

Maestría
en Integración y Cooperación
Internacional UNR



Revista
Integración y Cooperación
Internacional

Nº 35

JULIO-DICIEMBRE

2022

Publicación Semestral

revista-mici.unr.edu.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORAS

Mter. Marta G. Cabeza. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.
Mter. Vanesa I. Castello. Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

EQUIPO EDITORIAL

Lic. Diego Larrondo - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.
Abog. Alicia Pía Morbiducci Ponce - Universidad de Chile; Santiago; Chile
Mter. Camila Abbondanzieri - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina.

CONSEJO ASESOR

Dra. María Victoria Álvarez - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.
Dr. Giovanni Cardona Montoya - Institución Universitaria CEIPA, Medellín; Colombia.
Mgtr. Juan Facundo Carcedo - Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Tandil, Argentina.
Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe; Argentina.
Dr. Rafael Domínguez Martín - Universidad de Cantabria, Cantabria; España.
Dr. Roberto Goulart Menezes - Universidade de Brasília, Brasília; Brasil.
Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Vancouver; Canadá.
Dr. Carlos Juárez Centeno - Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba; Argentina.
Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.
Dra. Patrícia Nasser de Carvalho - Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
Mgtr. Alejandro Mendoza Gantes, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá; Panamá.
Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Brasil.
Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile; Chile.

COLABORADORAS EDITORIALES

María Bejer de Ustaran - Universidad Nacional de Rosario
Sol Rublesky - Universidad Nacional de Rosario
Aldana Turraca - Universidad Nacional de Rosario

La Revista Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a las relaciones internacionales en general y a la integración y cooperación internacional en particular, desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.



Los contenidos de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (*by-sa*), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.

Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.



**CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE
REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) - CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES
INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR)**

Maipú 1065 – 3° piso – oficina 301

2000 ROSARIO (SANTA FE)

REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: +54 341 4201231

Correo electrónico: mici@unr.edu.ar / mici.cerir@gmail.com

Sitio: revista-mici.unr.edu.ar

EDITORIAL

En nuestra anterior Editorial cerrábamos el 2021 indicando, cómo, en el lapso de los dos últimos años, la crisis sanitaria producto de la pandemia por COVID-19 había puesto de manifiesto algunas debilidades en la capacidad de respuesta individual y/o unilateral de los Estados y gobiernos, así como el funcionamiento de las instituciones públicas. De tal manera que, el mundo post pandemia, exigiría más cooperación e integración regional, así como más multilateralismo en pos de la recuperación.

Sin embargo, antes de finalizar el segundo mes del 2022, el mundo fue sorprendido por la guerra en Ucrania, la cual está dejando expuesto no solo el uso de métodos de resolución de conflictos que la comunidad de Estados prometió no volver a utilizar con la firma de la Carta de Naciones Unidas en 1945, sino que estos hechos representan graves violaciones al derecho internacional y a derechos humanos fundamentales.

Entre las dimensiones que emergen en torno al conflicto bélico que tiene hoy en vilo al mundo, y que figuran en la agenda internacional, se encuentran la propiedad y el acceso a recursos naturales y energéticos, los movimientos de personas que se producen como consecuencia de cualquier tipo de guerra armada y la cooperación internacional en sus más variadas expresiones. Los **Artículos** que acercamos en este número de la Revista en Integración y Cooperación Internacional se proponen como un aporte para comprensión de este tipo de problemáticas. Con ese enfoque, aparece como primera propuesta un artículo de Federico De Singlau que recoge los resultados alcanzados a través del proyecto de investigación “Los recursos naturales estratégicos y su vinculación con la seguridad interna e internacional. El caso del litio”, de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Católica de Salta. El trabajo analiza los vínculos existentes entre los recursos naturales caracterizados como estratégicos y la seguridad de los Estados en el contexto global actual, centrando el análisis en el litio. La demanda de este recurso ha crecido exponencialmente en años recientes y cuya industria tiene entre sus protagonistas a la República Argentina, y particularmente a las provincias de Jujuy, Salta y Catamarca. Este análisis es un aporte imprescindible para el debate en torno a un tema tan actual como controversial.

El siguiente artículo, titulado “Alemania y la crisis de refugiados. La identidad nacional alemana reflejada en el liderazgo de Angela Merkel” nos sitúa en otro fenómeno crítico como lo es la situación de los refugiados en la Unión Europea. Su autora, Camila Bourbotte nos propone analizar la política alemana vinculada a esta situación, atravesada por el particular liderazgo de Angela Merkel. La canciller alemana desarrolló una política más acogedora respecto a aquellas personas necesitadas de refugio y también colaboró con la construcción de una identidad nacional alemana basada en la “diferenciación con su pasado”, dando lugar a una nueva faceta de la política exterior centrada en valores.

Luego, siempre en la misma sección, aparecen dos contribuciones que analizan la cooperación jurídica entre diferentes países. El primero de ellos, “Cooperación Internacional Estadounidense al Sector Justicia en El Salvador 2019–2021” a cargo de Lisandro Pérez-Hernández, explora las áreas de apoyo de la cooperación internacional de los Estados Unidos de América en el fortalecimiento del sector judicial en El Salvador. El autor ha aplicado una metodología cualitativa a partir de entrevistas dirigidas a siete instituciones gubernamentales, así como una revisión documental que le permitió el análisis de la perspectiva de distintos actores involucrados. El segundo estudio “Cooperación jurídica internacional para la tramitación de exhortos. El caso de la

Provincia de Mendoza en Argentina y Chile”, elaborado por Pía Morbiducci describe el caso de cooperación jurídica internacional entre la provincia argentina de Mendoza y la República de Chile, dando a conocer sus avances más recientes y su impacto en los tiempos de la justicia. El análisis se enfoca en los exhortos activos emanados de los tribunales de la provincia de Mendoza y muestra cómo la cooperación subnacional entre los dos países vecinos se ha fortalecido con la creación de oficinas especializadas en cooperación jurídica.

En la sección **Comentarios**, presentamos a Natalia Razovich con “¿Puede la guerra ruso-ucraniana fragmentar al Internet Global?”, en donde la autora pone en discusión, a partir del mencionado conflicto bélico, la profundización de las tendencias previas que acechan los fundamentos del orden internacional liberal, entre las que se encuentra la gobernanza global de Internet.

Por último, incluimos en este número dos **reseñas** de libros de reciente edición sobre temáticas vinculadas con la disciplina de las Relaciones Internacionales: “Terrorismo y Relaciones Internacionales” de Carlos Echeverría Jesús, realizada por Maitena Springli, y “Atlas de Micro Naciones” de Graciano Graziani, esta vez a cargo de Martín Beristain. Estamos convencidos que el formato permite llegar con la producción intelectual y académica a más personas que luego pueden optar por la lectura completa de los libros reseñados.

Para finalizar esta presentación es indispensable recordar el esfuerzo y la dedicación que hay detrás de toda publicación académica. Esta Revista no es la excepción y por esto nos permitimos mencionar que el Equipo Editorial nuevamente se ha fortalecido con la incorporación de la Mg. Camila Abbondanzieri y de la Abogada Pía Morbiducci. Muchas horas y mucho esfuerzo intelectual y profesional de todos los editores han sido destinados a la preparación del número que aquí se presenta, lo que se valora y agradece.

Mter. Marta Cabeza - Mter. Vanesa Castello

INDICE

ARTÍCULOS

Seguridad y recursos naturales estratégicos: el caso del litio
Federico Alejandro de Singlau 7-25

Alemania y la crisis de refugiados, 2015-2018. La identidad nacional alemana reflejada en el liderazgo de Angela Merkel
Camila Bourbotte 26-38

Cooperación Internacional estadounidense al Sector Justicia en El Salvador 2019–2021
Lisandro Pérez-Hernández 39-64

Cooperación jurídica internacional para la tramitación de exhortos. El caso de la Provincia de Mendoza en Argentina y Chile
Pía Morbiducci 65-79

COMENTARIOS

¿Puede la guerra ruso-ucraniana fragmentar al Internet Global?
Natalia Razovich 80-88

RESEÑAS

Terrorismo y Relaciones Internacionales. Por Carlos Echeverría Jesús
Maitena Sol Springli 89-91

Atlas de Micro Naciones. Por Graciano Graziani
Martín Beristain 92-93

Listado de Referees 94

SEGURIDAD Y RECURSOS NATURALES ESTRATÉGICOS: EL CASO DEL LITIO

Federico Alejandro de Singlau*

Resumen

Este artículo tiene por finalidad la difusión de los resultados alcanzados a través del proyecto de investigación titulado “Los recursos naturales estratégicos y su vinculación con la seguridad interna e internacional. El caso del litio”, financiado por el Consejo de Investigaciones de la Universidad Católica de Salta y llevado adelante en el marco del Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas de la facultad de Ciencias Jurídicas de dicha casa de altos estudios. El trabajo se prolongó en su desarrollo durante doce meses (marzo de 2021-febrero de 2022), y buscó alcanzar el objetivo general de “analizar los vínculos existentes entre los recursos naturales caracterizados como estratégicos y la seguridad de los Estados en el contexto global actual, centrandolo en el análisis en el litio”. La investigación se enfocó en el estudio de caso del mineral de litio, un recurso cuya demanda ha crecido exponencialmente en años recientes y cuya industria tiene entre sus actuales protagonistas a las zonas que conforman el llamado Triángulo del Litio, que incluye a las provincias argentinas de Jujuy, Salta y Catamarca.

Palabras clave: Recursos naturales estratégicos – Seguridad interna e internacional – Conflictividad - Litio

SECURITY AND STRATEGIC NATURAL RESOURCES: THE CASE OF THE LITHIUM

Abstract

The purpose of this article is to disseminate the results achieved through the research project entitled “Natural resources and their link with internal and international security. The case of lithium”, financed by the Research Council of the Catholic University of Salta and carried out within the framework of the Institute of International Relations and Political Sciences of the Faculty of Legal Sciences of said house of higher studies. The work lasted in its development for twelve months (March 2021-February 2022), and sought to achieve the general objective of "analyzing the existing links between natural resources characterized as strategic and the security of the States in the current global context, focusing the analysis on lithium”. The research focused on the case study of lithium mineral, a resource whose demand has grown exponentially in recent years and whose industry has among its current protagonists the areas that make up the so-called Lithium Triangle, which includes the Argentine provinces of Jujuy, Salta and Catamarca.

* Licenciado en Relaciones Internacionales (Ucasal), Doctorando en Relaciones Internacionales (UCC). Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta. Correo electrónico: fdesinglau@ucasal.edu.ar. ORCID: 0000-0001-7607-4602



Keywords: strategic natural resources - internal and international security - conflict - lithium

TRABAJO RECIBIDO: 31/05/2022 - TRABAJO ACEPTADO: 08/08/2022



Introducción

Uno de los problemas más apremiantes que enfrenta hoy la Humanidad es la escasez de ciertos recursos naturales ante una demanda que parece crecer desmesuradamente. Esta situación genera que la consideración de los recursos naturales como factor a tener en cuenta desde el punto de vista de la seguridad haya crecido en los últimos años, fenómeno denominado por algunos analistas, como Michael Klare (2003, p. 24) y Gian Carlo Delgado Ramos (2010; p. 16; 2012, p. 16), como “securitización de los recursos naturales”.

Tras el final de la Guerra Fría como consecuencia de la disolución de la URSS en 1991, la desaparición de la bipolaridad como factor ordenador abrió un período de profundos cambios, identificados con la conformación de un nuevo orden mundial. En este contexto, distintos analistas buscaron dilucidar con qué tipo de conflictos estaría ligado este orden en gestación. Algunos de ellos (destaca el mencionado profesor Klare, pero se puede nombrar también a los investigadores Steven A. LeBlanc y Jean-Francois Gagné) empezaron a considerar la idea de que el rasgo definitorio del nuevo orden, y que resultaría determinante para las nuevas dinámicas de la seguridad interna e internacional, eran las disputas por los recursos naturales estratégicos.

Los autores que se enfocaron en esta cuestión¹ destacan que en los últimos años el mundo asistió a una revalorización de la geopolítica y una renovación de la conciencia territorial por la constatación que, a pesar de la creciente importancia de factores definitorios del poder estatal como el avance científico-tecnológico, el territorio no ha perdido relevancia en tanto soporte de recursos estratégicos.

Teniendo en cuenta este contexto, el trabajo de investigación “Los recursos naturales estratégicos y su vinculación con la seguridad interna e internacional. El caso del litio”, buscó alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar a los recursos naturales estratégicos.
- Describir las cualidades del litio que permiten identificar a este mineral como un recurso natural estratégico, analizando su situación actual a nivel global a través de variables como distribución de reservas, oferta, demanda, evolución de precios.
- Analizar las concepciones sobre seguridad interna e internacional vigentes en el contexto actual y sus principales características.
- Identificar la relación que existe entre los recursos naturales estratégicos y la seguridad de los Estados e internacional en el contexto global actual.
- Analizar las incidencias de los recursos naturales estratégicos en la conflictividad internacional.

Desde el punto de vista de la Teoría de las Relaciones Internacionales, el trabajo se enmarcó en el paradigma realista, elegido por su idoneidad para abordar el problema de investigación por tratarse de una cosmovisión que busca explicar las relaciones de poder entre los Estados y la conflictividad que las mismas entrañan por naturaleza. Esta mirada, que adopta un enfoque estatocéntrico, resultó pertinente teniendo en cuenta que en las cuestiones relativas al abastecimiento, posesión o acceso a las fuentes de aprovisionamiento de recursos naturales estratégicos parece primar actualmente entre los

¹ En este sentido, una de las publicaciones más influyentes en los últimos tiempos fue el libro de Robert D. Kaplan *La venganza de la geografía: cómo los mapas condicionan el destino de las naciones* (2012).

Estados que caracterizaríamos como potencias una visión realista en la que entran en juego cuestiones como la búsqueda de poder y seguridad, y la defensa del interés nacional como motivación última de su actuación en el plano internacional.

Se tuvieron como complemento los aportes del neorrealismo, que implicó una adaptación y renovación de las bases y postulados del realismo clásico. Dentro de esta corriente se destaca la figura de Kenneth Waltz, considerado su principal exponente, quien introdujo en el análisis del sistema internacional la noción de estructura, postulando que el comportamiento de las unidades dentro de él se explica no tanto por sus características propias, sino más bien por los constreñimientos o imposiciones que surgen de la estructura. En la concepción de Waltz (1992), el sistema internacional se trata de un dominio anárquico, horizontal, descentralizado, homogéneo, no dirigido y mutuamente adaptable, en el que cada unidad (Estados) busca seguir el curso que más se ajuste a sus intereses.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo fue una investigación descriptiva-correlacional. Se utilizó un enfoque cuanti-cualitativo, recurriéndose a las técnicas de observación y análisis documental y estadístico. Para la recopilación de información se llevó a cabo una investigación bibliográfica mediante la cual se localizaron libros, informes, ensayos y artículos académicos para su posterior análisis. Se buscó, mediante la aplicación de estos métodos y técnicas, establecer relaciones entre la escasez de ciertos recursos naturales, aquellos que son considerados estratégicos en la actualidad, y la seguridad interna e internacional.

1. Características que dotan a un recurso natural del carácter de “estratégico”

Del relevamiento bibliográfico realizado, se desprende que la aquí analizada es una temática que ha sido abordada por numerosos autores en las últimas dos décadas, lo que hace que existan diferentes criterios para clasificar a un recurso natural como “estratégico”.

En su artículo “Recursos Naturales Estratégicos” (2017), la investigadora Sara García Tasich destaca que el control de los recursos naturales siempre fue un objetivo de la estrategia de los Estados en virtud de su importancia económica, política, social y/o cultural. Las perspectivas actuales respecto a estos recursos los colocan, a su vez, en el centro de la escena de las preocupaciones de los Estados.

García Tasich sostiene que, en el contexto de la primera posguerra mundial, se empezó a considerar como estratégicos a aquellos “bienes absolutamente básicos para el desarrollo y la independencia nacional” (2017, p. 3). Agrega la autora que un recurso sólo puede considerarse estratégico en función de la percepción que exista sobre su situación actual frente a su proyección a futuro.

En el ámbito latinoamericano, el Dr. Gian Carlos Delgado Ramos (UNAM), abordó también el nexo entre recursos estratégicos y seguridad, al sostener que los recursos son estratégicos porque las reservas existentes, su localización, cantidad y/o calidad, están cambiando en función de cuestiones como los patrones de consumo y contaminación, y los efectos del cambio climático. Además, deben ser clave en el funcionamiento del sistema capitalista de producción y/o para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial. A esto se suman una serie de características, como la escasez absoluta o relativa (por reservas limitadas, o por las relaciones de poder

establecidas que pueden limitar el acceso, la gestión y el usufructo de los recursos en ciertos contextos), la existencia o no de materiales que puedan fungir como sustitutos (según la factibilidad y viabilidad técnica de ser reemplazados por otro recurso o por avances científicos-tecnológicos) (2010a).

El autor chileno Juan Olivares Torres, a su vez, sostiene que, desde la perspectiva regional, no debe dejarse de lado que la mayoría de los países sudamericanos tienen un patrón de desarrollo productivo y especialización comercial basado “en un predominio de exportaciones primarias o industriales de uso intensivo de recursos naturales” (2014, p. 155). Salvo en aquellos períodos en los que se aplicó el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones en diversos países, las economías sudamericanas dependieron consistentemente en la explotación de sus recursos naturales para impulsar el desarrollo, que se produciría según esta concepción por los lazos entre el sector del recurso natural y los otros sectores económicos.

Siguiendo con el trabajo de Olivares Torres, la asignación a las fuerzas armadas de un rol en la protección de los recursos naturales “presupone que esta misión no se aplica a todos los bienes renovables y no renovables que posee un país, sino a aquellos que tienen el carácter de estratégicos, aun cuando esta nomenclatura entraña sus propios desafíos” (p. 161). Para definirlos, recurre a los aportes de los investigadores argentinos Gabriel De Paula y Cristian Lorenzo (2009), el primero licenciado en Relaciones Internacionales y el segundo doctor en la misma disciplina, quienes definieron a estos recursos en función de los dos componentes del término: natural y estratégico. En cuanto al primero, se refiere a los “bienes físicos procedentes de la naturaleza, susceptibles de ser utilizados por el hombre para satisfacer sus necesidades”. En relación con el componente estratégico, este se refiere “al carácter vital de los recursos para el mantenimiento del sistema productivo de un país que funciona en base a esos recursos, y que sin estos pelagra su supervivencia” (p. 64).

Otro autor chileno, el Dr. en Estudios Americanos Cristian Leyton Salas, sostiene en un artículo publicado en un número de la revista Escenarios Actuales² dedicado a los recursos naturales estratégicos, que estos se caracterizan por ser recursos no renovables que constituyen

un componente esencial para el desarrollo de algún tipo de tecnología, para el avance de alguna actividad productiva o porque su uso o acceso permite a una entidad cualquiera ejercer grados de influencia indeterminados sobre el sistema mundial o ciertos espacios territoriales (2011, p. 6).

También desde una perspectiva sudamericana escribe el historiador argentino Bruno Fornillo (2014b), quien propuso una definición de recurso natural estratégico aplicable al contexto del subcontinente. Para ser susceptible de clasificarse con el carácter de estratégico, un recurso debe reunir las siguientes condiciones:

- a) ser clave en el funcionamiento del modo de producción capitalista; y/o b) ser clave para el mantenimiento de la hegemonía regional y mundial; y/o c) ser clave para el despliegue de una economía verde o de posdesarrollo; y a las siguientes condiciones relativas a su disponibilidad, de por sí necesarias: a) ser escaso -o relativamente escaso;
- b) ser insustituible -o difícilmente sustituible-; c) estar desigualmente distribuido (p. 114).

² Esta publicación es responsabilidad del Centro de Estudios e Investigaciones Militares (CESIM), en el marco institucional del Ejército de Chile.

Por último, el Dr. Roberto Bloch, abogado argentino que se especializó en el estudio de estas cuestiones, sostiene, por su parte, que un recurso natural estratégico es aquel elemento útil para el hombre que brinda la naturaleza y que un Estado considera esencial para su seguridad (s/f, p. 1).

En general, en cuanto a las características comunes y a partir de las fuentes consultadas, el trabajo de investigación permitió establecer que existe una serie de condiciones que dotan a los recursos naturales de un carácter estratégico:

- cierto grado de escasez (que puede fluctuar desde una escasez relativa, como se verifica en el caso del agua dulce, a serias perspectivas de agotamiento, como en el caso de los hidrocarburos);
- baja o nula posibilidad de reemplazo;
- desigual distribución en el planeta, con alto grado de concentración en pocas regiones;
- indispensabilidad, ya sea porque inciden directamente en el bienestar y calidad de vida de las poblaciones o porque son cruciales para el desarrollo económico de los países;
- creciente tensión entre la oferta y la demanda, generada por la incidencia de fenómenos como el crecimiento poblacional, el calentamiento global, la degradación ambiental, la sobreexplotación, la intensificación del uso por la difusión de nuevas tecnologías.

2. El litio como recurso natural estratégico

El litio es un mineral metalífero alcalino que, en su forma pura, se trata de un metal blando y de color blanco plata, que se oxida rápidamente al contacto con el oxígeno, con el agua y con otras sustancias químicas. Su densidad, que es la mitad de la del agua, lo convierte en el metal y elemento sólido más ligero. En la naturaleza nunca se encuentra como elemento libre o no combinado. La principal característica del litio tiene que ver con su alta conductividad del calor y de la electricidad.

El informe “Litio en la Argentina. Oportunidades y desafíos para el Desarrollo de la cadena de valor” (2019), producido por Balza y Snyder y publicado por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina, cita a Flexer *et. al.* para resaltar que “el litio ocupa la posición 25 en el ranking de elementos más abundantes de la Tierra”, y que “se encuentra en más de 150 minerales, entre los que se incluyen arcillas, sales continentales, aguas geotermales y agua de mar” (p. 11). Sin embargo, la tecnología de la que disponemos en la actualidad es un limitante, ya que en base a ella se pueden explotar comercialmente sólo determinados depósitos, que presentan una concentración adecuada del mineral. Esto se debe a que, si bien existen cerca de 145 especies minerales que tienen al litio como su componente principal (Bravo, 2019), sólo unos pocos presentan valor económico.

En la actualidad, el litio se utiliza en actividades industriales como la producción de cerámicas, vidrios, caucho sintético y lubricantes. También es empleado en la industria del aluminio y en la elaboración de diferentes medicamentos (Balza y Snyder, 2019). Ya en los años '90, la demanda de este metal empezó a estar dominada, sin embargo, por el

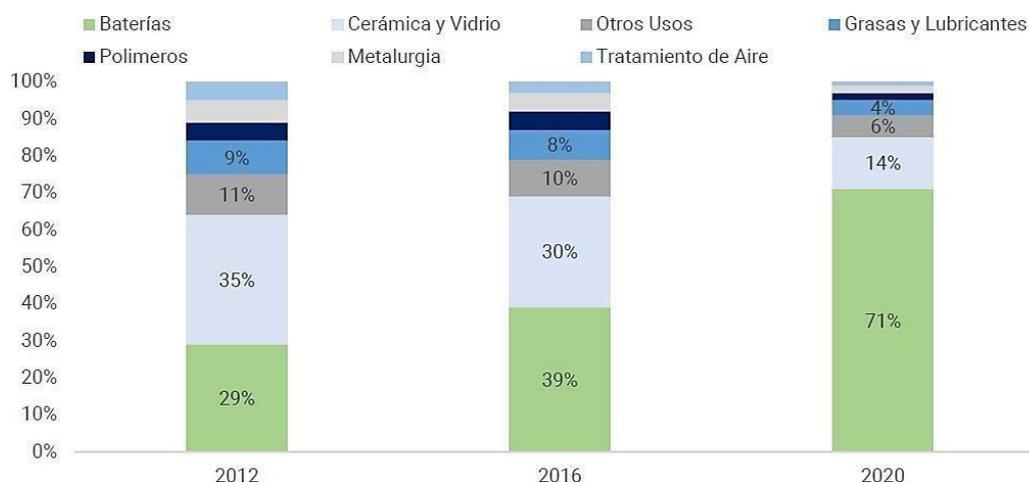
uso como insumo clave para la fabricación de baterías de ion-litio. De esta manera, en esa década los fabricantes de productos electrónicos de consumo masivo se transformaron en los principales usuarios del litio. En la actualidad, sin embargo, las principales fuentes de demanda del metal se relacionan con la fabricación de baterías para vehículos eléctricos de todo tipo y con el incipiente uso que está teniendo en el almacenamiento de energías renovables (Balza y Snyder, 2019).

Se estima que los dos últimos usos mencionados son los que harán que la demanda de litio experimente un crecimiento sostenido en las próximas décadas (Martin *et. al.*, 2017). En este sentido, por ejemplo, un estudio reciente llevado a cabo por la Universidad KU Leuven de Bélgica para la Asociación Europea de Productores de Metales (Eurometaux) estima que, para que el continente europeo pueda dejar de lado a los combustibles fósiles para el año 2050 y alcanzar el objetivo de neutralidad de carbono en un contexto de transición energética, se requerirá multiplicar la obtención de litio por 35 (de Aragón, 2022).

En el mismo sentido, un informe elaborado por Jones, Acuña y Rodríguez (2021) para la CEPAL estableció que la demanda de productos de litio se elevó hasta las 312.000 toneladas de carbonato de litio equivalente (LCE) para el 2019, con una tasa de crecimiento anual compuesta (TCAC) del 13,6% desde el año 2015. En el mismo informe se estima que la demanda seguirá expandiéndose en los próximos años, con una proyección de crecimiento de 1,3 millones de toneladas que representarán una TCAC del 18,5% entre 2019 y 2030, incremento explicado por el crecimiento esperado de ventas de vehículos eléctricos.

El litio cobra relevancia estratégica, entonces, como el componente clave de las baterías de litio, ante los intentos de la Humanidad de consolidar un nuevo paradigma energético que busca dejar atrás la era de los hidrocarburos. Si se observan los usos del litio por tipo de producción (Gráfico 1), es notorio el crecimiento que ha tenido en los últimos años el rubro de las baterías, consolidándose en el primer lugar:

Gráfico 1: Usos del litio por tipo de producción

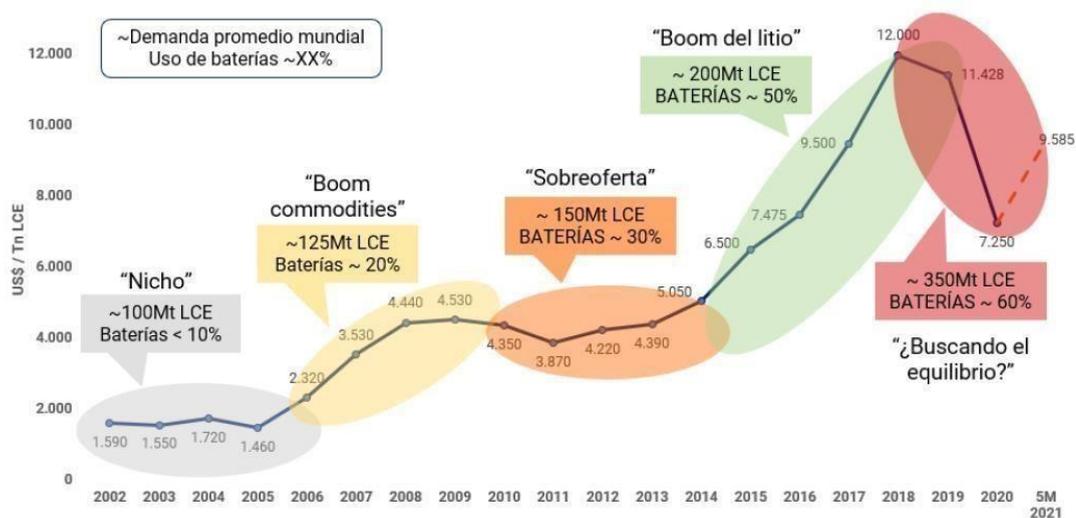


Fuente: Secretaría de Minería de la República Argentina (SMRA), 2021 (p. 14).

En consonancia con lo anterior, desde el año 2011 se observa, a raíz de su mayor utilización en baterías para vehículos y dispositivos electrónicos, un aumento constante del precio mundial del carbonato de litio. Como puede apreciarse en el Gráfico 2, el mercado del litio atravesó, desde inicios de este siglo, diferentes instancias en función de las cuales se experimentaron importantes variaciones en el precio del producto: desde una etapa en la que se podía considerar un mercado de nicho en el cual las baterías de ion-litio representaban un 10% de la demanda, pasando luego por el fenómeno del “boom de las commodities” entre 2006 y 2009 con un precio que llegó a los u\$s 4.500 por tonelada, provocando una expansión de la producción que provocaría un periodo de sobreoferta, con precios que cayeron hasta los u\$s 3.870 para luego estabilizarse en torno a los u\$s 4.200. Desde el año 2015 inició un ciclo de fuerte incremento de los precios, como también puede observarse en el gráfico, que llevó el precio de la tonelada de carbonato de litio a un tope de u\$s 12.000 (SMRA, p. 21).

En el contexto actual se prevé que las tensiones entre la escasa oferta del material y su creciente demanda aseguren, para los países productores como la Argentina, un precio internacional atractivo que puede representar una importante fuente de divisas (SMRA, 2021).

Gráfico 2: Evolución del precio anual del carbonato de litio, en dólares por tonelada LCE



Fuente: SMRA, 2021 (p. 22).

Al momento de finalizar la investigación, en los primeros meses del año 2022, se verificaba un fuerte aumento del precio “en medio de un debate global sobre la importancia del litio en la transición energética y de acciones de gobiernos y empresas para hacerse de su control”³, situación que motiva la utilización de ideas como la de una “guerra del litio” por parte de diferentes medios masivos de comunicación, refiriéndose

³ Carbajal, B. “El precio internacional del litio se dispara más de 400% en un año”. Periódico La Jornada, 8 de febrero de 2022. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/02/08/economia/el-precio-internacional-del-litio-se-dispara-mas-de-400-en-un-ano/> (22/02/2022)

de este modo a la competencia entre empresas mineras extranjeras que puján por hacerse con concesiones para la explotación del mineral⁴.

El valor de la tonelada experimentó un incremento de más de 400% entre febrero de 2021 y febrero de 2022, alcanzando una cifra cercana a los US\$ 60.000. Este aumento, según los analistas, se explica por el aumento de la demanda para la producción de baterías para vehículos eléctricos, ante una producción que no logra crecer a un ritmo adecuado para satisfacerla.

En este contexto, adquiere importancia el “Triángulo del Litio”, cuyos vértices geográficos se encuentran en los salares de Uyuni (Estado Plurinacional de Bolivia), Atacama (República de Chile) y del Hombre Muerto (República Argentina). Esta zona altiplánica, que adquirió en los últimos tiempos gran importancia geoestratégica, contiene cerca del 54% de las reservas mundiales de litio (Dickson, 2017)⁵ y engloba algunos de los depósitos más importantes. Los salares que contiene presentan tales niveles de concentración de litio que su explotación es sumamente rentable en relación con otros depósitos (Balza y Snyder, 2019).

Mapa 1: Triángulo del Litio



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en base a datos del USGS. En: <https://www.iadb.org/es/mejorando/vidas/litio-una-oportunidad-para-el-desarrollo-de-la-region> (14/10/2021)

⁴ Un ejemplo en este sentido puede ser el artículo periodístico publicado el 14 de febrero de 2021 por Martín Dinatale en el sitio web de noticias cronista.com, titulado “El Gobierno prepara un proyecto para intervenir en la guerra del litio”. Recuperado de: <https://www.cronista.com/economia-politica/el-gobierno-interviene-en-la-guerra-del-litio-del-norte-argentino/#:~:text=El%20ministro%20de%20Producci%C3%B3n%20Mat%C3%ADas,autopartes%20y%20fomentar%20la%20investigaci%C3%B3n> (23/12/2021)

⁵ Sin embargo, según datos del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS) de 2018, la región concentra un 67% de las reservas probadas de litio, y cerca del 50% de la oferta global de este mineral (Balza y Snyder, 2019).

3. Concepciones actuales sobre seguridad interna e internacional

Para abordar los cambios que se produjeron en el concepto de seguridad en el contexto de la post Guerra Fría, se consideraron principalmente los aportes de los autores españoles Gabriel Orozco y Gracia Abad Quintanal.

En cuanto al aporte de Gabriel Orozco, en su artículo “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales” (2006), publicado en la *Revista CIDOB d'afers internacionals*, exploró las nuevas significaciones de la seguridad, exponiendo los modelos teóricos que influyen en el diseño de las políticas y que pretenden afrontar los problemas y desafíos de la seguridad en la globalización, en un contexto marcado por la desaparición de la confrontación Este-Oeste, la mayor influencia de nuevos actores internacionales y la relativización de la soberanía de los Estados.

Abad Quintanal, por su parte, en su artículo “El concepto de seguridad: su transformación” (2015), considera que “el cambio que vive el sistema internacional (...) lleva aparejada una transformación del concepto de seguridad en todos sus aspectos, objeto referente, valores a proteger, naturaleza de los desafíos a la seguridad incluidos” (41). A su vez, este cambio supuso una considerable ampliación del mismo, teniendo en cuenta que cuestiones que anteriormente no formaban parte de la agenda de seguridad se fueron integrando en ella, siguiendo un proceso de securitización. Esta situación, en consonancia con los planteos de Michael Klare, puede constatarse en los asuntos referidos a los recursos naturales estratégicos.

Al estudiarse a la seguridad desde la Teoría de las Relaciones Internacionales deben tenerse en cuenta, además de la cuestión del objeto referente, los valores a proteger y la naturaleza de los desafíos a la seguridad, que determinan el modelo de seguridad adoptado, el cual se puede basar en una visión restringida o en una concepción que considere nuevas amenazas o problemas.

Respecto a los valores a proteger, la citada autora resalta que estos difieren notablemente de los propios de la Guerra Fría, con una tendencia hacia una diversificación desde los aspectos clásicos (integridad territorial, soberanía, autonomía) hacia nuevos valores como la seguridad física, el bienestar, los derechos humanos y el mantenimiento de la biosfera.

Por último, y con relación a la naturaleza de los desafíos a ser abordados desde la agenda de seguridad, hoy suele hacerse una distinción entre amenazas (es decir, posibles acciones orientadas a infligir un daño intencionado) y riesgos (posibles situaciones que podrían darse por un conjunto de circunstancias y que conllevarían un daño en caso de producirse)⁶. Esto permite hacer, a su vez, una diferenciación entre desafíos tradicionales y no tradicionales, y entre aquellos que representan amenazas militares y no militares.

Abad Quintanal resalta, respecto a las amenazas no tradicionales, que muchas de ellas eran tratadas anteriormente, o en el marco de otros modelos, como asuntos de seguridad interior (cita, por ejemplo, el caso de la delincuencia organizada). Sin embargo, en el contexto actual se verifica la desaparición de una delimitación nítida.

⁶ Esta distinción suele atribuirse a Ulrich Beck, quien en su obra *La sociedad del riesgo mundial* (2007) considera que existen ciertas contingencias que el ambiente puede generar sobre los individuos, las sociedades y los Estados. Estos riesgos no representan un desafío inmediato para la seguridad estatal, pero en caso de configurarse se transformarían en amenazas (Battaleme, 2013).

Los trabajos señalados en los párrafos precedentes dan cuenta de la tendencia actual hacia la aparición de diferentes ramificaciones del concepto de seguridad, complejizándose cada vez más los estudios por la proliferación de temáticas a abordar, cada una de las cuales puede implicar un concepto diferente. En este sentido, diferentes abordajes pueden considerar, además de los ya mencionados, conceptos como: seguridad militar, seguridad política, seguridad societal, seguridad económica, seguridad medioambiental, seguridad energética, seguridad alimentaria, entre muchos otros.

En el caso específico de la investigación, la revisión bibliográfica permitió inferir que los asuntos referidos a los recursos estratégicos se rigen actualmente por posturas que consideran diferentes concepciones sobre la seguridad, y abarcan en general los conceptos de seguridad energética, seguridad ambiental y seguridad económica.

En cuanto a seguridad energética, este es un término que cubre muchas de las inquietudes que unen en la actualidad a cuestiones tales como la energía, el crecimiento económico y el poder político, y está conformado por elementos tradicionales (referidos a las fuentes de suministro, los centros de demanda, la geopolítica y las estructuras de los mercados), y nuevos elementos (como la interconexión de la economía mundial, los sistemas de infraestructura energética, el cambio climático, la innovación tecnológica y la creciente demanda de energía de actores en ascenso, como China y la India).

Una definición que fue ampliamente utilizada es la que proviene del Instituto de Relaciones Internacionales Clingendael, de los Países Bajos, según el cual la seguridad energética es la minimización del riesgo de crisis energéticas por medios políticos, entendiendo las crisis como alteraciones constantes del equilibrio oferta-demanda que producen desabastecimiento y/o interrupciones del suministro⁷.

Si bien el origen del concepto de seguridad energética estuvo directamente relacionado con los hidrocarburos, y principalmente con el petróleo, todas las cuestiones referidas en el párrafo anterior pueden aplicarse a un análisis de la situación del litio, a partir de la percepción de que se trata de uno de los materiales clave para el sector energético en el siglo actual.

Respecto a la seguridad ambiental, en su tesis de maestría en Relaciones y Negocios Internacionales titulada *La seguridad ambiental: ¿una herramienta útil o un concepto obsoleto? El caso del Acuífero Guaraní* (2011), Sian Herbert sostiene que, desde una perspectiva constructivista y con una concepción limitada de seguridad, existe un punto de convergencia entre los numerosos conceptos de seguridad ambientales existentes: el hecho de considerar que el objeto referente es el medio ambiente y el mantenimiento de la calidad de vida de los que de él dependen (p. 25). Esta perspectiva es la que se adapta mejor al tema de esta investigación, al considerar la variable de la calidad de vida, en la cual los recursos naturales tienen un impacto directo. Cabe destacar que existe una postura más radical que considera que el objeto de la seguridad ambiental es sólo el medio ambiente (p. 26).

Desde la perspectiva de Michael Klare (2003), el concepto de seguridad económica es el más adecuado para abarcar las cuestiones relativas a los recursos

⁷ Clingendael International Energy Program (CIEP) (2004). Study on Energy Supply Security and Geopolitics. Final Report. Citado por Dirmoser, D. (2007). "Seguridad energética. Las nuevas escaseces, el resurgimiento del nacionalismo de recursos y el futuro de los enfoques multilaterales" (Traducción de Alejandra C. Obermeier). Proyecto Kompass 2020, Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung, p. 6. <http://library.fes.de/pdf-files/iez/05662.pdf> (15/09/2022).

estratégicos, porque implica la protección del abastecimiento de los recursos en tanto activos materiales, y la seguridad de los flujos internacionales de las materias esenciales para la economía (27). Todo esto aporta a lo que el citado autor llama “visión economicista de la seguridad nacional”, que tiene que ver con la constatación de que muchos Estados priorizan, desde el final de la Guerra Fría, la prosperidad económica y el bienestar como metas nacionales.

Securitización de los recursos naturales estratégicos

Se verifica en la actualidad, según lo referido en la sección anterior, una tendencia hacia el ensanchamiento del contenido de la seguridad con la incorporación de amenazas económicas, políticas, sociales, medioambientales, entre otras. Una consecuencia de este pensamiento es una creciente securitización o geopolitización de los recursos naturales.

El antes citado autor Gian Carlo Delgado Ramos (2010a) avanzó en describir el proceso por el cual se da la geopolitización o securitización de los recursos, es decir, el otorgamiento a estos de un rol estratégico o crítico desde una visión del poder del Estado y de las clases que lo detentan, noción que lleva a considerarlos en algunos casos como una cuestión de seguridad nacional.

En vinculación con lo discutido en torno a las concepciones actuales sobre la seguridad, Delgado Ramos habla de la preeminencia de una “doctrina de seguridad ambiental”, que implica el aseguramiento o protección de zonas ricas en recursos en busca de consolidar su acceso, uso y usufructo. En virtud de esta doctrina, a partir de la década de 1990, existe una tendencia en los Estados Unidos a vincular el discurso de la degradación ambiental con la geopolitización de los recursos, señalando el autor mexicano que, desde su edición de 1991, la *Estrategia de Seguridad Nacional* del país norteamericano ha incluido la variable ambiental entre las cuestiones de seguridad nacional. En la visión de Delgado Ramos, la securitización es contraria a la perspectiva de la ecología política, en el contexto de la cual se analizan los recursos en tanto factor de conflictos distributivos (como, por ejemplo, disputas locales originadas por degradación o por el acceso).

Es de suponer que, en una época en la que la explotación de recursos naturales considerados estratégicos (sobre todo aquellos ligados a la provisión de energía) está generando tensiones y rispideces por los motivos señalados, los Estados empiecen a darle preponderancia a cuestiones relacionadas con ellos en sus agendas de seguridad, como sostiene Michael Klare.

Al respecto, Bruno Fornillo (2014b) recuerda que la caracterización de los recursos como estratégicos proviene de una tradición diplomático-militar emergida con fuerza luego de la Primera Guerra Mundial, que dio origen al vínculo recursos-seguridad nacional.

En cuanto al contexto actual, Fornillo (2014a) observa que la combinación de la emergencia de las economías del Asia-Pacífico (principalmente China y la India), una crisis del capital, los serios peligros climático-ecológicos y el declive del patrón energético fósil configuran una situación propicia para que se den una creciente competencia, financiarización y privatización de los recursos naturales estratégicos.

Para el caso específico de la República Argentina, el antes citado Dr. Roberto Bloch (s/f) sostiene que se viene configurando en torno a los recursos estratégicos marcado por una combinación de una serie de factores:

la escasez, la contaminación, la sobreexplotación, el avance de la desertización, el crecimiento demográfico, el impacto del cambio climático, la industrialización y el urbanismo en países extensos, la intensificación del consumo, el uso de estos recursos en nuevos ámbitos, como la industria farmacéutica, la industria alimenticia, los nuevos materiales y los nuevos armamentos, equipos e insumos para la defensa (p. 1).

Este escenario marca situaciones de cooperación, pero también de competencia y conflicto, con una presión creciente hacia los Estados que poseen abundancia de recursos estratégicos.

4. Recursos naturales estratégicos y conflictividad internacional

Conviene dejar en claro que no debe hacerse una identificación automática del término “conflictos” con “enfrentamientos bélicos”, ya que el conflicto puede producirse en diferentes modalidades entre las cuales la guerra es sólo la manifestación más extrema.

En *Guerras por los Recursos* (2003), Michael Klare, profesor de Estudios de la Paz y la Seguridad Mundial en Five Colleges (Amherst, Massachusetts, USA) señalaba respecto al petróleo, recurso natural estratégico por excelencia durante casi todo el siglo XX, que el primer vínculo entre los Estados y el citado hidrocarburo se dio con la fabricación de los primeros buques de guerra propulsados por motores de combustión interna. Para 1912 el Almirantazgo británico, comandado por Winston Churchill, decidió que sus barcos utilizarían petróleo como combustible, abandonándose la propulsión a vapor generada por carbón. Gran Bretaña no poseía grandes yacimientos de petróleo, por lo que en junio de 1914 el Parlamento asignó al Gobierno la responsabilidad directa del suministro, lo que implicó la adquisición de una participación mayoritaria en la Anglo-Persian Oil Company, compañía con sede en Londres que había descubierto yacimientos en el actual Irán (p. 50).

El citado autor sostiene que la disputa por ciertos recursos naturales es una característica cada vez más importante en el panorama mundial, debido a que son valiosos y confieren poder y riqueza a los Estados que los poseen.

El profesor Klare tomó como parámetro la situación de Estados Unidos desde el fin de la Guerra Fría, observando que entre los objetivos que empezaron a dominar su agenda estratégica ninguno tuvo mayor gravitación en su política militar que el de garantizar el acceso a las fuentes de recursos vitales en el extranjero (p. 22), porque para cuando la contienda acabó la seguridad de los recursos ocupó el papel principal en la planificación militar norteamericana, ya que se produjeron cambios en los parámetros definitorios del poder e influencia de los Estados, cada vez más asociados al dinamismo económico y la innovación tecnológica que al poder militar (p. 24).

Klare constató que todas las potencias mundiales vienen adhiriendo a este economicismo en las cuestiones de seguridad nacional desde principios de los años noventa. Vivimos, según el autor estadounidense, en una etapa de la historia marcada por el planteamiento “econocéntrico” de la seguridad nacional, ya que “el diseño de

proteger las materias esenciales se convirtió en un rasgo primordial de la planificación nacional de seguridad” (p. 33) en casi todos los países. Remarca que, cuando los Estados perciben que lo que está en juego es tan esencial para la supervivencia o el bienestar económico, no están dispuestos a soluciones de compromiso o a dejar las cuestiones libradas al mercado y sus ajustes.

A su vez, en *Planeta sediento, recursos menguantes. La nueva geopolítica de la energía* (2008), el autor consolidó los fundamentos de su tesis sobre el nexo entre recursos estratégicos y conflictos, centrando su análisis principalmente en los hidrocarburos, pero extrayendo conclusiones que pueden extrapolarse a los diferentes recursos que vayan cobrando importancia estratégica según cómo evoluciona el entorno internacional.

Al analizar la nueva perspectiva geoestratégica que poseen los recursos naturales, Klare examinaba cómo la demanda en aumento de una energía caduca está cambiando el mapa de influencias en el mundo. Así, la energía se empezaba a convertir en la protagonista de los asuntos mundiales del siglo XXI. Para apoyar esta afirmación, sostenía que la constante disponibilidad de los insumos energéticos “jamás ha sido tan decisiva para el correcto funcionamiento de la economía mundial” (p. 27). En este contexto, los recursos naturales se convierten en una fuente de poder para aquellos que los poseen.

Si bien en las obras de este autor sobre guerras por los recursos los hidrocarburos en general y el petróleo en particular ocupan el papel central, sus apreciaciones se pueden extrapolar al litio en cuanto a su potencialidad para desempeñar un rol central en el sistema energético del futuro.

Ya en 2008, Klare señalaba la urgencia de buscar nuevas fuentes de energía que acompañen el desarrollo de un medio ambiente sustentable y sostenible. En un panorama que empezaba a estar caracterizado por la aparición de nuevas tecnologías que emplean energías alternativas a las fósiles, era posible para este autor advertir una nueva fuente de conflicto, ya que aquellos países que toman la delantera en la fabricación de baterías (como la de ion-litio) para esta sociedad post-fósil necesitan obtener recursos importados.

En un artículo publicado en agosto de 2021 titulado “La carrera por los recursos pospetróleo”, enfocó su atención en el litio, el cobalto y las tierras raras. En un contexto que plantea como no muy lejano en que las energías renovables reemplacen a las no renovables, el autor sostiene que resultaría tentador pensar que desaparecerán los conflictos por recursos energéticos limitados. Sin embargo, sostiene que, si bien la transición energética apunta al aprovechamiento de los llamados recursos perpetuos, básicamente la energía proveniente del Sol y del viento, existe un conjunto de minerales que son necesarios para convertirla en formas utilizables de electricidad. Entre estos materiales se encuentra el litio.

En función de esto, Klare concluye que es posible que no desaparezcan, en la era de las energías renovables, los conflictos mundiales en torno a los recursos vitales.

La situación del litio, y de los otros minerales mencionados en el párrafo precedente, es más o menos estable actualmente debido a que la energía eólica y solar sólo representan hoy en día, un 7% de la producción mundial de electricidad, al tiempo que los vehículos eléctricos son menos del 1% del total. En este marco, la producción actual es suficiente para satisfacer la demanda, pero se prevé que esta crezca rápidamente en los próximos años, lo que generará una tensión con la oferta, puesto que “la producción mundial no podrá responder ni de cerca a las necesidades previstas”.

Teniendo en cuenta este panorama, autores como Mónica Bruckmann (2012) sostienen que es previsible una disputa global por este mineral a raíz del crecimiento abrupto y sostenido de la demanda, todo ello “como consecuencia de una innovación tecnológica en la producción de baterías recargables”, lo que supone “tenderá a crear nuevas tensiones en la región andina de América del Sur” (92). En este sentido, el incremento de tensiones geopolíticas entre América Latina y los Estados Unidos es uno de los escenarios probables para Salgado Rodrigues y Padula (2017).

Otros autores, como el anteriormente citado Bruno Fornillo (2015), hablan de una nueva “geografía de conflictos” en el que se contextualiza la explotación del litio, desde una postura crítica hacia el capitalismo. La transición geopolítica y ecológica en la que se encuentra el planeta dirá el citado autor, pone a la naturaleza al servicio de un nuevo campo de acumulación y valorización financiera, caracterizado por una privatización de los recursos que va de la mano de un creciente valor instigado por un consumo en aumento. En palabras de Fornillo, la conflictividad en torno a la existencia, la explotación y el transporte de recursos como el litio se origina en la “entropía destructora y el tipo de metabolismo propio del capital”.

Con este diagnóstico coincide también Gabriel De Paula (2020), quien sostiene que los países ricos en recursos naturales se ven ante la amenaza de experimentar el saqueo de estos materiales, debido a una tendencia al neoextractivismo, en virtud del cual se promueve una producción primaria orientada a la exportación. Si bien en la actualidad este modelo se plantea de la mano de nuevos tipos de “derrames” (Fornillo, 2015: 52), como una mayor integración regional, ciertos derivados productivos y la captación de una parte de la renta extractiva por parte de los Estados, De Paula sostiene que esto no está garantizado.

Conclusiones

En relación con el primer objetivo, -caracterizar a los recursos naturales estratégicos-, el relevamiento bibliográfico realizado en el marco de la investigación permitió identificar la utilización del concepto en una extensa producción académica. La mayoría de los autores caracterizan como recursos estratégicos a aquellos que presentan cierto grado de escasez; baja o nula posibilidad de reemplazo; desigual distribución en el planeta, con alto grado de concentración en pocas regiones; indispensabilidad (porque inciden directamente en el bienestar y calidad de vida de las poblaciones o porque son cruciales para el desarrollo económico); y tensión entre la oferta y la demanda.

Para el caso específico del litio, se verificó que numerosos trabajos publicados en años recientes abordan su estudio desde la perspectiva de los recursos estratégicos. Lo que le confiere este carácter es la imposibilidad de explotar todos los yacimientos conocidos, siendo pocos los que presentan las características adecuadas para la explotación comercial. Esto es lo que confiere, a su vez, una importancia estratégica al Triángulo del Litio.

Además de lo mencionado, el carácter estratégico del litio está determinado también por el espectacular crecimiento de su uso en la fabricación de baterías para dispositivos electrónicos, pero sobre todo por el incremento verificado en los últimos años en la producción de baterías de ion-litio para vehículos. Esta situación se verifica en la espectacular suba del precio del litio verificada en el último año, pero también por las perspectivas de crecimiento de la demanda en las próximas décadas, sumando al uso en

baterías para vehículos la potencial utilización en baterías para almacenamiento de energía proveniente de fuentes renovables (como la solar o la eólica). En el marco de una transición energética ineludible, el litio se configura, entonces, como un material clave.

Cabe preguntarse si, en un contexto de cambio del paradigma energético que implique dejar atrás la era de los hidrocarburos y pasar a una dominada por las energías renovables, se puede dar un escenario en el cual el litio se erija como un recurso tan estratégico que repercuta en la distribución de poder en el marco del sistema internacional, similar a lo sucedido con el petróleo en su momento. En este sentido, y según la visión del realismo clásico dentro de la Teoría de las Relaciones Internacionales, podría observarse un incremento del peso del litio como factor de relativa estabilidad y de gran influencia en el poder. Esto implicaría que los países ubicados en el Triángulo del Litio podrían ver incrementado su poder relativo en el sistema internacional gracias a la importancia de sus reservas, tal como sucedió durante buena parte del siglo XXI con países como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait en virtud de sus enormes reservas petroleras.

Respecto al tercer objetivo, se pudo verificar de qué manera fue mutando el concepto de seguridad, desde la interpretación tradicional de seguridad nacional vigente en el marco de la Guerra Fría hasta un contexto actual en el que se observan cambios ampliatorios en relación al objeto referente de la seguridad, en cuanto a los valores a proteger y a los modelos a implementar. En este sentido, esto ha tenido como consecuencia una difuminación de la línea entre asuntos de seguridad exterior y asuntos de seguridad interior, a raíz de la proliferación de amenazas no tradicionales.

La existencia de un concepto de seguridad más elástico o adaptable a diferentes circunstancias es lo que termina configurando la posibilidad de que ciertas cuestiones sean (o no) securitizadas. Es allí donde cobra relevancia, en virtud de esta investigación, la cuestión de los recursos naturales estratégicos.

El cuarto objetivo de la investigación consistió en identificar la relación que puede establecerse entre los recursos naturales estratégicos y la seguridad de los Estados e internacional en el contexto global actual. Existen una serie de circunstancias en la actualidad que, de extenderse en el tiempo y profundizarse, podrían incrementar la probabilidad de que se produzcan conflictos por los recursos, entre las que podemos mencionar: la escasez o agotamiento, la contaminación, la sobreexplotación, el crecimiento demográfico y el consiguiente aumento de la demanda de materiales vitales, el uso de estos recursos en nuevos ámbitos, entre otras.

En cuanto al último objetivo, centrado en el vínculo recursos naturales estratégicos-conflictividad internacional, no existen elementos en el contexto actual para afirmar que exista una alta posibilidad de que se produzcan enfrentamientos armados por estos materiales, pero en un contexto de mayor escasez de esos materiales vitales, la probabilidad de enfrentamientos bélicos u otro tipo de conflictos que no impliquen el uso de la fuerza (económicos, comerciales, políticos o diplomáticos) podría ser mucho mayor, incluyendo también una profundización de la propia conflictividad socioambiental que implica el uso y aprovechamiento de este tipo de recursos no renovables caracterizados como estratégicos.

Cabe mencionar, respecto a este último punto, que cuando distintos medios periodísticos hacen alusión a una “guerra del litio” o “guerra por el litio” se refieren a la competencia entre compañías litíferas por hacerse con el control de yacimientos (sobre

todo los ubicados en la porción argentina del Triángulo del Litio), o a los conflictos socioambientales con comunidades indígenas asentadas cerca de zonas de explotación.

Bibliografía

ABAD QUINTANAL, G. (2015). El concepto de seguridad: su transformación. *Comillas Journal of International Relations*, N° 4. Recuperado de: revistas.upcomillas.es/index.php/internationalrelations/article/view/6361

BALZA, L. H. y SNYDER, V. (coord.) (2019). Litio en la Argentina. Oportunidades y desafíos para el Desarrollo de la cadena de valor. Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bid-litio-final.pdf>

BATTALEME, J. (2013). Los estudios de Seguridad Internacional: de los enfoques racionalistas a los críticos. En Llenderozas, E. (coord.), *Relaciones internacionales: teorías y debates* (pp. 133-165), 1ra ed. Eudeba.

BLOCH, R. (s/f). Aportes sobre recursos naturales estratégicos de la Argentina y su vinculación con el ámbito de la defensa y la seguridad. Instituto de Estudios Estratégicos y Relaciones Internacionales, Círculo de Legisladores de la Nación Argentina. Recuperado de: <http://www.ieeri.com.ar/actividades/docs/14-06-13%20bloch%20-%20material%20complementario%20-%20aportes%20defensa%20y%20recursos%20naturales.pdf>

BRAVO, V. (recopilador) (2019). Algo sobre el litio. Documento de Trabajo de la Fundación Bariloche. Recuperado de: <https://fundacionbariloche.org.ar/wp-content/uploads/2021/06/Algosobreellitio.pdf>

BRUCKMANN, M. (2012). *Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana*. Fondo Editorial Mariatégui, Lima.

DE ARAGÓN, E. (2022). Compensar las emisiones de gases de efecto invernadero requerirá mucho más litio y tierras raras en la UE. *Energy News*. Recuperado de: <https://www.energynews.es/neutralidad-requerira-litio-y-materiales-primarios/>

DELGADO RAMOS, G. C. (2010a). Seguridad nacional e internacional y recursos naturales. *Revista Tareas*, número 135. Recuperado de: http://salacela.net/es/wp-content/uploads/2017/10/tareas_135.pdf

DELGADO RAMOS, G. C. (2012). Cambio global y geopolitización hemisférica de los recursos naturales. *Nostromo, Revista Crítica Latinoamericana*, año IV, n. 5. Recuperado de: https://www.academia.edu/34172412/Nostromo_Revista_Cr%C3%ADtica_Latinoamericana

DELGADO RAMOS, G. C. (2020). Estrategia de seguridad para el desarrollo en un mundo de geopolítica total. En M. Colotta y J. Lascano y Vedia (comp.), *Contrapuntos para comprender las relaciones internacionales en el siglo XXI. Un análisis crítico de la política internacional* (pp. 405-421). Teseo.

DE PAULA, G. (2009). Diseño de políticas de defensa para el control y defensa de recursos naturales estratégicos. *Revista Política y Estrategia* N° 114. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5183753.pdf>

DICKSON, E. (2017). South America's prospective. The Lithium Triangle. *Resource World*. Recuperado de: <https://resourceworld.com/lithium-triangle/>

FORNILLO, B. (2014a). ¿A qué llamamos Recursos Naturales Estratégicos? El caso de las baterías de litio en Argentina (2011-2014). *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 3. Recuperado de: https://www.academia.edu/18016065/A_qu%C3%A9_llamamos_Recursos_Naturales_Estrat%C3%A9gicos_El_caso_de_las_bater%C3%ADas_de_litio_en_Argentina_2011-2014

FORNILLO, B. (2014b). ¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos? La importancia de un nombre. *Revista Nueva Sociedad*, N° 252. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/commodities-bienes-comunes-o-recursos-estrategicos-la-importancia-de-un-nombre/>

FORNILLO, B. (2015). *Geopolítica del Litio. Industria, Ciencia y Energía en Argentina*. 1ed. CLACSO/El Colectivo.

GARCÍA TASICH, S. (2017). Recursos naturales estratégicos. Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Documento de Opinión 38/2017*. Recuperado de: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO38-2017_Recursos_Naturales_Estrategicos_SaraGarciaTasich.pdf

JONES, B; ACUÑA, F.; RODRÍGUEZ, V. (2021). Cambios en la demanda de minerales: análisis de los mercados del cobre y del litio, y sus implicancias para los países de la región andina. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/89). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

HERBERT, S. (2011). *La seguridad ambiental: ¿una herramienta útil o un concepto obsoleto? El caso del Acuífero Guaraní* [Tesis de maestría en Relaciones y Negocios Internacionales]. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

KLARE, M. (2003). *Guerras por los recursos: El futuro escenario del conflicto global*. Ediciones Urano.

KLARE, M. (2008). *Planeta sediento, recursos menguantes*. Ediciones Urano.

KLARE, M. (2 de agosto de 2021). La carrera por los recursos pospetróleo. Rebelión. Recuperado de: <http://rebelion.org/la-carrera-por-los-recursos-pospetroleo/>

MARTIN, G.; RENTSCH, L.; HÖCK, M.; BERTAU, M. (2017). Lithium market research. Global supply, future demand and Price development. *Energy Storage Materials*, 8 (supplement C), 171-179.

MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA DE LA NACIÓN (2017). Informe especial litio: situación actual y perspectivas. Recuperado de: http://cima.minem.gob.ar/assets/datasets/marzo_2017_-_informe_especial_litio_.pdf

OLIVARES TORRES, J. (2014). ¿Cuáles son los recursos naturales estratégicos? *Estudios de Seguridad y Defensa* N° 4. Recuperado de: esd.anepe.cl/wp-content/uploads/2015/04/ESD04ART06.pdf

OROZCO, G. (2006). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, 161-180. https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionales/el_concepto_de_la_seguridad_en_la_teor%C3%ADa_de_las_relaciones_internacionales

SALAS, C. L. (2011). Recursos Naturales Estratégicos (RNE) y seguridad natural. *Escenarios Actuales*, Centro de Estudios e Investigaciones Militares de Chile, año 16, N° 1. Recuperado de: https://www.academia.edu/32981397/Recursos_Naturales_Estrat%C3%A9gicos_RNE_y_Seguridad_Natural

SALGADO RODRIGUES, B.; PADULA, R. (2017). Geopolítica do litio no século XXI. *Austral: revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 6, n. 11 (enero a junio de 2017), 197-220.

SECRETARÍA DE MINERÍA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (SMRA) (2021). Informe Litio. Octubre 2021. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_litio_-_octubre_2021.pdf

VALENCIA GIRALDO, A. (2016). La era del litio. *Revista Colombiana de Materiales*, n. 9, pp. 1-14. Recuperado de: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/materiales/article/view/326488>

WALTZ, K. (1992). *Teoría de la Política Internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.

Cómo citar:

DE SINGLAU, F. A. (2022). Seguridad y recursos naturales estratégicos: el caso del litio. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 35 (Jul-Dic), 7-25

ALEMANIA Y LA CRISIS DE REFUGIADOS. LA IDENTIDAD NACIONAL ALEMANA REFLEJADA EN EL LIDERAZGO DE ANGELA MERKEL

Camila Bourbotte*

Resumen

En 2015, la denominada “crisis de refugiados” alcanzó su punto más crítico cuando miles de personas huyeron de sus países de origen y se dirigieron, entre otros destinos, al continente europeo en busca de protección internacional. Sin embargo, los Estados miembros de la Unión Europea se caracterizaron por llevar a cabo una política anti migratoria.

En este contexto, Angela Merkel destacó que Alemania tenía la “responsabilidad humanitaria” de ayudar a los refugiados, manifestando, a través de la política exterior, la imagen del Estado como un importante “país de inmigración”.

El liderazgo de la canciller y su propio estilo diplomático contribuyeron al desarrollo de una política más acogedora respecto a aquellas personas necesitadas de refugio. Pero también a manifestar una identidad nacional alemana basada en la “diferenciación con su pasado”, que guió una nueva faceta de la política exterior centrada en valores.

Palabras claves: Alemania - Angela Merkel - identidad - política exterior - refugiados

GERMANY AND THE REFUGEE CRISIS. GERMAN NATIONAL IDENTITY REFLECTED IN ANGELA MERKEL'S LEADERSHIP

Abstract

In 2015, the so-called “refugee crisis” reached its most critical point when thousands of people fled their countries of origin, and went, among other destinations, to the European continent in search of international protection. However, the member States of the European Union were characterized by carrying out an anti-migration policy.

In this context, Angela Merkel stressed that Germany had a “humanitarian responsibility” to help refugees, manifesting, through foreign policy, the image of the State as an important “immigration country”.

The chancellor’s leadership and her own diplomatic style helped to develop a more welcoming policy towards refugees. But also to manifest a national identity based on “differentiation with its past”, which guided a new facet of German foreign policy centered on values

* Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina (UCA), Facultad “Teresa de Ávila”. Correo: camilabourbotte97@gmail.com ORCID: 0000-0001-8647-0529



Keywords: Germany - Angela Merkel - identity - foreign policy - refugees

TRABAJO RECIBIDO: 23/05/2022 - TRABAJO ACEPTADO: 28/07/2022



Introducción

Los flujos migratorios presentan numerosos antecedentes en Europa y son los desplazamientos forzados a raíz de la denominada “crisis de refugiados” los que han conducido a los Estados europeos a un abordaje más urgente, debido a su aspecto global y complejo, alcanzando en 2015 su punto más crítico y sin precedentes (Arango, 2016).

Según el informe “Tendencias Globales. Desplazamiento forzado 2015” de la Agencia de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), en el 2015 se registró un crecimiento del desplazamiento forzado a nivel mundial respecto al año anterior, pasando de 59,2 millones de personas registradas a 65,2 millones de personas (ACNUR, 2015, p. 2). Ello contribuyó a que en ese mismo año se presentaran más de 2 millones de solicitudes de asilo o del estatuto de refugiado, colocando a Alemania como el mayor receptor, seguido de Estados Unidos, Suecia y la Federación Rusa (ACNUR, 2015, p. 3). Estos flujos migratorios en busca de seguridad y protección se dirigieron, entre otros destinos, hacia Europa, a través de la ruta marítima del Mediterráneo y la ruta terrestre de los Balcanes Occidentales (ACNUR, 2015, p. 7 y 34).

Entre 2015 y 2018, las cifras de desplazamientos de personas no dejaron de incrementarse en forma constante debido a la persecución civil, los conflictos étnicos y la violencia generalizada en los distintos países de origen tales como Siria, Afganistán, Somalia, entre otros.

El impacto social, político y económico de dichos flujos migratorios ha desafiado y desestabilizado a la Unión Europea (UE) generando en consecuencia, una respuesta regional basada en una lógica anti-migratoria y nacionalista donde se debía resguardar el territorio y defender la soberanía de los Estado Miembros.

En este contexto, el análisis se centra en la identidad y política exterior (PE) de Alemania considerando, por un lado, que dentro de la UE dicho Estado recibió el mayor flujo de refugiados y solicitudes de asilo junto con Grecia, Italia y Turquía (Devia Garzon y Bautista Safar, 2017). Por otro lado, se considera el rol de liderazgo que Alemania ejerció en la región, “reconociendo la dimensión europea de la crisis” y “su contribución al desarrollo de una política europea” (Abmeier y Göbel, 2016, p. 10).

La relación entre la identidad nacional y la política exterior de Alemania, nos permite comprender cómo este actor se percibe dentro su entorno regional e internacional y qué lugar ocupa en el mismo. Teniendo en cuenta que la identidad alemana se ve reflejada en un líder protagónico como Ángela Merkel, se indaga en esta investigación cómo dicha identidad es expresada a través de la mencionada líder. Y luego, cómo el accionar externo del mismo puede ser comprendido a partir de su identidad nacional. Centramos el análisis en el marco de un evento específico, la crisis de refugiados, para dilucidar qué características posibilitaron esta relación.

El trabajo se centra en el período 2015-2018. Se justifica este espacio temporal debido a que el año 2015 registró el mayor número de solicitantes de protección internacional hacia la Unión Europea, y en específico, hacia Alemania (ACNUR, 2015). Este hecho colocó la cuestión migratoria como prioridad máxima dentro la agenda del bloque y los miembros (Boza Martínez, Bruquetas Callejo y Claro Quintáns, 2016). El año 2018 reflejó una disminución de la inmigración forzada a partir de un descenso de las solicitudes de asilo en Alemania (BAMF, 2018). Aunque no supuso una disminución real de la problemática, dentro de la agenda europea se aminora la percepción de la misma como “un tema urgente” para abordar.

1. Desencadenamiento de la crisis de refugiados: las rutas del Mediterráneo

El año 2015 marcó un punto de inflexión en Europa debido al creciente número de solicitantes de asilo (Comisión Europea, 2015), en su mayoría procedentes de los países con conflictos internos tales como Siria, Afganistán e Irak, dando lugar a la denominada “crisis de refugiados”. (ACNUR, 2015, p. 32). Estos flujos llegaron a las fronteras de la UE por vía marítima a través del Mediterráneo Central - desde Libia hasta Italia-, el Mediterráneo Oriental con principal llegada a Turquía y Grecia, expandiéndose hacia el oeste y norte del continente, y la vía del Mediterráneo Occidental con su principal acceso a través de las costas españolas (ACNUR, 2015; Iglesias, Fanjul Suárez y Manzanedo Negueruela, 2016).

En el mismo año, la UE recibió más de 1 millón de solicitudes de asilo de personas en situaciones vulnerables y, por tanto, que requerían protección internacional, duplicando las 562.680 solicitudes registradas el año anterior (EUROSTAT, 2016, pág. 1). Entre ellos, más de un tercio de refugiados solicitó asilo en Alemania, colocándose como el principal país de acogida con 441.800 solicitudes, seguido de Hungría con 174.400, Suecia 156.100, Austria 85.500 e Italia con 83.200 (EUROSTAT, 2016, pág. 1; EASO 2015 pág. 11; ACNUR, 2015, pág.38).

Sin embargo, los Estados miembros del bloque se caracterizaron por la asimetría de sus políticas exteriores para abordar estas cuestiones. Por un lado, en términos de sus posiciones nacionales frente a la crisis, influidas en muchos casos por la presión interna de partidos de extrema derecha, evidenciando “un crecimiento de la xenofobia y sentimientos anti-migración” (Arango, 2016, p. 46). Y por otro lado, en lo relativo a las propuestas de los miembros a nivel intra comunitario, resaltando posturas unilaterales que obstaculizaron las tratativas de una solución conjunta en cuanto al reasentamiento de los desplazados y el reparto de cargas respecto a la acogida de los mismos (Sanahuja, 2016).

A nivel regional, la restricción a la migración fue la regla por sobre el imperativo de la asistencia humanitaria. Así, la percepción de los refugiados como una amenaza fue generando la creciente securitización de la cuestión. Es decir, la percepción de estos flujos migratorios como una amenaza a la integridad y soberanía de los Estados e incluso como “una amenaza a la identidad sociocultural y los valores de Europa” (Sanahuja, 2016, p. 79).

El aumento constante del desplazamiento forzado llevó a que el gobierno alemán participara de una reunión multilateral junto con los Jefes de Estados y de Gobierno europeos. La misma se encuadró en la Cumbre especial del Consejo Europeo en Bruselas. el 23 de abril de 2015. en el marco de la Política de Inmigración y Asilo de la UE (Bundesregierung, 2015a). En dicha reunión, la responsabilidad ante los refugiados se incorporaba con mayor presencia en la agenda de los Estados miembros del bloque, y se discutieron medidas de emergencia por parte de éstos y las instituciones de la UE para mejorar la situación. Según Angela Merkel, dicho encuentro se trató de “un debate sobre la cuestión de la solidaridad y la responsabilidad, la responsabilidad de la Unión Europea, sobre todo, por la vida de nuestros valores” (Bundesregierung, 2015a. Traducción propia).

2. “Wir schaffen das: Podemos hacerlo” y “la Cultura de Bienvenida”

La llegada de refugiados aumentó considerablemente a partir de agosto de 2015 (EASO, 2015). El 25 de agosto de ese año, el Gobierno alemán procedió unilateralmente a decidir la suspensión temporal del Reglamento de Dublín para los ciudadanos sirios que

huían de su guerra civil. Esta decisión implicó que el Estado alemán se encargaría no sólo de gestionar los procedimientos de asilo y proporcionar las condiciones de acogida, sino también, que la Agencia Federal de Migración y Refugiados (BAMF) dejaría sin efecto los procedimientos de expulsión y de devolución de los refugiados hacia al primer país de la UE por el cual ingresaron.

A partir de este periodo, se hizo más notable que los discursos y anuncios públicos de la canciller se centraron principalmente en la identidad del país y las creencias alemanas: “Parte de la forma en que nos vemos en Alemania es que todas las personas que vienen a nuestro país deben ser tratadas con dignidad y humanidad...” “Esa es una de las cosas que distingue a Alemania de otros países...” (Bundesregierung, 2015d. Traducción propia).

Posteriormente, para gestionar la crisis humanitaria, Ángela Merkel convocó la Cumbre de los Balcanes en Viena que tenía como objetivo fomentar la cooperación regional en la materia. En la espera de unas 800,000 solicitudes de asilo para el resto del año, la canciller declaró que Europa enfrentaba flujos de refugiados muchos mayores que en la Segunda Guerra Mundial, y resaltó que Alemania tenía el deber de ayudar y brindar protección a esas personas amenazadas en su país de origen (Euronews, 2015).

El compromiso del Estado alemán de llevar a cabo una política de asilo más comprensiva hacia los refugiados durante este periodo fue la base de una de las declaraciones de mayor trascendencia de Ángela Merkel durante la crisis, realizada el 31 de agosto en la Conferencia de Prensa Federal. En este marco, la canciller mencionó Alemania como un “país de inmigración” (Bundesregierung, 2015c). A su vez, se refirió al papel de Alemania en la gestión de la crisis: “Debemos asegurarnos de que ahora, en primer lugar, cumplamos con nuestra responsabilidad humanitaria y otorguemos este derecho a quienes tienen derecho a la protección humanitaria”. Y recalcó: “Alemania es un país fuerte. El motivo con el que nos acercamos a estas cosas debe ser: ¡Hemos logrado tanto, podemos hacerlo!” (Bundesregierung, 2015d).

Ante los hechos de agosto de 2015 y el denominado “milagro de septiembre de 2015”, se instaló con mayor fuerza el término “Cultura de bienvenida” o “Cultura de acogida” (Willkommenskultur) dentro del discurso público de actores políticos, sociales y mediáticos de Alemania. Los orígenes de esta expresión cuentan con larga data, pero desarrolló mayor presencia con la Cancillería de Ángela Merkel (Trauner & Turton, 2017).

Con la crisis migratoria, la “cultura de bienvenida” se manifestó como una actitud positiva hacia una mayor apertura y aceptación de la diversidad. En relación a ello, los medios de comunicación y la literatura académica comenzaron a remarcar la política de Ángela Merkel y su declaración “Wir schaffen das: Podemos hacerlo” como punto de referencia del recibimiento alemán, puesto que el gobierno estaba dispuesto a tomar la iniciativa de acoger a los refugiados (Trauner & Turton, 2017). Paralelamente, en esta fase de la crisis, el concepto de cultura de la bienvenida también se convirtió en “un concepto popular utilizado por actores de la sociedad civil y los medios de comunicación” (Trauner & Turton, 2017, p. 36). Ello dio forma a numerosas y masivas iniciativas de la sociedad desarrolladas en el país como el movimiento “Refugees Welcome”, que apoyaban la política de la canciller.

2.1. Reacciones de los sectores anti inmigrantes alemanes frente a la llegada de refugiados

En contraste con lo desarrollado en el punto anterior, las numerosas llegadas de migrantes revelaron la emergencia de un descontento y rechazo hacia los mismos. Ello fue canalizado por un sector de la sociedad alemana, a través del movimiento nacionalista Pegida (Patriotas Europeos contra la Islamización de Occidente), y por fuerzas políticas de extrema derecha, como el partido “Alternativa para Alemania” (AfD), favorable a un enfoque nacional-conservador (Arango, 2016; Trauner & Turton, 2017). Estos movimientos reflejaban una mirada crítica y hostil sobre la migración que, según esta postura, desafiaban la capacidad de acogida del sistema nacional de asilo (Trauner & Turton, 2017). En razón de ello, se registraron ataques y delitos xenófobos, contra los refugiados, sus refugios y organizaciones de apoyo (BAMF, 2018).

En su intervención ante el Parlamento alemán en septiembre de 2015, la canciller instó a que el pueblo alemán aprendiera de su experiencia histórica de la década de 1960 en relación con la llegada de inmigrantes, cuando miles de los llamados trabajadores invitados -"Gastarbeiter" en alemán- acudieron en masa a Alemania para hacer frente a la demanda laboral del país. Respecto a la campaña anti-migrantes promovidas por ciertos grupos de la sociedad, Merkel pidió luchar contra cualquier muestra xenófoba. También apuntó a la concreción de acuerdos vinculantes para la distribución de los refugiados entre los miembros, resaltando cómo Alemania debería posicionar su papel dentro del manejo de la crisis: “si mostramos coraje y lideramos el camino, es más probable que se adopte un enfoque europeo común” (Goebel, 2015. Traducción propia).

La canciller reiteró el posicionamiento del Estado alemán dentro de la gestión de la crisis en su importante discurso frente al Parlamento Europeo en octubre de 2015. En aquel discurso se dirigió a los Estados miembros del bloque, recordó los valores y principios fundantes de la UE y resaltó que la gestión de la crisis no se resolvería de manera aislada porque se estarían “abandonando nuestros valores y por lo tanto perdiendo nuestra identidad...” (Bundesregierung, 2015e. Traducción propia).

Sin embargo, movimientos y grupos políticos de extrema derecha comenzaron a visibilizar el descontento hacia la integración de los solicitantes de asilo dentro de la comunidad local. A finales de diciembre de 2015, se produjeron múltiples ataques de acoso sexual, asaltos y robos catalogados por la policía como “ataques masivos y organizados” por un grupo de refugiados. Estos ocurrieron principalmente en la ciudad de Colonia, pero también se registraron en otras ciudades alemanas como Hamburgo, Stuttgart y Düsseldorf (BBC, 2016).

Asimismo, en julio y diciembre de 2016, se produjo un aumento de casos asociados al terrorismo islámico, perpetrados por solicitantes de asilo. El primero de ellos se produjo en Würzburg, donde por un ataque resultaron 5 personas heridas. Luego le siguió el atentado en Ansbach y en Berlín (Grote, 2018, p 36). En este último, el atacante condujo un camión contra la multitud, provocando 12 muertos e hiriendo a otras 48 víctimas (BAMF, 2017, p 21; Grote, 2018).

La canciller se pronunció respecto a estos casos dramáticos en otra de sus declaraciones que se consideró importantes en materia migratoria, el discurso de Año Nuevo en diciembre del 2016, haciendo una importante mención del papel de Alemania dentro de la gestión europea de la crisis: “Los alemanes nunca debemos dejarnos llevar por la creencia de que un esfuerzo nacional en solitario podría traernos un futuro feliz”

(párr. 16)...“Cuando Europa se enfrenta a un reto en su conjunto... como en la protección de nuestras fronteras exteriores o en lo que respecta a la migración debe encontrar una respuesta en conjunto, por muy laboriosa y dura que sea. Y nosotros, los alemanes, tenemos todo el interés en desempeñar un papel de liderazgo en este sentido” (párr. 17) (Bundesregierung, 2016. Traducción propia).

En 2018, en el marco de su primer gran discurso tras su reelección frente al Parlamento alemán, la canciller volvió a hacer mención de Alemania como un “país de inmigración” y recordó que los inmigrantes habían desempeñado un papel crucial en la reconstrucción del este país durante la posguerra y que sus descendientes son ahora miembros de la sociedad alemana en general. Apeló a la unidad y la aceptación de la diversidad:

Nosotros, como Gobierno Federal, queremos superar las divisiones en nuestra sociedad: entre los que siempre han vivido aquí como alemanes y los que vienen a nosotros. Queremos vivir en una sociedad caracterizada por la humanidad, la justicia y la cohesión... Alemania puede hacerlo...todos somos Alemania" (Bundesregierung, 2018. Traducción propia).

De acuerdo a lo expuesto, se evidenció que Ángela Merkel impulsó una autopercepción del Estado alemán basada en un fuerte arraigo en los valores de “solidaridad”, “dignidad humana”, “libertad” y “compasión”. El recibimiento hacia los refugiados, que se encontraban varados en las fronteras durante agosto y septiembre de 2015, visibilizó que Alemania tenía la “responsabilidad humanitaria” de recibir y acoger a la llegada de miles de personas que se encontraban en clara necesidad de protección internacional.

3. El estilo diplomático de Ángela Merkel

En el desarrollo de la PE alemana en la crisis de refugiados, tuvo un gran peso la figura de Angela Merkel como líder. El modo de implementar dicha política contribuyó a manifestar un estilo diplomático particular, en primer lugar, influido por su historia de vida. Nació en Hamburgo (Alemania Occidental), y posteriormente se crió y educó al norte de Berlín (Alemania Oriental), cuando se encontraba bajo el régimen comunista. Allí desarrolló tanto su formación religiosa, por ser hija de un pastor de la Iglesia en la República Democrática Alemana (RDA), como su formación académica, doctorándose en Física y especializándose en Química cuántica.

En 2005, Merkel asumió la Cancillería de la República Federal de Alemania y se colocó como el primer canciller originario de la extinta RDA. Su coalición de gobierno se compuso de dirigentes que habían nacido luego de la Segunda Guerra Mundial, por tanto, la canciller se desenvolvió en un ámbito político consciente de la experiencia nacionalsocialista. Según Koller Deuschle (2021), este hecho propició un cambio en la conciencia de poder de la clase política alemana, “ya que históricamente los dirigentes habían forjado la identidad de país como potencia civil, ocultando el verdadero poderío germano...” (p. 6). Es decir, la dirigencia anterior a la Coalición, evitaba hacer mención del poderío alemán ya que esto podía remitir a la etapa de la Alemania nazi. En cambio, el gobierno de Merkel y la clase política del momento, asumiendo la “responsabilidad por el pasado” (idea central que dio forma a la identidad alemana de posguerra), no se propusieron ocultar esta faceta de poder, sino que la reformularon e integraron en otra identidad y en una reformulación de la PE. En la construcción del relato político de

Merkel, esta visión está sustentada en el término de la “responsabilidad” y basada fundamentalmente en los valores de posguerra.

El estilo diplomático de la canciller también se encontró influido por su personalidad. Coincidiendo con Galván (2021), su forma de ejecutar la política, respaldada también por su experiencia científica y su formación académica, le ha permitido una evaluación mucho más metódica de los conflictos o de los hechos, valiéndole la imagen y la cualidad de una “líder razonable”. Esto, expuso en consecuencia, un estilo racional y pragmático en cuanto a la capacidad de adoptar decisiones.

A su vez, Morillas y Rodríguez (2019) resaltan su habilidad en la búsqueda de conciliar acuerdos y de equilibrar intereses contrapuestos, no solo dentro de la UE, sino también dentro de la propia sociedad alemana, lo que se ha reflejado en un claro liderazgo interno.

Lo anteriormente desarrollado pudo verse reflejado, incluso, en el marco de la mencionada crisis, donde la canciller en sus reiterados discursos resaltó los valores de “solidaridad” “compasión” “libertad” e impulsó una política basada en la “necesidad moral” de atender a los que huían de la guerra en sus países de origen (Morillas y Rodríguez, 2019). Este fuerte compromiso con los valores, sustentado en sus ideales humanitarios cristianos, puede verse expresado tanto en sus palabras: “la solidaridad debe ir de la mano de los esfuerzos de los afectados” (Bundesregierung, 2015b, Traducción propia), como en sus acciones políticas, por ejemplo: la decisión de recibir a los refugiados sirios en agosto de 2015 sin establecer limitaciones en cuanto al número de flujos. Esta decisión, que ha marcado gran parte de su mandato, fue enmarcada en uno de los puntos más álgidos de la crisis, donde las condiciones humanitarias de los desplazados reclamaban una mayor solidaridad internacional y europea. En este contexto de “compasión” y del “deber ético” de atender las necesidades de los solicitantes de asilo es donde se muestra el estilo particular de la canciller basada en un compromiso con las virtudes morales. Es decir, es en el posicionamiento de la moral frente a la “adversidad” donde Merkel refleja una convicción inherente en los valores cristianos (Morillas y Rodríguez, 2019).

La decisión de recibir considerables flujos de personas trajo consigo el reto de integrarlas dentro de la sociedad alemana, lo que ha traído diversas manifestaciones internas. Allí puede verse el esfuerzo por una política consensual de la canciller, como otra arista de su estilo. Puesto que, frente a sectores que han propugnado una mirada anti migrante y hostil hacia los refugiados, sus discursos se centraron en recordarle al pueblo alemán los valores humanitarios y la historia migratoria de Alemania. Esta experiencia como país de inmigración fue la base para instar a la unidad social y al “deber moral” de atender a los refugiados. Su habilidad para generar consenso dentro de la sociedad, especialmente en cuanto a la integración de los desplazados (un debate que en Alemania ha girado en torno a las implicancias socioculturales), ha manifestado un aspecto mucho más emocional en su gestión política (Morillas y Rodríguez, 2019).

Además, no solo ha sabido encauzar los debates dentro del ámbito europeo, abogando por un reparto de las cargas basado en la “responsabilidad humanitaria” de los Estados Miembros en la gestión de la crisis, sino también, emprendió diversos esfuerzos para la concreción de un acuerdo regional como lo demuestran sus contribuciones diplomáticas para el Acuerdo UE-Turquía. La búsqueda de un consenso europeo también ejemplifica una defensa de los valores de la UE y un sentido de unidad del bloque frente

a la crisis. Esta visión europeísta de Merkel, en materia de PE, se tradujo en vincular aún más los ideales e intereses nacionales dentro del nivel europeo-comunitario.

Lo anteriormente mencionado le ha valido, por los académicos y medios de comunicación, los calificativos de: una “líder moral”, “la canciller en tiempos de crisis” o “líder de Europa”. Ello ha expuesto no solo un liderazgo interno, sino también un liderazgo a nivel europeo.

Dentro de un contexto de creciente securitización de la crisis de refugiados, la canciller ha resaltado, en sus diversas declaraciones, la dimensión humanitaria de la crisis. Es decir, la llegada de los mismos no fue concebida por Merkel como una amenaza a la identidad y a los valores nacionales y europeos, sino como una situación humanitaria donde Alemania tenía el deber y la responsabilidad de proporcionar ayuda y acoger aquellos solicitantes de protección internacional.

Reflexiones finales

La emergencia humanitaria de los éxodos masivos se visibilizó en la denominada “crisis refugiados” o “crisis migratoria”, que alcanzó en 2015 su punto más crítico. Es en este contexto, donde se observó que la identidad alemana, manifestada a través del protagonismo de Angela Merkel, se encontró centrada en un fuerte arraigo a los valores de “solidaridad”, “responsabilidad” “dignidad humana”, “libertad” y “compasión”. Estos valores fueron el eje de la respuesta alemana a la crisis, especialmente en los momentos decisivos de la misma, en agosto y septiembre de 2015, cuando las condiciones humanitarias de aquellas personas que buscaban protección en Europa habían alcanzado su punto máximo.

Las manifestaciones políticas de Merkel y el recibimiento de la sociedad alemana reflejaron la denominada “cultura de bienvenida”, aquella actitud basada en la aceptación de la diversidad y recepción de los refugiados, expresando características cosmopolitas del pueblo alemán.

Las decisiones políticas de la canciller, mostrándose como guía ante la emergencia humanitaria, reflejaron el liderazgo alemán como un aspecto esencial de la identidad y la PE de este país. En pocas palabras, la canciller promovió un liderazgo en defensa de los valores europeos.

A pesar de la presencia de sectores anti inmigrantes, la crisis de refugiados se presentó como una oportunidad para reforzar y visibilizar una identidad alemana centrada en la diferenciación con su pasado. Es decir, una imagen que distinta de la Alemania nacionalsocialista, donde el estado había construido un ideal de raza superior. Esta nueva identidad le ha permitido a Alemania reconocerse como país de inmigración, bajo una idea de recepción y apertura a la diversidad

Esta imagen guio a la PE llevada a cabo por la canciller: el Estado alemán buscó consolidar un enfoque común de la crisis, basado en un reparto de las cargas entre los miembros de la UE y en la defensa de los “valores europeos”. Esto permitió reforzar el papel de liderazgo de Alemania dentro del bloque y cumplir con las obligaciones históricas humanitarias y legales del país frente a la situación de emergencia que presentó la crisis.

El desarrollo y ejecución de la PE alemana estuvo influida por el estilo diplomático de la canciller, su historia de vida y trayectoria política le inculcó un fuerte compromiso con los valores cristianos y humanitarios. Merkel ha demostrado el esfuerzo de articular y promover estos valores, a los que ha defendido tanto en sus discursos como en sus decisiones políticas. A su vez, ha manifestado, un estilo “metódico” y “razonable”, derivado también de su formación académica, que le permitió un abordaje pragmático de los hechos, entendiendo que Alemania no podía abordar unilateralmente la crisis, por lo tanto, buscó mediante su PE, liderar este camino en vista de un abordaje regional de la crisis promoviendo la cooperación sus socios europeos.

Su liderazgo conciliador permitió, durante la crisis, abordar las consecuencias internas de acoger refugiados e integrarlos dentro de la sociedad. Para ello instó a la unidad del pueblo alemán, entre aquellos que apoyaban su política de recepción de refugiados y aquellos con una mirada anti migrante, haciendo referencia a la historia migratoria de Alemania. Finalmente, podemos destacar que, Merkel no solo ha manifestado un liderazgo interno, sino también dentro del bloque, colocándose como una “líder moral” al promover en las diversas Cumbres de la UE una solidaridad europea, a un reparto de las cargas y a una defensa de los valores europeos. Es aquí precisamente donde se advirtió la visión europeísta de su política.

Bibliografía

ABMEIER, K., y GÖBEL, B. (2016). La crisis migratoria y de los refugiados desde una perspectiva alemana. La crisis migratoria de la UE. Una triple perspectiva: Reino Unido, Alemania y España. FAES. Nº 194, 7-11. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/319187736> La crisis migratoria y de los r efugiados desde una perspectiva alemana

ACNUR (2015). Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2015. Geneva: ACNUR, 2016. Recuperado de: <https://refugeesmigrants.un.org/es/oficina-del-acnur-tendencias-globales-2015>

ARANGO, J. (2016). A través del Mediterráneo: tragedia de los refugiados y la crisis de la UE. Anuario CIDOB para la inmigración, 30-55. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2015_2016/a_trav es_del_mediterraneo_tragedia_de_los_refugiados_y_crisis_de_la_ue

BOZA MARTÍNEZ, D. BRUQUETAS CALLEJO M y CLARO QUINTÁNS, I. (2016). La política de la UE en inmigración y asilo: la crisis de 2015. Anuario CIDOB de la Inmigración, 80-102. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/anuario_cidob_de_la_inmigracion/2015_2016/la_pol itica_de_la_ue_en_inmigracion_y_asilo_la_crisis_de_2015

BAMF (2017). Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2016. German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). Recuperado de: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/emnpolitikbericht-2016-germany.html>

BAMF (2018). Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2017. German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). Recuperado de:

<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2017-germany.html?nn=285176>

BAMF (2018). The 2018 Migration Report. Federal Office for Migration and Refugees. Federal Ministry of the Interior, Buildings and Community, 2019. Recuperado de:

<https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Migrationsberichte/migration-sbericht-2018.html?nn=403964>

DEVIA GARZÓN, C. A y BAUTISTA SAFAR, T. (2017). La realidad de la crisis migratoria europea. *Entramado*, 13(2), (p 144-156). Recuperado de: <https://doi.org/10.18041/entramado.2017v13n2.26238>

COMISIÓN EUROPEA (2015). Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y Consejo. Octavo informe bianual sobre el funcionamiento del espacio Schengen. COM (2015) 675 final. Bruselas, Comisión Europea, del 1 de mayo al 10 de diciembre. Recuperado de:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A52015DC0675>

EASO (2015). Latest asylum trends: 2015 - overview . European Asylum Support Office, 2015. Recuperado de: <https://reliefweb.int/report/world/european-asylum-support-office-newsletter-september-2015>

GROTE, J (2018). The Changing Influx of Asylum Seekers in 2014-2016: Responses in Germany. Federal Office for Migration and Refugees. N° 79. Recuperado de: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/11a_germany_changing_influx_final_en_0.pdf

IGLESIAS, J. FANJUL SUÁREZ, G y MANZANEDO NEGUERUELA, C (2016). La crisis de los refugiados en Europa. En: A. Blanco Martín (Coord.) (Ed.), A. M. Chueca Sánchez. Madrid, España: Universidad Pontificia Comillas, 137-178. Recuperado de: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/handle/11531/18561?show=full>

KOLLER DEUSCHLE, M. (2021). La política exterior alemana en la era de Merkel: del bajo perfil al liderazgo regional y global. *Revista de Integración y Cooperación Internacional*. N° 31, 45-62. Recuperado de: <https://revistamici.unr.edu.ar/index.php/revistamici/article/view/55>

MORILLAS, P. y RODRÍGUEZ, N. (2019). Angela Merkel entre la responsabilidad moral y la reticencia al hiperliderazgo. *Hiperliderazgo*. CIDOB. (4) 25-36. Recuperado de: https://www.cidob.org/es/articulos/cidob_report/n1_4/angela_merkel_entre_la_responsabilidad_moral_y_la_reticencia_al_hiperliderazgo

EUROSTAT (2016). Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Luxemburgo: Oficina Estadística de la Unión Europea, 2016. Recuperado de: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/-/3-04032016-AP>

SANAHUJA, J. A. (2016). La Unión Europea y la crisis de refugiados: fallas de gobernanza, securitización y "diplomacia de chequera". En Mesa, M. Retos inaplazables del Sistema Internacional. *Anuario Ceipaz* N° 117, 71-107. Recuperado de: <https://ceipaz.org/anuario/retos-inaplazables-en-el-sistema-internacional/>



TRAUNER, F. & TURTON, J. (2017). "Welcome culture": the emergence and transformation of a public debate on migration. *Austrian Journal of Political Science* 46 (1) 33-42. Recuperado de: <https://webapp.uibk.ac.at/ojs/index.php/OEZP/article/view/1834>

Artículos de prensa

BBC Mundo (7 de enero de 2016). Los detalles que se conocen del masivo y organizado ataque contra mujeres que tiene indignada a Alemania. BBC. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/01/160107_alemania_colonia_detalle_ataque_masivo_agresiones_sexuales_mujeres_año_nuevo_lv

BUNDESREGIERUNG (23 de abril de 2015a) Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel beim Sondergipfel des Europäischen. Bundesregierung. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-121bundestanzlerin-merkel-beim-sondergipfel-des-europaeischen-rates-am-23-april-2015-847778>

BUNDESREGIERUNG (26 de junio de 2015b). Assistance for 60,000 refugees, Bundesregierung. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/assistance-for-60-000-refugees-417746>

BUNDESREGIERUNG (26 de agosto de 2015c). Angela Merkel visits Heidenau. Zero tolerance for xenophobia, Bundesregierung. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/zero-tolerance-for-xenophobia-459836>

BUNDESREGIERUNG (31 de agosto de 2015d) Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel, Bundesregierung. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/pressekonferenzen/sommerpressekonferenz-von-bundestanzlerin-merkel-848300>

BUNDESREGIERUNG (7 de octubre de 2015e). Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament, Bundesregierung. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/statement-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-806312>

BUNDESREGIERUNG (31 de diciembre de 2016) New Year's address by Federal Chancellor Angela Merkel, Bundesregierung. Recuperado de: <https://archiv.bundesregierung.de/archivde/meta/startseite/new-year-s-address-by-federal-chancellor-angela-merkel-746366>

BUNDESREGIERUNG (28 de junio de 2018). Government statement: Europe should give a united response, Bundesregierung. Recuperado de: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/europe-should-give-a-united-response-1140298>

EURONEWS (27 de agosto de 2015). "Merkel dice que Dublín "no funciona" y pide una solución común europea. Euronews. Recuperado de: <https://es.euronews.com/2015/08/27/merkel-dice-que-dublin-no-funciona-y-pide-una-solucion-comun-europea>

GALVÁN, C (11 de marzo de 2021). Ángela Merkel, análisis y metodología de un líder. Factor Meeting. Recuperado de: <https://factormeetings.com/angela-merkel-analisis-y-metodologia-de-un-lider/>

GOEBEL, N (9 de septiembre de 2015). Germany must “lead the way” in refugee crisis. Deutsche Welle. Recuperado de: <https://www.dw.com/en/germany-must-lead-the-way-in-refugee-crisis/a-18702937>

Cómo citar:

BOURBOTTE, C. (2022). Alemania y la crisis de refugiados. La identidad nacional alemana reflejada en el liderazgo de Angela Merkel. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 35 (Jul-Dic), 26-38



COOPERACIÓN INTERNACIONAL ESTADOUNIDENSE AL SECTOR JUSTICIA EN EL SALVADOR 2019–2021

Lisandro Pérez-Hernández*

Resumen

En el presente artículo se exploran las áreas de apoyo de la cooperación internacional de los Estados Unidos de América en el fortalecimiento del Sector Justicia en El Salvador. El estudio se ha llevado a cabo del 1 de junio de 2019 al 31 de diciembre de 2021 y comprende una revisión de proyectos y programas financiados por la cooperación estadounidense a instituciones comprendidas en el Sector Justicia salvadoreño. Para el abordaje sistemático de la investigación, se ha aplicado una metodología cualitativa a partir de entrevistas dirigidas a siete instituciones gubernamentales, así como una revisión documental que permite el análisis de la perspectiva de distintos actores involucrados. Los resultados obtenidos permiten caracterizar condiciones existentes en el organigrama del sector justicia y revelan potencialidades y desafíos en la gestión de la cooperación internacional. El estudio propone mejoras en la gestión técnica y administrativa en el interior de las instituciones pertinentes y mayor transparencia en las áreas a las que se ha brindado apoyo, permitiendo identificar áreas de priorización para los flujos de cooperación otorgados.

Palabras clave: Cooperación Internacional, Estados Unidos, El Salvador, Sector Justicia, Fortalecimiento de la Ley

US FOREIGN AID TO THE JUSTICE SECTOR IN EL SALVADOR 2019–2021

Abstract

This article explores the support areas of US Foreign Aid to strengthen the Justice Sector in El Salvador. The study was carried out from June 1, 2019, to December 31, 2021, and includes a review of projects and programs financed by US cooperation to the justice sector institutions in El Salvador. For the systematic approach to the research, a qualitative methodology has been applied based on interviews with seven government institutions, as well as a documentary review that allows the analysis of the perspective of the different actors involved. The results obtained allow characterizing existing conditions in the organization chart of the Justice Sector and reveal potentialities and challenges in the management of international cooperation. The study proposes improvements in technical and administrative management within the pertinent

* Doctor en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universitat Jaume I, Universidad de Valencia y Universidad Politécnica de Valencia. Profesor de Relaciones Internacionales y Coordinador de la Maestría en Gerencia de Proyectos Sociales y Planificación para El Desarrollo de la Universidad de El Salvador. Docente de “Cooperación internacional y gestión de proyectos de desarrollo” en la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Correo electrónico: lisandro.perez@ues.edu.sv ORCID: 0000-0002-4933-3768



institutions and greater transparency in the areas to which support has been provided, making possible to identify areas of prioritization for the cooperation flows granted.

Keywords: International Cooperation, USA, El Salvador, Justice Sector, Law Enforcement

TRABAJO RECIBIDO: 31/05/2022 - TRABAJO ACEPTADO: 20/06/2022



Introducción

Los principales antecedentes sobre el establecimiento de las relaciones entre El Salvador y los Estados Unidos de América se sitúan en el siglo XIX, sin embargo, dichas relaciones experimentaron una mayor consolidación a partir de la última década de la Guerra Fría (1980). Desde entonces, ambos países han mantenido estrechas relaciones de cooperación, las cuales se han enmarcado, primordialmente, en la reducción de la migración irregular, el combate contra el crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico, el fortalecimiento del Estado de Derecho y el acceso a sistemas de justicia, entre otros ámbitos estratégicos de acción (USAID, 2021).

En ese sentido, una de las áreas beneficiadas por la cooperación estadounidense ha sido el Sector Justicia de El Salvador, el cual se encuentra integrado por una serie de instituciones tales como la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE), el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), la Fiscalía General de la República (FGR), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH), las cuales han recibido, principalmente, cooperación financiera no reembolsable y asistencia técnica.

A partir de lo anterior, resulta importante explorar las áreas de apoyo de la cooperación estadounidense en el Sector Justicia de El Salvador, ya que esto permitirá identificar potencialidades y desafíos actuales en la gestión de la cooperación internacional estadounidense. También, esta labor exploratoria permitirá obtener un panorama general sobre la armonización existente entre la ayuda otorgada con las prioridades de desarrollo de El Salvador. Para efectos de estandarizar el lenguaje utilizado por las instituciones sujetas de la investigación, tanto desde la perspectiva donante como receptora, se utilizará como equivalente en español el término “cooperación internacional” al de *Foreign Aid* en la literatura anglosajona, entendiendo que son conceptos más amplios cuyas definiciones pueden incorporar abordajes semánticos más delimitados como el de Cooperación para el Desarrollo y Ayuda Oficial para El Desarrollo (AOD).

Para el desarrollo de este estudio, se ha realizado una revisión cualitativa de las principales intervenciones de desarrollo financiadas por Estados Unidos de América en el marco de las disposiciones contempladas en su documento “Country Development Cooperation Strategy (CDSC) 2020 - 2025 / El Salvador”, llevando a cabo una caracterización de las acciones, proyectos y programas de cooperación realizadas en el periodo 2019 - 2021, las cuales se enmarcan dentro de dicha estrategia. Se inicia realizando una aproximación al marco referencial de la cooperación estadounidense, se describe la metodología utilizada y se muestran los resultados obtenidos por cada institución analizada. Por último, al ser un estudio exploratorio, se desarrolla una serie de consideraciones finales que, a partir de los resultados, permiten consolidar la correspondencia al objetivo del estudio.

2. Marco referencial

2.1 Asistencia exterior de Estados Unidos

Estados Unidos ha tenido un papel protagónico en el desarrollo de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (CID). De acuerdo con Bracho *et al.* (2021), la

institucionalización de la actual cooperación para el desarrollo tiene sus raíces en el liderazgo estadounidense que surgió del Plan Marshall (1948-1952), un paquete de asistencia económica y humanitaria proporcionado por Estados Unidos a Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, según Chaturvedi *et al.* (2021) Harry Truman proporcionó una iniciativa mundial de ayuda al desarrollo en 1949, la cual buscaba la mejora y el crecimiento de las áreas en desarrollo, la movilización de la asistencia técnica y el fomento de la inversión de capital, siendo considerado el punto de partida de la agenda moderna de la ayuda al desarrollo (Calabuig-Tormo *et al.*, 2010; Caria & Giunta, 2020; Tassara, 2016).

Los valores estadounidenses no solo han formado los conceptos fundamentales de la cooperación para el desarrollo, sino que también, Estados Unidos ha participado en la construcción y el uso de instituciones multilaterales para implementar programas humanitarios y de desarrollo (Alburquerque *et al.*, 2017, Chaturvedi *et al.*, 2021), incluidas las instituciones financieras creadas a partir de las Conferencias de Bretton Woods, como el Banco Mundial (BM); el Fondo Monetario Internacional (FMI); los bancos multilaterales regionales de desarrollo; las agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que trabajan en desafíos humanitarios y de desarrollo; y fondos específicos más nuevos, como el Fondo Mundial para el VIH/SIDA, la Tuberculosis y la Malaria, convirtiéndolo en el donante bilateral más grande del mundo en volumen de la Ayuda Oficial al Desarrollo (OCDE, 2022).

De acuerdo con la opinión de algunos autores (Prado, 2011; Romero 2012, Avalos *et al* 2012 y Castorena, 2019) más allá de la búsqueda y la promoción del desarrollo en los países receptores de ayuda, el mencionado liderazgo norteamericano en la implementación y consolidación de la CID a nivel mundial, realmente ha respondido a los intereses propios de la política exterior estadounidense.

Partiendo de lo anterior, Prado (2011) describió la ayuda externa brindada por Estados Unidos como un instrumento de política exterior, sobre todo, a partir de la contención bipolar de la Guerra Fría en la década de 1940. Al respecto, para Romero (2012), la política exterior estadounidense no nació como producto de dicha guerra, sino que desde sus inicios se forjó con objetivos y pilares claramente hegemónicos, los cuales han sido justificados por doctrinas como el Destino Manifiesto, la Doctrina Monroe, el Corolario Roosevelt y la Teoría del Dominó. En esta misma línea, Castorena (2019) establece que la política exterior del país norteamericano es sostenida por cuatro pilares importantes: 1) el impulso de oportunidades económicas y sociales, 2) la seguridad ciudadana, 3) las energías sustentables y mitigación de los efectos del cambio climático y 4) el fortalecimiento efectivo de las instituciones de gobernanza democrática; así como también por siete grandes ejes: 1) los países y regiones, 2) las políticas por temas, 3) la economía, la energía y el medio ambiente, 4) la seguridad internacional y el control de armas, 5) la democracia y la seguridad ciudadana, 6) la diplomacia pública y los asuntos públicos y 7) la asistencia y el desarrollo. .

Posterior a la finalización de la Guerra Fría, Avalos *et al.* (2012) han señalado que los intereses estadounidenses hacia la región latinoamericana y, particularmente, la región centroamericana, pueden ser entendidos desde la lucha contra el tráfico ilícito de drogas y los crímenes que de éste se derivan, la expansión del libre comercio, el mantenimiento de la paz regional y el control de la migración indocumentada hacia el país norteamericano, destinando para ello importantes flujos de asistencia y de cooperación a dichas áreas.

En ese sentido, como bien lo advierten Pérez-Ascencio *et al.*, (2018), los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 dieron paso a una transformación política de los Estados Unidos hacia un enfoque de seguridad internacional, el cual incidió en su política exterior para el apoyo en el fortalecimiento de instituciones democráticas y el buen gobierno.

Ante ello, las principales agencias del Gobierno de los Estados Unidos autorizadas para ofertar ayuda externa están recogidas en la Figura 1, y su operatividad está vinculada con los lineamientos de política exterior estadounidense mencionados previamente (Ernst *et al.*, 2020). De las instituciones descritas, se rescata el trabajo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), considerada una de las más importantes agencias de cooperación internacional del mundo, así como el Departamento de Estado de los Estados Unidos y algunas de sus dependencias, como la Oficina de Asuntos Narcóticos y Aplicación de la Ley (INL), la cual vincula sus acciones con la Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI). Tan solo en el periodo de 2001 a mayo de 2022, la ayuda exterior otorgada por los Estados Unidos a través de USAID ha sido de \$25,64 billones; y a través del Departamento de Estado, ha sido de \$ 7.906 billones de dólares, de los cuales \$13,69 billones han sido orientados a cuestiones de paz y seguridad y \$3.182 billones fueron dirigidos a temas de democracia, derechos humanos y gobernanza (USAID & Department of State, 2022).

Figura 1. Agencias del Gobierno de Estados Unidos Oferentes de Ayuda Externa

Department of Defense	Departmente of Energy	Department of Health and Human Services	Department of Homeland Security	Department of Justice
Department of Labor	Department of State	Department of the Interior	Department of Treasury	Department of Transportation
Inter-American Foundation	Millenium Challenge Corporation	Overseas Private Investment Corporation	Peace Corps	U.S African Development Foundation
	U.S Department of Agriculture	Export-Import Bank of the United States	U.S Agency for International Development	

Fuente: Pérez-Ascencio *et al.*, (2018) a partir de ForeignAssistance.gov

2.2 Relaciones y cooperación estadounidense en Centroamérica

La región centroamericana ha sido un factor importante en las relaciones de Estados Unidos con el hemisferio occidental y el mundo. De conformidad con Pérez (1985), durante el siglo XX, la protección del Canal de Panamá y la seguridad de esa zona estratégica para los intereses económicos de Estados Unidos constituyeron un punto importante en su política exterior. En esa línea, Ernst *et al.* (2020) afirma que, desde la década de 1970, las insurgencias armadas y los movimientos revolucionarios fueron

absorbidos por la Guerra Fría. Según lo expuesto por dichos autores, en 1980, el presidente Ronald Reagan presentó a Centroamérica como la nueva línea de frente en la competencia entre las grandes potencias, argumentando que la seguridad nacional de los Estados Unidos estaba en peligro, de modo que, en los siguientes quince años, la incidencia estadounidense aumentó drásticamente con presencia militar directa, participación en campañas de contrainsurgencia y proyectos de desarrollo a gran escala diseñados para garantizar la lealtad a los intereses estadounidenses.

Adicionalmente, como lo expone Mora Téllez (2022), factores como los conflictos centroamericanos y los bajos niveles de ingresos impulsaron un auge de la migración a Estados Unidos, cuyo legado es la relación actual con el Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador). Como resultado de estas dinámicas migratorias, para el año 2019, la población salvadoreña era de 6.704.844 personas, y de ese total, 3.321.267 se encontraban en el mayor rango de probabilidad de migración; después sigue Honduras, con una población de 9.904.608 personas en 2020 y, finalmente, la población de Guatemala fue de 14.901.268 personas

Por otro lado, para Smutt y Miranda (1998), un nuevo fenómeno se gestó en las décadas de 1970 y 1980 aproximadamente, ya que California, Estados Unidos, significó un punto de llegada de muchas familias (principalmente jóvenes) que huían de los conflictos armados que se estaban desarrollando en sus países (incluidos los del Triángulo Norte), con el fin de buscar mejores oportunidades y condiciones económicas; sin embargo, los actos de discriminación que sufrieron algunos de ellos favorecieron a que los inmigrantes se agruparan en pandillas ya existentes o formaran nuevas, con la finalidad de defenderse de los agresores y, paralelamente, perseguir a otros jóvenes que llegaran a sus territorios. Como consecuencia, el encarcelamiento masivo de los pandilleros deportados a El Salvador (y expandidos al Triángulo Norte) exacerbó los homicidios, la extorsión, el tráfico de armas y la inseguridad en la región.

Sin perjuicio de lo anterior, en el marco de las relaciones entre Estados Unidos y Centroamérica, se han empleado varios instrumentos económicos para incrementar el comercio, siendo uno de ellos la Iniciativa de la Cuenca del Caribe expuesta en 1982 bajo la administración Reagan, la cual comprendía acuerdos comerciales con Centroamérica y el Caribe, y cuyo principal componente era la concesión del libre comercio para los productos importados desde la Cuenca del Caribe (Guerra-Borges, 1985). Posteriormente, esta iniciativa se eliminó gradualmente al establecerse el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-DR) firmado en 2004 y vigente para los países del Triángulo Norte desde 2006, el cual tenía la intención de impulsar el comercio y mejorar la inversión en la región mediante el Estado de derecho, la transparencia empresarial y una mejor aplicación de los derechos laborales (Ernst *et al.*, 2020), dando como resultado que las exportaciones de la región a Estados Unidos aumentaran un 60% en 2013 y el comercio regional tuviera una expansión de un 9.5% anualmente entre 2005 y 2012 (USAID, 2016).

2.3. Cooperación estadounidense en El Salvador

De forma complementaria a los intereses económicos y comerciales en la región, la asistencia al desarrollo también ha significado un componente estratégico de la política exterior estadounidense. Empero, es necesario aclarar que la política exterior estadounidense hacia El Salvador ha estado ligada íntimamente a la aplicada al resto de

Latinoamérica, la cual es caracterizada por su naturaleza expansionista, hegemónica y agresiva (Romero, 2012). Si bien es cierto, ambos países habían generado previos acercamientos en materia económica y comercial, fue en el marco de la última década de la Guerra Fría cuando las relaciones de cooperación entre El Salvador y Estados Unidos experimentaron una mayor consolidación.

Según los estudios de Walter (2008), como esfuerzo para contrarrestar el expansionismo soviético a nivel mundial, el país norteamericano incrementó la asistencia económica y militar hacia el gobierno salvadoreño para apoyar la lucha contra las fuerzas del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), considerado movimiento político de orientación comunista, lo cual, también permitiría la transformación del sistema político salvadoreño de un autoritarismo militar a una democracia liberal al estilo anglosajón. Sin embargo, de acuerdo con Romero (2012), la actuación de Washington estaba motivada en apoyar a quien, en su opinión, les garantizara sus intereses estratégicos en la región y, por lo tanto, a su hegemonía, más que en la promoción y respeto de los derechos humanos.

Es claro que, en la actualidad, las áreas de asistencia focalizadas por la cooperación estadounidense siguen siendo armonizadas con la agenda política del país norteamericano. Según Ernst *et al.* (2020), los tres pilares de la cooperación estadounidense son la seguridad, la prosperidad y la gobernabilidad, áreas en las cuales Estados Unidos ha implementado acciones en El Salvador.

Al respecto, el Centro Internacional Woodrow Wilson para Académicos (2020) registró iniciativas de asistencia estadounidenses orientadas hacia estas áreas entre 2014 y 2019; por ejemplo, en materia de seguridad, esfuerzos como el “Proyecto de Prevención de la Delincuencia y la Violencia” y el “Plan El Salvador Seguro” repercutieron positivamente en la ciudadanía; de la misma manera, unidades aprobadas por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Policía Nacional Civil (PNC) impactaron en la delincuencia organizada, las pandillas y los funcionarios corruptos a través de nuevas herramientas jurídicas, siendo una de ellas la extinción de dominio como procedimiento civil. En cuanto a prosperidad, la Corporación del Reto del Milenio (MCC) suministró fondos para proyectos de desarrollo económico e infraestructura, tales como la construcción de escuelas y carreteras. Finalmente, en materia de gobernabilidad, Estados Unidos respaldó el fortalecimiento de las instituciones judiciales y las organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y la impunidad, fortaleciendo al grupo que presiona a dichas reformas.

No obstante, para que los esfuerzos emprendidos en torno a estos tres pilares resulten efectivos, es necesario fortalecer el sistema institucional encargado de impartir justicia. En tal sentido, Avalos *et al.* (2012) afirman que la democracia y la gobernabilidad son dos de los principales sectores a los que a Estados Unidos le interesa fortalecer, ya que ve amenazada la estabilidad tanto interna como externa en países sobre los cuales tiene influencia, señalando que el mayor problema que se está viendo tanto en la región centroamericana, en general, como en El Salvador, en particular, es en materia de seguridad y crimen organizado. En el caso salvadoreño, el área en la que más se invierte es en seguridad, siendo importante para la política exterior estadounidense, mantener a El Salvador como símbolo de un país estable dentro de la región.

La relación entre Estados Unidos y El Salvador ha resultado cercana y multifacética. De acuerdo con USAID (2021), alrededor del 25% de salvadoreños vive en el exterior y la mayoría reside en Estados Unidos. En lo que respecta a las remesas,

según el Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR, 2019), para el año 2018, El Salvador recibió USD 5.390,8 millones provenientes de esos residentes, cantidad equivalente al 20,7% del PIB total del país; y para el año 2021, las remesas recibidas sumaron un total de 7.130,5 millones de dólares estadounidenses (BCR, 2022).

En términos de Ayuda Oficial al Desarrollo (OCDE, 2022), Estados Unidos se posiciona como el primer donante bilateral para El Salvador en cooperación financiera no reembolsable (USD 167,2 millones en el periodo 2018 – 2019) con una brecha muy distante del segundo mayor donante bilateral (España, con USD 42,1 millones en el mismo periodo).

De conformidad con USAID (2021), la Estrategia de Cooperación para el Desarrollo del País 2020 -2025 (CDCS) se desarrolló y finalizó entre 2019 y 2020; y su hoja de ruta 2020-2025, armonizada con la estrategia de Democracia, Derechos y Gobernanza de USAID, consiste en incrementar la confianza de las poblaciones meta a lograr una vida más próspera y segura en El Salvador, así como reducir las causas que impulsan la migración irregular a través de la promoción de un El Salvador autosuficiente: seguro, próspero y con un buen gobierno. Cabe mencionar que esta última estrategia presenta dos de sus tres Objetivos de Desarrollo (DO)¹ relacionados al Sector Justicia, siendo estos “Mayor seguridad para migrantes potenciales” (DO1) y “Mejora en la respuesta, rendición de cuentas y transparencia del gobierno” (DO3).

A partir de lo anterior, USAID en El Salvador no priorizará intervenciones encaminadas al desarrollo rural, la agricultura y la conservación ambiental; en su lugar, en materia de seguridad, se enfocará en la protección de poblaciones vulnerables y víctimas, prevención del crimen y mejora del sistema de justicia penal salvadoreño, es decir, prevención, protección y persecución de delitos. En cuanto a prosperidad, se enfocará en la creación de empleos para las personas propensas a migrar y abordará elementos como el comercio, la inversión y el acceso a capital. Por último, en materia de gobernanza, incrementará la confianza de la ciudadanía en el gobierno nacional y en los gobiernos locales.

En el marco del análisis de las motivaciones planteadas por USAID en la CDSC 2020 - 2025 para El Salvador, resulta importante hacer mención de la Teoría del Cambio (TdC), la cual en definición de PM4NGOs (2017, p.7) describe un proceso de cambio social planificado a partir de supuestos o hipótesis que guían su diseño hasta los impactos a largo plazo que busca lograr a futuro, siendo aplicable para cualquier tipo de intervención, ya se trate de un acontecimiento, un proyecto, un programa, una política, una organización o una estrategia, como es el caso de la CDSC. En este sentido, para Rogers (2014, p.1) la construcción de una TdC parte de la identificación de una necesidad o problema, desarrollando posteriormente una hipótesis causal del impacto (“si se hace esto, sucederá esto otro”), siendo necesario para este proceso la definición de insumos y actividades, las cuales arrojarán productos y resultados concretos.

Por tanto, al trasladar los supuestos de la TdC a las disposiciones contenidas en la CDSC 2020 - 2025, éstos se consignan de la siguiente manera: “Si El Salvador fortalece su capacidad de prevenir el crimen, se provee más protección para las víctimas y otras

¹ Los Objetivos de Desarrollo (DO) contribuyen al logro del objetivo general del Marco de Resultados establecido en la CDSC 2020 - 2025: “Reducir los factores que impulsan la migración irregular, impulsando un El Salvador más migración irregular a través de la promoción de un El Salvador autosuficiente: seguro, próspero y con un buen gobierno”.

poblaciones vulnerables, mayor acceso a servicios de justicia eficientes y efectivos a más ciudadanos y mejorará la situación de seguridad, lo que a su vez reducirá uno de los factores principales que impulsan la migración irregular, y contribuirá a la autosuficiencia de El Salvador” (USAID, 2021, p.26).

Bajo ese orden de ideas, de acuerdo con la Tabla 1, después del apoyo al sector de promoción económica, las áreas de mayor focalización de la asistencia estadounidense en El Salvador están orientadas al fortalecimiento democrático, el buen gobierno, la lucha contra el crimen organizado, la transparencia y el control de narcóticos, áreas comprendidas en las competencias de las instituciones públicas que comprenden el denominado Sector Justicia en el país.

Tabla 1. Ficha de flujos de asistencia exterior estadounidense a El Salvador (1946 – 2019)

	U.S. Foreign Assistance					Total 1946-19	Of which Loans 1946-19	Outstanding Amount as of 09/30/2019
	1946-15	2016	2017	2018	2019			
I. Total Economic Assistance	5,924.3	64.5	108.7	88.5	76.2	6,262.2	863.8	40.7
A. USAID and Predecessor	4,221.8	59.0	104.8	84.1	72.3	4,542.1	316.5	
Economic Support Fund	2,324.5	27.2	29.8	25.0	26.2	2,432.7		
Complex Crises Fund								
Development Assistance	421.4	20.6	80.8	47.1	34.0	583.8		
HIV/AIDS Working Capital Fund								
International Disaster & Famine Assistance	42.7	0.1	-0.0	0.3	-0.0	43.2		
Transition Initiatives	2.0	-0.0				2.0		
Other USAID Assistance	1,431.2	11.1	14.2	11.7	12.1	1,480.3	316.5	
B. Department of Agriculture	757.9	0.1		0.1		758.2	525.1	40.7
Commodity Credit Corporation Fund	56.6					56.6		
Food for Education								
Public Law 480 Title II Grants	159.8	0.1		0.1		160.1		
Other USDA Assistance	541.5			0.0		541.5	525.1	40.7
C. State Department	53.1	0.3	0.2	0.3	0.5	54.4		
Democracy Fund	2.9	0.0				2.9		
Global Health Programs	22.8	-0.0	0.2	-0.0	0.0	23.0		
Narcotics Control	23.4			0.0	0.3	23.7		
Refugee and Migration	0.9					0.9		
Nonproliferation, Anti-Terrorism, Demining	1.1	0.1		0.3		1.6		
Other State Assistance	1.9	0.2			0.3	2.4		
D. Other Economic Assistance	891.5	5.1	3.7	3.9	3.4	907.5	22.1	
Millennium Challenge Corporation	746.7	2.3	1.6	2.4	2.8	755.8		
African Development Foundation								
Department of Commerce	0.5					0.5		
Department of Defense Security Assistance	1.5	0.1				1.6		
Department of Energy	1.5					1.5		
Department of Health and Human Services	3.3			0.1	0.2	3.6		
Department of Homeland Security		0.3	0.1			0.3		
Department of Interior	0.5	0.1	0.2	0.1	0.1	1.1		
Department of Justice	0.2		0.0		0.2	0.4		
Department of Labor	29.0					29.0		
Department of Transportation								
Department of the Treasury	4.3	0.6	1.3	0.5	0.0	6.8		
Environmental Protection Agency	0.1					0.1		
Inter-American Foundation	17.9	0.6	0.5	0.8	0.1	19.8		
Peace Corps	57.1	1.1	0.1	0.0		58.2		
Trade and Development Agency	4.6					4.6		
Other Active Grant Programs					0.0	0.0		
Inactive Programs	24.1					24.1	22.1	
II. Total Military Assistance	745.7	10.2	10.2	6.8	9.3	782.2	110.6	
Cooperative Threat Reduction								
Drug Interdiction and Counter-Drug	59.9	6.4	6.3	0.1		72.7		
Foreign Military Financing	339.4	2.5	2.2	1.9	7.3	353.3	110.6	
International Military Education and Training	55.7	1.0	0.9	0.7		58.3		
Peace Keeping Operations								
Other Military Assistance	290.7	0.3	0.8	4.1	2.0	297.9		
III. Total Foreign Assistance (I + II)	6,670.0	74.7	118.9	95.3	85.5	7,044.4	974.3	40.7
Other U.S. Government International Flows	140.5	33.8	160.6	34.4	-46.5	322.7	322.7	
Export-Import Bank Loans	24.6					24.6	24.6	
OPIC & Other Non-Concessional U.S. Loans	115.9	33.8	160.6	34.4	-46.5	298.2	298.2	
Assessed Contributions to Intl Organizations								

Fuente: USAID (2019)

2.4 Denominación del Sector Justicia en El Salvador

En la actualidad, el Sector Justicia en El Salvador se encuentra integrado por siete entidades gubernamentales, siendo estas 1) la Corte Suprema de Justicia (CSJ), 2) la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE), 3) el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ), 4) el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), 5) la Fiscalía General de la República (FGR), 6) la Procuraduría General de la República (PGR) y 7) la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).

De acuerdo a la Constitución de la República de El Salvador de 1983 y actualmente en vigencia, El Salvador es una República democrática presidencialista y centralizada, constituida por tres órganos fundamentales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial (Asamblea Constituyente, 1983). En cuanto al primer órgano, éste es representado por el presidente de la República, quien es el jefe de Estado y jefe de Gobierno, y es electo cada cinco años por medio de elecciones democráticas. De igual manera, la Constitución también establece que la Asamblea Legislativa está conformada por ochenta y cuatro diputados y es electa cada tres años. Por su parte, el Órgano Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y otros tribunales que determinan las leyes secundarias. Dicho Órgano tiene la potestad exclusiva para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en distintas materias: Constitucional, Penal, Civil, Mercantil, Contencioso Administrativo, Agraria, entre otras determinadas por las leyes (Asamblea Constituyente, 1983) y, al igual que los demás órganos, debe ejercer frenos y contrapesos ante posibles abusos de poder o vulneraciones a derechos fundamentales. Es así como el desempeño de sus funciones debe caracterizarse por la rigurosidad, la eficiencia y la independencia.

En ese sentido, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), como instancia perteneciente al Órgano Judicial, es una de las instituciones que forma parte del Sector Justicia salvadoreño. La CSJ se encuentra compuesta por quince Magistrados electos por la Asamblea Legislativa. La Corte se compone de cuatro Salas: Sala de lo Constitucional (máximo intérprete de la Constitución), Sala de lo Civil, Sala de lo Penal y Sala de lo Contencioso Administrativo. También, forman parte las Cámaras de Segunda Instancia, los Juzgados de Primera Instancia y los Juzgados de Paz. Existen además otras dependencias de la Corte, como la Sección de Probidad, la Unidad de Justicia Juvenil, la Unidad Técnica de Atención Integral a Víctimas y Género, entre otras (CSJ, 2022).

Otra entidad que forma parte del Sector Justicia es la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE), encargada de brindar asistencia técnica, administrativa y financiera a la Comisión Coordinadora del Sector Justicia, supervisando también cómo se ejecutan las decisiones de la misma. Se compone de distintos sectores: Área de Educación Pública y Reforma Legal, Área de Planificación y Fortalecimiento Institucional, Área de Protección de Víctimas y Testigos, Unidad de Género Institucional, entre otras (UTE, 2022a). La Dirección General de la UTE tiene, entre sus atribuciones, hacer cumplir las decisiones que adopte la Comisión Coordinadora, así como liderar actividades de carácter administrativo, financiero y técnico (UTE, 2022b).

El Sector Justicia también se compone por el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ). El pleno está integrado por siete abogados que representan distintos sectores: el Ministerio Público, un gremio de abogados en libre ejercicio de la profesión, abogados docentes de la Universidad de El Salvador, abogados docentes de universidades privadas y sector de jueces y magistrados. Las principales áreas del CNJ son: la Escuela de Capacitación Judicial, la Unidad Técnica de Selección y la Unidad Técnica de Evaluación. Mediante la primera, se realizan actividades de formación a servidores del

área judicial, como magistrados, jueces, colaboradores jurídicos y secretarios judiciales. La segunda trabaja en la apertura y procesamiento de los expedientes de aquellas personas que forman parte del registro de abogados elegibles e investiga la conducta profesional de los mismos. Finalmente, la Unidad Técnica de Evaluación ejecuta procesos de evaluación de las actividades judiciales de magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia y los jueces (CNJ, 2022).

Por otra parte, la Fiscalía General de la República (FGR), institución de rango constitucional perteneciente al Ministerio Público, tiene como objetivo representar y defender los intereses de la sociedad y del Estado, tomando de base principios como la legalidad, la justicia y la objetividad para que su labor sea transparente y efectiva. El Fiscal General de la República es el titular de la institución y debe promover la acción de la justicia en la defensa de la legalidad y la acción penal, ya sea de oficio o a petición de parte. Las actuaciones deben realizarse sobre la base de la integridad, la justicia, la ética, el compromiso, la lealtad y el trabajo en equipo. Para llevar a cabo sus funciones, la FGR cuenta con líneas estratégicas centradas en la investigación del delito, el fortalecimiento de los procesos y tecnología y las competencias del recurso humano (FGR, 2022).

Además de las instituciones mencionadas, el Sector Justicia en El Salvador también se integra por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Éste busca impulsar la justicia y la seguridad pública en el país mediante proyectos y políticas orientadas a alcanzar la igualdad, el crecimiento, el desarrollo tecnológico y la efectividad. En lo referente a justicia, trabaja por la promoción del Estado democrático de derecho a través del respeto a la Constitución, como norma suprema que rige el ordenamiento jurídico salvadoreño (MJSP, 2022).

Así mismo, forman parte del Sector Justicia dos instituciones del Ministerio Público: la Procuraduría General de la República (PGR) y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH). La primera vela por la defensa de la familia, las personas y los intereses de menores, adultos mayores e incapaces; brinda asistencia legal y psicosocial y representa en juicios a las personas en temas de libertades individuales y derechos laborales, entre otros.

La PGR está liderada por el Procurador o la Procuradora General de la República, y también se compone de distintas unidades, organizaciones y Procuradurías Adjuntas en función de la diversidad de temáticas y las distintas partes del territorio nacional. Cuenta, además, con unidades para temas especializados, como niñez y adolescencia, defensa de la familia, defensoría pública, mediación y conciliación, entre otros. Para llevar a cabo sus funciones de manera efectiva, la PGR se guía por líneas estratégicas: asistencia legal, judicial y administrativa a las personas; promoción de la convivencia ciudadana, y protección de los derechos de los niños y adolescentes, por mencionar algunos ejemplos (PGR, 2022).

Finalmente, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) tiene como misión velar por el respeto y la garantía de los derechos humanos a través de acciones de promoción, protección y educación. La PDDH está liderada por el Procurador o la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos, y cuenta con Procuradurías Adjuntas en temas específicos: migrantes y seguridad ciudadana; mujer y familia; niñez y juventud; civiles e individuales; económicos, sociales y culturales; y medio ambiente (PDDH, 2022). La garantía de los derechos fundamentales es esencial para el fortalecimiento del sector justicia y el desarrollo del país.

Fuente: elaboración propia.

3. Metodología

La investigación tiene por objetivo general examinar el rol de la cooperación proveniente de los Estados Unidos de América en el fortalecimiento del Sector Justicia en El Salvador. El estudio se ha llevado a cabo del 1 de junio al 31 de diciembre de 2021 y comprende una revisión de acciones, proyectos y programas financiados por la cooperación estadounidense a instituciones del Sector Justicia en El Salvador durante los años 2019 al 2021.

Para el abordaje sistemático de la investigación, se aplicó una metodología cualitativa que permitió la recopilación de información y el análisis de la perspectiva de distintos actores involucrados.

La recopilación de la información se realizó por medio de fuentes secundarias a partir de solicitudes de información pública, obteniendo respuesta de las siete instituciones pertenecientes al sector justicia: (1) Corte Suprema de Justicia (CSJ); (2) Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE); (3) Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ); (4) Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP); (5) Fiscalía General de la República (FGR); (6) Procuraduría General de la República (PGR) y (7) Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)

En forma paralela a lo anterior, se concretaron dos entrevistas a referentes de la PDDH y PGR a quienes se les informó el propósito de la misma, el tratamiento de la información y los mecanismos que se utilizarían para asegurar la integridad de los datos proporcionados. Adicionalmente, se solicitó el consentimiento informado para grabar, documentar y archivar los datos recolectados. La información obtenida tanto en las resoluciones de acceso a información pública como de las entrevistas realizadas se cotejó con otras fuentes documentales como informes y memorias institucionales obtenidas de los sitios web institucionales a fin de triangular el análisis de los datos.

4. Resultados

Se presentan, a continuación, los resultados asociados a cada una de las siete instituciones objeto de estudio (CSJ, UTE, CNJ, MJSP, FGR, PGR y PDDH), sintetizando los hallazgos en tablas informativas.

4.1 Corte Suprema de Justicia

La Dirección de Planificación Institucional de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ha reportado que las entidades que brindaron cooperación internacional a dicha entidad en el periodo 2019 – 2021 fueron la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Oficina de Asuntos Antinarcóticos y de Aplicación de la Ley del Departamento de Estado de Estados Unidos (INL).

En este sentido, el Juzgado Especializado en Extinción de Dominio e Instituto de Medicina Legal, Centros Judiciales, la Cámara, Juzgados Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres de San Salvador y de San Miguel,

la Oficina Distribuidora de Procesos (ODP), el Centro de Atención al Usuario (CAU) de San Miguel; el Instituto de Medicina Legal (IML) y la Dirección de Desarrollo Tecnológico e Información, han recibido diversos equipos informáticos y mobiliarios. A su vez, se ha equipado la ludoteca y la sala de crisis de la Unidad de Atención Integral a Víctimas de San Salvador. Finalmente, a nivel general, se colaboró en el combate contra la pandemia del COVID-19 por medio de la entrega de diferentes insumos médicos para la protección y prevención de dicha enfermedad.

Asimismo, se han brindado entrenamiento para desarrollar mejores prácticas en el marco de la protección a personas e instituciones en la Dirección de Seguridad y Protección Judicial, capacitaciones en teoría de género y victimología, y en sistemas de gestión documental avanzado *DocuWare*, tutorías de aula en centros del Órgano Judicial, y también se ha dado soporte en el diseño y desarrollo de sistemas informáticos, de diagnóstico organizacional y de análisis de procesos de trabajo en la Dirección de Investigación Judicial, en el Instituto de Medicina Legal y en la Dirección de Talento Humano Institucional. Finalmente, se llevaron a cabo consultorías para un Anteproyecto de Ley de la Carrera Judicial y un Anteproyecto de Ley Integral de Probidad en la Dirección de Investigación Judicial y Sección de Probidad.

Tabla 2. Proyectos de cooperación estadounidense en la CSJ

Año	Agencia	Tipo de apoyo	Unidades beneficiarias de la CSJ
2019	INL	Equipamiento y asistencia técnica	Juzgado Especializado en Extinción de Dominio e Instituto de Medicina Legal.
			Dirección de Seguridad y Protección Judicial.
2019	USAID	Equipamiento y asistencia técnica	Cámara y Juzgados Especializados de Instrucción y Sentencia para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres, Juzgados de Paz, Unidad de Género, Unidades de Atención Integral a Víctimas, Centros de Atención al Usuario, Instituto de Medicina Legal, Dirección de Investigación Judicial y Sección de Investigación Profesional.
			Dirección de Investigación Judicial, Sección de Investigación Profesional, Sección de Probidad, Instituto de Medicina Legal y Dirección de Talento Humano Institucional.
			Dirección de Investigación Judicial y Sección de Probidad.
			Centro Judicial "Isidro Menéndez" de San Salvador, Centro Judicial de Cojutepeque, Centro Judicial de San Vicente, Centro Judicial de Sonsonate y Centro Judicial de Zacatecoluca, Cámara y Juzgados Especializados para una Vida Libre de Violencia y Discriminación para las Mujeres de San Salvador y de San Miguel, Oficina Distribuidora de Procesos (ODP) y Centro de Atención al Usuario (CAU) de San Miguel e Instituto de Medicina Legal (IML).
			Unidad de Atención Integral a Víctimas de San Salvador.
			Dirección de Desarrollo Tecnológico e Información.
2020	INL	Insumos médicos para enfrentar la	Corte Suprema de Justicia / Órgano Judicial.

		pandemia por COVID-19.	
2020	USAID	Equipamiento	Corte Suprema de Justicia / Órgano Judicial.
2021	INL	Equipamiento	Unidad de Asesoría Técnica Internacional.

Fuente: elaboración propia.

4.2 Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia

La Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia (UTE) ha recibido apoyo de la cooperación estadounidense en materia de fortalecimiento del Sector Justicia, especialmente de parte de USAID y de INL. Asimismo, organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la iniciativa *Spotlight*, entre otros, también han sido actores claves para el desarrollo de los proyectos en la UTE (UTE, 2021). Los proyectos de cooperación estadounidense trabajan con dos ejes transversales: derechos humanos y género.

De los cuatro proyectos identificados en esta investigación, tres han trabajado de manera conjunta con organizaciones no gubernamentales internacionales como OXFAM, la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) y la Fundación Justicia y Género de Costa Rica. Los resultados de dichos proyectos se enfocan en el fortalecimiento de las capacidades y conocimientos técnicos del talento humano que conforman las instituciones públicas de acceso a la justicia. Cabe destacar que los proyectos han sido intervenciones de corto plazo, comprendiendo periodos de entre uno y tres meses, los cuales han presentado logros puntuales y verificables.

Tabla 3. Proyectos de cooperación estadounidense en la UTE

Año	Agencia	Tipo de apoyo	Logro alcanzado
2019	USAID /PADF/CIDH	Foro sobre Justicia Transicional.	Fortalecimiento de los conocimientos y las capacidades técnico - jurídicas de 150 personas servidoras públicas del Sector de Justicia en materia de Justicia Transicional e Institucionalidad Pública.
2019	USAID	Jornada sobre Prisión Preventiva: su relación con el esquema de hacinamiento carcelario.	Fortalecimiento de los conocimientos y las capacidades técnico - jurídicas de 120 personas servidoras públicas en lo relacionado a estándares comparados e internacionales, así como en técnicas de interpretación jurídica, para avanzar en la aplicación del Derecho a la Salud.
2020	INL / OXFAM / la Fundación Justicia y Género de Costa Rica	Elaboración y socialización del Manual de Comunicación Institucional con perspectiva de género para el Sector Justicia.	Fortalecimiento de las capacidades técnicas de las personas que ejercen la comunicación institucional en el Sector de Justicia e instituciones afines, para la incorporación de la perspectiva de género y de derechos humanos en la comunicación institucional.
2021	INL / OXFAM / la Fundación Justicia y Género de Costa Rica	Desarrollo de talleres de divulgación del Manual de Comunicación Institucional con	Fortalecimiento de las capacidades técnicas de 251 personas servidoras públicas de las diferentes instituciones del Sector de Justicia, en cuanto a la incorporación de la

	perspectiva de género para el Sector Justicia.	perspectiva de género y de derechos humanos en la comunicación institucional.
--	--	---

Fuente: UTE (2021)

4.3 Consejo Nacional de la Judicatura

El Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) reportó que la Escuela de Capacitación Judicial “Dr. Arturo Zeledón Castrillo” recibió apoyo de la cooperación de los Estados Unidos para la realización de algunos proyectos en el periodo 2019 - 2021, siendo uno de ellos el fortalecimiento de la oferta académica en la capacitación continua y especializada, a partir de actividades formativas para mejorar las competencias profesionales del personal jurídico del Sector Justicia.

En el marco de los proyectos del CNJ, las entidades cooperantes, en su totalidad de naturaleza pública, brindaron apoyo técnico. Los temas abordados fueron: anticorrupción, derechos y acceso a la justicia de la niñez y juventud y procesos socioformativos (CNJ, 2021). Se rescata el apoyo técnico-logístico en la recopilación de leyes anticorrupción proporcionado por la Oficina Internacional para el Desarrollo, Capacitación y Asistencia Técnica del Departamento de Justicia de los Estados Unidos (OPDAT) y el apoyo técnico para el desarrollo y ejecución de sesenta actividades formativas entre junio de 2019 y septiembre de 2021 a partir del trabajo de diversas entidades de cooperación auspiciada con fondos de los Estados Unidos.

4.4 Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

El Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) ha recibido apoyo de la cooperación estadounidense para la realización de cursos presenciales y virtuales en la Academia Internacional para el Cumplimiento de la Ley (ILEA-San Salvador). Gracias a ello, se logró formar a 231 participantes en 63 diferentes cursos (MJSP, 2021).

Durante los tres años del proyecto dirigido al MJSP, se contó con la participación de 58 personas, de las cuales, 23 se formaron en espacios virtuales debido a la pandemia de COVID-19 en el año 2020. Estos procesos formativos fueron dirigidos al personal de esta institución, los cuales estuvieron relacionados con el fortalecimiento de capacidades y conocimiento técnico en temáticas de seguridad, delitos de pandilla y droga, además de una jornada dirigida a la investigación de delitos contra los recursos naturales.

La investigación pudo constatar, según registros de seguimiento interno, que el número de procesos formativos especializados y de personas capacitadas aumentaron de forma gradual. En ese sentido, durante el primer año, se impartió una capacitación con un porcentaje del 17% de los participantes; durante el segundo año, se impartieron tres procesos más que representan el 40% de los beneficiarios y; posteriormente, se cerró el tercer año con tres procesos formativos, en los cuales participaron 25 personas, representando el 43% del total de beneficiarios.

Tabla 4. Proyectos de cooperación estadounidense en el MJSP

Fecha de inicio	Fecha de finalización	Título del curso/actividad de formación	Número de capacitados
30/09/2019	11/10/2019	Personnel and Facility Security (MASTER)	10

15/07/2020	15/07/2020	Drug Trafficking Emerging Trends Course (VIRTUAL)	10
27/10/2020	29/10/2020	Anti-Gangs (VIRTUAL FBI MASTER)	7
17/12/2020	17/12/2020	Narcotics and the Dark Web Case Study Course (VIRTUAL)	6
20/04/2021	22/04/2021	Small Arms Trafficking (MASTER)	9
19/07/2021	23/07/2021	Advanced Narcotics Investigations (MASTER)	6
20/09/2021	30/09/2021	Natural Resource Crime Investigations	10

Fuente: MJSP (2021)

4.5 Fiscalía General de la República

El apoyo que ha recibido la Fiscalía General de la República (FGR) por parte de la cooperación estadounidense ha consistido, principalmente, en la donación de equipamiento y asistencia técnica. Durante el año 2019, la cooperación destinada a estos proyectos se orientó a la mejora de las condiciones de trabajo para aumentar el desempeño de la Unidad de Extinción de Dominio. Sin embargo, a pesar de que en una primera fase se potenció el fortalecimiento de la unidad, gran parte de esta cooperación fue redirigida, posteriormente, a la compra de insumos de bioseguridad para la Unidad de Trata y Tráfico Ilegal de Personas, debido a la pandemia de COVID-19.

En el año 2021, los flujos de cooperación volvieron a orientarse a insumos de trabajo, abarcando también el área tecnológica. Por otra parte, en los años 2020 y 2021 se crearon espacios de apoyo técnico a través de procesos de formación relacionados con el criptoanálisis e informática para el personal de la FGR. De manera general, las intervenciones financiadas en este periodo (2019-2021) estuvieron orientadas a mejorar las condiciones de trabajo a través de la renovación del equipo mobiliario y tecnológico y, en menor medida, a brindar capacitación técnica dirigida al personal de la institución.

Tabla 5. Proyectos de cooperación estadounidense en la FGR

Año	Rubro	Tipo de donación	Unidad beneficiada	Acción realizada
2019	Bienes	Mobiliario y equipo de oficina.	Unidad de Extinción de Dominio	Mejora del mobiliario y el equipo de oficina de la Unidad.
2019	Bienes	Mobiliario y equipo de oficina, equipo tecnológico/software, adecuación de espacios.	Grupo Contra la Impunidad	Remodelación de los espacios de trabajo y renovación del mobiliario, equipo de oficina y herramientas tecnológicas.
2019	Asistencia técnica	Mesa Técnica de Extinción de Dominio.	FGR	Apoyo técnico.
2020	Bienes	Equipo tecnológico/software.	Unidad de Seguridad Institucional	Renovación del equipo y herramientas tecnológicas.
2020	Bienes	Insumos de bioseguridad.	Unidad Especializada de Trata y Tráfico Ilegal de personas	Se proporcionaron insumos de bioseguridad a diferentes unidades de la institución.
2020	Asistencia técnica	Curso de Criptoanálisis.	FGR	Apoyo técnico.

2021	Bienes	Mobiliario y equipo de oficina.	Escuela de Capacitación Fiscal	Mejora del el mobiliario y equipo de oficina asignado.
2021	Bienes	Equipo tecnológico/software.	Unidad de Tráfico Ilegal y Trata de Personas	Renovación del equipo y herramientas tecnológicas.
2021	Asistencia técnica	Diplomado de Fundamentos de Informática Forense.	FGR	Apoyo técnico.

Fuente: FGR (2021)

4.6 Procuraduría General de la República

La Procuraduría General de la República (PGR) proporcionó información sobre los apoyos recibidos por parte del Gobierno de los Estados de América en materia de fortalecimiento del Sector Justicia. La cooperación recibida se ha enfocado en el fortalecimiento de cinco áreas principales: 1) transparencia institucional, 2) protección de la mujer, 3) atención a víctimas, 4) temas laborales y 5) mediación electoral y comunitaria.

La primera de ellas se vincula con la integridad, la cual hace énfasis en la promoción de la transparencia de las instituciones públicas con el fin de contrarrestar la corrupción a través del fortalecimiento de las áreas de contraloría social. La segunda área de cooperación se encuentra orientada al fortalecimiento de los mecanismos de protección a las mujeres frente al escenario del confinamiento generado por la pandemia de COVID-19, a fin de reducir los índices de violencia contra la mujer en el país.

La tercera área de apoyo de la cooperación estadounidense está referida al fortalecimiento de la capacidad de atención a víctimas, siendo el proyecto de Derechos y Dignidad de USAID la intervención que sentó las bases para el mejoramiento de dicha área. A partir de ello, se creó la “Política de Inclusión para la Atención y Acceso a la Justicia de Grupos Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad”, convirtiéndose en una herramienta técnica para mejorar la atención inclusiva. La cuarta área fortalecida por la cooperación de Estados Unidos comprende diversas cuestiones de índole laboral, a través del acceso a la justicia de las mujeres trabajadoras y una propuesta de mejoramiento en el área de atención laboral que brinda la PGR.

La quinta y última área fortalecida se encuentra vinculada con la mediación electoral y comunitaria para garantizar la convivencia pacífica y la prevención de la violencia en el marco del evento electoral del año 2021.

Tabla 6. Proyectos de cooperación estadounidense en la PGR

Periodo	Proyecto	Área de financiamiento	Logros obtenidos
---------	----------	------------------------	------------------

2019/2021	<p>Proyecto Pro Integridad Pública de USAID:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diplomado anticorrupción. • Diagnóstico de los sistemas de gestión electrónica de la PGR. • Portal de datos abiertos de la PGR. • Protocolo de Atención de Quejas y Protección de Denunciantes. • Mapa de Riesgo de Corrupción de Compras Públicas PGR. • Política de Integridad y Gobierno Abierto. • Desarrollo de aplicación móvil (App) para la Unidad de Familia de la PGR. 	Integridad	<p>Lucha contra la corrupción:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adopción del Modelo de Integridad Pública. • Facilidad en el acceso a la información pública por parte de la población. • Fortalecimiento de los procedimientos de contratación de personal y de compras. • Apertura de canales de denuncias sobre corrupción. • Fortalecimiento de la atención a los usuarios mediante diferentes mecanismos.
2020/2021	<p>Oficina de Asuntos Antinarcóticos y Aplicación de la Ley (INL):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Equipo informático para atención virtual a mujeres usuarias que enfrentan violencia durante el confinamiento. • Donación de equipo de bioseguridad a personal de la institución. • Atención psicológica virtual a mujeres víctimas de violencia. 	Violencia contra la mujer	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de mecanismos virtuales de atención para mujeres que enfrentan violencia.
2019/2021	<p>Proyecto “Derechos y Dignidad” de USAID:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política de Inclusión para la Atención y Acceso a la Justicia de Grupos Poblacionales en Situación de Vulnerabilidad. • Socialización de la Política de Inclusión. • Consultas públicas para personas con discapacidad y mujeres en situación de desplazamiento forzado interno. 	Atención a víctimas	<ul style="list-style-type: none"> • Se cuenta con una herramienta técnica que establece parámetros de atención inclusiva para grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. • Incorporar la opinión de la población en las rendiciones de cuenta institucionales.
	<p>Proyecto Regional de Derechos Humanos y Democracia - Fundación Panamericana para el Desarrollo (USAID/PADF).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico sobre el acceso a la justicia laboral de las mujeres en El Salvador, a través de la PGR. • Consultoría “Propuesta de mejoramiento de la atención 	Laboral	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de mecanismos para mejorar el servicio de atención a las personas trabajadoras. • Mejoramiento del Sistema de Información Gerencial, para contar con datos confiables y accesibles.

	prestada por la Procuraduría General de la República para procurar acceso a la justicia laboral”.		
	<ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Donación en especie para la implementación de la Actividad: Mediación Electoral y Comunitaria. • Formación de mediadores electorales y comunitarios que colaboran con la convivencia pacífica y la prevención de la violencia. 	Mediación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de capacidades técnicas en los mediadores institucionales en el evento electoral 2021. • 700 mediaciones electorales en el evento electoral del 28 de febrero 2021.

Fuente: PGR (2021)

4.7. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) ha recibido apoyo principalmente de USAID a través de dos proyectos ejecutados por las organizaciones *Counterpart International* y *Pan American Development Foundation* como socias implementadoras. La cooperación se ha canalizado en tres unidades al interior de la PDDH, siendo éstas el Departamento de Proyectos y Gestión de la Cooperación, la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos y la Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de las Personas Migrantes y Seguridad Ciudadana.

El fortalecimiento de estas unidades tiene como objetivo una mayor inclusión en la defensa de los derechos humanos; por ejemplo, el Departamento de Proyectos y Gestión de Cooperación recibió apoyo en especie por parte del gobierno estadounidense con el fin de mejorar el servicio de atención ciudadana y garantizar el acceso a la justicia a la población con discapacidad visual, lo cual, también sentó las bases para la implementación de un sistema de alerta temprana para la defensa de los derechos humanos mediante una consultoría externa. Por otro lado, el Departamento Adjunto para la Defensa de los Derechos de las Personas Migrantes y Seguridad Ciudadana planteó dos intervenciones, las cuales buscaban proponer la creación de la Unidad de Atención Integral a Víctimas en la PDDH y la creación e implementación de un manual guía para la investigación de ejecuciones extrajudiciales y de tortura. Como último aporte, se propuso la creación e implementación de un Manual de Violaciones de Derechos Humanos, retomando ejes transversales y un enfoque de derechos laborales y sociales.

Tabla 7. Proyectos de cooperación estadounidense en la PDDH

Periodo	Agencia cooperante	Apoyo recibido	Unidad Ejecutora Responsable
---------	--------------------	----------------	------------------------------

2019	USAID/PADF - Pan American Development Foundation	Contratación de una consultoría para el diseño y redacción del “Manual de calificación de violaciones a derechos humanos”.	Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos.
2019	USAID / Counterpart International	Compra de equipo informático e impresora Braille para mejorar el acceso a los servicios de justicia para personas ciegas.	Procuraduría Adjunta para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2020/2021	USAID/PADF - Pan American Development Foundation	Consultoría “Guía para el Diseño del Sistema de Alerta Temprana de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”.	Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos Humanos.
2020/2021	USAID / Counterpart International	Contratación de consultor para la elaboración de un “Manual de Investigación para Ejecuciones Extrajudiciales y Tortura”.	Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de las Personas Migrantes y Seguridad Ciudadana.
2021	USAID / Counterpart International	Contratación de consultor para la elaboración del documento “Diagnóstico, propuesta e informe para el establecimiento de una Unidad de Atención Integral a Víctimas en la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”.	Procuraduría Adjunta para la Defensa de los Derechos de las Personas Migrantes y Seguridad Ciudadana.

Fuente: PDDH (2021)

Consideraciones finales

La cooperación estadounidense, a pesar de estar altamente armonizada con los instrumentos nacionales e internacionales de programación de la ayuda, se encuentra innegablemente atada a los intereses de la política exterior de Estados Unidos hacia Centroamérica (Ernst *et al.*, 2020; Chaturvedi *et al.*, 2021). Los resultados de la presente investigación demuestran una estrecha alineación con los argumentos expresados por Romero (2012), Avalos *et al.* (2012) y Castorena (2019), en tanto que reafirman la orientación de la asistencia estadounidense al fortalecimiento de capacidades de instituciones públicas en temas de democracia y gobernabilidad, dos sectores de interés para los Estados Unidos en la región centroamericana.

A partir de lo anterior, el desarrollo de este trabajo permitió examinar las áreas de focalización de la cooperación proveniente de los Estados Unidos de América en el fortalecimiento de siete instituciones públicas vinculadas al Ministerio Público, Órgano Judicial y otras instituciones vinculadas al Sector Justicia en El Salvador. En este sentido, se pudo advertir cómo la cooperación otorgada es mayoritariamente técnica y de equipamiento a partir de Acuerdos Cooperativos (*Cooperative Agreements*) de USAID e INL con organizaciones socias implementadoras como *Counterpart International* y *Pan American Development Foundation*.

La cooperación técnica ha sido principalmente formativa y de entrenamiento en temas relacionados a derechos humanos, género y victimología, así como el fortalecimiento de las capacidades técnicas en el combate al crimen organizado y terrorismo, y prevención del tráfico de armas y crímenes cibernéticos. Estos procesos

formativos se han operativizado en capacitaciones puntuales y entrenamientos de corto y mediano plazo a partir de estándares internacionales en la gestión pública de las áreas especializadas de cada institución.

En cuanto al equipamiento, se identificaron mobiliarios y equipos de oficina para diferentes unidades institucionales como la Unidad de Extinción de Dominio, la Unidad de Tráfico Ilegal y Trata de Personas y la Escuela de Capacitación Fiscal de la Fiscalía General de la República (FGR), siendo esta institución la que más equipamiento ha recibido respecto a las otras seis instituciones analizadas, recibiendo, principalmente, formación técnica y especializada. Sin embargo, se ha identificado un giro de algunas intervenciones programadas para el 2019 - 2021 al fortalecimiento de protocolos y atención de combate contra la pandemia de COVID-19, con la entrega de diferentes insumos médicos para la protección y prevención del virus.

Por otra parte, las intervenciones identificadas a partir de este estudio están armonizadas y son coherentes con la programación de cooperación de USAID e INL, en tanto que, las acciones realizadas en el marco de sus proyectos financiados tienen como finalidad el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia en el combate a la corrupción y la mejora de la rendición de cuentas, así como la protección a víctimas (prevención, protección y persecución). Sin embargo, a pesar de que desde el planteamiento institucional de USAID se considera que la cooperación con otras agencias del Gobierno de los Estados Unidos es fundamental (USAID, 2021), en el estudio, dicha coordinación no es percibida claramente por las instituciones beneficiarias.

Por tanto, la priorización de la cooperación estadounidense en el desarrollo de capacidades institucionales para promover la lucha contra la corrupción y la impunidad es vital para lograr la sostenibilidad a largo plazo; sin embargo, dichas capacidades deben estar coordinadas entre el resto de actores del Sector Justicia por el enfoque de complementariedad de sus mandatos; por ejemplo, muchas de los avances que ha tenido la Fiscalía General de la República en cuanto al procesamiento de casos han tenido a su base las investigaciones realizadas por otras instituciones del Estado, como la Sección de Probidad de la Corte Suprema de Justicia. De ahí, la necesidad que la cooperación internacional pueda apoyar la creación de nuevos mecanismos y fortalecer los ya existentes en el trabajo conjunto y coordinado en las instituciones públicas que integran el Sector Justicia, en sintonía con los aportes de Iraheta Argueta y Rebollo Alvarado (2018) al proponer un Sistema de Transparencia y Anticorrupción conformado por las instituciones públicas competentes junto con organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, a la luz de las evidencias obtenidas en el proceso de recolección de datos, se logró constatar que el limitado acceso a la información pública representa un verdadero desafío al momento de llevar a cabo un diagnóstico real de los obstáculos que enfrenta el sector justicia para perseguir estos fenómenos o para diseñar políticas anticorrupción que estén basadas en evidencias, además de significar un retroceso en los espacios ganados por los instrumentos democráticos y normativos existentes, de acá la necesidad como área de interés potencial de la cooperación estadounidense, fortalecer la cultura de transparencia y rendición de cuentas de manera eficiente y efectiva como un medio para mejorar el acceso a la justicia en El Salvador.

Bibliografía

ALBURQUERQUE, A. de la R., CAMACHO, M. P., y MANRIQUE, J. C. C. (2017). El campo organizacional de la Cooperación Internacional para el Desarrollo: un primer acercamiento. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4 (1), 81–103. Recuperado de: <https://doi.org/10.21500/23825014.3118>.

AVALOS, J. AVENDAÑO, S. y QUINTANILLA, R. (2012). *La política exterior de Estados Unidos de América y su influencia política-económica en la conducción de la política exterior de El Salvador, durante el periodo 2004-2011*. (Tesis de pregrado). Recuperado de: <https://ri.ues.edu.sv/>

BCR. (2019). Documento de Trabajo 2019-02. Recuperado de: <https://www.bcr.gob.sv/bcrsite/uploaded/content/category/479881344.pdf>

BCR (21 de enero de 2022). El Salvador recibió US\$7,517.1 millones en remesas familiares durante 2021. Banco Central de Rese. Recuperado de: <https://www.bcr.gob.sv/2022/01/21/el-salvador-recio-us7517-1-millones-en-remesas-familiares-durante-2021/>

BRACHO, G., CAREY, R., HYNES, W., KLINGEBIEL, S. y TRZECIAK-DUVAL, A. (Ed.). (2021). *Origins, Evolution and Future of Global Development Cooperation The Role of the Development Assistance Committee (DAC)*. Deutsches Institut f. Entwicklungspolitik. Recuperado de: <https://d-nb.info/1242281142>

CALABUIG-TORMO, C., BONI, A., CUESTA, I., GÓMEZ, M. de los L., LOZANO, J. F., MONZÓ, J. M., y TORRES, A. J. (2010). La cooperación internacional para el desarrollo: Cuadernos de Cooperación para el Desarrollo. Recuperado de: <http://www.upv.es/entidades/CCD/infoweb/ccd/info/795982normalc.html>

CARIA, S., y GIUNTA, I. (2020). Pasado y presente de la cooperación internacional: una perspectiva crítica desde las teorías del sistema mundo, 139-173. *Instituto de Altos Estudios Nacionales*, Quito.

CASTORENA, C. (2019). Los Cuatro Pilares de la Política Exterior de Estados Unidos Hacia el Hemisferio Occidental en el Siglo XXI, 197-218. En Gandásegui, M. A. (Ed.), *Estados Unidos: y la nueva correlación de fuerzas internacional*. CLACSO.

CHATURVEDI, S., JANUS, H., KLINGEBIEL, S., XIAOYUN, L., DE MELLO E SOUZA, A., SIDIROPOULOS, E. y WEHRMANN, D. (2021). *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57938-8>.

CNJ. (2022). *Institución*. Consejo Nacional de la Judicatura. Recuperado de: <http://www.cnj.gob.sv/>

CNJ. (21 de octubre de 2021). *Memorandum Ref. GG/UAIP/332/2021*. Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador.

CSJ. (2022). *Dependencias de la CSJ*. Consejo Nacional de la Judicatura. Recuperado de: <https://www.csj.gob.sv/dependencias-de-la-csj/>

EL SALVADOR. ASAMBLEA LEGISLATIVA. (1983). Constitución de la República de El Salvador. Diario Oficial n° 234, 1–66. Recuperado de: <https://www.asamblea.gob.sv>

FGR. (2022). *Quiénes somos*. Fiscalía General de la República. Recuperado de: <https://www.fiscalia.gob.sv/quienes-somos/>

FGR. (2021). Solicitud No. 514-UAI-FGR-2021. (9 de noviembre de 2021). Recuperado de: <https://portalde transparencia.fgr.gob.sv/documentos/>

GUERRA-BORGES, A. (1985). Política comercial norteamericana: la iniciativa de la Cuenca del Caribe. *Anuario de Estudios Centramericanos*, 11 (1) 43-57. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/3011>

IRAHETA ARGUETA, W. A., y Rebollo Alvarado, W. R. (2018). *Corrupción en El Salvador: La Percepción de la Comunidad Académica Universitaria*. San Salvador 2018. Recuperado de: <https://ri.ufg.edu.sv/jspui/handle/11592/9556>

MJSP. (2022). *Marco Institucional*. Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. Recuperado de: <https://www.seguridad.gob.sv/planificacion-institucional/>

MJSP. (21 de octubre de 2021). *Resolución de referencia 118/2021-UAIP/MJSP*. Obtenido de Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador.

MORA-TELLEZ, R. (2022). *Diagnóstico de la migración de Centroamérica hacia los Estados Unidos*. Wilson Center. Recuperado de: <https://www.wilsoncenter.org/article/diagnostico-de-la-migracion-de-centroamerica-hacia-los-estados-unidos>

OCDE. (20 de mayo de 2022). *Finance for sustainable development*. Development finance data. Recuperado de: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/>

PDDH. (20 de octubre de 2021). *Resolución Ref. UAIP-111-2021*. Obtenido de Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador.

PDDH. (2022). *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*. Recuperado de <https://www.pddh.gob.sv/>

PÉREZ-ASCENCIO, J. *et al.*, (2018). *Contribución de la Cooperación Estadounidense en la Formación Técnica Laboral para la Mejora Económica en los Jóvenes de 18-29 años en El Salvador, durante el periodo 2014-2017*. (Tesis de Grado). Universidad de El Salvador. Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Recuperado de: <https://1library.co/document/qvp0dxlq-contribucion-cooperacion-estadounidense-formacion-tecnica-economica-jovenes-salvador.html>

Pérez, H. (1985). *Breve historia de Centroamérica*. Recuperado de: <https://pdfcoffee.com/hector-perez-brignoli-breve-historia-de-centroamerica-pdf-pdf-free.html>

PGR. (2022). *Nuestra institución*. Procuraduría General de la República. Recuperado de: <http://www.pgr.gob.sv/>

PGR. (22 de octubre de 2021). *Resolución 153-UAIP(P)-2021-RES*. Obtenido de Procuraduría General de la República de El Salvador.

PM4NGOs. (2017). *Teoría de Cambio. Una guía para gerentes de programas*. Recuperado de: <https://www.odaaid.org/wp-content/uploads/2021/02/TeoriadelCambio.pdf>

PRADO, J. (27 de noviembre de 2011). *Los gobiernos utilizan la cooperación como instrumento de política exterior*. Universidad Andina Simón Bolívar. Recuperado de: <https://www.uasb.edu.ec/entrevistas/los-gobiernos-utilizan-la-cooperacion-como-instrumento-de-politica-exterior-ID35152/>

ROGERS, P. (2014). Theory of Change. Methodological Brief , N°.2. Recuperado de: <https://www.unicef-irc.org/publication>

ROMERO, R. (2012). La política exterior estadounidense hacia El Salvador: una causa sustancial en la prolongación de violaciones a los derechos humanos en los ochenta y noventa. *ECA: Estudios Centroamericanos*, 67(728), 113-133. Recuperado de: <https://revistas.uca.edu.sv/index.php/eca/article/view/3439>

SMUTT, M. y E. MIRANDA, J. (1998). *El Fenómeno de las Pandillas en El Salvador*. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47830.pdf>

TASSARA, C. (2016). *Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros*. Bogotá: Ediciones Unilsalle. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication>

USAID & DEPARTMENT OF STATE. (2022). *ForeignAssistance.gov- By Agency*. U.S. Foreign Assistance by Agency. Recuperado de: <https://foreignassistance.gov/agencies>

USAID. (2016) Estrategia de Cooperación para el Desarrollo Regional 2015-2019 Centroamérica y México. Recuperado de:

<https://www.usaid.gov/es/documents/1862/estrategia-de-cooperaci%C3%B3n-para-el-desarrollo-regional>

USAID. (2019). U.S. Overseas Loans and Grants. Obligations and loans authorizations. Recuperado de: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/USOverseasLoansGrantstheGreenBook2013.pdf>

USAID. (2021). Country Development Cooperation Strategy (CDCS) 2020-2025). Recuperado de: <https://www.usaid.gov/el-salvador/cdcs>

UTE. (20 de octubre de 2021). *Resolución UTE-APFI-65/2021*. Obtenido de Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia de El Salvador.

UTE. (2022a). *Naturaleza, objetivos y atribuciones*. Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia. Recuperado de: <http://www.ute.gob.sv/index.php/institucion/marco-institucional/areas-de-trabajo.html>

UTE. (2022b). *Organigrama de la Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia*. Unidad Técnica Ejecutiva. Recuperado de: <http://www.ute.gob.sv/index.php/institucion/estructura-organizativa.html>

WALTER, K. (2008). Estados Unidos y El Salvador: la década de 1980. *ECA: Estudios Centroamericanos* 63(713-714), 197-20. Recuperado de: <https://revistas.uca.edu.sv/index.php/eca/article/view/3549>

WILSON CENTER. (2020). US Foreign Aid to the Northern Triangle 2014–2019: Promoting Success by Learning from the Past. Informe n°42. Recuperado de: <https://www.wilsoncenter.org/publication/us-foreign-aid-northern-triangle-2014-2019-promoting-success-learning-past-no-42>

Cómo citar:

PÉREZ-HERNÁNDEZ, L. (2022). Cooperación internacional estadounidense al Sector Justicia en El Salvador 2019–2021. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 35 (Jul-Dic), 39-64



COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL PARA LA TRAMITACIÓN DE EXHORTOS. EL CASO DE LA PROVINCIA DE MENDOZA EN ARGENTINA Y CHILE

Pía Morbiducci*

Resumen

El presente artículo tiene por objeto describir el caso de cooperación jurídica internacional entre la provincia argentina de Mendoza y la República de Chile, dando a conocer sus avances más recientes y su impacto en los tiempos de la justicia. Específicamente, nos enfocamos en los exhortos activos emanados de los tribunales de la provincia de Mendoza.

En forma previa a tratar el caso, expondremos brevemente a la cooperación jurídica internacional en la tramitación de los exhortos internacionales, para luego enfocarnos en la cooperación subnacional entre Mendoza y Chile y finalmente nos referiremos al marco jurídico de este tipo de cooperación jurídica, en los países estudiados.

Hemos establecido que la cooperación subnacional entre dos países vecinos, en este caso, Argentina y Chile, se ha fortalecido con la creación de oficinas especializadas en cooperación jurídica.

Palabras Clave: Cooperación jurídica internacional – relaciones bilaterales – derechos humanos – acceso a la justicia – plazo razonable del proceso.

JURIDICAL COOPERATION TO PROCESSING INTERNATIONAL REQUESTS. THE CASE OF THE PROVINCE OF MENDOZA FROM ARGENTINA AND CHILE

Abstract

This article aims to show the case of juridical cooperation between the Province of Mendoza, Argentina and Chile, and make known the existing advances and their impact on the timing of justice. Specifically, we focused on requests from the Courts of Mendoza.

Before turning to the case in question, we will briefly expose judicial international cooperation to processing international requests; then focus on cooperation at subnational levels, between Mendoza and Chile, and finally, we will refer to the relevant regulations about this specific type of juridical cooperation, in case-study countries.

We have established that subnational cooperation between two neighboring countries, this case Argentina and Chile, has been strengthened through the setting-up of specialized offices of juridical cooperation.

* Abogada. Licenciada en Cs. Jurídicas y Sociales (Universidad de Chile). Maestranda en Integración y Cooperación Internacional (CEI-CERIR-UNR). Correo electrónico: pia@morbiducci.cl ORCID: 0000-0003-1201-594X



Key words: International juridical cooperation – bilateral relations – human rights – access to justice – trial within a reasonable time.

TRABAJO RECIBIDO: 26/05/2022 - TRABAJO ACEPTADO: 11/07/2022



Introducción

1. La cooperación Jurídica Internacional y sus generalidades.

En las últimas décadas, como consecuencia de los procesos de globalización y de integración, podemos advertir que se han intensificado las interacciones entre sujetos situados en distintas partes del mundo. El individuo fue ganando protagonismo frente al Estado, siendo incluso reconocido por el Derecho Internacional como sujeto de la comunidad internacional y, por consiguiente, titular de derechos fundamentales, consolidando un paradigma humanista de Derecho Internacional (Trucco, 2017, p.15). No obstante, más allá de este fenómeno de protagonismo y creciente interdependencia de las personas a nivel global, éstas han seguido enfrentando las fronteras conformadas por los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados. Y en las relaciones humanas surgen conflictos; y en los de naturaleza jurídica que trascienden los límites fronterizos la respuesta estatal se ve condicionada por la respectiva normativa interna. Por ello cabe cuestionarse cómo opera, en este escenario, la administración de justicia. Compartimos la idea de Canelo (2020), en el sentido de que “*la necesidad humana de justicia está por sobre las fronteras*” (p.11), por lo que resulta imperioso discutirse en nuestra época de crecientes relaciones privadas internacionales.

En los casos en donde las personas o situaciones jurídicas se vinculan a distintos ordenamientos, las respuestas no pueden proporcionarse en el ámbito de una sola jurisdicción estatal; la armonía internacional de la decisión del caso requiere una cooperación procesal en las diversas jurisdicciones implicadas en la controversia (Boggiano, 2017). En este contexto, surge una institución fundamental, cual es, la cooperación jurídica Internacional¹. Goicochea (2016) define la cooperación jurídica internacional como los “procedimientos o mecanismos que se encuentran disponibles para facilitar la eficacia de un acto o procedimiento jurídico que debe surtir efecto o llevarse a cabo en una jurisdicción extranjera” (p. 128). Esta práctica opera cuando un juez de una jurisdicción de un Estado determinado requiere del auxilio del juez de otra jurisdicción, de otro Estado (Feuillade, 2010, p. 187). A modo de ejemplo, se efectiviza notificando resoluciones a personas domiciliadas en la jurisdicción de estos últimos, o tomando declaración a testigos en análoga situación (Bauger, 2019 p. 353). Hemos querido ensayar una definición que incorpore a los actores de la cooperación jurídica internacional, quienes estimamos poseen un rol protagónico. Enfocándonos en ellos, podemos definirla como la colaboración prestada por y entre los jueces, autoridades y operadores que intervienen en casos internacionales, quienes ostentan competencia en territorios jurisdiccionales en diversos Estados, a los fines de que sus resoluciones tengan eficacia material.

Tradicionalmente, la cooperación jurídica internacional se fundaba en los principios de reciprocidad y cortesía internacional (*comitas gentium*). Su fundamento fue evolucionando hasta considerarse un deber del Estado, para facilitar el funcionamiento de la Justicia que no puede verse frustrada por fronteras nacionales que obstaculicen el desarrollo de los procesos incoados más allá de las mismas (Tellechea Bergman, 2007, p.103). Hoy podemos aseverar que constituye una obligación de los Estados, consagrada en la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones

¹ También suele denominarse por categorías dentro de la especie, tales como asistencia judicial internacional, cooperación judicial internacional y cooperación procesal internacional.

de amistad y cooperación entre los Estados, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 12 de noviembre de 1970 (Scotti, 2016, p. 32).

La cooperación jurídica internacional comprende tres grados según el modo en que afecta los derechos de las personas y al Estado que lo brinda, la coerción que implique, su extensión cronológica, su cumplimiento y lapso durante el cual se prolonguen sus efectos. (Feuillade, 2010, p.187). El primer grado de cooperación, en palabras de Tellechea Bergman (2007) se desglosa en dos escalones: El primero, referido al auxilio de mero trámite llevadas a cabo en un Estado a ruego de tribunales de otro, en el que normalmente los derechos de los justiciables se ven afectados mínimamente y la prestación del auxilio no implica un grado significativo de coerción. El otro escalón, más complejo, está constituido por la cooperación probatoria: el diligenciamiento de pruebas fuera de fronteras supone una actividad de mayor complejidad y puede llegar a niveles coercitivos de relativa importancia (p. 223). Soto (2020), destaca que dentro de las actividades de cooperación de primer grado, debemos incluir la de información del derecho extranjero (p. 138). En muchos países se considera el “derecho extranjero” como un hecho que las partes deben acreditar y probar.

El segundo grado de cooperación, incluye la cooperación cautelar internacional. Corresponde a la respuesta de los Estados a las cuestiones específicas relativas a la adopción de medidas cautelares. La tutela cautelar internacional contempla mecanismos tendentes a garantizar la efectividad de la tutela judicial que recaiga en el proceso concreto, a fin de asegurar el cumplimiento práctico de las resoluciones que se dicten (Ortiz-Pradillo, 2020, p.1337). Este grado de cooperación “persigue que el fallo que se dicte en el extranjero no llegue demasiado tarde” (Tellechea Bergman, 2007, p.223). En este nivel de asistencia se aprecia un grado intenso de coerción y mayor extensión cronológica que en la de primer grado.

El tercer grado de cooperación, comprende el reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras y laudos arbitrales. Hoy en día es una parte esencial del Derecho Procesal.

En el presente artículo, nos hemos enfocado en la cooperación entre la provincia argentina de Mendoza y Chile, para la tramitación de exhortos o cartas rogatorias. Los términos exhorto o carta rogatoria se utilizarán como sinónimos, según surge de la Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias (CIDIP I) de Panamá de 1975.

El exhorto es la comunicación que realiza un tribunal a otro con la finalidad de requerir la realización de una determinada diligencia en su territorio jurisdiccional. Señala Feuillade (2010) que el vocablo exhorto evoca la idea de petición de favor a autoridades judiciales cuyas atribuciones emanan de un poder político distinto de aquel en que se originan las del juez requirente, quien ofrece reciprocidad (p. 191). Por su parte, Canelo (2020) aclara que la denominación surge del plano de igualdad: “no es por tanto una solicitud ni tampoco una exigencia, sino una exhortación de colaboración” (p.117).

Por otro lado, el exhorto internacional es aquel en virtud del cual la comunicación se realiza entre jueces pertenecientes a jurisdicciones de Estados diferentes. El presupuesto es la existencia de un proceso en el cual alguno de sus actos debe realizarse en el extranjero. En relación a los intervinientes, tendremos, por una parte, al requirente, que siempre será una autoridad, -usualmente un miembro del Poder Judicial, y sin perjuicio de autoridades con funciones jurisdiccionales que se encuentran fuera del exacto

ámbito del Poder Judicial-, y por la otra parte, tendremos al destinatario o requerido que será un órgano facultado de realizar una función jurisdiccional (Feuillade, 2010, p.192).

2. Cooperación subnacional entre la Provincia de Mendoza y Chile

El caso estudiado comprende el desarrollo - especialmente en la última década - de la cooperación jurídica internacional entre la provincia fronteriza de Mendoza en Argentina y Chile. Colacrai (2016, p.90) ha destacado que la interdependencia transfronteriza hizo imprescindible un marco institucional que se concretó con una primera experiencia de cooperación internacional subnacional correspondiente al Comité de Frontera para el Paso Internacional Sistema Cristo Redentor, creado mediante el Acta de la Comisión Binacional Argentino-Chilena de Cooperación Económica e Integración Física en abril de 1987.

Podemos aseverar que en las zonas fronterizas resulta particularmente relevante la coordinación bilateral destinada a desarrollar soluciones expeditas a los problemas que genera el tráfico fronterizo de personas, vehículos y bienes. Identificamos, en estas necesidades específicas, el denominado elemento “interméstico”, que se utiliza, para referirse a un problema externo o una decisión en política exterior que tiene el potencial de alterar el equilibrio interno y de afectar intereses particulares al interior de la sociedad (Calvento, 2013, p. 303).

Al primer Comité de Frontera referido, con el transcurso de los años siguientes, se fueron sumando otros. Su funcionamiento recién se reglamentó en la segunda mitad de la década de los '90, cuando se les dotó de una regulación institucional, pasando a constituir los denominados “Comités de Integración”, facultados para crear comisiones en su interior destinadas a abordar temas específicos (Colacrai, 2016, p.90). Observamos que desde dicha década se vienen conformando instancias institucionales entre Gobiernos no Centrales- provincias/regiones- argentinos y chilenos, las que han constituido un signo diferenciador respecto de otras relaciones bilaterales que se dan en nuestra región (Colacrai, 2013, p. 24).

El 30 de octubre de 2009 Argentina y Chile suscribieron el Tratado de Maipú de Integración y Cooperación, complementario al Tratado de Paz y Amistad de 1984. Este instrumento establece herramientas de vinculación para profundizar lazos comunes, entre ellas, los ya mencionados Comités de Integración. Estos revisten especial importancia por el reconocimiento implícito de los vínculos subnacionales existentes y en cuyo seno trabajan Comisiones que abordan temáticas específicas, tales como la Comisión de Cooperación Jurídica.

En el marco del XXX Comité de Integración del “Paso Cristo Redentor”, que se reunió en Mendoza que los días 1 y 2 de septiembre de 2011, sesionó por primera vez la Comisión de Cooperación Jurídica, la que surgió frente a la necesidad de facilitar los trámites de índole judicial y mecanismos alternativos de resolución de controversias, atendido la creciente vinculación entre argentinos y chilenos, principalmente en la zona fronteriza.

La experiencia de estas Comisiones se fue replicando en otras zonas fronterizas abordando temáticas variadas. Junto con tratar determinadas materias de fondo, se ha hecho constar en las propias actas la necesidad de ampliar la convocatoria a estas reuniones, para posibilitar su mayor difusión y con ello, la participación de todos los entes

interesados en la materia (Sfeir, 2014, p.119). En las actas también hemos podido constatar la diversidad de propuestas realizadas por los participantes, a los fines de profundizar la cooperación judicial, verbigracia, la promoción de las plataformas *web* de información e interacción judicial tales como IBERRED e IBERJUS, destacando la necesidad de instancias académicas y de actualización en materia de cooperación jurídica.

Gracias a la aproximación entre los actores judiciales de la cooperación jurídica argentinos y chilenos, en el marco de las Comisiones de Cooperación Jurídica, se gestó el Primer Seminario Internacional de Cooperación Judicial argentino-chileno, que se celebró en la ciudad de Mendoza, el 29 y 30 de marzo de 2012. Dicha actividad se fue desarrollando en forma anual, alternando la locación entre Argentina y Chile. Los objetivos del primer encuentro, que se fueron ampliando en los sucesivos, fueron la realización de un análisis de la situación vigente en materia de cooperación judicial, con el objeto de identificar nuevas áreas para profundizar el proceso, así como favorecer el encuentro y conocimiento entre jueces de ambos países con el fin de avanzar en el campo de la integración (Sfeir, 2014, p.113). Es relevante señalar que, como producto de estos Seminarios, las autoridades judiciales de Argentina y Chile suscribieron declaraciones conjuntas, que constituyen compromisos de acción, a los cuales se fue dando cumplimiento progresivo². Debe destacarse, asimismo, que el primer Seminario fue coorganizado entre la Embajada de Chile en Argentina, la Corte Suprema de Mendoza y la Corte Suprema chilena, entidad que, según Sfeir (2014), contribuyó decisivamente al éxito de dicho encuentro al enviar una decena de Presidentes de Cortes de Apelaciones, jueces letrados y funcionarios administrativos, además de un Ministro de su propia Corte (p.117).

3. Fuentes de la cooperación entre la Provincia de Mendoza y Chile.

La República Argentina es parte de numerosas convenciones internacionales en materia de Cooperación Internacional. Nos interesa destacar, antes que nada, que el artículo 2611, del Código Civil y Comercial de la Nación, denominado “Cooperación jurisdiccional”, dispone: “Sin perjuicio de las obligaciones asumidas por convenciones internacionales, los jueces argentinos deben brindar amplia cooperación jurisdiccional en materia civil, comercial y laboral”. De la lectura de dicho artículo se infiere la prelación de normas dando la cúspide a la fuente convencional internacional para más luego destacar la obligación de los jueces de cumplir con los requerimientos cooperativos de jueces extranjeros (Rapallini, 2018:437). Señala Scotti (2016) que, de acuerdo a tal disposición, el deber de cooperación se erige en un principio que sólo podría denegarse en caso de ausencia de requisitos básicos exigibles para proceder a la misma o bien que afecte de manera grave y manifiesta algún principio fundamental del ordenamiento jurídico argentino (p. 33). Cabe recordar que, en materia penal, se encuentra una disposición similar en la Ley 24.767 de Cooperación Internacional en materia penal, que establece que la República Argentina prestará a cualquier Estado que lo requiera la más amplia ayuda relacionada con la investigación, el juzgamiento y la punición de delitos que correspondan a la jurisdicción de aquél, enfatizando la disposición que las autoridades

² Entrevista realizada los días 05 y 06 de abril de 2022, a los Dres. Roberto Stocco y Gustavo De Baggis, Secretarios de la Secretaría Judicial de la Corte para Asuntos Internacionales (SeJuCAI), de la Provincia de Mendoza, en el marco de la presente investigación.

que intervengan deben actuarán con “la mayor diligencia para que la tramitación se cumpla con una prontitud que no desnaturalice la ayuda” (Scotti, 2016, p. 34).

Por su parte, el artículo 2612 del mismo Código referenciado precedentemente insta al exhorto como el medio idóneo de comunicación. Dicha disposición agrega que “cuando la situación lo requiera, los jueces argentinos están facultados para establecer comunicaciones directas con jueces extranjeros que acepten la práctica, en tanto se respeten las garantías del debido proceso”. Esta indicación resulta fundamental por cuanto habilita a los jueces para establecer comunicaciones directas con sus pares extranjeros, cuando la situación lo requiera. Estimamos que el solo transcurso del proceso es razón suficiente para entender esta disposición como un imperativo, en concordancia con las garantías del debido proceso, en relación a las que Rapallini (2018) expresa que implican “dejar constancia suficiente en la causa del diálogo oficioso mantenido entre jurisdicciones en procura de no enervar los derechos de las partes en las instancias pertinentes” (p. 437).

Por el contrario, en Chile no existe una normativa sistemática en la materia que permita establecer cuál es el tribunal competente para juzgar asuntos entre particulares con elementos de carácter internacional, debilidad que importa graves problemas de justicia cuando ésta traspasa las fronteras (Canelo, 2020, p.22). Cabe aclarar, sin embargo, que la Corte Suprema sentó criterio ya en 1950, en sentido de que previo al análisis de cualquier norma chilena, el juzgador debe buscar si existe algún tratado internacional que regule la competencia internacional (Gallegos Zúñiga, 2009, p.143), estableciéndose que para resolver cualquier conflicto de competencia internacional es preciso determinar si existen o no tratados con el país a que pertenece o estuviera domiciliado el litigante y los preceptos de la legislación interna y, si ésta nada dispone, deberá acudir a los principios generales de derecho internacional, en armonía con el criterio de la ley nacional. Particular relevancia sobre este punto tiene el reconocimiento como tratado internacional que Chile ha dado al Código de Bustamante³, pero cabe aclarar que este instrumento no agiliza el trámite de los exhortos por cuanto establece como regla general, la vía diplomática y, por otra parte, no rige en Argentina. El artículo 76 del Código de Procedimiento Civil chileno dispone que cuando hayan de practicarse actuaciones en país extranjero, se dirigirá la comunicación respectiva al funcionario que deba intervenir, por conducto de la Corte Suprema, la cual la enviará al Ministerio de Relaciones Exteriores para que le dé curso en la forma que esté determinada por los tratados vigentes o por las reglas generales adoptadas por el Gobierno. Agrega que por este mismo conducto y en la misma forma se recibirán las comunicaciones de los tribunales extranjeros para practicar diligencias en Chile.

Si bien, adherimos a las críticas de Canelo (2020) en relación a la poca conciencia del legislador chileno - al menos durante algunas décadas - para modernizar la regulación de estas materias, considerando que dicha disposición data de 1902 (p. 12), no sería justo omitir que el 22 de septiembre de 2020 fue presentado un anteproyecto de Ley de Derecho Internacional Privado que contiene reglas de jurisdicción internacional y relativas a la cooperación. Los académicos Pablo Ruiz-Tagle - Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile - y Eduardo Picand - presidente de la comisión redactora del Proyecto y en ese entonces, de la Asociación Chilena de Derecho Internacional Privado (ADIPRI) -, hicieron entrega del referido documento al Ministerio de Justicia y Derechos

³ El Código de Bustamante o Código de Derecho Internacional Privado es un tratado que contiene normas de Derecho Internacional Privado en América.



Humano chileno, enmarcado en el Convenio de Cooperación suscrito el año 2017 entre dicho ministerio, la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y la Asociación Chilena de Derecho Internacional Privado. El mencionado proyecto, conforme surge de la exposición de motivos⁴, no sólo busca llenar los vacíos legales de la legislación chilena en materia de relaciones privadas internacionales sino, además, formular una propuesta seria y actualizada en consonancia con las necesidades de la sociedad. Contempla temáticas de suma relevancia, a saber, la competencia judicial internacional de los tribunales chilenos; el derecho aplicable a las relaciones privadas internacionales; el reconocimiento extraterritorial de actos y decisiones extranjeras y la cooperación jurídica internacional.

En relación a la tramitación de exhortos entre la Provincia de Mendoza en Argentina y Chile, cabe señalar que ambos países han suscrito las siguientes convenciones, que son los principales instrumentos que la enmarcan:

1.- Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, adoptada en Panamá el 30 de enero de 1975. Esta Convención, que surge en la Primera Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado (CIDIP I) establece las normas que regulan el reconocimiento y aplicación de los exhortos o carta rogatorias entre los Estados parte. Posteriormente se suscribió un Protocolo Adicional a la citada Convención, suscrito en Montevideo, Uruguay, el 8 de mayo de 1979, que crea documentos y establece reglas procesales adicionales. En virtud de la Convención, los exhortos internacionales se podrán realizar para prácticas de mero trámite o recepción de pruebas en un país distinto, en materia civil o comercial, pudiendo ser tramitados por las propias partes interesadas, por vía judicial, funcionarios consulares o agentes diplomáticos o por la autoridad central designada (Canelo, 2020). Las autoridades que pueden diligenciar el exhorto serán los propios interesados, la vía judicial o por vía consular, creando además la Convención la figura de la figura de la Autoridad Central.

2.- Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, adoptada en Panamá el 30 de enero de 1975.

3.- Acuerdo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia y la República de Chile, suscrita en Buenos Aires, Argentina, el 5 de julio de 2002 y Acuerdo Complementario. Cumplen la función de evitar las diferencias formales en la tramitación de exhortos que suele presentarse por la aplicación de las leyes procesales de cada uno de los Estados parte, que se comprometen a prestar asistencia mutua y amplia cooperación jurisdiccional en materia civil, comercial, laboral y administrativa.

En Argentina, la autoridad central en relación a los instrumentos referidos en los 3 puntos precedentes, es el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; mientras que, en Chile, ejerce el rol de Autoridad Central la Corte Suprema de Chile.

Conforme el plexo jurídico argentino y chileno, es imperativo para cualquier funcionario interpretar las normas a partir del conjunto normativo que se integra también por los Tratados Internacionales que los Estados han incorporado a sus ordenamientos. Señala Trucco (2016) que los tratados son “instrumentos vivos, cuya operatividad depende en gran medida de la acción de los órganos estatales llamados a aplicar y a hacer

⁴ Recuperado de https://www.uchile.cl/documentos/revisa-el-anteproyecto-de-ley-de-derecho-internacional-privado_168925_1_0739.pdf

valer sus disposiciones” (p.4). La reforma constitucional de 1994 evidenció en Argentina la jerarquía ostentada por los tratados internacionales dentro del ordenamiento interno argentino, optando por la directa aplicación de las normas internacionales en el ámbito interno (Trucco, 2007).

4. Instituciones involucradas en la tramitación de exhortos entre la provincia de Mendoza y Chile

En términos generales, podemos identificar dos instituciones que se hacen cargo de la tramitación de los exhortos que tramitan entre la provincia de Mendoza, en Argentina y Chile, a saber, la Secretaría Judicial de la Corte para Asuntos Internacionales (Se.Ju.CAI) y la Dirección de Asuntos Internacionales y Derechos Humanos (DAIDH).

- Secretaría Judicial de la Corte para Asuntos Internacionales

En el año 1998, la Provincia de Mendoza implementó una SeJuCAI, denominada en sus inicios “Departamento de Cooperación Internacional” (De.C.I.), cuya principal función era la aceleración del diligenciamiento de exhortos internacionales que se tramitaban en los tribunales de la provincia de Mendoza. En palabras de Stocco (2000), respondiendo a la necesidad de implementar en la justicia el dinamismo, colaboración y la asistencia que impone el cumplimiento de las convenciones de Derecho privado internacional (p. 247).

Como antecedente, cabe señalar que, en la época de creación de la referida Secretaría, la Suprema Corte de Mendoza advirtió un abrupto aumento de la cantidad de exhortos internacionales a diligenciar, cuantitativamente mucho mayor a años anteriores y cuya tramitación carecía de implementación técnica adecuada. En ese contexto la Suprema Corte Provincial solicitó la elaboración de un proyecto para dar solución a estas dificultades, el que fue abordado por el Dr. Roberto Stocco, Secretario de Se.Ju.C.A.I., y que consistió en la creación del De.C.I. En una primera etapa, este departamento trabajó en colaboración con el Superior Tribunal a los fines de fundamentar en un dictamen técnico la normativa internacional aplicable a cada caso. En una segunda etapa, desde noviembre de 1998 a noviembre de 1999 el Departamento se institucionalizó mediante acordadas de la Suprema Corte N° 15.498 bis y 15.501. Una tercera etapa (hasta la actualidad) comenzó a partir de noviembre de 1999, donde a través de la acordada N° 16.168 bis, el departamento se constituye como un organismo estable (Stocco, 2000, p. 248).

En este marco, sus funciones básicamente son las siguientes: 1) Generar una base de datos del Derecho Internacional Privado Convencional; 2) Elaborar dictámenes de procedencia en materia de Cartas Rogatorias; 3) Generar estadísticas; 4) Facilitar el Auxilio Judicial Internacional; 5) Capacitar a Magistrados en temas internacionales. En el mes de agosto de 1999, el De.C.I fue nombrado Autoridad Central Delegada para el cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas sobre "Reconocimiento y Ejecución en el Extranjero de la Obligación de Prestar Alimentos" (Acord.15.879 y Dcto. 1444/99). En junio de 2001 se ampliaron las funciones del Departamento, al control y seguimiento de las Cartas Rogatorias Internacionales. Finalmente, en marzo del año 2013, por Acordada N° 24.858 de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, se transformó en la

actual Se.Ju.CAI, manteniendo las funciones conferidas por los Acuerdos anteriores vigentes⁵.

- Dirección de Asuntos Internacionales y Derechos Humanos

La DAIDH fue creada el año 2013, conforme surge del Acta 165-2013 de las XVI Jornadas de Reflexión de la Excm. Corte Suprema de Chile, con la función de constituir un enlace internacional para la cooperación judicial internacional y el diligenciamiento de causas internacionales.

Por resolución del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Chile fechada 2 de febrero de 2015, Rol AD 203 /2015, se reformuló la Dirección, sumando a sus objetivos el desarrollo de un plan de acciones para asegurar la implementación de los estándares internacionales de protección de los Derechos Humanos, en las políticas, normativas y accionar del Poder Judicial.

En este contexto, un hito relevante lo fijamos en junio de 2017. Conforme Acta de Constitución de Autoridad Central, de 15 de junio de este año, la DAIDH pasó a cumplir las labores operativas y técnicas, referidas al ejercicio de la Corte Suprema de su rol como Autoridad Central, a cargo del diligenciamiento de los exhortos comprendidos en las convenciones internacionales ya aludidas.

Es menester hacer presente que esta Dirección utilizó, entre otros insumos, SeJuCAI, producto de las experiencias compartidas en la Comisión de Cooperación Jurídica del Comité Cristo Redentor y los Seminarios de Cooperación Jurídica Argentino-Chilenos. En este contexto, se puede apreciar la vinculación internacional de entidades infra estatales, cobrando gran visibilidad la dimensión de las relaciones internacionales a la que se le ha denominado “paradiplomacia”. Los Estados no sólo se relacionan a través de los órganos tradicionales encargados de la Política Exterior, sino que emerge, además, una variedad de vínculos entre “pares” de agencias gubernamentales, ministerios, oficinas técnicas de cooperación internacional (Colacrai, 2015, p. 117).

El 1 de julio de 2017, la Corte Suprema de Chile se constituyó en la autoridad central competente para recibir y distribuir exhortos y cartas rogatorias, en el marco de 3 convenciones: Convención Interamericana sobre Exhortos o Cartas Rogatorias, adoptada en Panamá el 30 de enero de 1975; la Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero, adoptada en Panamá el 30 de enero de 1975; y el Acuerdo de Cooperación y Asistencia Jurisdiccional en Materia Civil, Comercial, Laboral y Administrativa entre los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia y la República de Chile, suscrita en Buenos Aires, Argentina, el 5 de julio de 2002 y Acuerdo Complementario. Para ello, la DAIDH capacitó a abogados a los fines de realizar los análisis de jurisprudencia, confeccionar minutas y oficios, y registrar tal información en un nuevo sistema informático⁶.

⁵ Información obtenida a partir de la entrevista realizada los días 5 y 6 de abril de 2022 al Secretario de la SeJuCAI, el Sr. Gustavo Federico de Baggis y a la actuaria de dicha Secretaría, la Sra. Viviana Patricia Moreno.

⁶ Oficio 02/2018, de DAIDH que Remite a la Corte Suprema el Informe Cuenta DAIDH 2017.



5. Breve evolución y situación actual del procedimiento de tramitación de exhortos entre los Tribunales de la Provincia de Mendoza y Chile

En la década antepasada, conforme lo ha reseñado Stocco en la entrevista antes mencionada, la tramitación de un exhorto corría la suerte que reseñaremos a continuación. Supongamos que el exhorto emanaba de un Tribunal de Chile. La Corte Suprema, máximo Tribunal de Justicia de este país, lo enviaba a la Embajada de Chile en Buenos Aires. Desde ahí, a su vez, se lo trasladaba al Ministerio de Relaciones Exteriores de Argentina, específicamente, a la Oficina de la Dirección de Asistencia Judicial Internacional (Di.A.Ju.) quien, a su vez, lo enviaba al Ministerio del Interior argentino. Dentro de este Ministerio el exhorto era remitido a la Dirección de Relaciones Políticas con las Provincias y Regiones, quien, a su vez, lo reenviaba al Poder Ejecutivo Provincial, Ministerio de Gobierno, quien en definitiva lo hacía llegar a la Suprema Corte de la provincia. Todo este trámite duraba en promedio unos cuatro meses, y el mismo tiempo se empleaba en la devolución de un exhorto diligenciado. Gracias a los primeros avances que se lograron a través del De.C.I. y la SeJuCAI, luego de tratativas con las autoridades chilenas, se implementó la vía consular, es decir, el exhorto volvía al país de origen evitando el recorrido descrito precedentemente, pues, una vez diligenciado, se lo remitía directamente al Consulado General respectivo, quien lo devolvía en forma directa, a su país.

De lo referido, podemos establecer que los operadores de la cooperación jurídica de Mendoza pusieron en funcionamiento vías de tramitación que estaban previstas en convenciones internacionales pero que no se implementaban en la práctica.

Como consecuencia de la creación de la DAIDH, esta entidad comenzó a operar como enlace entre la coordinación de trabajo entre los Tribunales de las diferentes jurisdicciones internacionales e instituciones relacionadas con la administración de justicia. Producto del primer Seminario de Cooperación argentino chileno, al cual hemos hecho referencia, las autoridades judiciales de Argentina y Chile suscribieron una Declaración Conjunta con el fin de acordar como Vía de transmisión de Cartas Rogatorias la Vía Judicial, cuando éstas tuviesen por objeto una solicitud Internacional de Cooperación de Primer Grado, referida a los actos de mero trámite y rendición de pruebas. La realidad es que la implementación de los acuerdos fue progresiva.

Fruto de una reunión celebrada en la Sala de Acuerdos de la Suprema Corte de Mendoza, entre Roberto Stocco y Gustavo De Baggis – por la SeJuCAI - y Natalia de Azcuenaga y Francisca Terminel - por la DAIDH - con ocasión del 5° Seminario de Cooperación argentino chileno, el 16 de Junio de 2017, se logró un importante acuerdo, al que Stocco denomina -en la entrevista realizada para la presente investigación- “cooperación consensuada”, ya que se las partes manifestaron voluntad de hacer uso de la vía directa para tramitación de exhortos. En el marco de las modificaciones al interior de la DAIDH, a partir de julio de 2017, comenzó a desarrollarse esta forma de cooperación entre los jueces, con la asistencia respectiva de Secretaría y Dirección. Siempre en el ámbito del primer grado de cooperación y principalmente, en los casos en los cuales los tribunales requirentes eran los de la Provincia de Mendoza. Por razones que se desconocen y que exceden la presente investigación, las autoridades chilenas al requerir asistencia, no optaron más que en forma excepcional por la vía directa de tramitación.

El recorrido de un exhorto internacional en que un tribunal de la provincia requería asistencia de su par chileno, se agilizó al desarrollarse entre Cortes Suprema de Mendoza

y Corte Suprema de Chile, con asistencia de SeJuCAI y DAIDH, respectivamente, para proceder al diligenciamiento. Mediante correo postal, la primera se dirigía a la mencionada Dirección acompañando la solicitud de asistencia judicial y documental del caso. Esa última, informaba al Presidente de la Corte Suprema del ingreso del Exhorto internacional, mientras que la oficina de distribución de la Corte, por su parte, enviaba el exhorto a un Tribunal competente. Una vez diligenciado, por conducto de la Corte Suprema/ DAIDH, el mismo era remitido por correo postal a la SeJuCai, quien lo enviaba diligenciado al Tribunal de origen.

Desde mediados de 2017 y hasta principios del año 2020, los plazos en la tramitación de los exhortos activos emanados de Mendoza se redujeron considerablemente, tomando, su diligenciamiento, un promedio de dos meses. Este mecanismo fue interrumpido con ocasión de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia de Covid-19, en el primer trimestre del año 2020.

Desde el segundo trimestre de 2020 y hasta la fecha (2022), los exhortos entre los tribunales de la Provincia de Mendoza y los tribunales chilenos comenzaron a tramitarse en forma electrónica, por lo que podemos hablar de un avance abismal en los mecanismos de cooperación jurídica entre los tribunales en comento. Señala Dreyzin De Klor (2020, p. 432) que ya era impostergable implementar el exhorto internacional a través de medios electrónicos, sea a través de un correo electrónico o videoconferencias, y dentro de éstas la posibilidad de las audiencias multi jurisdiccionales. Agrega la autora que la traumática experiencia de la pandemia debe servir para reflexionar acerca de los institutos jurídicos; y en este sentido, debemos tener presente las innovaciones que debieron implementarse a los fines de garantizar el acceso a la justicia en este contexto. No podemos negar que se modernizaron en general los servicios de acceso a la justicia, especialmente, por medio de la digitalización y virtualidad, derivadas de las Tecnologías de Información y Comunicación.

Por ahora, no resulta oportuno evaluar la evolución de la actual modalidad de tramitación correspondiente al exhorto electrónico, porque si bien las comunicaciones entre las autoridades resultan inmediatas, el trabajo en terreno, es decir, traslado de las actuaciones y diligencias a las partes involucradas en los procesos, se vio notablemente afectada por las restricciones al desplazamiento derivadas del aislamiento social decretado en sus diversas modalidades tanto en Argentina como en Chile, con ocasión de la contingencia sanitaria. Sin duda resulta un tema interesante para abordar en futuras investigaciones.

Conclusiones

En el actual escenario global, donde hemos establecido que se desarrolla un importante tráfico de relaciones privadas internacionales, disparadoras de eventuales conflictos jurídicos, la cooperación jurídica internacional resulta una institución clave para la realización de la justicia. En este contexto, en nuestra región las entidades subnacionales de Argentina y Chile comenzaron a ejercer un rol activo al momento de aproximarse a las problemáticas sociales, trascendiendo las fronteras estatales, reales y normativas. Entidades tales como la Corte Suprema de Justicia de Mendoza, y su par, a nivel nacional, la Corte Suprema de Chile, asumieron un rol preponderante en la cooperación jurídica internacional, a los fines de favorecer la cooperación jurídica internacional.

La Provincia de Mendoza fue pionera en la implementación de una Secretaría Judicial para asistir a los Tribunales en asuntos Internacionales, para la aceleración del diligenciamiento de exhortos internacionales que tramitaban en los tribunales de dicha provincia, y que sirvió como insumo para la Corte Suprema de Chile, en el contexto de la implementación de nuevas estrategias para mejorar el acceso a la justicia.

Podemos aseverar que una institución de Mendoza, cual es, la Suprema Corte de la Provincia, atendiendo a la necesidad de implementar dinamismo en la justicia, generó una institucionalidad que combinó acciones *top-down* y *bottom-up*. En el primer caso, “de arriba hacia abajo”, decisiones emanadas de la esfera gubernamental nacional chilena, como lo fueron la creación de la DAIDH y el otorgamiento de específicas atribuciones como autoridad central. En el segundo caso, “de abajo hacia arriba” - propuestas emanadas en el ámbito subnacional y recogidas a nivel gubernamental nacional - encontramos propuestas y acciones de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Mendoza.

Fruto de las gestiones de los funcionarios responsables de las respectivas Secretarías/Dirección de asuntos internacionales, los plazos en la tramitación de los exhortos se redujeron a más de la mitad. En estas instancias se han vinculado no sólo los órganos jurisdiccionales de Argentina y Chile, sino que el intercambio de experiencias ha sido transversal a todos los organismos con competencia o interés en la cooperación jurídica internacional.

En otro orden de ideas, destacamos que, en el marco de los compromisos asumidos por los Estados argentino y chileno, entendemos que se hace imperativo para cualquier funcionario judicial, interpretar las normas a la luz de las garantías consagradas tanto en sus respectivas Cartas Magnas como, así mismo, en los Tratados Internacionales a que ambos Estados han dado carácter vinculante. En este marco, la cooperación jurídica internacional resulta una obligación.

Podemos destacar la labor de las Cortes Supremas y Secretarías/Departamentos internacionales, de Mendoza y Chile, que han desplazado el papel de la diplomacia convencional y reafirmado el papel de las formas de diplomacia alternativa, mediante la cooperación jurídica. La SeJuCAI y DAIDH han demostrado eficacia en su acción en el exterior para resolver cuestiones concernientes a la administración de justicia, la que hoy en día requiere un paradigma que asegure que los ciudadanos de cualquier Estado resuelvan sus controversias jurídicas que trascienden las fronteras.

Como reflexión final, sólo cabe agregar que Argentina y Chile, tienen el importante desafío de repensar las fronteras de la justicia regional, potenciando la cooperación jurídica, tanto a nivel nacional como subnacional. Estimamos que el federalismo argentino ha resultado un factor clave en la proyección exterior subestatal de iniciativas gestadas en la Provincia de Mendoza, en donde los propios operadores de la cooperación han desplegado diligencia y vocación de cooperar, para enaltecer el Derecho y valor de la justicia.

Bibliografía

Actas XXXVIII Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor, Mendoza, 18 y 19 de Julio de 2019.

Actas XXXVII Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor, Concón, 07 y 08 de mayo de 2018.

Actas XXXVI Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor, Potrero de Los Funes, 14 y 15 de Junio de 2017.

Actas XXXV Comité de Integración Paso Sistema Cristo Redentor, Valparaíso, 4 y 5 de octubre de 2016.

BAUGER, Erika (2019); “La cooperación jurídica internacional en la obtención de la prueba”; en Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata. N° 49.

BOGGIANO, Antonio (2017). Tratado de Derecho Internacional Privado - 6a Edición actualizada. Buenos Aires, Argentina, La Ley.

CALVENTO, Mariana (2013). La inserción Internacional de los actores subnacionales: análisis de un proceso contemporáneo. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/inter/v15n2/08.pdf>

CANELO, Carola (2020). Derecho Procesal Internacional. Santiago, Chile, Editorial Jurídica.

CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN (2015). Ley 26.994 – Ley 27077 Argentina. Buenos Aires, Argentina, Rubinzal Culzoni.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL (1902) Ley 1552 Chile. Recuperado de: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=22740>

COLACRAI, Miryam (2015). Las “nuevas diplomacias”, transgubernamentalismo y acción subnacional: su aporte al carácter distintivo de la relación bilateral argentino-chilena. Recuperado de: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/52824>

COLACRAI, Miryam. (2016). Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas; Estudios Fronterizos, nueva época, 17(34) julio-diciembre de 2016, pp. 85-99.

COLACRAI, Miryam (2013), Las Relaciones Bilaterales Argentino-Chilenas en Perspectiva Subnacional. Potencialidades para Incrementar la Cooperación e Integración. Revista Dos Puntas Año V N° 8 / 2013

DREYZIN DE KLOR, Adriana (2020). El Covid-19 y la Cooperación Jurídica Internacional, en Colección de Estudios Críticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, en Repositorio Digital de la Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de :<https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/19965>

GALLEGOS ZÚÑIGA, Jaime. (2009). Aspectos generales del Derecho Internacional Privado en Chile. *Revista Del Magíster Y Doctorado En Derecho*, (3). Recuperado de: <https://rmdd.uchile.cl/index.php/RMDD/article/view/18699>

FEUILLADE, Milton (2010). Cooperación jurisdiccional civil de primer grado: tratamiento de los exhortos o cartas rogatorias. *Prudentia Iuris* N° 68/69, 2010.

GOICOCHEA, Ignacio (2016). Nuevos Desarrollos en la Cooperación Jurídica Internacional en Materia Civil y Comercial, *Revista Secretaría Tribunal Permanente de Revisión*, Año 4, N° 7, mayo 2016, pp. 127 – 151.

ORTIZ- PRADILLO, Juan Carlos (2020). Competencia Judicial Internacional y Medidas Cautelares: Hacia una Tutela Cautelar en el Proceso Civil Europeo Convergente con los Ordenamientos Nacionales, Cuadernos de Derecho Transnacional (Octubre 2020), Vol. 12, N° 2, pp. 1337-1357.

RAPALLINI, Liliana (2018). Cooperación jurídica internacional en el Código Civil y Comercial de la Nación Argentina; en Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata. UNLP. Año 15/N° 48-2018.

SCOTTI, Luciana (2016). El acceso a la justicia en el derecho internacional privado argentino: nuevas perspectivas en el Código Civil y Comercial de la Nación. Red Sociales, Revista del Departamento de Ciencias Sociales, Vol. 03 N° 06: 22-47.

SFEIR, Alejandro (2014). Cooperación judicial e integración subnacional chileno-argentina: principales logros y avances; en Revista Tribuna Internacional. Recuperado de:

<https://derechoyhumanidades.uchile.cl/index.php/RTI/article/view/35514>

SOTO, Alfredo Mario (2020) Temas Estructurales del Derecho Internacional Privado, 5a Edición aumentada y actualizada. Buenos Aires, Argentina, Editorial Estudio.

STOCCO, Roberto (2000). El Departamento de Cooperación Internacional de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza como factor movilizador de la asistencia judicial internacional. Recuperado de http://www.derechointernacional.net/privado_lp/doctrina-parte-especial/114-cooperacion-internacional-en-la-suprema-corte-de-justicia-de-mendoza-por-roberto-stocco

TELLECHEA BERGMAN, Eduardo (2007). Dimensión Judicial del Caso Privado Internacional. Análisis En Especial De La Cooperación Judicial Internacional de Mero Trámite, Probatoria y Cautelar en el Ámbito Interamericano y del Mercosur.

Tratado de Maipú de Integración y Cooperación entre la República Argentina y la República de Chile, suscrito el 30 de octubre de 2009; vigente para ambos países desde el 22 de enero de 2010. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/161652/norma.htm>

TRUCCO, Marcelo (Director) (2017). Convención Americana sobre Derechos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica – Comentada y Anotada. Con mención de jurisprudencia de la Corte. Rosario, Argentina, Editorial Juris.

TRUCCO, Marcelo (2016). El control primario de convencionalidad a cargo de los jueces nacionales, MJ-DOC-9972-AR | MJD9972. Recuperado de: <https://aldiaargentina.microjuris.com/2016/07/28/el-control-primario-de-convencionalidad-a-cargo-de-los-jueces-nacionales/>

TRUCCO, Marcelo (2007). Relaciones entre el derecho internacional público y el derecho interno. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasf070025-trucco-relaciones-entre-derecho-internacional.htm>

Cómo citar:

MORBIDUCCI, P. (2022). Cooperación jurídica internacional para la tramitación de exhortos. El caso de la provincia de Mendoza en Argentina y Chile. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 35 (Jul-Dic), 65-79

Comentario

¿PUEDE LA GUERRA RUSO-UCRANIANA FRAGMENTAR AL INTERNET GLOBAL?

Natalia Razovich*

Desde la irrupción de la crisis sanitaria mundial del COVID-19, se ha especulado con el escenario del orden internacional post pandémico. Frente a la tesis del advenimiento de un nuevo orden mundial, ha predominado un relativo consenso que resalta una profundización o aceleración de tendencias preexistentes en el sistema internacional (Rodrik, 06 de abril 2020; Bremmer, 2020; Ben-Ami, 03 de mayo 2020; Acharya, 18 de abril 2020) tales como la crisis de la gobernanza global, de la globalización y de la democracia liberal.

En este marco, a dos años de iniciada la pandemia, la crisis en Ucrania a raíz de la invasión militar rusa a ese país, supone un nuevo reforzamiento de la profundización de las tendencias previas que acechan los fundamentos del orden internacional liberal. La “operación militar especial” del Kremlin contra Kiev es la operación de guerra convencional más importante en Europa desde la Segunda Guerra Mundial, lo cual confirma la crisis de la gobernanza global (Calderón, 2022) y supone una nueva erosión de las instancias multilaterales. En efecto, la gobernanza global de *Internet* no es una excepción y el conflicto actual ha reavivado el debate en torno a las distintas posiciones que intentan delinear y dar forma a la misma y a la posibilidad de una fragmentación de la red global. A la luz de los acontecimientos, este ensayo pretende cuestionarse sobre una temática que ha sido poco abordada al momento.

Las primeras lecturas en torno al conflicto ruso ucraniano han sido en clave realista, resaltando las hipótesis de Mearsheimer y las advertencias de Kennan en relación a la responsabilidad de EEUU y occidente en los orígenes del mismo, ante la expansión de la OTAN y la UE en la zona de influencia -vecindario cercano- de una potencia regional y re-emergente como es el caso de Rusia (Giaccaglia, 2017). A la vez, se ha resaltado que la guerra en Ucrania puede considerarse como un momento bisagra en términos de orden internacional ya que, en el mediano plazo, el conflicto se trata acerca de las reglas que van a referenciar las interacciones de los Estados en los próximos años (Battaleme y Rossi, 19 de marzo 2022). Según Andrei Grachev, ex asesor y portavoz de Mijaíl Gorbachov, ésta es la manera de asegurar un nuevo lugar de Rusia en el nuevo mundo del siglo XXI y garantizar un sitio en la futura confrontación entre los nuevos poderes de EEUU y China más allá de los objetivos declarados de neutralizar la amenaza que supone Ucrania contra la población de habla rusa en las regiones del este de Ucrania y la anunciada intención de este país de sumarse a la OTAN (Puig, 25 de febrero 2022).

Si bien no hay dudas que Rusia está quebrantando las reglas del orden internacional existente, instauradas bajo los preceptos de la Carta de Naciones Unidas y según las cuales los problemas relativos a la paz y seguridad se abordan en el marco del Consejo de Seguridad y atendiendo a las normas del Derecho Internacional, tampoco se puede obviar la circunstancia de que el irrespeto de tales reglas ha sido una práctica

* Licenciada en Relaciones Internacionales. Docente de la cátedra de Metodología de la Licenciatura en Turismo (UNR). Correo electrónico: natirazovich@gmail.com ORCID: 0000-0001-5670-7863



reiterada por parte de varios de los Estados que hoy las enarbolan como estandartes absolutos e irrevocables (Calderón, 2022).

Al respecto, resaltan las lecturas que destacan el doble estándar que supone la reacción internacional a este conflicto, en términos de solidaridad y defensa de soberanía e integridad territorial, en comparación con conflictos bélicos previos como en Siria, Irak, Palestina o Afganistán. Del mismo modo, han sido notorios los prejuicios racistas en la cobertura política de los medios occidentales, principalmente en relación a menciones que distinguen a Ucrania de entre otros Estados en conflicto, por tratarse de un país occidental y civilizado, con refugiados que en términos humanitarios revisten mayor categoría al ser europeos (Heyller, 01 de marzo 2022). En efecto, la prensa occidental tuvo dificultades para contener su identificación y apoyo a la “resistencia” civil de Ucrania en acciones que en otros contextos son calificadas como terroristas (Cook, 03 de abril 2022).

Otra lectura, configurada en torno a la excepcionalidad del conflicto, ha puesto el foco en las formas de transmisión y en el hecho de que la historia de la guerra es también la historia de los medios, por lo cual, la memoria popular asocia guerras concretas con distintos formatos mediáticos. Así como Vietnam fue la primera guerra televisada y la guerra en Irak en 1991 fue la primera guerra de CNN, a esta guerra le correspondería ser la “primera guerra de TikTok”. No obstante, lo cierto es que este no es el primer conflicto transmitido por redes sociales, basta recordar la irrupción de la Primavera Árabe en 2011, ni es la primera transmisión por la mencionada aplicación. Más bien parece ser, la primera guerra que los estadounidenses ven de manera concertada en TikTok (Tiffany, 10 de marzo 2022).

Sin embargo, la excepcionalidad del conflicto actual reside en sus aristas digitales, ciberespaciales e informacionales, las cuales han sido abordadas en una menor medida en relación a otras coberturas mediáticas. Este breve ensayo comparte la idea de que las operaciones de información junto con el ataque cibernético y otros tipos de acciones encubiertas son un aspecto fundamental del conflicto moderno (Kavanagh, 22 de marzo 2022). Actualmente, las redes sociales son el principal medio de propagación de la información y ello incluye a las operaciones de desinformación, *fake news* y *deepfake*, lo cual otorga a las empresas tecnológicas de plataforma -Big Tech- un papel importante en la guerra de la información.

Anteriormente, en las guerras se intentaba sabotear la comunicación enemiga y limitar la difusión de la propaganda bélica, pero en la era de *Internet*, la estrategia moderna implica inundar la *web* con mensajes virales que ahogan las narrativas opuestas. Resulta imperioso tener el “mensaje que sea más viral” y en tales términos Ucrania estaría ganando la guerra informacional utilizando una variedad de cuentas de redes sociales, sitios *web* oficiales y conferencias de prensa transmitidas en línea (Singer en Thompson y Alba, 04 de marzo 2022). No obstante, en este sentido la estrategia rusa difiere de la ucraniana en tanto los esfuerzos del gobierno están destinados a limitar la información o censurar aquella información que no proviene de los medios gubernamentales. En Moscú la batalla comunicacional apunta a regular a las *Big Tech* y así controlar el flujo de información que recibe la población rusa. Mientras el presidente ucraniano, Volodymyr Zelensky, apuesta a una estrategia comunicacional ofensiva, su par ruso, Vladímir Putin, se concentra en una defensiva, exactamente lo opuesto a lo que sucede en el teatro de operaciones militares (Dario, 02 de marzo 2022). Esta postura defensiva es la lógica que subyace a la concepción rusa acerca de *Internet*.

Rusia se orientó a incrementar los niveles de censura y a presionar a las gigantes tecnológicas a que cumplan con nuevas regulaciones. Las autoridades rusas advirtieron a *Google, Meta, Apple, Twitter y TikTok*, entre otros sitios *web* extranjeros de información y medios sociales con una audiencia de 500.000 usuarios rusos, que tenían hasta el 28 de febrero para cumplir con una nueva ley que les obliga a crear una filial, sede o entidad jurídica local que pueda representarlos. Deben, además, registrar una cuenta oficial de la empresa en el sitio *web* de *Roskomnadzor* (la agencia reguladora de tecnología y comunicaciones) y publicar en dicho sitio un formulario electrónico de comentarios para ciudadanos y organizaciones rusas. Así, esta obligación denominada “ley de aterrizaje” hace que las empresas y sus empleados sean más vulnerables al sistema legal de Rusia y a las exigencias de los censores del gobierno.

A pesar de que la mayoría de las gigantes tecnológicas cumplieron con la adecuación de la nueva “ley de aterrizaje”, las medidas forman parte de una campaña contra las mismas, con la perspectiva de multas, detenciones y el bloqueo o la ralentización de los servicios de *Internet* para censurar el material desfavorable en línea. A su vez, se estableció una nueva ley de “*fake news*” que sanciona con una pena de hasta 15 años a las personas que a sabiendas “distorsionan el propósito, el papel y las tareas de las Fuerzas Armadas Rusas, así como de otras unidades durante operaciones militares especiales y de otro tipo”, y a las personas que difunden información no aprobada sobre las pérdidas de guerra rusas (Robertson, 04 de marzo 2022).

De este modo, Rusia tomó medidas concretas contra los medios de comunicación y las plataformas sociales en medio de su invasión de Ucrania, cuestionando los informes externos de muertes que superan con creces su propio recuento y objetando las descripciones de la invasión como una guerra en lugar de una “operación militar especial”. El censor estatal *Roskomnadzor*, bloqueó parcialmente a *Facebook* después de que la plataforma eliminó las cuentas de cuatro organizaciones de medios estatales, una medida que el gobierno describió como una violación de los derechos y libertades de los ciudadanos rusos. Así también lo hizo con *Twitter* y exigió que *Wikipedia* elimine los informes supuestamente falsos de bajas entre las tropas militares rusas y los civiles ucranianos. Los censores del gobierno también bloquearon el acceso a la *BBC, Voice of America, Deutsche Welle*, entre otros, así como a los principales sitios *web* ucranianos. En función de la nueva penalización por la difusión de noticias falsas, la *BBC, la CNN* y otras organizaciones internacionales de noticias comunicaron que suspendían sus reportajes en Rusia (Robertson, 04 de marzo 2022).

Es necesario considerar que la mayoría de las *Big Tech* se acostumbraron al manejo de un doble juego (Dario, 02 de marzo 2022) en la publicación de contenido, censurando, moderando o limitando contenido y cumpliendo la legislación interna según los requerimientos de las autoridades de los países en los que operan, sean occidentales u orientales. En aquellos países que de cierta manera se oponen a sus productos, ello significó desde retirar episodios o publicaciones en las redes sociales con críticas al gobierno, como lo hizo *Netflix* en Arabia Saudí o *Twitter y Facebook* en la India, hasta de redibujar literalmente un mapa para reflejar la forma en que un país quiere ser visto, como hicieron *Apple y Google* a instancias de Rusia tras la anexión de Crimea (Kafka, 09 de marzo 2022).

Sin embargo, tras la invasión rusa diversos especialistas destacaron el inédito hecho de que, de alguna u otra manera, con mayor o menor impacto en función de sus movimientos, *Google, Meta, TikTok* y todas las demás empresas de tecnología se

posicionaron abiertamente en favor de Ucrania. En principio, estas compañías cedieron a los pedidos de la Unión Europea de suspender los medios de prensa rusos que son propiedad del gobierno como *Russia Today* y *Sputnik* con el objetivo de limitar la propaganda de guerra rusa. En efecto, tanto *Meta* (*Facebook*, *Instagram* y *WhatsApp*) como *YouTube* dejaron de monetizar los vídeos de los canales de las agencias estatales de noticias. Además, *Google* y *Apple* dejaron de permitir la descarga de sus *apps* y de proporcionar determinadas funciones de mapas. *Twitter*, *Microsoft* y la china *TikTok* se dirigieron en la misma dirección restringiendo el contenido ruso. Otros servicios de plataforma como *Netflix* y *Spotify* han determinado la suspensión de proyectos, adquisiciones y el retiro de ventas en Rusia.

A su vez, las plataformas de redes sociales han ejercido cierta discreción sobre cómo se modera el contenido no verificado o falso eligiendo un bando en el conflicto, es decir, beneficiando la viralización de contenido pro ucraniano sin tomar reservas estrictas en cuanto a la veracidad del mismo (*Stamos* en Thompson y Alba, 04 de marzo 2022). A su vez, excepcional y temporalmente han sido habilitadas las publicaciones por usuarios ucranianos de sentimientos antirrusos utilizando un lenguaje violento que normalmente estaría prohibido.

Ucrania también ha contado con el apoyo explícito del empresario Elon Musk, dueño de *SpaceX*, quien proporcionó estaciones *Starlink*, su *Internet* por satélite, a pedido del ministro de Transformación Digital de Ucrania, Mykhailo Fedorov, para que los ucranianos puedan acceder a la red en caso de destrucción del sistema de telecomunicaciones del país. Ello hace evidente la importancia y el rol de *Internet* en los conflictos modernos y en el orden internacional, tanto en términos de infraestructura crítica como en términos de operaciones informacionales en el ciberespacio. Incluso, al comienzo de la invasión, el gobierno ucraniano solicitó a la Corporación de *Internet* para la Asignación de Nombres y Números (*ICANN* por sus siglas en inglés) revocar los códigos de dominios (*DNS*) operados desde Rusia (.ru) y cerrar un subconjunto de servidores raíz allí ubicados.

La *ICANN* rechazó el pedido sobre la base de que la organización es un cuerpo técnico independiente, que se encarga de supervisar las *DNS* e identificadores únicos mundiales y que debe mantener la neutralidad y actuar en apoyo de una *Internet* global, libre y abierta. No obstante, esto no ha impedido que empresas privadas críticas para el funcionamiento técnico de *Internet* tomen sus propias medidas (*Kavanagh*, 22 de marzo 2022). En efecto, *Cogent Communications*, un proveedor de red troncal de *Internet* que enruta datos a través de conexiones intercontinentales, ha decidido cortar los lazos con los clientes rusos (*Kafka*, 09 de marzo 2022).

Siguiendo la lógica del doble estándar, el acceso *online* fue restringido tanto por los censores rusos como por las empresas occidentales, en ambos sentidos; la guerra en Ucrania se convirtió en la razón de movimientos que limitaron el libre acceso a *Internet* (*Timberg*, *Zakrzewski* y *Menn*, 03 de abril 2022). Aunque ciertamente no es el primer esfuerzo de Putin para censurar y restringir la red, tampoco es el primer intento de las plataformas de regular el contenido. Como ha sido mencionado anteriormente, las empresas tecnológicas amoldan sus estándares ideológicos en función de dónde radican los negocios, adecuándose a las legislaciones nacionales. Sin embargo, ello no siempre implica condescendencia con gobiernos autoritarios o antidemocráticos.

Es menester remarcar que luego de los escándalos de *Cambridge Analytica*, el *Brexit* y la victoria de Donald Trump, han aumentado los esfuerzos de los gobiernos por

regular los efectos y la influencia política de las plataformas con el objetivo de que sean más abiertas y democráticas. Desde 2016, las empresas de plataformas han implementado múltiples cambios en respuesta a la preocupación pública a través del “autogobierno” de (Gorwa, 2019) como lo fue el tratamiento del contenido vinculado a la “infodemia” por los presidentes Donald Trump y Jair Bolsonaro. De este modo, muchas de las acciones tendientes a aumentar la transparencia y evitar la desinformación provienen de la autorregulación de las propias compañías de plataformas.

No obstante, este conflicto ha puesto en tela de juicio los principios fundantes de neutralidad y de una *Internet* global, libre y abierta, revelando otra profundización de la crisis de las instancias de gobernanza global. En efecto, este ensayo se pregunta acerca de las consecuencias del conflicto ruso-ucraniano para la gobernanza global de *Internet*, ya que el contexto actual revivió el debate en torno a las distintas posiciones estatales respecto éste y brinda ciertas señales que pueden ser interpretadas en torno a la posibilidad cercana de una fragmentación.

Es posible argumentar, que los acontecimientos actuales aceleran y profundizan la fragmentación de la gobernanza global de *Internet*, ya que las sanciones occidentales del ecosistema digital resultan funcionales a los intereses y a la concepción soberana que Rusia tiene de la *web*. Tal como argumenta Kavanagh (22 de marzo 2022), las sanciones occidentales coordinadas y la retirada masiva de las empresas occidentales de *Internet*, tecnología y redes sociales de Rusia están contribuyendo, junto con las propias acciones del gobierno ruso, a una desvinculación sustancial de este país de la *Internet* global y del sistema financiero internacional. Del mismo modo, Nocetti (en Fagot y Piquard, 02 de mayo 2022) sostiene que la guerra en Ucrania no solo fortalecerá los lazos tecnológicos entre China y Rusia, sino que también contribuirá a promover la regionalización y la fragmentación de la gobernanza tecnológica global. En relación a ello, es preciso mencionar que, en noviembre de 2019, el gobierno de Putin aprobó la “ley soberana de Internet” o “RuNet”, que proporciona la infraestructura para desplegar muros digitales, aislarse de la Internet global y mantenerse dentro de un ecosistema ruso (Sahuquillo, 16 de abril 2019).

En función de que el presente ensayo se propone analizar la posible fragmentación de la gobernanza de Internet, es menester destacar que, según Aspis (2014), se ha establecido un modelo de gobernanza en el que los diversos actores de Internet han llegado a acuerdos parciales sobre las reglas, siendo posible diferenciar dos posiciones antagónicas que aglutinan a diferentes Estados en el escenario internacional.

Por un lado, la posición no intervencionista o desreguladora que es un modelo de orientación liberal de “*multistakeholder*”. El gobierno de los Estados Unidos y sus aliados occidentales se alinean con esta posición que propicia un modelo de participación colaborativa de “múltiples partes interesadas” en el que gobiernos, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales coexisten unas con otras en un esquema de relaciones no jerárquicas (enfoque de abajo hacia arriba). Cabe destacar, que este es el modelo por el cual se ha gestionado Internet desde su fundación. En efecto, de acuerdo con el párrafo 34 de la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, adoptada durante la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS por sus siglas en inglés), “la gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos papeles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de Internet” (Belli, 2018, p.45).

Por otro lado, está la posición intervencionista que sostiene que *Internet*, como entidad global que impacta a todos los países, requiere algún tipo de reglas obligatorias para todos los involucrados. Quienes sostienen esta posición otorgan protagonismo a los Estados y, en consecuencia, países como China, Rusia, Irán, Pakistán, Arabia Saudita, entre otros, ven el ciberespacio como una extensión de su soberanía nacional. Argumentan que el orden actual pone en peligro su seguridad interna y reclaman el control estatal del contenido interno de Internet, en lo que denominan sus “segmentos nacionales de *Internet*” (Kleinwächter, 2013).

Autores como Kleinwächter (2013) y Klimburg (2013) equiparaban la creciente polarización en *Internet* con el escenario político de la Guerra Fría, lo que daría como resultado un mundo binario. Hoy en día, el conflicto ruso-ucraniano refuerza dicha polarización y la posibilidad de que una “cortina digital” descienda sobre Internet en Rusia (Timberg, Zakrzewski y Menn, 04 de marzo 2022).

Moscú sostiene una concepción tradicional de la soberanía y del principio de no intervención como el centro de su política hacia los asuntos globales de Internet. En consecuencia, concibe el ciberespacio como un territorio con fronteras virtuales que se corresponden con las fronteras estatales físicas. La postura de Moscú se origina en un contexto político interno tenso desde 2011 y el temor de que los llamados levantamientos de la Primavera Árabe se repliquen en Rusia. A nivel nacional, por lo tanto, Internet es percibido cada vez más como una amenaza por los líderes rusos, que buscan imponer una regulación estricta sobre la infraestructura de Internet y las redes sociales (Nocetti, 2015).

Aunque, actualmente las intenciones rusas no son claras y es imposible predecir con certeza el escenario a futuro, lo arriba expuesto permite considerar que Rusia se acerca cada vez más al día en que sus redes se dirijan en gran medida hacia adentro y sus conexiones globales se vean debilitadas o cortadas por completo (Timberg, Zakrzewski y Menn, 03/04/2022; Kavanagh, 22/03/2022).

Como sostiene Nocetti (en Fagot y Piquard, 02 de mayo 2022) el firme control digital del Kremlin se fue construyendo en pequeños pasos, según los acontecimientos internacionales y las protestas internas. El opositor Navalny jugó un papel catalizador ya que construyó parte de su influencia gracias a un estudiado uso de las redes sociales. Actualmente, las legislaciones de Moscú desde 2019 se acercan al enfoque chino, el cual cuenta con un *Great Firewall* (Gran Cortafuegos) dirigido a bloquear ciertos contenidos de *Internet* dentro de las fronteras de China. En efecto, ya no se trata solo de controlar el contenido, sino también de controlar todos los servicios digitales (motores de búsqueda, redes sociales, plataformas de video, etc.) y la columna vertebral del ciberespacio ruso, técnica, protocolos, enrutadores, etc.

La principal consecuencia de los esfuerzos del estado ruso hacia una aproximación cada vez más restringida del tráfico de la red -junto con las acciones y sanciones de las compañías tecnológicas las cuales implicaron una retirada o disminución sustancial de su presencia y sus servicios en el país- recae en los perjuicios a la libertad de expresión y el derecho al acceso de información de la población rusa.

Por lo demostrado, cabe preguntarse si la guerra en Ucrania puede llegar a fragmentar la Internet global o si será posible construir consensos en el posconflicto. Es posible que, como sostiene Acharya (2017, p.279), aunque la demanda de gobernanza global se mantenga, su arquitectura seguirá fragmentándose y descentralizándose,

confirmando el comienzo de un mundo multiplex, de múltiples modernidades transversales, es decir, un orden mundial que no está definido por hegemonía de una sola nación o idea. Este es un punto importante, considerando que, desde un punto de vista demográfico, el entorno de *Internet* se está volviendo rápidamente más internacional y menos centrado en Occidente.

Bibliografía

ACHARYA, A. (18/04/2020). How Coronavirus May Reshape the World Order? *The National Interest*. Recuperado de: <https://nationalinterest.org/feature/how-coronavirus-may-reshape-world-order-145972>

ACHARYA, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics & International Affairs*, 31, no. 3, 271-284.

ASPIS, A. (2014). La gobernanza de Internet y la nueva agenda mundial de los recursos tecnológicos. *14º Simposio Argentino de Informática y Derecho*, SID.

BATTALEME, J. y ROSSI, A. (19/03/2022) De Irak 2003 a Ucrania 2022: el cierre de un ciclo. *Diario El Perfil*. Recuperado de: <https://www.perfil.com/noticias/internacional/de-irak-2003-a-ucrania-2022-el-cierre-de-un-ciclo.phtml>

BELLI, L. (2016): Net neutrality, zero rating and the Minitelisation of the internet, *Journal of Cyber Policy*, DOI: 10.1080/23738871.2016.1238954.

BELLI, L. (2018). Gobernanza y regulaciones de Internet: una presentación crítica. En Belli, L. y Cavalli, O. (coords) *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina* (pp. 43-70) FGV: Rio de Janeiro. Recuperado de: https://www.gobernanzainternet.org/libro/gobernanza_y_regulaciones_de_internet_en_america_latina.pdf

BEN-AMI, S. (03/05/2020). Por qué esta pandemia es diferente? *El Economista*. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/opinion/Por-que-esta-pandemia-es-diferente-20200421-0005.html>

BREMMER, I. (2020). Life Post–COVID-19. Six prominent thinkers reflect on how the pandemic has changed the world. *Finance & Development*, Vol. 57, Number 2. Recuperado de: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/06/how-will-the-world-be-different-after-COVID-19.htm>

CALDERÓN, E. (2022). Notas preliminares sobre la invasión rusa a Ucrania y la relevancia del factor geopolítico en el siglo XXI. *Análisis CIPEI*, N°21 3/2022. Recuperado de: <https://rephip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/23257>

COOK, J. (04/03/2022) Russia-Ukraine: Western media are acting as cheerleaders for war. *Middle East Eye*. Recuperado de: <https://www.middleeasteye.net/opinion/russia-ukraine-war-western-media-cheerleaders>

DARIO, L. (02/03/2022). Guerra informativa en Ucrania: Cuando la mentira es la verdad. *Forbes*. Recuperado de: <https://www.forbesargentina.com/innovacion/guerra-informativa-ucrania-cuando-mentira-verdad-n13245>

FAGOT, V. Y PIQUARD, A. (02/05/22). Cyberspace specialist Julien Nocetti: 'The war in Ukraine is reinforcing the fragmentation of the internet'. *Le Monde Diplomatique*. Recuperado de: https://www.lemonde.fr/en/economy/article/2022/05/02/cyberspace-specialist-julien-nocetti-the-war-in-ukraine-is-reinforcing-the-fragmentation-of-the-internet_5982192_19.html

GIACCAGLIA, C. (2017) "Poderes tradicionales, emergentes y re-emergentes: relaciones ambiguas pero pragmáticas". Foro Internacional, El Colegio de México (COLMEX), no. 228, Vol. LVII-2, abril-junio, 422-459.

GORWA, R. (2019). What is platform governance?. *Information, Communication & Society*, 1-17. DOI: 10.1080/1369118X.2019.1573914

HELLYER, H. A. (01/03/2022) La cobertura en Ucrania evidencia viejos prejuicios racistas en los medios occidentales. *The Washington Post*. Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/es/post-opinion/2022/03/01/ucrania-invasion-rusia-racismo-prejuicios-cobertura-medios/>

KAFKA, P. (09/03/2022). It took a war for Big Tech to take a side. What about the next crisis? *Vox*. Recuperado de: <https://www.vox.com/recode/2022/3/9/22968744/russia-ukraine-facebook-tiktok>

KAVANAGH, C. (22/03/2022). Ukraine: Cyber Operations and Digital Technologies. *Directions Cyber Digital Europe*. Recuperado de: <http://directionsblog.eu/ukraine-cyber-operations-and-digital-technologies/>

KLEINWÄCHTER, W. (2013). Internet Governance Outlook 2013: "Cold Internet War" or "Peaceful Internet Coexistence"? CircleID. Recuperado de: https://www.circleid.com/posts/20130103_internet_governance_outlook_2013/

KLIMBURG, A. (05/02/2013). The Internet Yalta. *Center for a New American Security*. Recuperado de: [https://www.files.ethz.ch/isn/169043/CNAS_WCIT_commentary%20corrected%20\(03.27.13\).pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/169043/CNAS_WCIT_commentary%20corrected%20(03.27.13).pdf).

NOCETTI, J. (2015). Contest and conquest: Russia and global internet governance. 111-130. *International Affairs*, 91: 1.

PUIG, L. (25/02/2022). La invasión de Ucrania en los ojos del exasesor de Gorbachov: "Rusia avanza hacia el tiempo del imperio ruso. *El Periódico de España*. Recuperado de: <https://www.epe.es/es/internacional/20220225/invasion-ucrania-exasesor-gorbachov-13292145>

ROBERTSON, A. (04/03/2022). Russian 'fake news' law could give offenders 15 years in prison. *The Verge*. Recuperado de: <https://www.theverge.com/2022/3/4/22961472/russia-fake-news-law-military-ukraine-invasion-casualties-jail-time>

RODRIK, D. (2020). The coming global technology fracture. *Project Syndicate*. Recuperado de: <https://www.project-syndicate.org/commentary/making-global-trade-rules-fit-for-technology-by-dani-rodrik-2020-09>.

ROSKOMNADZOR (25/02/2022). Medidas adoptadas para proteger a los medios rusos. Ministerio de Desarrollo Digital, Comunicaciones y Comunicaciones masivas de

la Federación de Rusia. Servicio Federal de Supervisión en materia de comunicaciones, tecnologías de la información y comunicaciones masivas. Recuperado de:
<https://rkn.gov.ru/news/rsoc/news74108.htm?print=1>

SAHUQUILLO, M. R. (16/04/2019). Rusia aprueba la ley que refuerza su capacidad de censura en Internet. *El País*. Recuperado de:
https://elpais.com/internacional/2019/04/16/actualidad/1555427376_009178.html

THOMPSON, S. A. y ALBA, D. (04/03/2022). La información falsa también está presente: la guerra en Ucrania llega a internet. *The New York Times*. Recuperado de:
<https://www.nytimes.com/es/2022/03/04/espanol/guerra-ucrania-desinformacion.html>

TIFFANY, K. (10/03/2022). The Myth of the ‘First TikTok War’. *The Atlantis*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/technology/archive/2022/03/tiktok-war-ukraine-russia/627017/>

TIMBERG, C.; ZAKRZEWSKI, C.; MENN, J. (04/03/2022). A new iron curtain is descending across Russia’s Internet. *The Washington Post*. Recuperado de:
<https://www.washingtonpost.com/technology/2022/03/04/russia-ukraine-internet-cogent-cutoff/>

VON SANT, S. (18/03/2019). Russia Criminalizes The Spread Of Online News Which ‘Disrespects’ The Government. Npr Org. Recuperado de:
<https://www.npr.org/2019/03/18/704600310/russia-criminalizes-the-spread-of-online-news-which-disrespects-the-government>

Cómo citar:

RAZOVICH, N. (2022). ¿Puede la guerra ruso-ucraniana fragmentar al Internet Global? *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 35 (Jul-Dic), 80-88

RESEÑA

Terrorismo y Relaciones Internacionales. ECHEVERRÍA JESÚS, C. UNED, 2020.

Terrorismo y Relaciones Internacionales es un libro escrito por Carlos Jesús Echeverría y publicado por la Editorial de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Echeverría es Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED desde el año 2000. Entre 2015 y 2018 fue Vicedecano de Investigación y Doctorado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. En materia de terrorismo y seguridad internacional ha trabajado y/o colaborado con diversas organizaciones como Unión Europea, Unión Europea Occidental y Alianza Atlántica.

En relación al libro *Terrorismo y Relaciones Internacionales*, Echeverría introduce de manera amplia y propia el tema del terrorismo desde las Relaciones Internacionales y los Estudios de Seguridad y Defensa. Es además el manual de la asignatura del mismo título que imparte en el Grado de Criminología. Su lectura aporta una visión multidisciplinar a un estudio completo y actualizado de un fenómeno de relevancia social que se caracteriza por su complejidad.

El manual se encuentra estructurado en dos partes, las cuales en su totalidad incluyen 10 capítulos. Al final de cada sección el autor interpela al lector, dejando un cuestionario con 10 preguntas de múltiple opción para realizar una vez leídas cada una de ellas, dándole a su obra un carácter didáctico. Lo abordado en el manual brinda definiciones y especificaciones que permiten responder a las siguientes preguntas:

El terrorismo: ¿tiene una definición propia? ¿Está, el terrorismo siempre asociado a una protesta política?

Uno de los puntos más nombrados en esta obra es respecto de la falta de una definición consensuada de terrorismo. Sí, se admite que es un método para alcanzar objetivos políticos usando la violencia, pero a la hora de ver si ésta es legítima o no, suscitan las dificultades para consensuar la definición.

Así mismo, el autor plantea un punto interesante cuando menciona que los grupos terroristas siempre han utilizado y utilizan al terror con objetivos políticos. Incluso los yihadistas, y aunque su planteamiento es religioso, lo es desde una aproximación islámica en la que religión y política no son separables.

¿Nuevo terrorismo?

Uno de los capítulos del libro lo dedica al «nuevo terrorismo», en donde el autor plantea que el mismo puede ser ubicado en décadas recientes y en él situamos sobre todo a los grupos terroristas de matriz yihadista. Estos, tanto por su ambiciosísimo objetivo - construir un proyecto de carácter global dominado por su particular visión del Islam, y que iría más allá del espacio propiamente islámico para así dominar todo el orbe - como por sus particulares métodos de combate, utilizando por ejemplo y con intensidad los ataques suicidas y otros procedimientos innovadores en relación con otros grupos terroristas de distinta orientación, han venido marcando una diferencia y han obligado a

Estados y a Organizaciones Internacionales a definir la amenaza y a establecer procedimientos adaptados para combatirlo.

Terrorismo y delincuencia ¿Qué problemas plantea esta relación?

El activismo de los grupos terroristas es una forma más de delincuencia, y cometen múltiples delitos en su actuación. Grupos terroristas y grupos de delincuencia más o menos organizada comparten la clandestinidad y coinciden en actividades de interés común (tráfico de armas, distintos medios ilícitos para su financiación y supervivencia, etc). La delincuencia pura busca el lucro y el activismo terrorista puro el objetivo político, pero con frecuencia ambos coinciden y en ocasiones convergen.

¿Los grupos terroristas tienen dificultades para financiarse?

Echeverría sostiene que los grupos terroristas se han venido financiando con actividades diversas, usando la coacción en acciones violentas, pero recibiendo también en ocasiones fondos de actores que voluntariamente se los facilitan, aunque deban de utilizar para ello vías ocultas. La dimensión financiera es importante para combatir a los terroristas, aunque depende de cada caso la importancia de dicho frente para debilitarlos y derrotarlos.

¿Cuáles son las principales herramientas que se utilizan para la lucha contra el terrorismo?

Los Estados han utilizado y utilizan medios muy diversos para combatir a los grupos terroristas, dependiendo de su marco político, de sus instrumentos legales y de sus herramientas policiales e incluso militares. Las Organizaciones Internacionales también han acabado viéndose implicadas, pero en este caso nunca hay que olvidar que están formadas por Estados y que depende por tanto de la voluntad de los Estados miembros el implicarlas y con qué intensidad. El Estado sigue siendo en cualquier caso el actor principal en la lucha antiterrorista.

¿Sería necesaria una mayor colaboración entre los Estados para una lucha más efectiva?

El autor hace especial mención a la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Plantea que hacer frente a este fenómeno de manera colectiva es clave. Aunque la tarea principal es para el Estado afectado, la dimensión internacional es siempre importante. Lo era antes de la globalización y ahora lo es aún mucho más.

¿Tiene futuro el terrorismo? ¿En algún momento llegará su decadencia?

En el capítulo final el autor plantea sus conclusiones, las cuales son transversales y coherentes con todos los tópicos abordados y analizados.

Una interesante incorporación que realiza a lo largo de manual y que reafirma en su conclusión, es respecto a la definición del terrorismo como método, el cual, según él, sigue teniendo futuro, ya que hay quienes siguen considerando que el terrorismo es un

método útil y válido. En complemento, plantea que la experiencia nos demuestra que su uso ha permitido a diversos actores alcanzar totalmente o en buena medida sus fines, sigue habiendo actores varios que muestran su disponibilidad para ejercerlo por diversos motivos - y no solo económicos, marcando aquí una diferencia clave con la actividad violenta de los grupos delincuenciales - y procedimientos para permitirle salir adelante.

Maitena Sol Springli, Licenciada en Relaciones Internacionales, Universidad Católica Argentina, Promotora en los Objetivos del Desarrollo Sostenible, Senado de la provincia de Buenos Aires. Actualmente cursando postgrado en Cooperación Internacional. Universidad Católica de Córdoba. Miembro del CIIVIDS (Centro de Investigación Interdisciplinar en Valores, Integración y Desarrollo Social) - Facultad "Teresa de Ávila" - UCA. Correo electrónico: maitenaspringli@uca.edu.ar. ORCID: 0000-0001-9911-5446

Cómo citar:

SPRINGLI, M. (2022). Reseña: Echeverría Jesús, Carlos (2020). Terrorismo y Relaciones Internacionales. UNED. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 35 (Jul-Dic), 89-91



RESEÑA

GRAZIANI, Graziano (2021). *Atlas de Micro Naciones*. Ed. Godot.

En septiembre del 2021, la editorial Godot publicó este entretenido libro escrito por Graziano Graziani, quien a lo largo de 295 páginas se dedica a contarnos, muchas veces de manera breve y otras veces de manera más extensa, diferentes casos de micronaciones que existen en la actualidad o existieron a lo largo de la historia de la humanidad. Según el autor, todas las historias son verdades y las considera como “verdaderas anomalías estatales” que en muchos casos responden a fines personales, políticos, económicos, culturales y hasta artísticos.

Graziano Graziani comienza su libro ofreciéndonos una breve definición de micronación del portal Wikipedia, lugar que muchas veces aquellos que nos dedicamos a la docencia y a la investigación criticamos por su falta de rigurosidad. Sin embargo, a los fines de introducirnos en este desconocido mundo, la definición cumple con todo lo que el lector necesita saber, no sin antes advertirnos que cada historia contada es una “epopeya” porque este libro se trata de eso, de “epopeyas en miniaturas”, y que si hay “invenciones”, éstas provienen por completo de los protagonistas y no así del autor.

La introducción finaliza con lo que podríamos denominar una “breve controversia” y es que en las líneas finales Graziano Graziani nos ofrece una acotada y hasta una simplificada definición de reconocimiento de Estado, haciendo alusión a que estas micronaciones se convierten justamente en Estados por el simple hecho de que somos nosotros quienes las reconocemos como tales, y es por ello, que de un modo u otro existen. Elijo creer que Oscar Ozlak no estaría del todo de acuerdo con esto, sin embargo, no estamos frente a una obra de estricto uso académico, sino más bien a un conjunto de historias creíbles e increíbles.

A lo largo de los once capítulos del libro, el recorrido arranca con los precedentes históricos, en donde se destaca la historia del Imperio de los Estados Unidos y su excéntrico protagonista Joshua Norton, quien claramente se desempeña como el Emperador de los Estados Unidos. Este relato, como así la historia del Reino de Araucanía y Patagonia, no son exactamente relatos de micronaciones, pero el autor las utiliza de manera certera para ahondarnos en las extrañezas que presentan los casos.

Ya en el capítulo dos los casos se corresponden con el objetivo y nombre del libro, en donde la historia de las Islas de las Rosas sobresale sobre el resto, principalmente porque dicho hecho fue llevado al cine en el año 2020 por *Netflix*, en su carácter de productora, con una correcta actuación de Elio Germano como Giorgio Rosa. A su vez, tenemos que destacar la historia del Principado de Sealand, que como rareza presenta la emisión indiscriminada de pasaporte de curso legal, en donde uno de ellos permitió entrar a los Estados Unidos a Andrew Cunanan, asesino confeso del diseñador Gianni Versace.

Adentrándonos en el capítulo tres, el autor relata diferentes “anomalías históricas”, situaciones extrañas como la existencia del Reino de Redonda, que pertenece al escritor español Javier María, y que ha generado una larga disputa legal por su propiedad. O como, por ejemplo, el Reino de Tavolara, que al igual que el caso anterior, se encuentra en una extraña disputa legal por su posesión.

No es de extrañar que, en los capítulos siguientes, más precisamente en el cuatro y en el cinco, nos encontremos que rarezas aún mayores, ya que Graziano Graziani nos presenta micronaciones ligadas a cuestiones netamente artísticas como es el caso del Estado de NSK o como la historia del paraíso *hippie* de la Ciudad Libre de Christiania, en donde el arte y las drogas, conviven de una manera armónica entre pobladores, turistas y visitantes.

Avanzados los capítulos, el libro comienza a tomar un cariz mucho más político, con historias ligadas a pequeños territorios que se constituyen como micronaciones, tal como es el caso de la República de Saugeais. En particular, el capítulo siete profundiza en historias de autoproclamaciones como el caso de la República de Molosia, la que el autor presenta como el caso más activo en la vasta galaxia de micronaciones.

Ya en los capítulos finales, se relatan historias que rozan lo cómico, como la que se presenta en el capítulo ocho sobre el Caso de Mr. Paypal, personaje ligado a la conocida plataforma de pagos que, en su intención de esquivar el pago de impuesto, decidió apostar parte de su dinero a la construcción de micronaciones flotantes y así crear zonas libres de impuestos. A estos relatos, no escapa la crítica perspicaz del autor, ya que asume posición con respecto a estos intentos sosteniendo que son simple maniobras políticas que no solo atentan contra la figura de las micronaciones sino también contra la figura del Estado.

En los capítulos nueve y diez, las historias de las micronaciones están ligadas a las acciones de protestas como así también a la rebelión contra la autoridad. Se destacan las historias de *Gay & Lesbian Kingdom of the Coral Sea Islands* y la *Conch Republic*, relatos sobre movimientos de protestas que marcaron la agenda política del momento.

Por último, el capítulo once nos ubica en historia distópicas, tales como las del Principado de Freedonia, que cuenta cómo niños norteamericanos crearon una “nación hipotética” buscando independizarse de la casa de sus padres. Nación que comenzó con principios republicanos y que terminó convirtiéndose en una monarquía constitucional en manos del John Kyle I.

El autor nació en Roma y tiene 44 años, y además de publicar varias novelas en su país, trabaja como locutor de Radio 3 (perteneciente al Grupo Multimedios RAI) y realizó varios documentales para Rai 5 (TV). Este libro es una versión ampliada de una edición del año 2015 y fue traducida por Guillermo Piro.

Cabe destacar que esta edición trae a modo de sobrecubierta un planisferio con las distintas micronaciones localizadas y a su vez, el libro es parte de una colección de ediciones Godot, en donde el primer tomo publicado se llama *Rarezas Geográficas* de Oliver Marchon.

Martin Beristain, Licenciado en Relaciones Internacionales. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Correo electrónico: martin.beristain@fcpolit.unr.edu.ar ORCID: 0000-0002-5571-521X

Cómo citar:

BERISTAIN, M. (2022). Reseña: Graziani, Graziano (2021). Atlas de Micro Naciones. Ed. Godot. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 35 (Jul-Dic), 92-93

Nominata | Reviewers Acknowledgements

La revista Integración y Cooperación Internacional publica artículos que han sido aprobados luego de una evaluación realizada por partes, mediante el sistema de Doble Referato Ciego. En el 2021 y 2022 participaron los siguientes evaluadores, a quien el Equipo Editorial de la Revista Integración y Cooperación Internacional agradece por su trabajo de excelencia y su contribución a la calidad de la divulgación científica:

Agustina Marchetti

Alex Ratto

Alexandre Lopez i Borrull

Alicia Pía Morbiducci

Andrea Straziuso

Camila Abbondanzieri

Carolina Martínez

Claudia Gotta

Enrique Baltar Rodríguez

Emilse Calderón

Florencia Urbano

Guadalupe Diturbide

Guillermina Elías

Jorge Jaeff

Krúpskaya Ugarte Boluarte

Laura Vilosio

Laurita Botero

Luz Marina Mateo

Marcelo Céspedes

María del Rosario Romero

Marina Caixeta

Matías Kholler

Mayco Alejandro Macías

Melisa Argento

Natalia Ceppi

Roberto Falcón

Said Chaya