA NUCLEAR

Durante su primer mandato, el presidente Obama había tratado un acercamiento a Irán. En los primeros días, incluso utilizó la terminología "República Islámica" reconociendo, de facto la Revolución Islámica de 1979 (Indyk et. al. 2012) lo cual no conocía precedentes ni en la diplomacia ni en la acción de la Presidencia de Estados Unidos.

La disposición a llegar a un acuerdo condujo a que el 4 de junio de 2009 en un mensaje en El Cairo titulado “*a new beginning*” afirmó que estaba dispuesto al diálogo “sin condiciones y en base al respeto mutuo” (Obama, 2009) y que Irán tenía “derecho” a tener capacidades civiles nucleares como cualquier otro Estado siempre que cumpliera con el Tratado de no Proliferación.

A partir de la represión de manifestaciones públicas contrarias al

gobierno de Irán, Obama empezó a construir una doble aproximación diplomática. Una dentro del contexto UE 3+3 (Reino Unido, Francia y Alemania) y (Estados Unidos, Rusia y China) y una aproximación global.

Las reticencias del mundo suní en el marco del Consejo de Cooperación del Golfo y de Israel eran evidentes, conectoras del riesgo de esa aproximación, que además les dejaba fuera de la solución.

Las implicaciones de esas reservas se hicieron realidad, de hecho, desde el año 2016, el siguiente a la firma del JCPOA, el acuerdo internacional sobre el programa nuclear de Irán, la economía del país creció un 12,5%¹ gracias al levantamiento de algunas de las sanciones internacionales y con la perspectiva de un *appeasement* de medio

¹ <https://www.imf.org/en/Countries/IRN>

plazo que hubiera podido estabilizar las relaciones económicas y comerciales del país con el resto de la comunidad internacional.

Con el triunfo del presidente Trump, su administración vio peligrar los intereses estratégicos de Irán y sus aliados y vio necesario aislar a Irán, así como utilizar el factor económico para limitar su capacidad de acción, volviendo a las sanciones, así como a la voluntad de aislar al país. La manera en la que se ha hecho ha sido aplicar la “maximum pressure”, llevando hacia el extremo el poder de las sanciones económicas para poder aprovechar el descontento de la población civil y así central el objetivo de limitar la capacidad de acción del país.

Sanciones económicas y reacción iraní: energía y divisas

Una vez que Trump llegó a la presidencia y tras la salida del JCPOA, impuso sanciones a Irán que preveían una limitación drástica de acceder al dólar (USD) como resultado tanto de su venta del petróleo como de gas natural, cuyas reservas son las segundas del mundo tras las rusas (Castro, 2015)

Para conseguir mantener e incrementar su poder y en base a la información obtenida en la observación participante a la que hemos hecho referencia, Irán decidió hacer uso del mercado iraquí como plataforma de exportación, con el resultado de que

uno de los mayores compradores del gas iraní ha sido Iraq (Sinaee, 2020).

Con lo anterior cumplía varios objetivos estratégicos: en primer lugar utilizar Iraq como plataforma de desgaste en el contexto del descrito blood-letting. Además, asegurar la neocolonización del territorio que permita, en un objetivo simbiótico, utilizar Iraq como plataforma de exportación de hidrocarburos y como forma de operar, de facto, en dólares.

Así, la venta de gas, como la venta de bienes primarios a un país cuya economía se basa primariamente en la venta de petróleo, ha permitido a Teherán un flujo constante de dólares, permitiéndole saltarse las restricciones internacionales. Irán se ha servido de Iraq para poder tener reservas de divisa fuerte (Yahya & Kullab, 2021) y además le ha permitido tener ingresos en dinares iraquíes, una moneda que ha tenido, desde la invasión de 2003, paridad con el dólar.

Esta decisión de política monetaria tiene sus beneficios y riesgos, como explican Bennett A. (et. al.) (1999). Los beneficios de la vinculación de la moneda a una divisa fuerte internacional primariamente derivan de una mayor integración de la economía del país en los mercados internacionales, lo que va a ser lógico en las economías que derivan principalmente su riqueza de la venta de commodities en los mercados globales.

Por contra, los riesgos de la vinculación a una divisa fuerte derivan de la exposición de la banca y en general del sector financiero del país a posibles shocks y crisis de liquidez. Una economía estrechamente vinculada a una moneda fuerte tiene como consecuencia negativa, en el caso de una devaluación de su moneda respecto a la divisa fuerte, un riesgo mucho más alto de sufrir defaults de los créditos bancarios, llevando el sector financiero a una posición de deterioro. De hecho, para que la vinculación a una moneda como el dólar sea exitosa, se necesitan reformas estructurales en el país que la adopta, para garantizar que los mercados financieros sean funcionales y que el entorno económico general esté preparado. Ahora bien, Iraq no las desarrolló a partir de 2003 en el contexto de la Autoridad Provisional de la Coalición (CPA por sus siglas en inglés).

En este sentido, es preciso destacar que el principal riesgo económico de la decisión lo sufre el Estado colonizado que, además, en ese marco diseñado de *bloodletting* su sufrimiento económico y social facilita tanto la dominación iraní del territorio como que reduce su capacidad estratégica y la de los actores occidentales que operan en el país.

Sin embargo, es cierto que si bien Iraq ha podido controlar su inflación como consecuencia de la vinculación

del dinar al dólar ya que además es un país que exporta commodities, en cambio depende de las importaciones para abastecer su mercado interno (Hamza et. al. 2020). Otro de los factores determinantes, es que una de las consecuencias negativas del programa *Oil for Food*, fue la decadencia del sector primario iraquí que depende del exterior y que no ha sufrido modificaciones ya que Irán es uno de los principales países que exporta sus productos del sector primario y secundario a Iraq, como se ha podido observar en la fase de recolección de datos primarios entre 2017 y 2020.

En ese año, la economía del país sufrió la caída de las exportaciones de crudo por causa de la pandemia de COVID, la devaluación de su moneda, que será explicada en otro apartado y la consecuencia del encarecimiento de las importaciones mientras que las reservas en divisas fuertes se han mermado.

En los años en los que las facciones chífies adquirirían más poder, un miembro de la comisión de finanzas del Parlamento iraquí, Hussein al-Yasiri, dijo ya en 2013 que el valor del dólar aumentó frente al dinar porque algunos bancos iraquíes habían dejado de convertir dinares en dólares y han vendido dólares a empresas de cambio a precios favorables para los bancos. Al-Yasiri afirmó que algunos bancos han dejado de vender dólares

a los clientes habituales y en su lugar los han vendido a empresas de cambio (Al-Shaher 2013 a). Esto ha provocado que los iraquíes compren dólares a las empresas de cambio a precios favorables para éstas. Las casas de cambio no están sujetas a la supervisión del gobierno ni a ningún tipo de regulación. Ahmed al-Alwani, jefe de la comisión económica del parlamento iraquí, manifestó que la necesidad de Irán de divisas como resultado de las sanciones internacionales ha llevado a Irán a movilizar a los socios iraquíes para ayudar al país a conseguir dólares a través de la subasta del Banco Central de Iraq. El economista Khaled Haidar manifestó que los corredores iraquíes están comprando divisas en la subasta del Banco Central de Iraq y vendiéndolas a empresas iraníes, que luego las introducen de contrabando en Irán para hacer frente a su importante déficit de divisas (Al-Shaher 2013, 2019).

El control que ejerce Irán sobre Iraq tiene un vector que dista de ser completo. Después de la operación militar que acabó con la vida del general iraní Qasem Soleimani, en Bagdad, en enero de 2020, el gobierno de Iraq pidió que EE. UU. retirase sus tropas del país. Como respuesta, el gobierno de Trump amenazó con congelar la cuenta que el Banco Central de Iraq mantiene en la Federal Reserve de Nueva York y que es una pieza fundamental para el sistema de reservas de moneda fuerte de Iraq. En la FRBNY se depositan los ingresos en dólares de la

venta de petróleo, constituyendo las reservas principales que permiten el cambio fijo con la moneda estadounidense en lo que es un remanente del contexto de 2003 en el que Estados Unidos estableció un gobierno iraquí conocido como la Autoridad Provisional de la Coalición dirigido por Paul Bremer (2006).

En el asunto específico de la divisa y tal como hemos anunciado en un párrafo anterior, dos días después de que se anunciara el triunfo de Biden, el día 19 de diciembre de 2020, el Gobierno iraquí decidió devaluar su moneda, que hasta el momento tenía fijado el cambio con el dólar en 1.119, bajando hasta los 1.450 dinares por dólar (Latif 2020 b; Hafidi 2020; Rasheed & Khalek 2020). Según las entrevistas informales y semiestructuradas que se llevaron a cabo en Iraq en las fechas anteriores y posteriores a la devaluación, el hecho de que Irán prevea que ya no va a necesitar operar en dólares iraquíes estimando el final de las sanciones puede haber llevado a ese país a tomar esa decisión. Esta decisión también sería coherente con los objetivos de Irán en la región y cumpliría con los parámetros teóricos del *bloodletting* ya que al sobreesfuerzo de mantener la divisa en paridad con el dólar se vería ahora el sobreesfuerzo de la inflación y de la pérdida de credibilidad de la divisa con toda la incertidumbre económica que ello pudiera generar.

Además, en los mismos días el gobierno de Iraq presentó el anteproyecto de la ley presupuestaria para 2021 por valor de 103 miles de millones de dólares y cuyo déficit total llegaría hasta los 43 miles de millones de dólares (Reuters, 2020). El anteproyecto está basado en una previsión para el valor del barril de crudo fijado en 42 dólares, según las estimaciones hechas sobre el valor del barril en 2021. La caída de los ingresos derivados del petróleo ha sido de un 46,16% interanual (*computación del autor, según la fórmula: $3,5:6,5=X:100$; $X=0,5384$; el resultado final de la reducción de los ingresos es $1-0,5384=0,4616$*): en 2019 mensualmente los ingresos eran alrededor de 6,5 miles de millones de dólares, reduciéndose a 3,5 miles de millones mensuales en 2020 (Sowell 2020). Se considera que, mensualmente, 3,5 miles de millones de dólares son retirados por el gobierno iraquí de sus reservas ordinariamente (Arraf, 2021). Mantener la paridad con el dólar a 1.200 era un esfuerzo para Irán, que tenía incluso que asegurar reservas para conseguirlo. Si por un lado la devaluación podría ser vista como una apuesta de Teherán de que la administración Biden va a proceder al levantamiento de las sanciones (Ghodsi & Fathollah-Nejad, 2020), no necesitando ya los dinares iraquíes como reserva de moneda fuerte para Irán al poder cambiarla fácilmente y sin rastro a dólares.

Al mismo tiempo, ciertos grupos en Iraq denunciaron la devaluación de la

moneda y organizaron protestas masivas que recordaron las del año anterior y que hicieron caer el gobierno de Abdul-Mahdi (Al-Salhy, 2019; Saadoun, 2020). El entramado del poder iraní en Iraq son complejos y los lazos entre política y finanza extremadamente estrechos. Las protestas fomentadas por las facciones Chiíes son la consecuencia de esas facciones operando directamente, a través de bancos propios, en el sistema financiero del país. Lo anterior surge de una estratégica clásica de Irán que es complejizar los escenarios hasta hacerlos inentendibles para analistas externos (Dubowitz & Ghasseminejad, 2020).

El análisis del flujo de divisa entre los dos países presenta resultados claves justo antes y después la decisión de devaluación del dinar. El entramado de bancos e intermediarios que conectan el sistema financiero iraquí al de Irán utilizaban las subastas que el Banco Central de Iraq hace diariamente (Aguinaldo, 2017; Al-Shaher, 2013b): hasta la fecha de la devaluación, de los alrededores 200 millones de dólares diarios subastados, se adquiría la totalidad. Después de la devaluación, de los dólares subastados, solamente unos 35 millones diarios se vendieron (Latif, 2020a). La consecuencia directa por Iraq ha sido el recorte de su suministro de gas a un mínimo de 50 millones de metros cúbicos diarios (Latif 2020 a). que Irán justificó por

el impago anterior, pero la razón real puede ser más compleja.

Cuando ocurrió la primera devaluación del dinar iraquí, el Banco Central disponía de 50 miles de millones de dólares (Hafidi, 2020), demasiado reducidas para mantener el apartado clientelar público, tanto de pensiones como de sueldos de funcionarios, siendo el Estado el primer empleador de Iraq tanto a nivel federal como de la región autónoma kurda.

La consecuencia directa es que Iraq ha visto precipitar sus ingresos en divisa norteamericana. Sus reservas en los últimos doce meses han disminuido, al igual que las reservas del Banco Central Iraquí, llevando al país a un déficit público a finales del 2020 que ha llegado hasta el 25% del total de la economía nacional.

En esa estrategia de dificultar el análisis, y según fuentes primarias, el gobierno de Iraq simuló intentar varias medidas para detener la hemorragia de divisa fuerte hacia Irán: entre ellas, el límite mínimo de capital para las empresas que participan a las subastas del Banco Central de dólares, con un capital mínimo de 400.000 dólares en Aguinaldo (2017) así como la limitación de cambiar dinar a dólares para privados que viajaran a Irán, que tenían que demostrar y justificar el motivo del cambio de divisa y para el viaje (Al-Taie, 2018).

En la estrategia de *bloodletting* de deterioro de actores internos y externos y con el objetivo de influir en las audiencias occidentales, Irán pidió por primera vez en su historia un préstamo al Fondo Monetario Internacional en 2020. La petición ha sufrido la oposición de EE.UU. y es un instrumento con el que cuenta Teherán para justificar que muchos de sus indicadores económicos políticos y sociales no están a la altura de lo que sería esperable. Lo cual puede incluso contribuir a poner presión a la Administración Biden, lo cual se desarrollará, en el caso específico de Iraq, en el próximo apartado.

La maximización del fracaso en clave persa: cuanto mejor, mejor y cuanto peor también mejor

Además de haber aclarado que Irán tiene experiencia en desarrollar acciones paralelas –y perpendiculares– con actores diversos y una gran capacidad de gestión de diversas fuerzas y líneas también hemos constatado sus problemas y retos económicos que le han llevado a tener que dejar devaluarse al dinar iraquí a la espera del levantamiento de las sanciones.

Lo anterior ya está teniendo un efecto muy negativo en Iraq, con una inflación descontrolada y con miedo tanto en la economía general como en el dinar iraquí como moneda de ahorro y transacción. En un contexto colonial tradicional, el colonizador estaría velando por los intereses de su

colonia –aunque no fueran su objetivo primordial– para poder seguir obteniendo de ella el rédito necesario. En este caso específico y dada la debilidad económica iraní, su alternativa se basa en maximizar el fracaso y obtener el mayor rédito posible. Tratar de justificar el desastre iraquí como fruto de la intervención de Occidente.

En ese contexto, el 24 de enero 2021, el gobierno iraquí, por parte de su Ministro de Finanzas, Ali Allawi, pidió oficialmente al FMI un préstamo de emergencia de 6 miles de millones de dólares (Singh 2021). Hay que notar como el mecanismo pedido, el Rapid Financing Instrument, tiene unas condiciones de acceso muy ventajosas:

The RFI provides rapid and low-access financial assistance to member countries facing an urgent balance of payments need, without the need to have a full-fledged program in place. It can provide support to meet a broad range of urgent needs. [...] In response to members' large and urgent Covid-19-related financing needs, access limits under the regular window of the RFI have been temporarily increased from 50 to 100 percent of quota per year, and from 100 to 150 percent of quota on a cumulative basis, net of scheduled repurchases. The higher access limits will apply for an initial six-month period, from

April 6, 2020 to October 5, 2020, and may be extended by the IMF's Executive Board².

En un escenario cuidadosamente diseñado en Teherán, si finalmente se le concediera, Iraq podría recibir además de la primera fase de ayuda, una segunda que puede ascender hasta 4 miles de millones de dólares difíciles de controlar en una economía casi completamente basada en el dinero en efectivo y que tendría como destino, en parte, la financiación de objetivos iraníes, sea a través del mercado negro, de subastas de divisas trucadas por parte de intermediarios, o por la compraventa forzosa de bienes iraníes pagados con una moneda que tiene una paridad fija con el dólar americano.

Si no se otorga el préstamo, Irán se encargará de difundir el desastre que la maliciosa presencia occidental ha creado en el hermano Iraq que tanta simpatía y admiración genera en Irán. Además, no hay que olvidar que, aunque ahora casi completamente colonizado, se trata de un país tradicionalmente enemigo. Un peón que sacrificar en pro de una buena causa. No en vano, uno de los proverbios persas más significativos es: usa la mano de tu enemigo para atrapar una serpiente.

2 <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/19/55/Rapid-Financing-Instrument>

CONCLUSIONES

La falta de conocimiento y de planificación sobre la estructura de Iraq y lo que se esperaba fuera tras la invasión en el año 2003 cambiaron la estructura de poder en Iraq que había estado tradicionalmente en manos de árabes suníes para entregársela a chiíes y kurdos como resultado de una estrategia de expansión de la democracia liberal por parte de Estados Unidos bajo la creencia que su poder hegemónico y su modelo de democracia liberal podría pervivir si el resto de Estados adoptaban ese sistema en lo que sería el principio del fin del conflicto en sus distintas manifestaciones: guerras, terrorismo y otros.

Lo anterior generó que Irán se fortaleciera en la zona y buscara formas de expandirse y utilizar los recursos que le proporciona Iraq en todos los niveles: económico, político e internacional y además hacerlo en la forma propia de Irán a través del dominio de todos los actores, algunos de ellos que pueden parecer incompatibles como el bloque suní y el chií, el gobierno y la oposición y las instituciones propias y ajenas.

Una vez que se anunció el cambio de administración estadounidense, antes incluso de producirse, había generado ya respuestas por parte de Irán que han tenido reflejo en la situación de su colonizado, Iraq, con una bajada

del valor de su divisa con respecto al dólar, una inflación que llevaba lustros sin verse y una petición de ayuda al Fondo Monetario Internacional. Todo ello como resultado de una política de *bloodletting* especialmente atractiva para Irán, ya que carece de los recursos necesarios para luchar por sus intereses de otra manera y, tratando de hacer de su debilidad una fortaleza, está apostando por las estrategias de desgaste.

Lo anterior, unido a las declaraciones sobre el enriquecimiento de uranio ponen en jaque al presidente Biden que tiene que tomar una decisión sobre su actitud ante Irán y sobre el futuro geopolítico de Estados Unidos –y por extensión de Occidente– en Oriente Medio. El hecho de que su campaña se haya basado en la oposición a las políticas del presidente Trump y que sus votantes sean en su mayoría liberales de izquierda (*leftist liberals*) limita sus opciones y lo sitúa a merced de los jaques provenientes de Teherán.

Es una situación cuidadosamente medida por la que, cada paso que tome el presidente Biden, será un error para él y, consecuentemente, para su interés nacional. Si levanta las sanciones a cambio de que pare el programa nuclear, no va a existir manera de comprobar si se están cumpliendo los

objetivos. Si no las levanta, Irán tendrá la capacidad de influir en los ciudadanos estadounidenses con la queja de que el presidente Trump y el presidente Biden son dos caras de la misma moneda, llegando a generar incluso un cambio de políticas.

Sobre la presidencia de Estados Unidos en Iraq ocurrirá algo similar. Si abandonan el país será una pérdida estratégica. Si se queda, seguirá sufriendo ataques por parte de las milicias proiraníes. Ataques a los que es posible –muy probable– que no tengan la capacidad política de responder. Abandonar Iraq puede suponer una dificultad para retornar allí.

En cuanto al factor exclusivamente económico, permitir que el Fondo Monetario Internacional provea de ayuda a Iraq otorgará a Irán una gran financiación. No permitirlo será visto como un bloqueo a la estabilidad y bienestar de Iraq que Irán utilizará en la audiencia occidental para explicar de qué manera los occidentales tienen la culpa. Una audiencia particularmente propensa a lo que Zizek

llama *white guilt* puede ser el terreno sembrado para ese juego de ajedrez que parece que van a volver a ganar los herederos del Imperio Sasánida.

Su gran fortaleza reside en que Irán no tiene ningún interés en la estabilidad de Iraq. Antes al contrario, le beneficia que se desgaste y que sufra, porque lo principal es acabar con el enemigo árabe tradicional. Además de lo anterior, cumple un segundo objetivo ya que desgasta a EEUU. Cuestión que ha sido ampliamente debatida en las discusiones sobre la retirada de las tropas. Y el tercer objetivo es que a través del caos generado puede buscar financiación internacional frente a la necesidad creada en Iraq y tratar de incautar esos recursos.

Su principal baza se encuentra en el control casi absoluto de Iraq y que junto a la parte armada del *bloodletting*, le permite prolongar la misma estrategia, a través de cauces económicos, constituyendo una aproximación integral tan propia de Irán.

REFERENCIAS

- Aguinaldo, Jennifer (2017), “EXCLUSIVE:Iraq to continue daily hard currency auction”, MEED Middle East business intelligence, 28 de noviembre: <https://www.meed.com/exclusive-iraq-continue-daily-hard-currency-sale/>
- Al-Obaidi, Hassan (2019), “Iran siphons hard currency from Iraq in bid to circumvent sanctions”, Diyaruma, 5 de

- marzo: https://diyaruna.com/en_GB/articles/cnmi_di/features/2019/03/05/feature-01
- Al-Shaher, Omar (2013 a), "Speculation Over Iran's Role In Iraqi Dinar Devaluation", *Al-Monitor*, 14 de marzo: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/03/iran-iraq-currency-devaluation.html>
- (2013 b), "Currency Auctions by Iraq Bank Called Into Question", *Al-Monitor*, 22 de abril: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/04/iraq-central-bank-currency-auctions-concerns-persist.html>
- Al-Salhy, Suadad (2019), "Iraqis linked to Iran use money-laundering scam to beat US sanctions", *Arab News*, 1 de agosto: <https://www.arabnews.com/node/1533851/middle-east>
- Al-Taie, Khalid (2018), "Central Bank halts dollar sales to Iraqis traveling to Iran", *Diyaruma*, 29 de noviembre: https://diyaruna.com/en_GB/articles/cnmi_di/features/2018/11/29/feature-02
- Arraf, Jane (2021), "Iraq, Struggling to Pay Debts and Salaries, Plunges Into Economic Crisis", *The New York Times*, 4 de enero: <https://www.nytimes.com/2021/01/04/world/middleeast/iraq-economy-debt-oil.html>
- Azani, Eitan & Karmon, Ely (2018). "El papel de Hezbollah en el conflicto actual entre Irán e Israel" Documento opinión IEEE: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2018/DIEEEO89-2018_Hezbollah_Iran-Israel_AzanixKarmon.pdf
- Baqués Quesada, J. (2019), "El papel de la Marina de Guerra en la geoestrategia saudí" *Revista general de marina*, Vol. 276, No. 3, pp. 519-531.
- Bennett, A. (et. al.) (1999), "III Risks and Benefits of Dollarization, Monetary Policy in Dollarized Economies", USA: International Monetary Fund: <https://doi.org/10.5089/9781557757579.084>
- Bremer, P (2006), "My year in Iraq: The struggle to build a future of hope". Threshold editions.
- Castro Torres, José Ignacio (2015), *El estatus de Irán como potencia regional*. Tesis doctoral. IUGM-UNED.
- Central Bank of Iraq, "Economic and Statistical Data": <https://cbi.iraq.org/>
- Central Bank of Iraq, "Foreign Currency Selling Window": https://cbi.iq/currency_auction/all
- De Castro, A ; García, M.L. (2018) *Metodología Cualitativa en Estudios de Seguridad*. Capítulo de libro en: *Una aproximación a la metodología de investigación en las Ciencias Sociales*. pp 77-94. Ediciones Universidad Técnica del Norte. Ibarra. Ecuador.
- Defense Intelligence Agency (2019), "Iran Military Power: ensuring regime survival and securing regional dominance.
- Dubowitz, M & Ghasseminejad, S (2020), "Iran's Covid-19 disinformation campaign". CTC Sentinel. United States Military Academy.
- Ghodsí, Mahdí & Fathollah-Nejad, Ali (2020), "The Geopolitical Roots of Iran's Economic Crisis", *Sada Feature*, Carnegie Endowment for International Peace, 30 de noviembre: <https://carnegieendowment.org/sada/83350>
- Hafidi, Meryem (2020), "Iraq faces several demonstrations after the devaluation

- of the dinar”, Atalayar, 22 de diciembre: <https://atalayar.com/en/content/iraq-faces-several-demonstrations-after-devaluation-dinar-%C2%A0>
- Hal Brands (2019), *Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*. Cornell University Press.
- Hamza, S. K. (et. al.) (2020), “Forecasting the Exchange Rate of the Iraqi Dinar against the US Dollar using Markov Chains” *Periodicals of Engineering and Natural Sciences*, Vol. 8, No. 2, pp. 626-631.
- Ignatius, David (2012), “Iraq’s Iranian Connection”, *The Washington Post*, 25 de agosto.
- Indyk, M (et. al.) (2012), *Bending history: Barack Obama’s Foreign Policy*, Washington DC: Brookings Institution Press.
- Iran International (2020), “Iran's Rouhani Says US Blocking \$5 Billion IMF Loan To Fight COVID”, 12 de septiembre: <https://iranintl.com/en/iran-in-brief/irans-rouhani-says-us-blocking-5-billion-imf-loan-fight-covid>
- (2021), “Rouhani Aide Says All Trump’s Decisions On Iran Must Be Reversed”, 18 de enero: <https://iranintl.com/en/world/rouhani-aide-says-all-trump%E2%80%99s-decisions-iran-must-be-reversed>
- Javedanfar, Meir (2010), “Iran’s post-revolution foreign policy”, *The S. Daniel Abraham Center for Strategic Dialogue*, 11/2010.
- Jordan, J (2018), “El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo” *Revista Española de Ciencia Política*, Vol. 48, pp. 129-151.
- Kaussler, B & Hastedt, G (2017), *Foreign Policy Towards the Middle East: The Realpolitik of Deceit*, Londres: Routledge.
- Krauthammer, C. (1990). *The Unipolar Moment*. *Foreign Affairs*, 70(1), 23-33. doi:10.2307/20044692
- Latif, Hammad (2020 a), “Baghdad’s currency devaluation lifts lid on Iran’s exploitation of Iraqi resources”, *The Arab Weekly*, 30 de diciembre: <https://theArabweekly.com/baghdads-currency-devaluation-lifts-lid-irans-exploitation-iraqi-resources>
- (2020 b), “Devaluation of Iraqi dinar deals blow to pro-Iran Shia parties”, *The Arab Weekly*, 21 de diciembre: <https://theArabweekly.com/devaluation-iraqi-dinar-deals-blow-pro-iran-shia-parties>
- Logan, Justin (2013), “Cynicism, realism, and Syria”, *Foreign Policy*, 14 de junio: <https://foreignpolicy.com/2013/06/14/cynicism-realism-and-syria/>
- Luttwak, E. N. (1990), “From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce.” *The National Interest*, no. 20 (November), pp. 17–23.
- Mearsheimer, J. (2001), *The tragedy of great power politics*. Nueva York: Norton.
- Mearsheimer, J. (2018), *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Relations*. New Haven: Yale University Press.
- Merom, G (2017), “Israeli perceptions of the Iranian Nuclear Threat” *Political Science Quarterly*, Vol 132, pp. 87-118.
- Nkrumah, K. (1965), *Neo-colonialism. The last stage of Imperialism*. Nueva York: NY International Publishers.

- Obama, Barack (2009), "A new beginning", 6 de abril de 2009. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09>
- Rabi, Uzi (2010), "Iran's regional policy- The race to Middle East Hegemony", The S. Daniel Abraham Center for Strategic Dialogue, 11/2010.
- Rasheed, Ahmed & Khalek Hesham, Abdul (2020), "Iraq devalues dinar as oil prices squeeze revenue", Reuters, 19 de diciembre: <https://www.reuters.com/article/iraq-currency-idUKLIN2IZ0BE>
- Rayburn, J.D. & Sobchak, F.K. (2019), *The US Army in the Iraq War*, Carlisle: United States Army War College Press.
- Reuters (2020), "Iraq's cabinet approves 2021 draft budget of \$103 billion", 21 de diciembre: <https://www.reuters.com/article/iraq-budget-int/iraqs-cabinet-approves-2021-draft-budget-of-103-billion-idUSKBN28V2G8>
- Saadoun, Mustafa (2020), "Iran desperate to maintain Iraqi financial lifeline", Al-Monitor, 28 de octubre: <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2020/10/iraq-iran-economy-central-bank.html>
- Segell, G (2019), "Neo-colonialism in Africa and the Cases of Turkey and Iran" *Insight on Africa*, Vol 11, pp. 184-199.
- Sinaee, Maryan (2020), "Exclusive: Iraq Central Bank Can't Pay Iran Frozen Billions Even in Dinars", *Iran International*, 22 de octubre: <https://iranintl.com/en/world/exclusive-iraq-central-bank-can%E2%80%99t-pay-iran-frozen-billions-even-dinars>
- Singh, Kanishka (2021), "IMF says Iraq has requested emergency assistance, talks ongoing", Reuters, 25 de enero: <https://www.reuters.com/article/iraq-imfloans-int-idUSKBN29T0TW>
- Shaffer, Brenda (2020), "U.S. Sanctions on Iran: Is Natural Gas Next?", *Foundation for Defense of Democracies*, 11 de mayo: <https://www.fdd.org/analysis/2020/05/11/us-iran-sanctions-natural-gas-next/>
- sm-847 (2019), U.S. Department of the Treasury, "Treasury Sanctions Iran-Backed Militia Leaders Who Killed Innocent Demonstrators in Iraq" *Nota de Prensa de 6 de diciembre*: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm847>
- Smith, S (2001), "The Making of a Neo-colony? Anglo-Kuwaiti Relations in the Era of Decolonization" *Middle Eastern Studies*, Vol. 37, pp. 159-172.
- Sowell, Kirk H. (2020), "Iraq's Dire Fiscal Crisis", *Sada Feature*, Carnegie Endowment for International Peace, 2 de noviembre: <https://carnegieendowment.org/sada/83108>
- Tawaifi, Simon (2015), *From Amity to Enmity: The sudden deterioration in Turkish-Syrian relations*, Trabajo de Grado. Universidad de Estocolmo.
- The World Bank (2020 a), *Building for Peace. Reconstruction for Security, Equity, and Sustainable Peace in MENA*, USA: THE WORLD BANK: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/747201593601797730/pdf/Building-for-Peace-Reconstruction-for-Security-Equity-and-Sustainable-Peace-in-MENA.pdf>

- (2020 b), Iraq Economic Update Abril: <http://pubdocs.worldbank.org/en/527001554825517687/mpo-irq.pdf>
- (2021), Iran Economic Monitor, Fall 2020: Weathering the Triple-Shock, 4 de enero: <https://www.worldbank.org/en/country/iran/publication/iran-economic-monitor-fall-2020>
- Ward, S. (2010), *Immortal. A military history of Iran and its Armed Forces*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Wigell, M. (2015) “Goeconomics in the context of restive regional powers” *Asia Europe Journal*, 14, pp. 125-134
- Wigell, M. (2016) “Conceptualizing Regional Powers’ Goeconomic Strategies: Neo-Imperialism, Neo-Mercantilism, Hegemony, and Liberal Institutionalism.” *Asia Europe Journal*, 14 (2), pp. 135–51.
- Yahya, Rashid & Kullab, Samya (2021), “Amid crippling sanctions, Iran traders seek lifeline in Iraq”, Associated Press, 21 de enero: <https://apnews.com/article/business-shopping-middle-east-iran-iraq-9bc786ac2b62162fb-f4ff2fcd91ff0e7>
- Yildiz, E (1998), "La familia en Oriente: cristiana y musulmana" *Familia. Revista de Ciencias y Orientación Familiar*, Vol. 17, pp. 39-49.
- (1999), "La función de los mayores en distintas religiones y culturas" *Familia. Revista de Ciencias y Orientación Familiar*, Vol. 20, pp. 51-72.

El concepto de Enodiplomacia y su aplicación en los Estudios Internacionales*

The Concept of Enodiplomacy and its Application to International Studies

José Antonio Negrín**
Pablo Lacoste***

RESUMEN

Se indaga el concepto enodiplomacia y su eventual aporte y aplicación en los Estudios Internacionales. El término forma parte de un proceso mayor, como parte de la gastrodiplo-macia, que ya ha tenido reconocimiento teórico. También se ubica dentro de las estrategias de poder blando (soft power), en el sentido del empleo del vino y la cultura del vino como medio para proyectar el prestigio y la imagen país. Asimismo, se detecta un patrón en el sentido de la centralidad que algunos países productores han dedicado al vino en sus estrategias de política exterior económica.

Palabras clave: enodiplomacia – gastrodiplo-macia – vino e imagen país – exportaciones de vino – política exterior económica – poder blando.

ABSTRACT

The concept of enodiplomacy and its eventual contribution and

-
- * Este artículo ha recibido financiamiento del Proyecto Fondecyt 1210034. Molinos harineros en Chile. Recibido 10/04/22. Modificado: 14/07/22. Aceptado: 20/07/22.
- ** Historiador, doctor en Economía (Economista) y Diploma de Estudios Avanzados en Historia. Profesor Titular de Historia Económica en Ciudad Real (Universidad de Castilla-La Mancha). JoseAntonio.NPena@uclm.es; <http://orcid.org/0000-0001-5019-6599>.
- *** Historiador, doctor en Historia, doctor en Estudios Americanos, académico de la Universidad de Santiago de Chile. pablo.lacoste@usach.cl; <http://orcid.org/0000-0003-1876-8141>

application in International Studies is investigated. The term is part of a larger process, as part of gastrodiploamacy, which has already received theoretical recognition. It also falls within soft power strategies, in the sense of the use of wine and wine culture as a means to project the prestige and image of a producing country. It also detects a pattern in the sense of the centrality that some wine-producing countries have given to wine in their foreign economic policy strategies.

Keywords: enodiploamacy - gastrodiploamacy - wine and country image - wine exports - economic foreign politics- soft power.

INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objetivo indagar en el concepto enodiplomacia y su eventual utilidad para el abordaje de los estudios internacionales. Al tratarse de un término nuevo, que todavía no ha sido asimilado en la corriente principal de la teoría de los estudios internacionales, conviene realizar un estudio exploratorio para identificar sus alcances y proyecciones. El tema

es particularmente relevante en países en los cuales la vitivinicultura tiene un peso significativo en la economía nacional, las exportaciones y el turismo, como los casos de Francia, Italia, España, Portugal y Alemania, en Europa, así como Australia, Nueva Zelanda y Chile en el hemisferio sur.

1- ENODIPLOMACIA COMO CONCEPTO Y SUS VÍNCULOS CON LA GASTRO DIPLOMACIA Y EL PODER BLANDO (SOFT POWER)

Los primeros decenios del siglo XXI fueron muy favorables a lo que Joseph Nye conceptualizó desde 1990 como soft power, poder blando. Los dirigentes de diversos países apostaron con fuerza por el potencial de seducción y la capacidad de atracción de los productos culturales para mantener o aumentar su influencia internacional (Nye, 2008). Lógicamente, los objetos movilizados para lograr estos fines fueron de una diversidad extrema. De Japón a Perú pasando por Francia, los países supieron aprovechar los recursos ofrecidos por sus cocinas (Wilson, 2011; Chapple-Sokol, 2013; Strugar, 2015; Farina, 2018; Merino, 2018; Matta, 2019). En ciertos países, el vino fue el objeto de una atención particular. Por ejemplo, en Argentina, tras la elección de Jorge Mario Bergoglio como papa en 2013, se elaboró el vino de misa

“Todos”, a partir del acuerdo entre la Corporación Vitivinícola Argentina, los Centros de Desarrollo Vitícola y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria; tres años más tarde, este vino de misa fue obsequiado al Santo Padre cuando canonizó el primer santo argentino, con la clara intención de afirmar antes los ojos del mundo el potencial de la vitivinicultura nacional, y a través de ella de todo el país (Corporación Vitivinícola Argentina, 2016).

Se propone calificar tales usos del vino como “enodiplomacia”, es decir como “Diplomacia por medio del vino”. Parece que seamos los primeros en introducir esta palabra en el discurso académico de expresión española. No obstante, no tenemos ninguna pretensión de haber sido los primeros quienes pensaron en semejante

construcción etimológica. En 2015, el funcionario suizo Nicolas Bideau empleaba ya “*Enodiplomatie*” en un mensaje en Twitter. Además, la novedad del concepto “Enodiplomacia” es muy relativa, ya que se puede considerar como una subdivisión del de “Gastrodiplomacia”, con el cual los investigadores y los actores políticos están bien familiarizados (Rockower, 2020).

Trabajar en un ambiente intelectual sensible a la dicotomía entre un poder

blando y un poder duro sugerida por Joseph Nye conduce a distinguir de manera clara la enodiplomacia de las “diplomacias del vino” o, en términos más generales, la gastrodiplomacia de las diplomacias de la alimentación (Nau, 1978). Parece necesario considerar que sólo entran en el campo de la enodiplomacia las acciones en las cuales el vino o su representación es embajador, vector de la intención diplomática.

2-EL VINO EN LA DIPLOMACIA: IMAGEN PAÍS Y REGALO PRECIOSO

Si bien el concepto “enodiplomacia” no se ha usado todavía en los estudios internacionales, en los hechos, ha funcionado como tal. En reiteradas oportunidades, los vinos han estado en el centro de la estrategia diplomática desde la perspectiva del interés nacional, ya sea como medio de seducción, para atraer voluntades, ya como objetivo económico mediante la promoción de una industria estratégica, para los territorios tradicionalmente productores de vino.

El uso del vino como regalo precioso para atraer la buena voluntad de los embajadores y construir un ambiente favorable a la negociación diplomática fue un patrón recurrente en el mundo medieval y en los primeros siglos de la modernidad. Podemos pensar en las barricas y en las botellas de los

mejores caldos locales ofrecidas por las autoridades municipales a los representantes del poder real quienes les visitaban en la Francia del Antiguo Régimen (Duhart, 2001). Los zares de Rusia y los papas de Roma también se apoyaron en los vinos para alhajar sus mesas y banquetes, con vistas a atraer voluntades. Famoso se hizo el vino de Cahors, durante el papado de Juan XXII en Avignon, (Beezley, 2005; Gascó, 2011).

En el Cono Sur de América, en el marco de la resistencia de los pueblos originarios a la conquista española, el vino se convirtió nuevamente en ofrenda de paz. En efecto, después del levantamiento general de la Araucanía de 1599, y tras el fracaso de la “guerra ofensiva”, las autoridades del Reino de Chile cambiaron de estrategia, y

pusieron en marcha un plan de paz, a través de los llamados parlamentos. Estos eran tratados internacionales entre la Corona de España, representada por el gobernador de Chile, y los representantes de los butalmapus (territorios) indígenas. Esta política se extendió desde comienzos del siglo XVII hasta la década de 1830, ya con el Estado de Chile como contraparte. Y precisamente en estas ceremonias, el vino aportado por los hispano criollos jugaba un papel fundamental. Gracias a estas donaciones, se crearon las condiciones para establecer la paz en la frontera, y abrir las posibilidades de convivencia pacífica e intercambio comercial (Zavala, 2015).

En las guerras de la Independencia, el vino retomó ese papel central de creación de condiciones adecuadas para la diplomacia y la construcción de alianzas y consensos. En los banquetes de la patria, los patriotas apelaron recurrentemente a los vinos para construir vínculos de confianza con los hacendados y comerciantes, necesarios para lograr el apoyo político y económico para sostener el esfuerzo militar para vencer a los ejércitos realistas (Mujica et al, 2019).

Más adelante, durante la II Guerra Mundial, el gobierno alemán, tras ocupar Francia, se interesó en captar sus famosos vinos para convertirlos en herramienta de seducción para las burguesías de los países de Europa

Oriental que la maquinaria militar germana conquistaba con la fuerza de las armas (Kladstrup y Kladstrup, 2002).

Así como los jefes de Estado han utilizado regularmente el vino como instrumento de seducción y construcción de poder, también ha ocurrido el efecto inverso: en algunos casos, los vinos más selectos optaron por apoyarse en la imagen de la realeza para resaltar su prestigio y su significado social. Esta situación se ha percibido con claridad en países monárquicos, como España y Portugal, donde se establecieron acuerdos entre los productores y la Corona para poder usar expresiones como “proveedores de la Casa Real”, o bien, para utilizar como marca el nombre del monarca (Borges, 2020).

La práctica de utilizar el vino para seducir no debe hacer olvidar que la enodiplomacia puede ser agresiva, en el sentido que puede ser de manera voluntaria y explícita destinada a atacar los intereses de un rival o a molestarlo. En enero de 2013, indicar en el menú de la comida de investidura de Barack Obama que se acabaría con una copa de “Korbel Natural, Special Inaugural Cuvée Champagne, California” fue un acto muy político, ya que Francia peleaba desde hace años para garantizar el monopolio de esta prestigiosa denominación a sus productores depositarios de la DOC-DOP “Champagne” (La Revue du Vin de France, 2013).

El poder de seducción del vino es enorme, porque es proporcional a la riqueza de su imaginario milenario. Sin embargo, para poder poner este imaginario al servicio de una cosa nacional, es menester conocerlo y entenderlo con la máxima sutileza posible. La producción de tal conocimiento analítico corresponde a la esfera de competencia de la investigación fundamental en humanidades – término muy práctico porque permite evocar en el mismo tiempo la totalidad de

las ciencias del hombre y de las disciplinas literarias. Necesita tiempo, por eso es menester que no esperemos una petición societal particular para iniciar un estudio puntual, sino que trabajemos a elaborar el conocimiento sobre el imaginario del vino lo más amplio posible, para que la gente involucrada en esfuerzos de enodiplomacia pueda encontrar la materia que necesita, cuando la necesite.

3- LA INDUSTRIA DEL VINO COMO OBJETIVO DE LA DIPLOMACIA: LAS EXPORTACIONES PRIVILEGIADAS

Los países de tradición vitivinícola, han incluido regularmente al vino dentro de la agenda de su política exterior. Esta tendencia se ha percibido tanto en Europa como en América, y se puede detectar desde la Edad Media hasta la actualidad. Los casos comprenden tanto imperios coloniales como modernos estados republicanos.

Uno de los antecedentes más relevantes del vínculo entre los acuerdos políticos y las exportaciones de vinos se verificó en la Europa medieval, con el matrimonio entre Leonor de Aquitania y Enrique Plantagenet (1154). A través de este enlace, la región de Aquitania pasó a formar parte, jurídicamente, de la corona británica. En este contexto se abrió el mercado inglés para los vinos del sudoeste de Francia. En los tres siglos siguientes, “los ingleses

vendimiaban en Aquitania” (Soyez, 1978). Se construyó entonces un estrecho vínculo entre los vinos de Burdeos y el mercado británico (Unwin, 2001). Esta alianza se rompió con Juana de Arco y la Guerra de los Cien Años. Después de esa fecha, los ingleses buscaron nuevas alianzas políticas y económicas, principalmente con Portugal, lo cual facilitó las exportaciones de Oporto al mercado inglés. Por su parte, la corona española también se propuso participar de este proceso. Después de la Paz de Aquisgrán, se diseñó una estrategia diplomática para promover las exportaciones de vinos españoles al mercado británico, coordinada por el Marqués de Ensenada y el embajador español en Londres, Ricardo Wall (Tellez, 2005). El proyecto contemplaba impulsar las ventas de vinos de la Mancha, Valdepeñas y Alicante, entre

otros. Estos vinos llegaron a representar entre el 15 y el 20% de las exportaciones españolas a Gran Bretaña.

La expansión de las Grandes Potencias de Europa y su transformación en imperios coloniales, también tuvo consecuencias en el mundo del vino. En el siglo XVI, la producción vitivinícola de España y Portugal se vio fuertemente estimulada por la demanda de las escuadras de los conquistadores que demandaban grandes cantidades de botas de vino como rancho para abastecer la tripulación durante largos viajes hacia América, África y Asia (Martins y Barros, 2016). Con el avance del proceso de colonización, surgieron nuevos mercados, que los imperios productores procuraron aprovechar en beneficio de las metrópolis. Pronto se pusieron en marcha políticas restrictivas para impedir que sus colonias competir. Francia tomó medidas para impedir el cultivo de la vid y la elaboración del vino en sus colonias americanas, sobre todo en Luisiana y Nueva Francia (Canadá) (Mishkin, 1975). El imperio español siguió este mismo camino en 1595, cuando restringió la plantación de viñedos en Nueva España (México) y en las Antillas. Solo toleró la vitivinicultura en el Cono Sur, pero con la expresa prohibición de exportar hacia el norte (Mishin, 1975). A excepción de Parras, en Coahuila, la Corona impuso medidas que restringían el cultivo de viñedos en México para garantizar el monopolio

del mercado mesoamericano para los vinos de la Península (Corona Páez, 2004). Esta decisión política causó varios siglos de retraso en el desarrollo de la vitivinicultura de Brasil y México, que recién en los últimos años ha comenzado a tomar fuerza (Contreras y Thomé, 2019).

El cruce de la diplomacia con los intereses de la industria del vino y sus exportaciones, tuvo efectos geopolíticos de alcance continental a comienzos del siglo XIX, en el marco de la expansión francesa y las guerras napoleónicas. Imposibilitado de invadir Inglaterra por su “espléndido aislamiento”, Napoleón diseñó una estrategia de guerra económica, para afectar el comercio y la industria británicos. En este contexto, los embajadores del emperador presionaron a Portugal, y le exigieron firmar un tratado para establecer el bloqueo comercial contra Gran Bretaña (29 de setiembre de 1801). Esta exigencia puso en tensión a la diplomacia portuguesa, que estaba atada a la corona británica por múltiples intereses, incluyendo el comercio de sus vinos. La corona portuguesa se vio atrapada en un dilema insoluble: aceptar la orden napoleónica significaba perder el mercado para sus vinos; y mantener este último, implicaba el riesgo de la invasión del ejército francés. El bloque de poder portugués se dividió en dos partidos, anglófilos y francófilos, cada uno con sus propios intereses; durante un tiempo, el

partito anglófilo logró resistir la presión transitoriamente pero los embajadores franceses insistieron. “En el mes de septiembre (1803), el general Lannes, ministro plenipotenciario francés, exigió al Vizconde de Balsemão el cumplimiento de este tratado y el cierre de los puertos a Inglaterra» (Subtil, 2008 p. 150). Más adelante, Napoleón radicalizó su proyecto, con el establecimiento del bloqueo continental, y volvió a amenazar a Portugal. Su gobierno cedió parcialmente a las presiones, pero Napoleón se declaró insatisfecho y ordenó la invasión de Portugal (19 al 20 de noviembre de 1807). Se produjo entonces la caída de Lisboa y la fuga de la casa real hacia Brasil. Poco después, la Corona procuró reconstruir los vínculos comerciales con Inglaterra, con el Tratado de Amistad y Alianza (19 de febrero de 1810), el cual ha generado grandes polémicas en la historiografía portuguesa, sobre todo porque se suele interpretar como adverso a muchos intereses portugueses, aunque privilegió las exportaciones de vinos (Cardozo, 1989; Macedo, 1963). En cierto modo, este Tratado incluyó elementos propios de la enodiplomacia.

Después de la emancipación de las colonias americanas, la diplomacia francesa se movilizó para sustituir a España en el mercado americano: envió a sus agentes a las jóvenes repúblicas para negociar Tratados de Comercio y garantizar el ingreso de los vinos franceses en el Nuevo Mundo

(Flores Tristán, 1838). De este modo se activó un intenso flujo de vinos franceses hacia los mercados de América Latina (Couyoumdjan, 2006). La estrategia de la enodiplomacia francesa se coronó con el éxito, tal como reflejó el testimonio de una viajera de Burdeos que visitó Perú “en todas sus comidas se sirven nuestros mejores vinos, lo cual ocasiona un gran gasto para el país” (Flores, 1838 p. 501).

En la década de 1840, Francia movilizó sus flotas mercantes y de guerra, en forma articulada para promover sus exportaciones de vino. La relación de la escuadra francesa con la enodiplomacia, particularmente en su dimensión de exportaciones vitivinícolas, se puso de manifiesto en los diarios de la época, particularmente en el periódico *La Presse*. En su edición del 24 de agosto de 1848, el citado periódico sostuvo estos hechos con un artículo concebido en forma sarcástica: “Nuestra escuadra no sirve sino para dos cosas: primero para proteger las entradas de la aduana; y segundo asegurar la ejecución de los decretos exorbitantes dados contra nuestro comercio por aquella parodia de gobierno. Nuestros vinos, que pagaban ya un 31% de entrada, acaban de ser sometidos a un nuevo impuesto de 50 francos por pipa y de 25 francos por barrica. Se comprende que debemos hacer mejor uso de nuestros marinos y nuestros buques” (cit. en Irazusta, 1970 p. 259-260).

Entre la segunda mitad del siglo XIX y el primer tercio del XX, en el marco del paradigma del libre cambio, las grandes potencias vitivinícolas de Europa prestaron particular atención a las exportaciones de sus vinos hacia los mercados externos. Francia, España, Portugal e Italia lideraron estrategias de política exterior orientadas a facilitar la exportación de sus vinos hacia América, Oceanía, Asia y varias naciones de África y Europa. Para el caso de América Latina, los acuerdos internacionales se diseñaban ex profeso para facilitar el flujo de los vinos europeos para abastecer la demanda de las élites en los países del Nuevo Mundo.

Los canales abiertos por la diplomacia, se complementaban con las grandes campañas publicitarias a través de los medios masivos de comunicación. Los grandes capitales que apoyaban el transporte y comercialización de vinos y destilados europeos en el Cono Sur, contrataron intensas campañas de promoción en los medios gráficos de la segunda mitad del siglo XIX (Jeffs, 2014). Al comenzar el siglo XX, el impacto de la prensa se multiplicó con el surgimiento de los magazines ilustrados que tenían tiradas de decenas de miles de ejemplares por semana, como *Caras y Caretas* en Buenos Aires (Rogers, 2008) y *Zigzag* en Santiago de Chile (Ossandón, 2002). Los avances tecnológicos incorporaron nuevos medios para mejorar el impacto visual de la publicidad gráfica a través de fotografías, grabados y fotograbados.

La convergencia de estos medios con el diseño seductor del Art Nouveau, facilitó a las agencias de publicidad internacional la tarea de crear avisos comerciales de alto impacto, que contribuyeron a consolidar la imagen prestigiosa de los países europeos y vender mejor sus vinos y destilados, como Cognac, Jerez, Oporto, Champagne, Burdeos, entre otros. (Lacoste Adunka, 2018) La constante presencia de imágenes glamorosas, elegantes y seductoras de Francia, España, Portugal e Italia, contribuyó a despertar el interés y la admiración del público por estos países, consolidar su imagen pública y promover corrientes turísticas que, en última instancia, beneficiaban los intereses económicos de esos países.

El éxito de estos productos importados en los mercados latinoamericanos tuvo un fuerte impacto en la inhibición del desarrollo de productos identitarios locales. La fulminante publicidad de vinos y destilados europeos, puso en un cono de oscuridad a los productos típicos de Argentina y Chile, que se habían desarrollado durante dos siglos. Algunos de ellos desaparecieron, como el Aguardiente Cuyano (Lacoste, 2018); otros declinaron y quedaron reducidos a lugares muy secundarios, como el Pajarete del Huasco, el Asoledado de Cauquenes y el Chacolí. En su lugar, florecieron imitaciones de productos europeos, como Jerez, Oporto y Coñac de la fábrica del catalán Juan Mitjans en Chile (Núñez, 2016).

La Gran Depresión económica mundial de 1929-1930 marcó el cierre de ese ciclo de expansión de las exportaciones de vinos europeos hacia América Latina. Como resultado de esta crisis, los países restringieron las importaciones, levantaron barreras

arancelarias y promovieron un agresivo proceso de sustitución de importaciones. El ciclo de los grandes flujos de vinos europeos hacia los mercados regionales, iniciado con la independencia, llegó a su fin cien años más tarde.

4- FILOXERA Y ENODIPLOMACIA

La plaga de filoxera fue otra oportunidad para activar relaciones internacionales de carácter enodiplomáticas. El cuidado de los viñedos para la elaboración y comercialización del vino llegó al centro de la agenda pública en los países productores de Europa. Los gobiernos se movilizaron para abordar un problema común a todos, con vistas a encontrar soluciones consensuadas que permitieran superar la crisis.

la presión social, los Estados ensayaron distintos métodos para contener la plaga, sin éxito. El pulgón atravesaba fácilmente las fronteras nacionales, y se propagaba a alta velocidad de un país a otro, asolando viñedos, empresas e inversiones. Pronto se hizo evidente que ningún país podría salvarse solo y que la única forma de contener la plaga, era con grandes acuerdos internacionales.

En efecto, en el segundo tercio del siglo XIX se produjo una catástrofe en los viñedos europeos. Alrededor de cuatro millones de hectáreas de viñedos se vieron afectadas por la plaga de filoxera. Se trataba de un pulgón originario de EEUU, que llegó a Francia para una exposición universal. En el Viejo Mundo se propagó con rapidez entre las viñas de pie franco, y en pocos años, se produjo una destrucción sin precedentes de los más grandiosos y famosos viñedos del mundo. Cientos de miles de viticultores perdieron sus medios de vida, y se produjo una fuerte crisis social y económica. Ante

La Conferencia Internacional de Viena, convocada en 1878 para tratar la crisis causada por la filoxera, fue un antecedente relevante para la historia de la enodiplomacia. Por primera vez, los representantes de los países de Europa se coordinaban para celebrar un encuentro internacional centrado en los problemas e intereses de la industria de la vid y el vino. Como era de esperar, esta Conferencia tuvo como resultado inmediato la elaboración de un conjunto de medidas tendientes a restringir la circulación internacional de platas de vid, con vistas a controlar la propagación del pulgón.

También se acordaron recomendaciones para mitigar su impacto y medidas de emergencia y apoyo a los damnificados (Briones y Hernández, 2010)

El significado de la Conferencia Internacional por la filoxera se puede descomponer en dos planos. Por un lado, tuvo efectos de corto plazo, al contribuir con el proceso de coordinar acciones de los distintos Estados para combatir la expansión y el poder destructivo de la filoxera. Por otro, este encuentro tuvo efectos de mayor

aliento, al instalar el precedente de la relevancia del vino como un asunto suficientemente relevante como para promover la acción diplomática. El mundo de la vitivinicultura logró subir de status, y se creó la consciencia de la importancia que el tema podía tener para la agenda de la política internacional. Pronto se generarían nuevas oportunidades de reactivar esta centralidad.

5- DENOMINACIONES DE ORIGEN Y ENODIPLOMACIA

Entre los efectos de la plaga de la filoxera, figura también la crisis de los productos típicos de origen, el auge de las falsificaciones, y la creación del sistema internacional de protección de Denominaciones de Origen. El tema es interesante para los objetivos del presente estudio, porque volvió a colocar al vino en el centro de la política internacional.

El punto crítico de este proceso fue la destrucción de los viñedos de las zonas vitivinícolas más famosas de Europa. Repentinamente, los productores se encontraron estrangulados por la falta de uva para elaborar sus famosos vinos y satisfacer la demanda del mercado, tanto interno como externo. Para muchos productores, la quiebra de stock y la incapacidad de reposición se convirtió en un serio problema financiero, porque al no poder vender,

no podrían pagar las deudas contraídas con los bancos para financiar sus instalaciones y equipamiento. Ante la amenaza de perder sus empresas, muchos productores optaron por falsificar vinos. Fue el ciclo de auge de la importación de pasas de Turquía, vinos españoles y alcoholes industriales para elaborar vinos franceses adulterados. Estos llegaron tanto al mercado interno como a las exportaciones. En poco tiempo se produjo un escándalo. La municipalidad de París comenzó a realizar análisis de vinos y detectó que más de la mitad de los caldos expedidos en las tabernas de la ciudad, eran falsificados. Lo mismo ocurrió con los importadores de Buenos Aires, Río de Janeiro, Australia y Chile. La cultura de la falsificación de vinos famosos, iniciada en Francia, se expandió al resto del mundo. Al advertir el engaño, algunos comerciantes de estas plazas

optaron por mantener el sistema, pero en su propio favor: comenzaron a elaborar productos en el medio local, y venderlos a sus clientes refinados con etiquetas falsificadas. Fue el auge de productos como “Burdeos de Talca y Champagne de Mendoza” (Lacoste et al, 2010; Núñez, 2016).

El crecimiento fulminante de la cultura de la imitación de los vinos famosos, no tardó en crear el ambiente para nuevos reclamos y quejas. Muchos productores apelaron a las autoridades para solicitar medidas al respecto. Este fue el origen de otra ronda de acuerdos internacionales, en los cuales los temas del vino estuvieron presentes como el Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883) y el Arreglo de Madrid (1891), revisados en Bruselas (1900), Washington (1911), La Haya (1925), Londres (1934), Lisboa (1958) y Estocolmo (1967). El Convenio de París dispone que “la protección industrial tiene por objeto las patentes de invención, los modelos de utilidad, los dibujos o modelos industriales, las marcas de fábrica o de comercio, las marcas de servicio, el nombre comercial, las indicaciones de procedencia o denominaciones de origen, así como la represión de la competencia desleal.” A través de estos acuerdos diplomáticos, se construyó el sistema internacional de reconocimiento y protección de los productos típicos, Indicaciones Geográficas (IG) y Denominaciones

de Origen (DO) (Jardel y Gatti, 2003 p. 16).

El almacén jurídico construido inicialmente para defender a los damnificados de las falsificaciones del ciclo de la filoxera, se proyectó en el tiempo, mucho más allá del periodo de influencia del pulgón. En la segunda mitad del siglo XX, apenas quedaban recuerdos y efectos menores de la destructiva plaga. Pero el sistema de protección de IG y DO logró crecer y consolidarse, hasta asumir un papel relevante en el sistema económico europeo e internacional (Sequeira y Montes, 2020).

El tema volvió al ámbito diplomático después de 1990, con motivo del avance de la globalización y la firma de los Tratados de Libre Comercio. La Unión Europea se dedicó sistemáticamente a poner en la mesa de negociaciones con terceros países, el reconocimiento de las DO e IG de Europa como prerequisite para la firma de todos los tratados de comercio. Esta corriente se extendió hacia el Cono Sur de América, cuando Chile y Argentina establecieron negociaciones para alcanzar acuerdos de libre comercio con el bloque regional del medio mundo. En aquel contexto, los negociadores latinoamericanos se asombraron al ver la sofisticada exigencia que sus contrapartes europeas pusieron sobre la mesa para exigir el reconocimiento de sus productos típicos. El impacto fue tan

intenso, que llevó a los gobiernos latinoamericanos a reflexionar sobre su falta de interés sobre el tema vigente hasta entonces, y revertirlo. Poco a poco, en las dos primeras décadas del siglo XX se puso en marcha el proceso local de construcción de los sistemas de identificación, protección, visibilización y puesta en valor de los productos típicos, IG y DO en Argentina y Chile.

La política internacional de protección de los vinos típicos de origen,

después de un siglo de evolución, se extendió a otros productos alimentarios y no alimentarios. El sistema se dedicó también a proteger queso, aceite de oliva, jamón, salame, entre otros. También se proyectó el manto protector hacia artesanías típicas como tejidos de lana y de mimbre, cerámicas, sombreros, entre otros. Poco a poco se estableció una extensa red de protecciones jurídicas y estatales en beneficio de los cultores del patrimonio agroalimentario (Cendón y Bruno, 2018).

6- EL REGRESO DE LA ENODIPLOMACIA EXPORTADORA

Después del paréntesis signado por el periodo de cierre de mercados y políticas proteccionistas, de la etapa 1930-1990, se produjo una nueva etapa de apertura y auge del comercio internacional, lo cual generó nuevas oportunidades para promover el comercio mundial de vinos. Este producto recuperó centralidad en las agendas diplomáticas y pasó a ocupar un lugar de relevancia en las negociaciones internacionales. Este proceso se desplegó muy particularmente en los países que se lanzaron a la conquista de los mercados internacionales: Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Argentina y Chile. Estos países no tuvieron relevancia como exportadores de vino hasta bien entrado el siglo XX. Pero desde 1990 en adelante, se produjo un cambio notable, y los vinos de estos países

llegaron cada vez más a los mercados internacionales.

El caso chileno fue particularmente significativo, sobre todo para el periodo 1990-2022: la cancillería chilena se dedicó sistemáticamente a firmar Tratados de Libre Comercio con países de América, Asia y Europa, a través de los cuales aceptaba reducir los aranceles de importancia para productos industriales extranjeros, a cambio de una condición fundamental: liberar de impuestos las exportaciones de vinos chilenos. El resultado de esta política fue notable. Si Chile exportaba vinos por valor de un millón de dólares en 1968, en relativamente poco tiempo se convirtió en un actor de alto impacto. Sus exportaciones crecieron con fuerza a partir de 1990, hasta superar los 2200 millones de dólares en 2021.

Ello significó a Chile convertirse en el cuarto mayor exportador de vinos del mundo, solo superado por las tres

superpotencias vitivinícolas de Europa: Francia, España e Italia (Lacoste, 2019).

7- ENODIPLOMACIA Y ENOTURISMO

Otra dimensión de creciente interés para el desarrollo socioeconómico de los países se encuentra en la promoción del turismo receptivo, proceso en el cual, el vino ocupa un papel de singular relevancia. El tema ha sido liderado por los destinos clásicos del Viejo Mundo, pero también se ha comenzado a extender a otros destinos, particularmente en América Latina.

Los casos paradigmáticos son Francia, Italia y España. Cada uno de ellos recibe anualmente cerca de 100 millones de turistas, que generan ingresos cercanos a los cien mil millones de dólares. Estas cifras representan un flujo relevante que nutre la actividad de cientos de miles de pymes del sector turismo, incluyendo restaurantes, hoteles, tabernas, posadas, entre otros. Evidentemente, parte de estos flujos se explican por la atracción de los destinos de sol y playa. Pero no es menor la atracción que generan las propuestas

de enoturismo y gastroturismo para fortalecer y consolidar estos destinos turísticos (Suntikul, 2019; González, 2021).

Estos modelos han comenzado a inspirar a algunos países latinoamericanos para mejorar sus ofertas turísticas. El caso peruano se ha destacado como gran constructor de un destino turístico centrado en la gastronomía. La puesta en valor de la comida peruana ha contribuido sustancialmente a avanzar en esa dirección. Por su parte, Argentina y Chile también han avanzado sensiblemente en el desarrollo de sus propuestas de enoturismo, centradas en rutas del vino, fiestas y celebraciones y visitas a bodegas y viñedos. En algunos casos, el Estado ha asumido cierto papel en la promoción de estas actividades, tal como se percibe en Argentina con el protagonismo del respaldo oficial a la celebración de la Fiesta Nacional de la Vendimia.

CONCLUSIÓN

La enodiplomacia ya existía, antes de ser definida como tal. En ese sentido, guarda un paralelismo con

el concepto de desarrollo “industrial sustitutivo de importaciones”, acuñado formalmente por la CEPAL en 1949,

pero que ya estaba afianzado en América Latina desde la década de 1930, debido a las políticas proteccionistas surgidas como respuesta a la Gran Depresión de 1929. La CEPAL no creó una realidad nueva. Simplemente, se limitó a identificar una situación que ya existía. En ese sentido, el reconocimiento de la enodiplomacia contribuye a identificar la tendencia a situar el vino en un lugar central de la política exterior, ya como herramienta de prestigio, ya como promoción de una rama industrial de la economía nacional.

Desde la perspectiva de los estudios internacionales, el concepto enodiplomacia resulta adecuado como herramienta conceptual para examinar las acciones impulsadas desde el Estado para promover los intereses nacionales a partir de la visibilización y puesta en valor de la vid y el vino. Estas acciones pueden tener diversas manifestaciones, orientadas tanto al fortalecimiento interno del país, como a su imagen internacional. En todo caso, la enodiplomacia surge como una actividad transversal, que involucra diversas actividades y actores.

En una primera acepción, la enodiplomacia representa la voluntad de incluir la vid y el vino dentro de la agenda de la política exterior económica, para promover las exportaciones de vino nacional. El caso más emblemático de los últimos años sería el de Chile, y su agresiva política de estímulo a las exportaciones de vino

mediante Tratados de Libre Comercio, en los cuales el vino chileno es el producto privilegiado en la negociación diplomática.

En un segundo nivel, la enodiplomacia estaría asociada al uso del vino como vector de prestigio y construcción de poder. Ello comprende el vino como obsequio y homenaje, recogiendo el papel central del vino en las ceremonias francesas del Antiguo Régimen y en los parlamentos mapuches del Reino de Chile.

Derivado de lo anterior, es decir, el vino como bandera y símbolo de prestigio, tendríamos una nueva actividad económica y política, signada por el enoturismo: el turismo como elemento de seducción y atracción para promover el turismo receptivo de una nación. Invitar a visitar un país vitivinícola, es una nueva forma de convocar a un banquete de la antigüedad: la oportunidad de vivir una experiencia placentera y emocionante.

Si la enodiplomacia no se puede tampoco confundir con la promoción internacional de destinos enoturísticos, estas dos actividades se pueden combinar en la práctica. Fortalecer una imagen territorial usando el poder de seducción de unos vinos puede despertar curiosidades e intereses para unos paisajes vitivinícolas y alentar un intento de desarrollo económico a través del turismo receptivo.

BIBLIOGRAFÍA

- Barros Cardoso, António (2017): “Estrangeiros, Vinhos de Viana e Vinhos do Porto (Séculos XVII-XVIII)”. RIVAR 4 (12): 138-178.
- Beezley, W. 2005. La senda del Malbec: la cepa emblemática de Argentina. *Universum*, 20(2): 288-297.
- Borges, Inês da Conceição do Carmo. (2020). A rainha Isabel de Aragão nas imagens do vinho do Porto: cartazes e rótulos. RIVAR (Santiago), 7(21), 158-189. <https://dx.doi.org/10.35588/rivar.v7i21.4643>
- Briones Quiroz, Felix y Hernández, María Cecilia (2010). “La Convención de Berna y su lucha contra el insecto Phylloxera Vastatrix”. *Estudios Avanzados* 14: 175-192.
- Buitrago, Alejandra (2014): “La vitivinicultura emergente en Bolivia y las oportunidades para el Singani”. RIVAR 1 (2): 90-102
- Capela, José Viriato (1986-1987). “O Tratado de 1810 com a Inglaterra e a ruína das indústrias Nacionais. Uma crítica de António de Araújo de Azevedo, Conde da Barca”, *Bracara Augusta*, vol XL 40, 89/90, 102/103.
- Cardoso, José Luís (1989). *O pensamento económico em Portugal nos finais do século XVIII, 1780-1808*. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.
- Castro, Amalia; Pszczółkowski, Philipo; Mujica, Fernando; Lacoste, Pablo; Núñez, Emiliano; Cofré, Carolina, Lacoste Adunka, Michelle; Soto, Natalia (2016). «El pajarete de Huasco y Elqui (Chile). Historia de un vino escogido». *Idesia*, 34 (1): 85-99.
- Cendón, María Laura y Bruno, Mariana (2018). Indicaciones Geográficas en Argentina: aportes metodológicos para el estudio de sus potencialidades y limitantes. RIVAR 5 (14): 106-127
- Chapple-Sokol, S. (2013). Culinary diplomacy: Breaking bread to win hearts and minds. *The Hague Journal of Diplomacy*, 8(2), 161–183. DOI:10.1163/1871191X-12341244
- Cofré León, Cristián, & Stewart, Daniel M. (2020). Viña, alambiques y “veinticinco botijas de pisco”. *Alhué*, 1717. RIVAR 7 (20), 88-107. <https://dx.doi.org/10.35588/rivar.v7i20.4481>
- Cofré Silva (2016). “Productos típicos chilenos a través de los Registros de INAPI”. RIVAR 3 (9): 104-122.
- Contreras, Daniel De Jesús, & Thomé Ortiz, Humberto. (2019). Turismo enológico y rutas del vino en México. Estado del conocimiento y análisis de casos. RIVAR (Santiago), 6(17), 27-44. <https://dx.doi.org/10.35588/rivar.v6i17.3913>
- Corona Páez, Sergio Antonio (2004). La vitivinicultura en el pueblo de Santa María de las Parras. Producción de vinos, vinagres y aguardientes bajo el paradigma andaluz, (siglos XVII y XVIII). Torreón: Ayuntamiento de Torreón.
- Couyoumdjian, J. (2006). “Vinos en Chile desde la independencia hasta el fin de la Belle Époque”. *Historia* 39 (1), 23-64.
- Duhart, Frédéric y Lacoste, Pablo. “Los vinos de D’Artagnan. Evocaciones y

- funciones del vino en el ciclo de los mosqueteros de Alejandro Dumas”. Duhart, Frédéric y Corona Páez, Sergio. *Los vinos de Europa y América. Catorce miradas desde las ciencias del hombre*. Paris, Éditions Le Manuscrit, 2010: 313-339.
- Gascó, J.; Hautefeuille, F.; Rousset, V.; Bergues, M.; Gaston Bazalgues, J. et; Guy Astruc, J.; Coustou, J.C.; Jacob, J.P.; Sourzat, P.; Sarthe, N. 2011. *Lot. Histoire, art, traditions, langue et littérature, milieu naturel, économie et société*. Paris, Cristine Bonneton Editeur, 320 pp.
- González, Silvia María (2021). “Una aproximación conceptual y literaria a la gastrodiplomacia como conductora de marca de un destino”. *PASOS Revista De Turismo Y Patrimonio Cultural*, 19(4), 737-751. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2021.19.048>
- Farina, F. (2018). “Japan's gastrodiplomacy as soft power: global washoku and national food security”. *Journal of Contemporary Eastern Asia*, 17 (1), 153-DOI: 10.17477/jcea.2018.17.1.153
- Irazusta, J. (1970). *Vida política de Juan Manuel de Rosas a través de su correspondencia*. Volumen 6. Buenos Aires, Ediciones Trivium.
- Jardel, Silvia y Gatti, Enrique (2003). *Antecedentes para la negociación en materia vitivinícola entre Argentina y la Comunidad Europea*. Mendoza, Universidad de Congreso.
- Jeffs, José Gabriel (2014). “Coñac, Pisco, Jerez y Oporto: batallas comerciales a través de la prensa chilena (1870 - 1885)”. *RIVAR* 1 (1): 78 – 88
- Jiménez García, José Luis. (2021). *La Fiesta de la Vendimia de Jerez a través de los carteles y sus autores (1948-2019)*. *RIVAR* (Santiago), 8(22), 68-97. <https://dx.doi.org/10.35588/rivar.v8i22.4773>
- Kladstrup, Donald and Kladstrup, Petie (2002). *Wine and War: The French, the Nazis, and the Battle for France's Greatest Treasure*. London, Ed. Crown.
- Lacoste Adunka, Michelle (2017) «El convento y el vino: La vitivinicultura en la Recoleta dominica en el siglo XIX». *Santiago de Chile, Ediciones Dibam* (1-34)
- Lacoste Adunka, Michelle y Lacoste, Pablo (2019). *Vinos y destilados a través de la publicidad. Estrategias de marketing gráfico en Argentina y Chile (1900-1930)*. *Comunicación y Medios* 28(40): 42-55.
- Lacoste, P., Jiménez, D., Briones, F., Castro, A., Rendón, B. & Jeffs, J. (2014). *Burdeos de Talca y Champagne de Mendoza: Denominaciones de Origen y contaminación identitaria de vinos en Argentina y Chile*. *Mundo Agrario*, 15 (28). 1-25.
- Lacoste, P.; Castro, A.; Briones, F.; Cussen, F.; Soto, N.; Rendón, B.; Fernando Mujica, F.; Aguilera, P.; Adunka, M. Núñez, E. y Cofré, C. (2015) “Vinos típicos de Chile: ascenso y declinación del Chacolí (1810-2015)?” *Idesia* 33(3): 97-108.
- Merino Araya, Carolina (2018) *Fortalecimiento de la imagen país mediante el uso de gastrodiplomacia en la proyección exterior de Chile, a partir del caso peruano*. *Revista Chilena de Relaciones Internacionales* 2 2 (1):138-164.
- Lacoste, Pablo (2019). *La vid y el vino en el Cono Sur de América: Chile y Argentina, 1545-2019*. Santiago, Editorial RIL.

- Martins Pereira, Gaspar y Morais Barros, Amândio Morais Barros (2016). "Port Wine and the Douro Region in the Early Modern Period". *RIVAR* 3 (8) : 110-126.
- Macedo, Jorge Borges de (1963). *Problemas da História da Indústria portuguesa*. Lisboa: 1963
- Mishkin, David Joel (1975). *The American colonial wine industry. An economic interpretation*. New York, Arno Press, A New York Times Company.
- Mujica, Fernando, Adunka, Michelle Lacoste, & Lacoste, Pablo. (2019). Bernardo O'Higgins y el patrimonio del vino en Chile. *Idesia (Arica)*, 37(4), 109-114. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34292019000400109>
- Mujica Fernández, Fernando, & Castro San Carlos, Amalia. (2021). La Fiesta del Chacolí de Doñihue: análisis histórico cultural de una celebración (1975-2020). *RIVAR (Santiago)*, 8(23), 183-202. <https://dx.doi.org/10.35588/rivar.v8i23.4795>
- Nau, H.R. (1978). "The Diplomacy of World Food: Goals, Capabilities, Issues and Arenas." *International Organization* 32(3): 775-809. En Reynolds, C. (2009). *Tipping the Scales: Examining the power of food in international politics*. University of Adelaide, School of History and Politics, Discipline of Politics, International Studies.
- Núñez, E. (2016). "El paradigma europeo en la industria de vinos y licores en Chile: oporto, jerez y cognac hecho en la empresa Mitjans". *RIVAR* 3 (9), 123-138.
- Nye, J.S. (2008). *Public diplomacy and soft power*. *The annals of the American academy of political and social science*, 616(1), 94-109.
- Pham, M.J. (2013). *Food as communication: A case study of South Korea's gastrodiplomacy*. *Journal of International Service*, 22(1), 1-22.
- Ossandón, C. (2002). "Zig Zag o la imagen como gozo". *Mapocho*, 51, 219-234.
- Palma, D. (2004). *De apetitos y de cañas. El consumo de alimentos y bebidas en Santiago a fines del siglo XIX*. *Historia (Santiago)*, 37 (2), 391-417. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-71942004000200005>.
- Remedi, F.J. (2017). *Modernidad alimentaria y afrancesamiento. Ciudad de Córdoba (Argentina) en el tránsito del siglo XIX al XX*. *Historia Crítica*, 65, 71-92. doi: dx.doi.org/10.7440/histcrit65.201704
- Rockower, P. S. (2012). *Recipes for gastrodiplomacy. Place Branding and Public Diplomacy*, 8(3), 235-246.
- Rogers, G. (2008). *Caras y Caretas. Cultura, política y espectáculo en los inicios del siglo XX argentino*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Sequeira, Carla (2015). "A Denominação de Origem (Alto Douro, Portugal): a acção do ministro Antão de Carvalho". *RIVAR* 2 (5): 83-98.
- Sequeira, Carla, & Montes Leal, Paula. (2020). *The Brand as Value Production. From the Trademark to Designation of Origin of Wines from the Douro Demarcated Region*. *RIVAR (Santiago)*, 7(21), 136-157. <https://dx.doi.org/10.35588/rivar.v7i21.4642>
- Soyez, Jean-Marc (1978). *Quand les Anglais vendangeaient l'Aquitaine*. Paris, Marabout.

- Suárez, B. (2019). Beber o no beber. Particularidades en la construcción del dispositivo enunciativo en el discurso publicitario de cervezas. *RIVAR* 6 (16): 31-48.
- Strugar, T. (2015). Eastern Gastrodiplomatic Efforts: Asian Nations as Pioneers in the Use of Cuisine in Cultural Diplomacy. *The Art of Food Reader*, 29. Recuperado de http://igcat.org/wp-content/uploads/2014/10/Art_of_Food_2015_Reader_IGCAT.pdf#page=29
- Subtil, José (2008). « Portugal y la Guerra Peninsular. El maldito año 1808 ». *Cuadernos de Historia Moderna* 7 : 135-177.
- Suntikul (2019). Gastrodiplomacy in tourism, *Current Issues in Tourism*, 22(9), 1076-1094. DOI: 10.1080/13683500.2017.1363723
- Tellez, Diego (2005). "El comercio del vino español con Inglaterra a mediados del siglo XVIII: un proyecto político". *Brocar* 29 : 77-89.
- Tettner, S., y Kalyoncu, B. (2016). Gastrodiplomacy 2.0: culinary tourism beyond nationalism. *Ara: journal of tourism research= revista de investigación en turismo*, 6(2), 47-55.
- Unwin, Tim (2001). El vino y la viña. Geografía histórica de la viticultura y el comercio del vino. Madrid, Tusquets.
- Wilson, R. (2011) *Cocina Peruana Para El Mundo: Gastrodiplomacy, the culinary nation brand, and the context of national cuisine in Peru*. *Exchange: The Journal of Public Diplomacy*, 2(2), 13-20.
- Zavala, José Manuel ed. (2015). *Los parlamentos hispano mapuches, 1593-1803. Textos fundamentales*. Temuco, Ediciones Universidad Católica de Temuco.

Las Islas Malvinas en la política de defensa argentina: de la relativa relevancia a la relevancia estratégica

The Malvinas Islands in the Argentine defense policy: from relative relevance to strategic relevance

Ezequiel Magnani*

RESUMEN

El lugar que el reclamo de soberanía argentino sobre Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y sus territorios marítimos adyacentes tiene en la política de defensa argentina no ha sido objeto de estudio por los estudios de defensa en dicho país. El presente artículo retoma los principales aportes teóricos de la literatura sobre defensa vinculados a su dimensión estratégica e internacional y establece como argumento central que recién a partir de 2019 la “Cuestión Malvinas” ha sido un factor que incidió con fuerza en el planeamiento y el diseño de la defensa nacional del país. Luego de realizar un análisis empírico sobre indicadores vinculados a la doctrina castrense, el planeamiento estratégico y el despliegue militar; se concluye que luego de la Guerra de Malvinas, recién a partir de 2019 es posible observar un cambio concreto en la política de defensa argentina en lo que respecta a la inclusión de la preocupación por la soberanía de las Islas Malvinas.

* Magister en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina. Profesor auxiliar en la Universidad Torcuato Di Tella y titular en la Universidad de Ezeiza. Tesorero y Secretario Académico de la Fundación Meridiano de Estudios internacionales y Política Exterior. Ezequielmagnani11@gmail.com. ORCID: 0000-0002-6099-9325. Recibido: 22/02/22. Modificado 19/05/22. Aceptado 05/08/22.

Palabras clave: Defensa nacional – Islas Malvinas – Relaciones Internacionales – Política exterior – Argentina.

ABSTRACT

The place that the Argentine sovereignty claim over the Malvinas, South Georgia, South Sandwich Islands and their adjacent maritime territories has in defense policy of Argentina has not been studied by defense studies of that country. This article takes up the main theoretical contributions of the literature on defense linked to the strategic and international dimension and establishes as a central argument that only since 2019 the "Malvinas Question" has been a factor that strongly influenced the planning and design of the country's national defense. After carrying out an empirical analysis on indicators linked to military doctrine, strategic planning, and military deployment; The work concludes that after the Malvinas War, only from 2019 it is possible to observe a concrete change in the Argentine defense policy regarding the inclusion of the concern for the sovereignty of the Malvinas Islands.

Keywords: National defense – Malvinas islands – International Relations – Foreign policy – Argentina.

INTRODUCCIÓN

Las Islas Malvinas han sido históricamente relevantes para la República Argentina¹. Su ocupación colonial por parte del Reino Unido de Gran Bretaña (RUGB) el 3 de enero de 1833 ha tenido como correlato una serie de permanentes y seguidas estrategias diplomáticas por parte de Argentina con la intención de poder llevar al RUGB a la mesa de negociación y llegar a un compromiso diplomático que le permita a Argentina volver a tener la administración efectiva de las Islas Malvinas y sus territorios adyacentes, también ocupados ilegalmente². El interés de la Argentina por recuperar la soberanía de los territorios mencionados es de tal magnitud que en 1995 dicho reclamo se estableció en la Constitución Nacional del país. Concretamente, la Disposición Transitoria Primera establece que la Nación Argentina ratifica la soberanía del país sobre las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos insulares correspondientes y, a su vez, deja en claro que la recuperación de los territorios mencionados

debe realizarse respetando el modo de vida de los actuales habitantes y de acuerdo con el Derecho internacional; siendo este “un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino” (1995).

La disputa de soberanía ha tenido como principal punto álgido la Guerra de Malvinas en 1982, en donde el gobierno de facto argentino encabezado por el General Leopoldo Galtieri inició el 2 de abril la recuperación militar de los territorios usurpados que finalizó con la derrota argentina, la caída del gobierno militar y el comienzo de la recuperación democrática en dicho país. No obstante, la confrontación militar, desde la recuperación democrática hasta las primeras dos décadas del siglo XXI las acciones argentinas vinculadas al fortalecimiento de su posición negociadora relativa al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas ha sido una línea de gobierno llevada adelante principalmente por la Cancillería Argentina, dejando de lado el Ministerio de Defensa como un área gubernamental que puede aportar a los esfuerzos argentinos por fortalecer la posición negociadora del Estado. Esto ha contribuido a que la política de defensa argentina no haya incluido de forma explícita al reclamo de soberanía de las Islas Malvinas como uno de los ejes principales de esta área de gobierno. Si

1 Para más información sobre la disputa de soberanía y las dificultades de lograr una resolución vía negociación diplomática, ver Altieri (2021).

2 En consideración de lo establecido por el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, el territorio del Atlántico Sur cuya soberanía es disputada por Argentina y Gran Bretaña es colocado como no autónomo y actualmente administrado por Gran Bretaña.

bien la mención en la Constitución Nacional vinculada a la recuperación de la soberanía de las Islas Malvinas debe ser llevada adelante respetando el derecho internacional, esto no quiere decir que la política de defensa no tiene ningún rol en el reclamo de soberanía de la Argentina (Altieri, 2020). En otras palabras, la vinculación entre política de defensa y política exterior nos permite pensar que la forma en la que se diseña y ejecuta la defensa nacional en Argentina puede contribuir al fortalecimiento del reclamo del país frente al RUGB. En tal sentido, el argumento del artículo es que a partir de 2019 es posible observar un cambio en la política de defensa argentina en lo que respecta a la consideración del reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas. En concreto, puede identificarse que a partir del inicio de la administración Fernández en 2019 la “Cuestión Malvinas”³ ha sido un factor que incidió en el planeamiento y el diseño de la defensa nacional argentina.

En términos metodológicos, la investigación constituye un estudio de caso vinculado a la política de defensa argentina y pretende dar cuenta del argumento establecido a partir de técnicas cualitativas como la revisión de documentos oficiales y el análisis de declaraciones oficiales por parte de

funcionarios de gobierno. En particular, se utilizan documentos oficiales y públicos vinculados al Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN), los Libros Blancos de Defensa, resoluciones ministeriales y declaraciones y escritos de funcionarios de Estado encargados de llevar adelante el diseño de la defensa nacional. Con respecto al plano teórico, el artículo se apoya en la literatura argentina sobre defensa nacional que indaga respecto de la forma en la que la política de defensa contribuye a lograr los objetivos del Estado en materia internacional. En este caso, la forma en que la defensa aporta al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas. Además, el artículo también se apoya sobre la vertiente estratégica de la literatura sobre defensa que indaga sobre el proceso de planeamiento estratégico, los objetos referentes que las Fuerzas Armadas buscan proteger y la forma en que se diseña el instrumento militar para poder llevar adelante dicha tarea. En lo que respecta a los indicadores, se presta atención a (i) si se reconoce a las Islas Malvinas y a sus espacios adyacentes como un territorio que constituye una preocupación central para el planeamiento de la defensa, (ii) a la planificación del despliegue del instrumento militar y (iii) a las características de la doctrina castrense. Los valores de cada uno de estos indicadores dan cuenta del nivel de relevancia que tienen las islas del Atlántico Sur en la política de defensa argentina.

3 Al mencionar la “Cuestión Malvinas” en el artículo hacemos referencia al reclamo histórico de la Argentina por la soberanía de las Islas Malvinas, Sandwich del Sur, Georgias del Sur y sus territorios adyacentes.

El artículo continúa de la siguiente manera. En la próxima sección se realiza un estado del arte sobre la literatura argentina de defensa que indaga respecto de la forma en la que la política de defensa contribuye a lograr los objetivos del Estado en materia internacional. En la tercera sección se desarrolla un repaso de los antecedentes desde el 1983 vinculados a la forma en la que la política de defensa de Argentina contribuyó a lograr los objetivos del Estado en el plano internacional, haciendo un esfuerzo empírico en lo

referido a identificar el rol que tuvo el reclamo argentino sobre la soberanía de las Islas Malvinas en la política de defensa de estos años. En el cuarto apartado se indaga, particularmente, en el lugar que tuvo a partir del 2019 el reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas y sus territorios adyacentes en la política de defensa nacional. Por último, la quinta sección se resume los principales hallazgos empíricos y se presentan los desafíos futuros que tiene esta agenda de investigación vinculada a la defensa nacional.

II. LA POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL Y SU DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Los autores argentinos que han trabajado respecto de la manera en la que los asuntos militares contribuyen a lograr los objetivos del Estado en el plano internacional realizaron sus primeros aportes en la década de 1990, en donde buscaron analizar la forma en la que el rol subsidiario de las Fuerzas Armadas aportaba al posicionamiento externo de la Argentina (Pardo y Tokatlian, 1990; Russell, 1992a, 1992b, 1992c, Paradiso, 1993; Tokatlián y Caravajal, 1995; Tokatlian y Russell, 1998). No obstante, las primeras contribuciones conceptuales en lo referido al término “defensa nacional” y su dimensión internacional tuvieron lugar ya entrado el siglo XXI. Los primeros artículos orientados en esta dirección buscaron destacar el nexo

teórico entre la defensa nacional y la política exterior y lo ilustraron empíricamente a partir del caso argentino (Eissa, 2013; 2017). En concreto, establecen que “la dimensión internacional de la política de defensa se constituye en punto de contacto entre la política de defensa (en términos generales) y la política exterior”⁴, es decir, “las acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país” (Eissa, 2013). En palabras de Eissa (2017), la

4 Se entiende a la política exterior como “la acción política gubernamental que abarca tres dimensiones analíticamente separables – político-diplomática, militar-estratégica y económica – y que se proyecta al ámbito externo frente a una amplia gama de actores e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto en el plano bilateral como multilateral” (Russell, 1990:25).

propia política de defensa nacional tiene una dimensión internacional que es analíticamente distinguible de otras dimensiones como la estratégica (Saín, 2003) y la vinculada a la política militar (Battaglino, 2010).

Luego del establecimiento del nexo teórico entre la defensa y el accionar internacional del Estado, han proliferado dentro de la literatura sobre defensa argentina varios artículos científicos que dan cuenta empíricamente la manera en la que la defensa nacional argentina ha aportado a la estrategia de inserción internacional⁵ del país. Uno de los trabajos más abarcativos ha sido el de Marina Vitelli (2021), quién da cuenta del vínculo conceptual entre la defensa nacional y la política exterior argentina e identifica tres momentos en el que estos han aportado a la readecuación de las relaciones cívico-militares con el propósito de fortalecer la democracia. Otra contribución de carácter holístico sobre la relación entre defensa y política exterior es la desarrollada por Busso y Barreto (2020), en donde analizan el período 2003-2019 e indagan la forma en la que la segunda ha guiado e influenciado el diseño de la primera sobre la base del

modelo de inserción internacional del país. En esta línea, pero con un análisis más acotado en lo que respecta al período de estudio y a la amplitud con el cual se reflejan empíricamente las conexiones entre defensa y política exterior; se destacan los trabajos que han orientado su desarrollo a dar cuenta en momentos puntuales la forma en la que la política de defensa actúa en conjunto con la política exterior. En tal sentido, Gastaldi (2017) muestra la forma en la cual el Consejo de Defensa Suramericano de la Unión de Naciones Suramericanas en su momento representó una plataforma regional en materia de defensa aprovechada por la diplomacia argentina, en donde buscó proyectar a nivel regional su doctrina militar. Asimismo, Eissa (2018) indica que durante el período 2011-2015, la dimensión internacional de la defensa caracterizada por un posicionamiento estratégico defensivo requirió una política exterior activa y ejecutada en sintonía con el diseño de la política de defensa. Sobre esta misma lógica, Battaglino (2019) indaga cómo el cambio en los mecanismos discursivos y de construcción de amenazas –con el objetivo de habilitar el accionar del instrumento militar en la seguridad interior– que permearon a la política de defensa argentina durante la administración Macri (2015-2019) no pueden ser analizados si no se tiene en consideración el acercamiento en materia internacional que la Argentina buscó con Estados Unidos de América.

5 En el trabajo, nos apoyamos en los aportes de Lorenzini (2011) y entendemos a la estrategia de inserción internacional como el “conjunto de orientaciones y lineamientos de la política exterior que un Estado decide poner en práctica para vincularse con sus pares en el sistema internacional tanto en la dimensión política, de seguridad como económica” (p. 43).

Con respecto a las precisiones metodológicas, la totalidad de los artículos que trabajan la relación entre defensa y política exterior utilizan una metodología cualitativa vinculada a las técnicas de análisis de documentos oficiales, rastreo de las declaraciones de oficiales de Estado a cargo de las áreas gubernamentales de interés. En algunos trabajos se destaca la utilización de análisis cuantitativos indirectos, en donde se realizan conteos vinculados a la cantidad de tratados firmados, encuentros bilaterales y/o palabras claves mencionadas en los documentos estratégicos.

A pesar del aumento de los estudios orientados a analizar e ilustrar empíricamente de la relación entre política de defensa y política exterior en Argentina, es notable la ausencia de trabajos que indaguen cuál es el lugar que tiene el histórico reclamo sobre la soberanía de las Islas Malvinas en la política de defensa. En consecuencia, en la próxima sección se realiza un repaso de los antecedentes vinculados al rol que tuvo el reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas en la política de defensa argentina desde la recuperación democrática en 1983 hasta el 2019 con la intención de dar cuenta los distintos niveles de protagonismo que la “Cuestión Malvinas” ha tenido en la política de defensa argentina. Luego, se procede a indagar el lugar que el reclamo por la soberanía de las islas tiene en el diseño

actual de la defensa nacional argentina llevada adelante por la administración Fernández desde 2019. Es en este apartado en donde se presta principal atención a los indicadores establecidos en la introducción del trabajo, que se desprenden en materia conceptual de los aportes teóricos vinculados a la vertiente estratégica de la defensa nacional. Esta literatura hace especial énfasis en los intereses vitales de la nación que el instrumento militar debe proteger, los actores que pueden poner en riesgo el cumplimiento efectivo de dicha protección y la manera en la que dicho instrumento se organiza para poder llevar delante de forma correcta esa tarea (Anzelini y Poczynok, 2014; Anzelini, Poczynok y Zacarías, 2017; Magnani, 2021). De esta forma, el reconocimiento a las Islas Malvinas y a sus espacios adyacentes como un territorio que constituye una preocupación central para el planeamiento de la defensa, la consideración sobre el tipo de despliegue del instrumento militar y el análisis de las características de la doctrina castrense son centrales para ilustrar empíricamente el lugar de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa argentina. En otras palabras, se trata de identificar si el territorio cuya soberanía es reclamada por la Argentina está incluido dentro de la dimensión estratégica de la política de defensa del país y, a partir de ello, dar cuenta de la contribución que desde la defensa nacional se realiza al reclamo

de soberanía histórico de la política exterior argentina.

III. ANTECEDENTES DE LA CUESTIÓN MALVINAS Y LA DEFENSA ARGENTINA (1983-2019): LA RELEVANCIA RELATIVA

Administración Alfonsín (1983-1989)

Desde la vuelta a la democracia en 1983, la política de defensa argentina ha tenido un marcado déficit en la inclusión de los territorios del Atlántico Sur disputados con RUGB como una cuestión que debe ser considerada en el diseño y planeamiento de la defensa nacional. Esto es comprensible en la medida que, dentro de las preocupaciones políticas vinculadas al retorno al sistema democrático, la cuestión castrense aparecía como una problemática vinculada al control civil de las Fuerzas Armadas (Fontana, 1984; Battaglino 1999; López, 2001). En tal sentido, la atención y los esfuerzos estuvieron dirigidos a generar mecanismos que permitas fortalecer el control político de los militares. Esta orientación de la política de defensa, si bien continuó con mucho ímpetu en las siguientes décadas (Battaglino, 2010; Diamint, 2008; Saín, 2010; Derghougassian, 2012), tuvo un rol central en la década de 1980 y principios de la década de 1990. En concreto, esta prioridad de la política de defensa es coincidente con los desafíos que la política de defensa tenía en

ese momento, en donde la consolidación del sistema democrático requería imperiosamente el control político de las Fuerzas Armadas. Evidencia de esto fueron las cuatro sublevaciones militares conocidas como “carapintada” que tuvieron lugar entre 1987 y 1990.

No obstante la centralidad del control político en la política de defensa en los primeros años de la recuperación democrática, en 1988 se sancionó la ley de defensa nacional 23.554 que buscó avanzar en el establecimiento legal de la misión, la estructura y la organización del Sistema de Defensa, convirtiéndose en ese momento y hasta la actualidad en la ley rectora de la defensa nacional en Argentina. En el artículo quinto de la ley se establece que “la Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (Ley 23. 554; art. V). Si bien la mención a los territorios disputados con el RUGB es la única que se realiza en la ley, no deja de ser relevante en la medida que los incluye dentro del espacio

de acción de la política de defensa. Sin embargo, esta mención no especifica ni profundiza sobre la planificación del despliegue del instrumento militar y a las características de la doctrina castrense. Con respecto a este último indicador, la ley solo establece que se debe tener en consideración la diferencia entre la defensa nacional y la seguridad interior; indicando que el accionar del instrumento militar debe considerar únicamente amenazas provenientes del plano internacional.

Una consideración especial merece la continuación por parte de la Fuerza Aérea Argentina del programa Cóndor II durante el primer gobierno democrático presidido por Raúl Alfonsín (1983-1989). El programa se inició durante la década de 1970 y consistió en el desarrollo de un misil balístico que tenía el rango suficiente para llegar a las Islas Malvinas y su continuación fue permitida por el gobierno de Alfonsín bajo la condición que este pueda ser exportable con la intención de poder financiar el proyecto en un contexto de aguda crisis económica. La vigencia del proyecto implicó la profundización de una relación de confrontación con el RUGB que ya venía afectada por la ausencia de relaciones diplomáticas producto de la Guerra de Malvinas. A pesar del proseguimiento del programa durante los años 80; durante los primeros años de la presidencia de Carlos Menem (1989-1999) éste fue dado de baja con la intención de terminar con una conducta que podía ser

interpretada como confrontativa por Estados Unidos de América y poder reestablecer la relación diplomática con el RUGB (Escudé, 1995).

Administración Menem (1989-1999)

Durante la década de 1990, a la preocupación por el control civil se le sumó la inquietud por la misión principal de las Fuerzas Armadas. La evidente mejora en las relaciones bilaterales con Brasil y Chile, el ocaso de las hipótesis de conflicto y el surgimiento de una incipiente zona de paz en el Cono Sur sudamericano (Kacowicz, 1998; Battagliano, 2012) planteó interrogantes respecto del rol de la política de defensa argentina. Como respuesta, desde la esfera política se buscó profundizar el rol del instrumento militar en las misiones subsidiarias como la participación en misiones de paz (Laferriere y Soprano, 2016; Di Chiaro, 2019). Asimismo, durante esta década el país continuó utilizando a sus Fuerzas Armadas para mantener su compromiso vinculado a la presencia estatal en el continente Antártico. En tal sentido, las Islas Malvinas tuvieron un rol perimido en la política de defensa durante el gobierno de Menem (Magnani, 2019), en donde la defensa nacional se acopló a la estrategia argentina más general vinculada al reclamo por la soberanía de las islas que se denominó como “paraguas de soberanía” (Rapoport y Spiguel, 2005). Esta estrategia buscaba reestablecer los vínculos con el RUGB con el costo de

postergar la cuestión fundamental vinculada a la soberanía de los territorios reclamados por la Argentina (entrevista a Archibaldo Lanús, en Rapoport 2017: 637). Asimismo, durante dicho período el país desistió en realizar reclamos de soberanía en el plano multilateral, colocando la discusión siempre en el ámbito bilateral y bajo la lógica del paraguas de soberanía (Cisneros, en Rapoport, 2016).

En este escenario, la política de defensa argentina durante el gobierno de Carlos Menem dejó de lado el reclamo por la soberanía de los territorios del Atlántico Sur y utilizó a la política de defensa como herramienta para recuperar y fortalecer la relación bilateral con el RUGB. En consiguiente, el Libro Blanco de la Defensa de 1996 establece en el apartado II del capítulo VII “Los principales campos de acción” que, si bien se sostiene el reclamo constitucional imprescriptible sobre la soberanía argentina de los territorios, “la política de Defensa en esta área se basa en las medidas para fortalecer la confianza mutua, previstas por la «Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte»”⁶ (p. 51), firmada por Ar-

gentina y el RUGB en Madrid el 15 de febrero de 1990. En esta misma línea, durante la década se realizaron rondas de contactos militares entre oficiales de las Fuerzas Armadas y diplomáticos de ambas naciones con el “objetivo de lograr la progresiva normalización de las relaciones militares” (p. 51). En concreto, el lugar que tuvieron las Islas Malvinas en la política de defensa durante la administración Menem estuvo vinculado a la preocupación por utilizar al instrumento militar como una herramienta para fomentar la confianza y la cooperación con el RUGB y no como un instrumento para fortalecer la posición negociadora argentina en el reclamo por la soberanía de las islas.

Administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner (2003-2015)

Durante las administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner (2003-2015), el lugar de las Islas Malvinas en la política de defensa comenzó a tener un rol creciente. En esta línea, en este período se instauró a partir del decreto 1729/2007 el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional (CPDN)⁷, que

6 La Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte fue la primera reunión bilateral entre ambos países luego de la Guerra de Malvinas. Ésta tuvo como logro central el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

7 En palabras del decreto 1729/2007 que le da origen, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional “organiza y encuadra el proceso de definición estratégica, insumo de la primera etapa del Sistema de Planeamiento, Programación y Presupuestación (S3P), a partir del cual deberán programarse y presupuestarse las necesidades del instrumento militar”. Asimismo, dicho ciclo comienza con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN).

estableció los pasos concretos que debía recorrer el planeamiento estratégico de la política de defensa nacional argentina e implicó el comienzo del planeamiento por capacidades⁸, a diferencia del planeamiento por hipótesis de conflicto⁹ que había utilizado el país durante el siglo XX (Canto, Eissa, Gastaldi & Justibró, 2015).

Si bien el documento inicial del CPDN, la Directiva Política de Defensa Nacional (DPDN), permite establecer los lineamientos políticos generales que tendrá la política de defensa en su dimensión estratégica, durante el período 2003-2015 no se observa una marcada inclusión de las Islas Malvinas en lo referente al planeamiento y el despliegue. No obstante, tuvieron lugar contribuciones desde el punto de vista doctrinario y de atención política que implicaron una parcial inclusión del reclamo de soberanía en la política de defensa.

Con respecto a la cuestión doctrinaria, la sanción del decreto 727/2006 contribuyó a especificar el ámbito de acción del instrumento militar, limitándolo a actuar frente a agresiones de origen externo y entendiendo a éstas como “el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país, o en cualquier otra forma que sea compatible con la Carta de Naciones Unidas (Art 1, decreto 727/2006). En términos doctrinarios, el decreto es relevante en la medida que establece que “el Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria (...), supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” (Art 3, decreto 727/2006). Esto incluyó a la planificación y el adiestramiento, la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios y las actividades relativas a la producción de inteligencia e hipótesis de empleo. En otras palabras, el decreto estableció que la doctrina y el planeamiento debían dejar de lado cualquier potencial empleo contra actores no estatales y, en consecuencia, que el instrumento militar debía prepararse para repeler de forma disuasiva y/o efectiva únicamente agresiones de origen estatal. Ahora bien, esta precisión normativa con implicancias doctrinarias fue complementada con un aumento de la atención política, en el marco de la defensa nacional, a la disputa de soberanía con el RUGB. En la DPDN del 2009 hay 4 referencias a las Islas Malvinas; mientras que en

8 Como mencionan Canto, Eissa, Gastaldi & Justibró (2015), en el planeamiento por capacidades, “los planificadores de la defensa en lugar de señalar “quién”, han priorizado la identificación del “cómo”, es decir, reconocer modos genéricos de agresión y establecer las capacidades necesarias para enfrentar tales tipos de amenazas” (p.11).

9 El planeamiento por hipótesis de conflicto consiste en evaluar cuales son las amenazas militares externas del país e intentar balancear las capacidades propias con las de dicho actor amenazante. A diferencia del planeamiento por capacidades, se trata de identificar primero el “quién” para luego buscar balancear capacidades.

la del 2014 hay 8. En el documento del 2009, la mención a las islas destaca que la política de defensa suscribe al reclamo legítimo e imprescriptible sobre los territorios del Atlántico Sur y destaca a la zona como un enclave colonial británico, una disputa territorial no resuelta y como potencialmente rica en recursos pesqueros e hidrocarburíferos. Además, destaca la explotación unilateral británica de dichos recursos. Por su parte, la DPDN del 2014 incluye las preocupaciones y observaciones del anterior documento y se le agregan dos elementos importantes, el primero vinculado a la progresiva militarización de las Islas Malvinas por parte del RUGB y el segundo relativo a los intentos de regionalización del reclamo argentino con la intención de mejorar su posición negociadora vía el apoyo regional. En consecuencia, el documento establece que “la solidaridad de los países de la región con la República Argentina se manifiesta en la conversión de la “Cuestión Malvinas” en una auténtica causa regional”, en donde “los países del MERCOSUR y Estados asociados han asumido compromisos concretos para no facilitar las actividades de naves que tengan por fin apoyar de manera directa las actividades hidrocarburíferas que afectan los derechos de la República Argentina”, destacándose el impedimento del “ingreso a sus puertos de embarcaciones que enarboles la bandera ilegal de las Islas” (DPDN, 2014:6). En esta línea, el documento también destaca que “el llamado por resolver pacíficamente el conflicto mediante las negociaciones bilaterales es

respaldado por foros regionales y multilaterales” (DPDN, 2014: 9) y resalta la importancia de la Organización de Estados Americanos, la Unión de Naciones Suramericanas, el Mercado Común del Sur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

En concreto, los cambios en materia doctrinaria relativos a la atención a las amenazas externas de origen estatal, la atención política a la ocupación colonial británica de los territorios reclamados por la Argentina y el apoyo de los países de la región al reclamo argentino son indicadores de una progresiva y parcial atención de la política de defensa hacia las Islas Malvinas. En otras palabras, las buenas relaciones con los Estados de la región y la eliminación del planeamiento por hipótesis de conflicto, la preocupación política por la presencia del RUGB en territorio nacional y la precisión normativa vinculada a que el accionar del instrumento militar solo puede considerarse ante amenazas externas estatales nos indica que la política de defensa durante este período estuvo atravesada por la preocupación vinculada a la presencia ilegal del RUGB en las Islas Malvinas y territorios adyacentes. Sin embargo, como fue mencionado, durante esta etapa no se observa un direccionamiento concreto de la política de defensa hacia los territorios cuya soberanía es reclamada por Argentina, siendo la inclusión de estos territorios en la estrategia de defensa aún parcial e indirecta.

Administración Macri (2015-2019)

La administración Macri se caracterizó por un congelamiento general del reclamo de soberanía argentino sobre los territorios del Atlántico Sur, hecho que también se vio reflejado en la política de defensa. De forma similar a la administración Menem, se buscó privilegiar las buenas relaciones bilaterales con el RUGB por sobre el reclamo histórico de soberanía.

La principal acción de política exterior que reflejo la postura de argentina durante este período respecto del reclamo de soberanía fue el llamado “Acuerdo Foradori-Duncan” firmado el 13 de septiembre de 2016, cuya Declaración Conjunta destacaba los ámbitos de cooperación en los que la Argentina y el RUGB se comprometían a llevar adelante. En el apartado correspondiente al Atlántico Sur, la declaración establecieron que la fórmula de soberanía del párrafo 2 de la Declaración Conjunta firmada en 1989 bajo la administración Menem se aplicaba al comunicado de 2016 y, a su vez, “se acordó adoptar las medidas apropiadas para remover todos los obstáculos que limitan el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de las Islas Malvinas, incluyendo comercio, pesca, navegación e hidrocarburos” al mismo tiempo que “ambas Partes acordaron que serían establecidas conexiones aéreas adicionales entre las Islas Malvinas y terceros países. En este contexto acordaron el establecimiento de dos escalas adicionales mensuales en territorio continental argentino”

(Cancillería Argentina, 2016). Esta nueva posición argentina frente al reclamo de soberanía se caracterizó por la intención de no seguir con la estrategia de regionalización del reclamo de soberanía, no restringir el contacto de las Islas Malvinas con el continente¹⁰ y tratar el tema únicamente de forma bilateral con el RUGB. Además, dicha postura fue reforzada con la eliminación de leyes nacionales y resoluciones del Ministerio de Energía que tenían como objetivo poner trabas al desarrollo de las islas vía el entorpecimiento la exploración y explotación hidrocarbúfera en los territorios adyacentes a las islas¹¹.

En materia de defensa nacional, la administración Macri se caracterizó

10 De hecho, como fue establecido en la Declaración Conjunta de 2016, en noviembre de 2019 comenzaron los dos vuelos mensuales entre las Islas Malvinas y Córdoba. Esto da cuenta que las negociaciones

11 Se eliminó la Ley 24.922 del “Régimen Federal Pesquero”; la Ley 26.875 que constituye el “Área Marina Protegida” y la Ley 27.037 que establece el “Sistema Nacional de Aguas Marinas Protegidas”. Con respecto a las resoluciones de la Secretaría de Energía, se destacan aquellas que prohibían las operaciones en Argentina de aquellas empresas que en forma directa o indirecta sean titulares, accionistas, contratistas o beneficiarias de empresas que operen ilegalmente en la Plataforma Continental Argentina sin haber obtenido la autorización previa (ver Resolución de la Secretaría de Energía 407/2007, decretos 256/2010, 2063/2012 y Resoluciones de la Secretaría de Energía 128, 129, 130, 131 y 132 del 2012; Resolución 260/2013 y resoluciones 456, 457, 458, 459, 474 y 481 del 2013) (Barrios y Lavallén Ranea, 2016: 472-477).

por una merma en su atención al reclamo soberano de las islas del Atlántico Sur y un cambio en su doctrina que alejó la posibilidad del país de contribuir a la “Cuestión Malvinas” mediante la política de defensa. Los hitos más importantes de la política de defensa en este período fueron el Decreto 683/2018 y el 703/2018. El primero implicó una modificación del decreto 727/2006 e impactó en la doctrina castrense dándole un potencial rol a las Fuerzas Armadas en actividades relacionadas a la lucha contra amenazas no convencionales como el terrorismo y el narcotráfico. En concreto, la modificación en materia doctrinaria se efectuó en el artículo primero, a partir del cual el instrumento militar dejó de estar legalmente habilitado únicamente para disuadir de forma o efectiva “agresiones de origen externo perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s”, en donde se entendía “como 'agresión de origen externo' el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de nuestro país (...)” (Decreto 727/2006). De esta forma, a partir del artículo primero del Decreto 683/2018, el empleo del instrumento militar dejó de requerir que la agresión de origen externo sea perpetrada “por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s” (Decreto 727/2006), sino que éste pasaba a poder ser utilizado frente amenazas externas no estatales. En esta línea, otro cambio

relevante introducido por el Decreto 683/2018 fue la modificación del artículo tres que le prohibía al Sistema de Defensa Nacional “contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento (...) supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior” (Decreto 727/2006). En consecuencia, este cambio normativo estableció un marco menos prohibitivo¹² para el empleo del instrumento militar, siendo el aspecto principal a resaltar el hecho de que no quedaba claramente establecida la imposibilidad legal de diseñar el sistema de defensa en función de una amenaza externa no estatal y vinculada a la seguridad interior.

No solo los cambios doctrinarios alejaron a la política de defensa argentina del reclamo de soberanía sobre las Islas Malvinas al considerar a las amenazas no convencionales como actores a los cuales el sistema de defensa debía prestar atención, sino que también fue la poca relevancia que se le dio a la disputa de soberanía en la DPDN del 2018. El decreto 703/2018 fue el que estableció la nueva Directiva en julio de dicho año y solo mencionó en una oportunidades al reclamo por la soberanía de las Islas Malvinas, marcando la ilegitimidad de la posición del RUGB pero sin destacar ninguna

12 Para una lectura avanzada sobre los cambios doctrinarios y la lógica de la política de defensa argentina durante la administración Macri, ver (Anzelini 2017, 2019)

preocupación sobre su presencia en el Atlántico Sur en lo que hace a la explotación de recursos naturales y militarización de la zona. A diferencia de la DPDN de 2014, no hay mención a la estrategia de regionalización del reclamo que se caracterizó por la búsqueda de apoyo en los foros multilaterales. Por el contrario, se destaca que “la reciente mejora en la relación con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte contribuye al logro de este objetivo nacional irrenunciable”;

entendiendo que la profundización del vínculo “favorece un espacio de oportunidad para incrementar la cooperación bilateral y promueve el interés nacional de preservar y explotar los recursos naturales allí existentes” (DPDN, 2018). En otras palabras, se considera que la forma en que la política de defensa puede contribuir a la Cuestión Malvinas es a partir de no entorpecer la profundización del vínculo bilateral con el RUGB.

IV. LA CUESTIÓN MALVINAS Y LA POLÍTICA DE DEFENSA ARGENTINA EN LA ACTUALIDAD (2019-2022): LA RELEVANCIA ESTRATÉGICA

A partir de 2019 con el inicio de la administración Fernández, es posible observar una conducta distinta del país frente a la “Cuestión Malvinas”. A diferencia de la administración anterior, se buscó volver a instalar el reclamo argentino en la agenda pública a medida que se avanzaba en políticas públicas orientadas a intentar fortalecer la posición del país ante el reclamo. En este sentido, se avanzó en agosto del 2020 con la creación del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las islas Malvinas mediante la Ley 27.558 y, en términos operativos, se constituyó con la intención de que contribuya “a darle sustento a la posición argentina ante los foros multilaterales, en base a aspectos geográficos, ambientales, históricos, jurídicos y políticos” (Cancillería Argentina, 2021a). En ese mismo mes se aprobó por unanimidad

en ambas cámaras del Congreso Argentino la Ley 27.757 que estableció la nueva demarcación del límite exterior de la plataforma continental argentina de acuerdo con lo presentado ante la Comisión de Límites de la Plataforma Continental, incluyendo áreas sobre las cuales no se pronunció por su situación, como Antártida. Esta ley fue enviada para su aprobación por la administración Fernández y, tras su aprobación, Daniel Filmus, el entonces secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur de la Cancillería Argentina remarcó que “La ley (...) es el resultado concreto de una política de Estado que Argentina ha venido desarrollando ininterrumpidamente por más de dos décadas” (Cancillería Argentina, 2021b). Cabe destacar que la posición de Chile respecto a esta delineación ha sido de reserva en

lo referido a la representación de la pretensión territorial argentina en la Antártida (que es incluida en la Ley 27.757), sin perjuicio de la cooperación entre ambos países. Esta postura ha llevado a Chile a presentar su posición de manera diplomática ante la Argentina en el 2009 y a solicitar en 2016 que la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas no se pronuncie sobre la soberanía territorial de la Argentina en dicha zona en la medida que existen pretensiones territoriales contrapuestas. Dado que la cuestión de la soberanía en la Antártida¹³ está regulada por el Sistema del Tratado Antártico, las posturas diplomáticas del país vecino de la Argentina se remiten a documentos y notas firmadas¹⁴ también por la Argentina y el resto de los Estados que tienen pretensiones de soberanía en la Antártida (Australia, Francia, Nueva Zelanda, Noruega y

el Reino Unido), en donde se ratifica la vigencia y el congelamiento de los reclamos de soberanía de todos los Estados. Por último, otro factor más que indica el cambio de postura frente a la “Cuestión Malvinas” por parte de la administración Fernández a partir del 2019 fueron las sanciones impulsadas a empresas petroleras¹⁵ que exploraban ilegalmente hidrocarburos en la Plataforma Continental Argentina con licencias otorgadas por el RUGB (Argentina, 2021a).

Ahora bien, esta postura de la administración Fernández también se vio reflejada en un cambio en la orientación de la política de defensa en la medida que comenzó a estar guiada por una mayor preocupación por la Cuestión Malvinas y la consecuente presencia británica en el Atlántico Sur. Esto puede ser ilustrado en la relevancia estratégica de las Islas Malvinas y el Atlántico Sur para el planeamiento de la defensa, en los cambios en la doctrina de las Fuerzas Armadas y en las prioridades del despliegue del instrumento militar.

En consideración de la doctrina, una de las primeras acciones, en junio del 2020, de la administración Fernández en materia de política de defensa fue establecer el decreto 571/2020 que derogaba los decretos 683/2018 y

13 La postura de Chile ante la delimitación de la Plataforma Continental Argentina no solo incluye las reservas en lo que respecta al territorio Antártico sino que, también, la demarcación Argentina al sureste del punto F del Tratado de Paz y Amistad. A su vez, el Estado chileno adoptó dos decretos el 23 de agosto de 2021 representando una plataforma continental que se extiende al este del meridiano 67° 16' (sureste del punto F del Tratado de Paz y Amistad). Ambos países se han comprometido a solucionar mediante vía diplomática esta materia.

14 Si bien esta postura está expresada en el Tratado Antártico, también puede verse el espíritu de la posición de estos países en la Nota Verbal N° 247 de 2004 de las Misiones diplomáticas permanentes de estos Estados en Naciones Unidas.

15 *Chrysaor Holdings Limited* y *Harbour Energy Plc* con sede en el RUGB y *Navitas Petroleum LP* con sede en Israel.

703/2018 de la administración anterior y reestablecía los decretos 727/2006 y 1691/2006¹⁶. En el texto de la normativa que deroga los decretos correspondientes a la administración Macri y reintroducen los decretos del 727 y 1691 de 2006 se aportan justificaciones de índole doctrinaria. El argumento principal es que, como fue mencionado en el apartado anterior, la interpretación de “amenaza de origen externo” ya no como perpetrada únicamente por un actor estatal, sino potencialmente originada por actores no convencionales como grupos terroristas o redes de narcotráfico trajo cambios doctrinarios que alejaban al instrumento militar de lo que debía ser su misión principal. En esta línea, en el decreto 571/2020 se indica que el cambio doctrinario buscado por la administración anterior “alteró un criterio esencial de organización de las FFAA consistente en que su misión principal, cual es la de conjurar y repeler toda agresión externa perpetrada por Fuerzas Armadas de otros Estados, debía estructurar doctrinaria, orgánica y funcionalmente su funcionamiento” (Decreto 571/2020). En esta misma línea, se indica que al incluir en su campo de acción a amenazas de origen

externo que se encuentran por fuera de la lógica estatal, se “pone en severa e inexorable crisis la doctrina, la organización y el funcionamiento de una herramienta como el instrumento Militar que se encuentra funcionalmente preparada para asumir otras responsabilidades distintas de las típicamente policiales” (Decreto 571/2020).

En este marco, la reafirmación doctrinaria que indica que las Fuerzas Armadas deben encargarse únicamente de amenazas estatales de origen externo es una condición necesaria para poder utilizar a la política de defensa como herramienta que permita contribuir a fortalecer la posición argentina en la disputa de soberanía con el RUGB. Esencialmente, la presencia de un sistema de defensa cuya doctrina, organización, funcionamiento y equipamiento esté orientado a funciones de tipo policial vinculadas a la lucha contra amenazas no convencionales es contrario a un planeamiento direccionado a fortalecer la posición de un Estado frente a una disputa territorial con otro actor estatal. En tal sentido, las modificaciones introducidas por el decreto 571/2020 son importantes para poder incluir a la disputa territorial con otro Estado en el planeamiento de la política de defensa.

Ahora bien, la DPDN publicada en julio el 2021 difiere de las directivas pasadas en la medida que especifica la manera en la que la política de defensa

16 Este decreto es la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas y establece la misión principal y las subsidiarias del instrumento militar argentino junto con las condiciones de su empleo efectivo y la orientación de sus capacidades materiales y de su equipamiento.

debe contribuir al reclamo histórico sobre la soberanía de las islas del Atlántico Sur y sus territorios adyacentes. En este sentido, marca un quiebre absoluto con la DPDN de 2018 y retoma aspectos de las directivas de 2009 y 2014 y los profundiza, desarrollando el rol que la política de defensa debe tener frente a la presencia ilegal del RUGB en el Atlántico Sur.

Para comenzar, en la DPDN del 2021 realiza diez referencias a las Islas Malvinas, retomando las preocupaciones de las dos primeras directivas ligadas a la imprescriptibilidad del reclamo soberano argentino, la explotación ilegal de recursos naturales y la militarización de la región producto del accionar unilateral del RUGB. Asimismo, la nueva directiva destaca el apoyo regional a la Argentina en su reclamo de soberanía y la estrategia del país vinculada a ganar apoyo de la mayoría de las naciones en los ámbitos multilaterales. Sin embargo, a diferencia de los gobiernos anteriores, la administración Fernández incluyó en su DPDN la necesidad de diseñar la política de defensa en materia de adquisición de capacidades, organización y despliegue teniendo en consideración la presencia del RUGB en el Atlántico Sur. En concreto, el documento estratégico menciona que

“la persistente presencia militar, ilegítima e ilegal del REINO UNIDO

DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE en las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SÁNDWICH DEL SUR y los espacios marítimos e insulares correspondientes obliga a tomar los recaudos de planificación de capacidades, despliegue y organización acordos por parte de nuestro sistema de Defensa” (DPDN, 2021: 19).

Esta preocupación por el despliegue, la organización y la planificación de la defensa en función de la presencia del RUGB se ve reforzada al plantear al Atlántico Sur y, en consecuencia, a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y sus espacios marítimos insulares correspondientes como parte “de un mismo sistema geoestratégico” (p. 20) con la Patagonia Argentina y el sector antártico nacional. En concreto, en el punto cuatro de la directiva referido al despliegue, se pondera a la “presencia de una potencia extrarregional que ocupa ilegal e ilegítimamente las ISLAS MALVINAS, GEORGIAS DEL SUR, SÁNDWICH DEL SUR y los espacios marítimos e insulares correspondientes” (p. 26) como uno de los criterios ordenadores a la hora de planificar y diseñar el despliegue del instrumento militar dentro del territorio nacional. Esta orientación de la política de defensa vinculada a una mayor preocupación por contribuir a fortalecer la posición de la Argentina en la disputa de soberanía también puede ser ilustrada en

las palabras del entonces ministro de Defensa Agustín Rossi el 1º de mayo de 2021 durante la ceremonia del 39º aniversario del bautismo de fuego de la Fuerza Aérea Argentina (FAA), en donde destacó que la presencia del RUGB en las Islas Malvinas “es un posicionamiento geopolítico por parte de Gran Bretaña y eso es un hecho que (...) debemos tener en cuenta al momento de desarrollar nuestra política de defensa” (Argentina, 2021b).

En consideración de esta preocupación vinculada a la presencia británica es que puede interpretarse la creación en febrero de 2021 del Comando Conjunto Marítimo mediante la resolución 244/2021 del Ministerio de Defensa. Dentro de los argumentos que justifican dicha creación y que están mencionadas en la resolución se destaca que “la Ley N° 23.554 establece que la Defensa Nacional abarca los espacios continentales, Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur y demás espacios insulares, marítimos y aéreos de la República Argentina, así como el Sector Antártico Argentino” (p. 1) y que, además, “el Atlántico Sur constituyen un área de valor estratégico en virtud de sus reservas de recursos naturales, por ser una vía de comercio internacional y constituir una puerta natural de los intereses nacionales hacia el Continente Antártico” (p. 3). En tal sentido, la constitución del Comando Conjunto Marítimo integrado principalmente por medios

proporcionados por la Armada República Argentina (ARA) se enmarca en un escenario en donde la política de defensa le brinda mayor atención al Atlántico Sur y, en consiguiente, a la presencia ilegal del RUGB en las Islas Malvinas. En definitiva, la misión principal del nuevo comando tiene como objetivo conducir “las operaciones de vigilancia y control en los espacios marítimos y fluviales en forma permanente a fin de contribuir a la preservación de los intereses vitales de la Nación Argentina” (p. 6), en donde la mención a los “intereses vitales” incluye necesariamente a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Nacional argentina; la cual establece que la recuperación de los territorios usurpados por el RUGB en el Atlántico Sur es un “objetivo irrenunciable del pueblo argentino”.

En concreto, (i) los cambios doctrinarios que centran la atención de la defensa argentina en amenazas externas de origen estatal, (ii) la mayor atención al Atlántico Sur y a la ocupación ilegal británica y (iii) la consideración del sistema geoestratégico Patagonia, sector antártico argentino e islas del Atlántico Sur como uno de los criterios ordenadores del despliegue del instrumento militar junto con la creación del Comando Conjunto Marítimo; ilustran que la “Cuestión Malvinas” ha sido un factor que incidió en el diseño de la defensa nacional argentina a partir del 2019.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El reclamo de la Argentina por la soberanía de las islas del Atlántico Sur es una cuestión que se ha mantenido como una de las principales preocupaciones del país en materia de política exterior desde el final de la Guerra de Malvinas en 1982 hasta la actualidad. No obstante, el lugar de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa nacional hasta el presente no ha sido trabajado por la literatura argentina sobre defensa nacional. El presente artículo se propuso indagar sobre la forma en la que el reclamo argentino de soberanía por las Islas Malvinas es incluido en la política de defensa de este país.

El argumento del trabajo sostuvo que es posible observar, a partir del inicio de la administración Fernández en 2019, un cambio en el planeamiento y el diseño de la política de defensa argentina en lo que respecta a la consideración del reclamo argentino por la soberanía de las Islas Malvinas. En esta línea, se realizó un estado del arte en donde se rastrearon los artículos que indagan sobre la relación entre defensa nacional y política exterior y se incluyó a los estudios que profundizan sobre las cuestiones estratégicas de la defensa nacional. De esta forma, se sostuvo que a partir de los conceptos e indicadores que dichos artículos mencionan se puede evaluar la forma en la que la “Cuestión Malvinas” fue

incluida en el planeamiento y en el diseño de la política de defensa. En concreto, el presente trabajo centró su atención en los aspectos doctrinarios de las Fuerzas Armadas, las cuestiones referidas al despliegue del instrumento militar y a la atención y/o ponderación que tuvieron las Islas Malvinas y la consecuente ocupación ilegal del RUGB en los documentos estratégicos de Argentina.

Con respecto a la parte empírica de la investigación, se procuró indagar de forma general el rol principal que cada gobierno argentino desde la Guerra de Malvinas le dio a su instrumento militar y, de forma particular, la manera en la que la preocupación por el reclamo de soberanía de las islas estuvo presente en su política de defensa. Los hallazgos sugieren que desde 1982 hasta el presente hubo una progresiva inclusión de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa. No obstante, los avances en esa dirección no estuvieron exentos de retrocesos parciales. Por ejemplo, la administración Alfonsín continuó con el programa Cóndor II y estableció que la Ley 23.554 de defensa nacional debía incluir a los territorios del Atlántico Sur cuya soberanía es disputada con el RUGB. Sin embargo, el gobierno posterior decidió congelar el reclamo de soberanía y utilizando a las Fuerzas Armadas únicamente para consolidar

la confianza y la cooperación con el RUGB. De la misma forma puede ser visto lo sucedido en el siglo XXI, en donde si bien las administraciones Kirchner y Fernández de Kirchner incluyeron parcialmente al reclamo de soberanía en su política de defensa vía cambios doctrinarios y mayor atención en los documentos estratégicos; la administración Macri realizó modificaciones doctrinarias que alejó la atención de la política de defensa del RUGB y destacó los desafíos vinculados a las amenazas no convencionales como el terrorismo y el narcotráfico, entre otras cosas como la menor atención al reclamo de soberanía en los documentos estratégicos.

Si bien es cierto que la incorporación de la “Cuestión Malvinas” a la política de defensa argentina estuvo atravesada por impulsos parciales y retrocesos, a partir del 2019 puede identificarse un avance decidido a la inclusión del reclamo de soberanía en la política de defensa. Como fue evidenciado a lo largo del apartado cuatro, el progreso puede verse tanto desde el punto de vista doctrinario como de las preocupaciones ilustradas en los documentos estratégicos y el despliegue militar. En primer lugar, se volvió a considerar en la doctrina que el adiestramiento, la organización y el equipamiento del instrumento militar debe realizarse en función de agresiones estatales externas y no en consideración de amenazas no estatales que suponen una preparación distinta del

instrumento militar. En segundo lugar, se ponderó fuertemente a la presencia del RUGB en el Atlántico Sur como una preocupación que debe incidir en el planeamiento y diseño de la defensa nacional. En tercer lugar, se destacó que el despliegue debe realizarse tomando como uno de sus criterios a los territorios usurpados por el RUGB. Es en esta línea en la que puede interpretarse la constitución del Comando Conjunto Marítimo y su misión de defender los intereses vitales de la Argentina en el Atlántico Sur.

Por último, es necesario destacar que estos avances de la administración Fernández se dieron tomando como punto de partida a contribuciones en materia de defensa nacional realizadas por administraciones pasadas. Por ejemplo, los cambios doctrinarios no hubiesen sido posibles sin los avances normativos de la Ley 23.554 de defensa nacional del gobierno de Alfonsín y las especificaciones mencionadas en el decreto 727/2006 de la administración Kirchner. Asimismo, la creación del Comando Conjunto Marítimo adquiere sentido a partir de claridad de los lineamientos estratégicos establecidos en la DPDN del 2021, cuya inclusión en el CPDN fue posible a partir del decreto 1729/2007 vigente desde la administración Fernández de Kirchner.

El avance en la inclusión de la “Cuestión Malvinas” en la política de defensa argentina desde el final de la Guerra de Malvinas hasta el presente

fue ilustrado empíricamente a lo largo del artículo. No obstante, persisten interrogantes que podrán guiar futuras investigaciones vinculadas a este tema, ¿de qué forma se fue modificando la adquisición de capacidades militares con la gradual inclusión de las Islas Malvinas en la política de defensa? ¿La inclusión de la “Cuestión Malvinas”

operó en la cooperación para la defensa de Argentina con las grandes potencias? La consideración de estas preguntas y su posterior indagación empírica pueden ser insumos para seguir profundizando este tema hasta el momento poco trabajado por la literatura argentina sobre defensa nacional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Altieri, Mariana. (2020). El sistema de defensa argentino. “Acerca de la importancia del Atlántico Sur y Malvinas como enclave geopolítico”, en Magnani, Ezequiel y Barreto Maximiliano (eds.), *Puntos axiales del sistema de defensa argentino. Los desafíos de pensar la defensa a partir del interés nacional*. Editora de la Universidad Nacional de Rosario: Rosario, pp. 65-86.
- Altieri, Mariana. (2021). “Disputas territoriales prolongadas y su irresolubilidad”. *Estudios Internacionales*, vol.53, n° 198, pp. 33-61. doi:10.5354/0719-3769.2021.58479
- Anzelini, Luciano & Poczynok, Iván. (2014). “El Planeamiento Estratégico Militar en la Argentina (2003-2013): Reflexiones en torno al gobierno político de la defensa”. *Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, vol. 3, pp.143-167.
- Anzelini, Luciano, Poczynok, Iván. & Zaccarías, María Elina. (2017). “Política de defensa y militar en Argentina desde el retorno a la democracia (1983-2015)”. *Serie Documentos de Trabajo*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, vol. 4, pp.1-68.
- Anzelini, Luciano. (2017). ¿Fundamentos técnicos o tamicos ideológicos? Reflexiones sobre la misión principal de las Fuerzas Armadas argentinas. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*. 4, pp.103-125.
- Anzelini, Luciano. (2019). “Between discourse and effective action: the contradictions of Macri’s defense policy”. *Revista Científica General José María Córdova*, vol. 17, n° 25, pp. 69-90. DOI: <http://dx.doi.org/10.21830/19006586.386>
- Argentina. Cancillería Argentina. (2016). Comunicado Conjunto. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/comunicado-conjunto-9>
- Argentina. Argentina.gob. (2021a). Martínez y Filmus anuncian proceso de sanciones a empresas petroleras que exploran ilegalmente hidrocarburos en la Plataforma Continental Argentina. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/martinez-y-filmus-anuncian-proceso-de-sanciones-empresas-petroleras-que-exploran>

- Argentina. Argentina.gob. (2021b). Rossi: “Hoy Malvinas es un territorio usurpado por una potencia militar que tiene más soldados británicos que isleños y que permanentemente ofende a la Argentina”. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/rossi-hoy-malvinas-es-un-territorio-usurpado-por-una-potencia-militar-que-tiene-mas>
- Argentina. Cancillería Argentina. (2020a). El Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las islas Malvinas avanza en el diseño de políticas de Estado. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://cancilleria.gob.ar/es/el-consejo-nacional-de-asuntos-relativos-las-islas-malvinas-avanza-en-el-diseno-de-politicas-de-argentina>
- Argentina. Cancillería Argentina. (2020b). Por unanimidad, Diputados aprobó dos leyes claves para Malvinas. Recuperado el 21 de febrero de 2022 de <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/por-unanimidad-diputados-aprobo-dos-leyes-claves-para-malvinas>
- Arteaga Martín y Fojón Lagoa. (2007). El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España. Madrid, Instituto universitario “General Gutiérrez Mellado” de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa.
- Battaglino, Jorge. (1999). “Algunas precisiones sobre el origen de la teoría de las relaciones civiles-militares”. *Revista PostData*, vol. 5, pp. 43-59.
- Battaglino, Jorge. (2010). “La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable”, en Roberto Gargarella; María Victoria Murillo; Mario Pecheny (eds.), *Discutir Alfonsín. Siglo XXI: Buenos Aires*, pp. 161-184.
- Battaglino, Jorge. (2012). “The coexistence of Peace and conflict in South America: toward a new conceptualization of types of peace”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, n° 2, pp. 131-151.
- Battaglino, Jorge. (2019). “Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina”. *Latin American Perspectives X*, pp. 1-15.
- Busso, Anabella y Barreto, Maximiliano Luis. (2020). “Política exterior y de defensa en Argentina. De los gobiernos kirchneristas a Mauricio Macri (2003-2019)”. URIVO. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, vol. 27, pp. 74-93.
- Canto, María Belén, Eissa, Sergio. y Gastaldi, Sol. (2015). “Postura estratégica y planeamiento para la defensa en la Republica Argentina. Un aporte para el debate”. *Serie documentos de trabajo, Escuela de Defensa Nacional*, vol. 31, pp. 4-17.
- Decreto 727/2006
- Decreto 1691/2006
- Decreto 1729/2007
- Decreto 256/2010
- Decreto 2063/2012
- Decreto 683/2018
- Decreto 703/2018
- Decreto 571/2020
- Derghougassian, Khatchik. (2012). “Evolución de la política de defensa”. Khatchik Derghougassian (ed.), *La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la seguridad*

- regional. Capital Intelectual: Buenos Aires.
- Diamint, Rut. (2008). "La historia sin fin: el control civil de los militares en Argentina", *Revista Nueva Sociedad*, vol. 213, pp. 95-11.
- Di Chiaro, Paola. (2019). "Argentina y las Operaciones de Paz: las Fuerzas Armadas como instrumento de la política exterior", *Revista Relações Internacionais e Comércio Exterior da Estácio*, vol.1, n° 1, pp. 93-106.
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2009
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2014
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2018
- Directiva Política de Defensa Nacional, 2021
- Eissa, Sergio. (2013). "Política exterior y política de defensa en Argentina: dos caras de la misma moneda", *Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 3, pp. 171-191.
- Eissa, Sergio. (2017). "Defensa Nacional: consideraciones para un enfoque analítico", *Relaciones Internacionales*, vol. 53, pp. 246-265. doi.org/10.24215/23142766e021
- Eissa, Sergio. (2018). "La relación entre la política de defensa y su dimensión internacional. El caso argentino (2011-2015)", *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 5, n° 2, pp. 137-164
- Escudé, Carlos (1995), *El realismo de los estados débiles: La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Fontana, Andrés (1984), *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia*, Buenos Aires: CEDES.
- Gastaldi, Sol. (2017). "El CDS como plataforma de la diplomacia de defensa Argentina (2008-2015)", *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, vol. 4, n°2, pp. 175-197.
- Kacowicz, Arie M (1998), *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*, Albany: State of New York Press.
- Lafferriere, Guillermo Horacio. y Soprano, Germán Flavio. (2016). "Participación militar argentina en misiones de paz. Desafíos para la política de Defensa e influencia en la organización y funcionamiento de las Fuerzas Armadas (1990-2013)", *Revista de Relaciones Internacionales*, vol. 50, pp. 273-297.
- Ley 23.554/1988, Congreso de la Nación Argentina
- Libro Blanco de la Defensa Argentina, 1996
- López, Ernesto. (2001). "Latin America: Objective and subjective control revisited", en David Pion-Berlin (ed.), *Civil-Military Relations in Latin America: New Analytical Perspectives*. Estados Unidos de América: The University of North Carolina Press.
- Magnani, Ezequiel. (2019). "Los Estados Periféricos frente a sus intereses geopolíticos: el caso de la Argentina con el Atlántico Sur", *Revista POSTData*, vol. 24, n° 1, pp. 139-176.
- Magnani, Ezequiel. (2021) "La Dimensión Estratégica de la Política de Defensa: apuntes para su conceptualización

- desde el caso argentino, *Revista SAAP*, vol. 15, n°1, pp.103-129.
- Rapoport, Mario y Claudio Spiguel (2005), *Política Exterior Argentina: Poder y conflictos internos (1880-2003)*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rapoport, Mario (2016), *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*, Buenos Aires, Octubre.
- Resolución Ministerio de Energía 128/2012
- Resolución Ministerio de Energía 129/2012
- Resolución Ministerio de Energía 130/2012
- Resolución Ministerio de Energía 131/2012
- Resolución Ministerio de Energía 132/2012
- Resolución Ministerio de Energía 260/2013
- Resolución Ministerio de Energía 456/2013
- Resolución Ministerio de Energía 457/2013
- Resolución Ministerio de Energía 459/2013
- Resolución Ministerio de Energía 474/2013
- Resolución Ministerio de Energía 481/2013
- Resolución Ministerio de Defensa 244/2021
- Russell, Roberto. (1992a). “Lo nuevo del nuevo orden mundial”, Trabajo presentado en el Seminario ‘La política exterior argentina en la post Guerra Fría’, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Russell, Roberto (1992b), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto (1993c), *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Saín, Marcelo. (2003), “Nuevos horizontes, nuevos problemas. Las Fuerzas Armadas argentinas frente a las ‘Nuevas Amenazas’ (1990–2001)”, en Ernesto López y Marcelo Saín (eds.), *Nuevas Amenazas. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y Brasil*. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, pp.173-220.
- Saín, Marcelo (2010), *Los votos y las botas. Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones-civiles militares en la democracia argentina*. Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Pardo, Rodrigo. (1990). “La teoría de la interdependencia: ¿una alternativa al realismo?”, *Estudios Internacionales*, vol. 91, pp.339-382.
- Tokatlián, Juan Gabriel y Caravajal, Leonardo. (1995). “Autonomía y política exterior en América Latina: un debate abierto, un futuro incierto”, *Revista CIDOB D’Afers Internacionals*, vol. 28, pp. 7-31.
- Vitelli, Marina. (2021). “Política exterior y política de defensa argentina en tres momentos: logros del pasado y desafíos del presente”, *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, vol. 1, n° 2, pp. 138-145.

Ética de publicación y declaración sobre negligencia

Revista Estudios Internacionales se dedica a la publicación de artículos bajo los más altos estándares de calidad y ética. Mantenemos estos estándares de comportamiento ético en todas las etapas de publicación y con todos los miembros de nuestra revista, entre ellos: el autor, el equipo editorial de la revista, el evaluador y la editorial. El plagio o cualquier otro comportamiento no ético está estrictamente prohibido.

RESPONSABILIDADES DEL EQUIPO EDITORIAL

- **Selección de publicación:** El equipo editorial de la revista Estudios Internacionales es responsable de la selección de artículos que será publicada en la revista. El equipo editorial debe cumplir con las normas éticas de la revista y con todas las directrices legales, incluyendo, pero no limitado, a las que no permiten la difamación, infracción de derechos de autor y plagio. El equipo editorial tiene la libertad para discutir las decisiones relacionadas con la selección de artículos con la junta editorial, el comité académico o un evaluador.
- **Cláusula de no discriminación:** El equipo editorial revisará manuscritos y tomará decisiones sobre los artículos, independientemente de la raza, género, orientación sexual, creencias religiosas, origen étnico, nacionalidad o ideología política de los autores.
- **Acuerdo de confidencialidad:** El equipo editorial y cualquier miembro del equipo de redacción tienen prohibido revelar información sobre el manuscrito enviado a personas distintas del autor correspondiente, revisores, revisores potenciales, otros consejeros editoriales o editorial.
- **Transparencia e intereses:** El equipo editorial tiene prohibido el uso de material no publicado en su propia investigación,

a menos que él/ella haya obtenido el consentimiento expreso por escrito del autor. El equipo editorial debe abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

RESPONSABILIDADES DE LOS EVALUADORES/ REVISORES

- **Confidencialidad:** Cualquier manuscrito enviado para su revisión debe ser considerado un documento confidencial. Este manuscrito no debe ser discutido o presentado a terceras partes o individuos.
- **Puntualidad:** Debido a la sensibilidad al tiempo de revisar los artículos, los evaluadores deben informar al editor y rechazar la revisión de un artículo en el caso de que él/ella sabe que no será capaz de revisar el material de una manera oportuna, o si él/ella no tiene conocimiento suficiente sobre el tema del artículo.
- **Requisitos para objetividad:** críticas se deben hacer de una manera neutral y las opiniones deben articular sus críticas sobre la base de argumentos razonables.
- **Entrada en la evaluación editorial:** Las evaluaciones proporcionan información crítica para el editor y para el proceso de toma de decisiones. Los revisores también pueden ayudar a los editores mediante la comunicación con los autores y ofrecer sugerencias para mejorar el artículo a través de la comunicación editorial.
- **El reconocimiento de fuentes:** Los evaluadores deben tener en cuenta el material publicado pertinente que no es citado por el autor y si existe alguna semejanza considerable entre los artículos publicados y el manuscrito bajo consideración.

- **Transparencia e intereses:** la información privada o ideas recogidas a través de la revisión por pares deben permanecer en privado y no ser utilizada en beneficio del evaluador. Los evaluadores deben abstenerse de manuscritos que representan un conflicto de intereses como resultado de cualquier conexión posible, ya sea competitiva o mutual, con las instituciones, empresas, autores, etc.

RESPONSABILIDADES DEL AUTOR

- **Principios de la investigación:** Los autores son responsables de presentar la investigación original, una descripción veraz de los trabajos necesarios para un artículo, y una discusión objetiva de la importancia de los resultados. Datos fundamentales se deben explicar con franqueza en el artículo. El informe escrito debe incluir suficientes detalles y referencias para que otros puedan repetir la investigación. Declaraciones deliberadamente falsas o incorrectas constituyen actividades no éticas y no serán toleradas.
- **Publicación redundante, numerosa o simultánea:** En términos generales, un autor no debe tratar de publicar materiales idénticos delineando básicamente la investigación en más de una revista u otro tipo de publicación primaria. La presentación de la misma materia en varias revistas y/o la publicación de la misma obra en diversas revistas comprenden un comportamiento de publicación poco ético y no será tolerado.
- **Autenticidad y plagio:** Los autores deben garantizar que se presentarán obras totalmente originales, y que el texto o materiales que los autores han utilizado hace referencia a ella correctamente. El plagio en cualquier forma es un comportamiento poco ético editorial y no será tolerado.
- **La autoría del artículo:** La autoría pertenece a aquellos

individuos que aportaron de manera considerable a la formación, el diseño, la ejecución, o la comprensión del artículo. Todos los individuos que contribuyeron de forma considerable en el artículo deben ser mencionados como coautores. Otras personas que contribuyeron a otras partes sustantivas de la investigación deben ser reconocidos o figurar como contribuyentes. El autor principal tiene la responsabilidad de incluir a todos los coautores y colaboradores en el papel y garantizar que todos los coautores han revisado y aprobado la versión final del documento y consentido en su presentación para su publicación.

- **El reconocimiento de fuentes:** se requiere el reconocimiento adecuado de la obra de otros autores en el artículo. Los autores deben incluir las publicaciones de quienes influyeron en la formación de la sustancia de su trabajo. La investigación en privado, tales como la conversación, comunicación, o el diálogo con terceros, está prohibida, salvo en caso de permiso explícito por escrito de esos individuos. La información recopilada a través de métodos confidenciales, tales como revisiones del manuscrito o solicitudes de subvención está prohibida, salvo en el caso del permiso explícito y por escrito del autor que proporciona dichos servicios.
- **Transparencia e intereses:** Todos los autores deben revelar en su manuscrito final cualquier conflicto financiero o de otro tipo de interés que podría interferir con los resultados e interpretaciones en sus investigaciones. Toda la financiación para el proyecto debe ser divulgada.
- **Errores fundamentales en investigación publicada:** Cuando un autor se da cuenta de una falta o inexactitud fundamental en su propia investigación publicada, se requiere que el autor notifique inmediatamente al director de la revista o editorial y ayude a recuperar o corregir su artículo.

MÉTODO DE MANEJO DE CONDUCTA NO ÉTICA

El reconocimiento de una conducta no ética:

- Cuando se identifican malas conductas y acciones poco éticas deben ser reportadas al director y editor.
- La mala conducta y las acciones poco éticas incluyen, pero no se limitan, a los ejemplos descritos anteriormente, tales como el plagio o falsificación de la investigación.
- El informante de conducta no ética debe ofrecer información y pruebas suficientes para iniciar una investigación. Todas las denuncias deben ser seriamente consideradas y tratadas de manera similar, hasta que se logra un resultado o acuerdo correspondiente.

Investigación:

- El editor es responsable de elegir la forma adecuada de la investigación y podrá solicitar el asesoramiento del comité editorial, la comisión académica, o el evaluador al hacer esta elección.
- Las pruebas deben reunirse de manera que eviten inflamar la situación y la proliferación de acusaciones.

Castigo (por orden de gravedad):

- Notificar al autor o evaluador de un malentendido o mala aplicación de las normas éticas de la revista en su artículo.
- Escritura de una carta o declaración dirigida al autor que expresa el comportamiento poco ético y emitir

una advertencia.

- La publicación de una observación formal con los detalles de la conducta inapropiada.
- La publicación de un comentario editorial que detalla el comportamiento inapropiado.
- La retirada y eliminación formal de los trabajos en cuestión de la revista, junto con notificar al supervisor del autor o grupo de evaluadores, y la audiencia de la publicación.
- Hacer cumplir un embargo formal sobre las presentaciones de la autor/a por un período determinado de tiempo.

Normas de ética y prácticas

La revista Estudios Internacionales está comprometida con la comunidad académica y publica solamente trabajos que cumplan con los más altos estándares de calidad. Es por esta razón que se espera que todas las personas que participan en la publicación de la misma sigan las normas de ética y conducta que a continuación se mencionan.

DE LOS EDITORES:

1. Son responsables por todo lo que se publique en la revista.
2. Deben mantener confidencialidad sobre los documentos que reciban.
3. Deben evaluar los documentos de manera objetiva.
4. Deben detectar y corregir los errores de los documentos que reciban.
5. Deben recordar en todo momento a los árbitros que su labor es imparcial.
6. Deben hacer todo lo posible por que la publicación cumpla con los más altos estándares de calidad.

DE LOS AUTORES:

1. Deben de enviar documentos originales y que tengan alta relevancia académica.
2. Los trabajos que envíen deben contener todas las citas respectivas. No se tolerará el plagio.
3. Deben notificar a los editores de cualquier error que encuentren en sus trabajos.
4. Deben notificar a los editores si es que han recibido ayuda de algún benefactor para la realización de sus trabajos.
5. Son responsables de todo el contenido de sus documentos.

DE LOS EVALUADORES:

1. Deben mantener confidencialidad sobre su trabajo.
2. Deben evaluar de manera objetiva los documentos que se les envíen, estrictamente por su contenido.
3. Deben notificar a los editores sobre cualquier problema que encuentren en los documentos que se les envíen.



REVISTA DEL INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

ISSN 0716-0240



9 770716 024003

00189

