

CARI

Consejo Argentino para las
Relaciones Internacionales

Presidente

Adalberto Rodríguez Giavarini

ISIAE

Instituto de Seguridad
Internacional y Asuntos
Estratégicos

Director

Julio A. Hang

Secretario de Redacción

Lic. Federico G. Bauckhage

Contacto

difusionrdnisiae@gmail.com

Uruguay 1037, piso 1º
C1016ACA
Buenos Aires
Argentina
(5411) 4811-0071
www.cari.org.ar
@CARIconsejo



Un hombre sostiene las banderas de Libia y Turquía durante una manifestación en apoyo al gobierno de Trípoli. Foto: Hazem Turkia / Anadolu via Middle East Monitor.

Nota del Editor

Estimados Lectores:

Tras una ausencia demasiado extensa para nuestro gusto, retomamos la publicación regular de nuestro boletín con una interesante selección de artículos.

En esta ocasión, Juan Belikow analiza el fenómeno de los “lobos solitarios”, Thomas C. Bruneau nos aporta una perspectiva comparada (en inglés) sobre los requerimientos para la efectividad militar, y el Dr. Jorge Malena evalúa la modernización militar china en perspectiva de la competencia estratégica con EE.UU. Luego, el Coronel Mayor Gabriel Camili reflexiona sobre el un posible reposicionamiento geopolítico de Argentina de cara al mundo post-pandemia, y finalmente Ariel González Levaggi pone la intervención turca en la guerra civil Libia en contexto de la doctrina “Patria Azul”.

A partir de esta edición incluimos también una sección estudiantil, con el objetivo de impulsar la participación proactiva de las próximas generaciones de académicos. Aquí publicaremos ensayos y análisis de jóvenes estudiantes, futuros profesionales, que aún se encuentren cursando su formación universitaria. Hoy inauguramos esta nueva sección con un ensayo de Delfina González Seijas (Pontificia Universidad Católica Argentina) sobre la Trampa de Tucídides en el contexto de las grandes tradiciones teóricas de las Relaciones Internacionales.

Lic. Federico G. Bauckhage

Julio de 2020

El Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales en general, y el Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos en particular, aceptan y fomentan la difusión y el debate plural de puntos de vista diversos sobre las problemáticas políticas relevantes.

Los contenidos de los artículos incluidos en el boletín son exclusivamente responsabilidad de los autores, y no son necesariamente compartidos por la institución o sus miembros.

En esta edición

Prevención y contra-extremismo violento – el fenómeno del “lobo solitario” 3

Juan Belikow

Requirements for Military Effectiveness: Chile in Comparative Perspective 7

Thomas C. Bruneau

La modernización militar de China y el abordaje de EE.UU. ante su “competidor estratégico” 17

Dr. Jorge Malena

La doctrina de la Patria Azul (Mavi Vatan): el despliegue de Turquía en Libia 20

Dr. Ariel Gonzalez Levaggi

Análisis de estos días 25

Cnel. Mayor Gabriel Camili

Rincón Estudiante

Análisis de la Trampa de Tucídides desde los paradigmas realista y liberal..... 28

Delfina González Seijas

Prevención y contra-extremismo violento – el fenómeno del “lobo solitario”

Juan Belikow

Los últimos años nos vimos sorprendidos por un fenómeno que, si bien no es nuevo, se presenta con una cada vez mayor frecuencia: el de los lobos solitarios. Las principales ciudades de los países desarrollados, hasta ahora blancos preferidos de estos radicalizados, han sido escenario de la actividad mortífera de estos actores atomizados: Boston, Orlando, París, Londres, Madrid, Barcelona, New York, Moscú, Oakland, Las Vegas, Minsk, Ámsterdam, Manchester, Bruselas, Niza, Oslo, Berlín...

La derrota militar de ISIS en aquella construcción utópica, lejos de disminuir la amenaza la ha potenciado a través del “efecto cucaracha”, sumando a los radicalizados de cosecha doméstica¹ a los “retornados” luchadores terroristas extranjeros (bautizados como *foreign terrorist fighters* o *FTF*) cuya desradicalización definitiva es siempre dudosa.

Muchos de estos atentados fueron atribuidos a radicalización del extremismo islámico. Pero la realidad es que la tendencia actual muestra una merma en los ataques asociados a esos signos ideológicos de extremismo.² Sin embargo, desde 2006 los datos revelan un aumento cada vez más notable de ataques de elementos radicalizados de orientación xenófoba, ultraderechista o neonazi.³ Más aun, entre estos lobos solitarios supremacistas blancos comienza a prevalecer la corriente que profesa el “aceleracionismo” – corriente que busca acelerar el proceso de decadencia y precipitar el colapso de la sociedad moderna tal y como la conocemos.⁴

¹ Scott Shane, “Homegrown Radicals More Deadly than Jihadists in US,” The New York Times, June 24, 2015, http://www.nytimes.com/2015/06/25/us/tally-of-attacks-in-us-challenges-perceptions-of-top-terror-threat.html?_r=0.

² Michael Jensen, Patrick James, and Herbert Tinsley. “Profiles of Individual Radicalization in the United States: Preliminary Findings,” Study of Terrorism and Response to Terrorism, January 2015, https://www.start.umd.edu/pubs/PIRUS%20Research%20Brief_Jan%202015.pdf.

³ Michael Jensen, Patrick James, and Herbert Tinsley. “Profiles of Individual Radicalization in the United States: Preliminary Findings,” Study of Terrorism and Response to Terrorism, Enero 2015, https://www.start.umd.edu/pubs/PIRUS%20Research%20Brief_Jan%202015.pdf

⁴ White Supremacists Embrace “Accelerationism”, Homeland Security News Wire, 26 Febrero 2020. <http://www.homelandsecuritynewswire.com/dr20200226-white-supremacists-embrace-accelerationism>

Por otra parte, es pertinente destacar que la autoradicalización no necesariamente responde a razones políticas o religiosas ya que en algunos casos se han constatado motivaciones relacionados a agendas personales: una reacción a una afrenta real o percibida. T. Kaczynski (mas conocido como “unabomber”) y G. Metesky (conocido como “bombardero loco de New York”) son dos exponentes de este tipo.

Pero entonces, ¿que son los lobos solitarios?

El término se acuñó en la década de 1970 para describir el accionar de ciertos activistas reaccionarios anti-gubernamentales (anti-abortistas, supremacistas blancos, defensores de los derechos de los animales, ecologistas, etc.). Algunos de estos grupos, con agendas específicas y centrados en un solo tema, se decían no violentos. Sin embargo, muchos ataques terroristas individuales quedaron vinculados a algunos de sus miembros que aisladamente protagonizaban acciones terroristas tras un proceso de radicalización más o menos inducida o autogestionada.

También se incorporaron en esta categoría a los que practican la “resistencia sin liderazgo”. Se trata de individuos desconocidos para el manipulador que se autoradicalizan y cometen actos terroristas sin necesidad de recurrir a una cadena de mandos. Conforme se perfeccionan los mecanismos y procedimientos contraterroristas, la planificación y la logística de los grupos terroristas se hace más vulnerable con lo que este tipo de “resistencia sin liderazgo”, tal y como lo demuestran los estilos de trabajo de AlQaeda y Daesh, comienza a perfilarse como el recurso preferido de los grupos terroristas del futuro próximo.⁵

Es que las nuevas tecnologías de comunicaciones e informática facilitan diversas modalidades de autoradicalización y transferencia de know-how. Y, lo que es más perturbador y preocupante, realizarlo de manera muy discreta.

Así, la radicalización puede ser pasiva (el autoradicalizado es “bombardeado” por información que lo van radicalizando sin ser consiente del hecho), proactiva (el sujeto activamente busca información en un proceso de radicalización más o menos consiente), interactiva virtual/no-física (el sujeto entra en contacto intercambio virtual con su motivados, instigador o manipulador), interactiva física (el sujeto entra en contacto físico y mantiene “transacciones” -entrenamiento, logística, equipamiento, armas, documentación, instrucciones, alojamiento, etc.- más o menos esporádico con su manipulador) y todas las combinaciones imaginables de todo lo anterior, sin que necesariamente haya un recorrido lineal o progresivo de una tipo de radicalización a otro.

⁵ Bruce Hoffman, “The American Jihad.” The National Interest, May/June - 2009

La complejidad y variedad de “lobos solitarios” hace que a la fecha no se haya establecido una definición unívoca del fenómeno, lo que lo convierte en una vaga y amplia categoría que coloca en pie de igualdad actores que, como veremos aquí, son de muy diferente cuño.

Las agencias del orden y los cuerpos policiales de EEUU refieren a personas que cometen “violentos actos terroristas a solas y por fuera de una estructura de mando”.

Sin embargo, hemos sabido de instrucciones precisas por la que líderes de diversas corrientes extremistas han incitado, recomendado y ordenado la actuación de sus “lobos solitarios”. Más aun, los grupos que se benefician del accionar de estos “lobos solitarios” han sugerido estrategias y tácticas muy precisas que sirven para cometer tales atentados – las páginas de internet están plagadas de material didáctico muy detallado para el accionar de estos personajes. Basta recordar aquella página de internet que paso a paso explicaba cómo utilizar una camioneta o camión robado o alquilado para causar el mayor daño posible atropellando transeúntes en una peatonal. Página que sirvió de inspiración para los atentados de Barcelona, Niza y más recientemente en Nueva York donde perdieron la vida cinco de nuestros compatriotas.

Finalmente, podemos mencionar que la acumulación de casos y estudios, desbarataron la idea de formular un perfil claro del “lobo solitario”. Los hay de diferentes culturas, estrato socioeconómico, procedencia geográfica, religión, e incluso nivel educativo. Un estudio publicado en 2014⁶ revela que el nivel educativo máximo alcanzado de entre un universo de 119 lobos solitarios analizados, el 25% había completado estudios secundarios, 54% había completado o estaba cursando estudios universitarios, el 13% estaba cursando estudios de posgrado y el 8% había logrado el doctorado.

Estableciendo tipologías de “lobos solitarios”

En las últimas dos décadas hubo numerosos intentos de establecer una tipología que explicara la diversidad de “lobos solitarios” - explicación imprescindible para comprender las características de este fenómeno para abordar el problema y poder darle una respuesta efectiva y elaborar mecanismos de prevención eficaces. De no elaborar este tipo de análisis seguiremos considerando a los “lobos solitarios” como fenómenos excepcionales (cada vez menos excepcionales, como ya se constató) que abordaremos ex-post y que por su naturaleza consideraremos como casi imposibles de prever y por lo tanto imposible de prevenir.⁷

Bates propuso una tipología conceptual interesante que combina 4 dimensiones:

Tipo de radicalización: autoradicalización pasiva vs radicalización interactiva.

La autoradicalización se produce a través de una exposición pasiva a ideas e ideologías extremistas o búsqueda proactiva de ese tipo de información, bibliografía y material. La radicalización interactiva expone al sujeto a un intercambio u otro tipo de transacciones con el grupo manipulador. El tipo de relación (pasiva aislada vs. interactiva) y grado de socialización que el individuo tenga con el grupo establece importantes diferencias en el tipo de lobo solitario. Mientras el primero se limita a quedar expuesto a la ideología extremista a partir de información en páginas de internet, el segundo puede llegar a recibir hasta entrenamiento y equipamiento específico para sus actuaciones futuras.

Motivación: egoísta vs altruista

A diferencia de la motivación “altruista”, que explica y justifica su accionar que beneficia a todos o puede y debe realizarse en el marco de una actuación colectiva, la motivación “egoísta” supone una superioridad individual cuyas razones y motivaciones no pueden ser comprendida por ningún colectivo.

Actitud frente al riesgo: aversión vs afición

El nivel de riesgo que esté dispuesto a asumir o considere aceptable el sujeto condicionan el tipo de actuaciones a las que se exponga. Quienes no tengan temor a asumir las consecuencias de sus actos, tendrán un tipo de actuación mucho más temerario que la que tengan los que tengan mayor aversión al riesgo

Modalidad: caos vs carrera

Quién busque generar un caos extremo partirá de la idea de realizar un acto único y extremo. En cambio, quién busque una “carrera” extremista, planeará actividades sucesivas y seriadas. Esto no quiere decir que quién haya actuado bajo modalidad de “caos” no pueda reiterarlo o mutar hacia una modalidad de “carrera” y viceversa. En su versión más extrema, la modalidad “caos” es el terrorismo suicida.

Esta matriz nos coloca frente a 16 tipos diferentes de “lobos solitarios” que nos permitiría encasillar ex-post a cada “lobo solitario”. Sin embargo, esta clasificación “binaria” debe matizarse con la noción de grado: grado de egoísmo, grado de aversión al riesgo, etc. lo que hace que la matriz sea casi infinita.⁸

⁶ Paul Gill, John Horgan, & Paige Deckert, “Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors of Lone-Lone Actor Terrorists,” *Journal of Forensic Science* 59, no. 2, 2014.

⁷ Raffaello Pantucci, “A Typology of Lone Wolves: Preliminary Analysis of Lone Islamist Terrorists,” *The International Centre for the Study of Radicalization and Political Violence*, March 2011, 4, accessed June 9, 2015,

http://www.trackingterrorism.org/sites/default/files/chatteer/13020029921CSRpaper_ATypologyofLoneWolves_Pantucci.pdf.

⁸ Rodger A. Bates, *Dancing with Wolves: Today's Lone Wolf Terrorists*; *The Journal of Public and Professional Sociology*: Vol. 4: Nr. 1, Clayton State University, Apr 2012

Autoradicalizado (en solitario)	egoísta	aversión al riesgo	acto único
			serie de actos
	afección al riesgo	acto único	
		serie de actos	
altruista	aversión al riesgo	acto único	
		serie de actos	
	afección al riesgo	acto único	
		serie de actos	
Radicalizado (interacción con grupo)	egoísta	aversión al riesgo	acto único
			serie de actos
		afección al riesgo	acto único
			serie de actos
	altruista	aversión al riesgo	acto único
			serie de actos
		afección al riesgo	acto único
			serie de actos

Más recientemente, la Fuerza de Tareas de Problemas Críticos de Seguridad Nacional de la Universidad Georgetown (Georgetown National Security Critical Issue Task Force - NSCITF) propuso una tipología diferente analizando las razones que llevan a ciertos sujetos a actuar como “lobos solitarios” con el objeto de facilitar la prevención y disuasión.⁹

Este enfoque parte de analizar dos aspectos que distinguen a los “lobos solitarios” de otros terroristas que optan por operar en grupo: a) las habilidades y aptitudes sociales; y, b) la autonomía ideológica.

Las *habilidades y aptitudes sociales* se definen por la identificación de si el sujeto actúa en solitario por una

decisión estratégica o como producto de la necesidad. Quien goce de grandes capacidades y habilidades sociales, tenderá a realizar labores colectivas y mantener contacto y comunicaciones con otros sujetos o grupos. Por el contrario, quienes carecen de tales habilidades tienden a operar en solitario, aisladamente y sin interacción.

La *autonomía ideológica* categoriza al sujeto en base a la autosuficiencia de su ideología o de su dependencia de la interacción con una organización específica.

Estos dos ejes combinados dan por resultado cuatro tipos polares posibles:

Tipos de lobos solitarios		Autonomía ideológica	
		Baja	Alta
Habilidades y aptitudes social	relativamente grandes	Soldado solitario	Vanguardista solitaria
	relativamente limitadas	Seguidor solitario	Solitario

⁹ Lydia Alfaro-Gonzalez et al.; “Report: Lone Wolf Terrorism”, NSCIT, Georgetown University, 2015

Soldados solitarios: Los sujetos con buena integración social y baja autonomía ideológica, previsiblemente operarán como soldados solitarios, promoviendo los objetivos de un grupo terrorista de cierta envergadura. Este tipo de sujetos tenderá a establecer contactos con el grupo y se atenderá a las instrucciones o sugerencias que reciba del liderazgo del mismo. El teniente Mohammed Alshamrani, autor del ataque terrorista en la escuela de la base naval de Pensacola del 13 de enero pasado, es un ejemplo de este tipo.

Vanguardista solitario: Estos sujetos que demuestran relativamente buenas habilidades sociales prefieren operar en solitario, dada su alta autoestima y autonomía ideológica. Probablemente mantengan poca, ninguna o mala (deteriorada) relación con grupos extremistas. Probablemente haga gala de su autonomía ideológica y la comunique o difunda de alguna manera. Anders B. Breivik, autor de la masacre de Oslo en 2011, es un claro exponente de este tipo de lobo solitario. Expulsado de la academia militar, exitoso empresario y joven dirigente político, extrovertido y extravagante.

Seguidor solitario: Sujetos que poseen limitadas habilidades y aptitudes sociales que limitan sus capacidades de interactuar con un grupo y sobre todo lograr ser admitido o aceptado por el mismo. Al mismo tiempo evidencian un bajo grado de autonomía ideológica, lo que los hace abrazar una ideología existente y por iniciativa propia realiza un atentado que le permita: a) darle un sentido a su existencia, que cree se percibe insignificante; b) busca reconocimiento y aceptación por parte del grupo cuya ideología abrazó; o c) una combinación de las dos anteriores. Este tipo de lobo solitario suele detonar su accionar como consecuencia de una frustración. Sayfullo H. Saipov, autor del ataque que le costó la vida a cinco rosarinos en New York en 2007 es un ejemplo claro.

Solitario: Estos sujetos dotados de alta autonomía ideológica no interactúan ni se integran a ningún grupo dadas sus reducidas habilidades sociales. Son sujetos aislados cuya alta motivación les permite construir su propia utopía que puede presentar grados sofisticados de elaboración dado el tiempo disponible producto del mismo aislamiento que padecen. Son solitarios en muchos sentidos ya que ni siquiera logran movilizar a otros que adhieran a su causa. "Unabomber" es el mejor ejemplo de este caso.

Conclusiones:

- Queda claro que la categoría genérica de "lobo solitario" es demasiado abarcativa y coloca en un mismo grupo fenómenos muy diferente tanto por su motivación como por su operatoria y consecuencias.
- Estas tipologías, si bien útiles, poco explican la manera de disuadir y prevenir el efecto letal de esta creciente modalidad de terrorismo. Pero

ofrecen herramientas relevantes para poder hacerlo.

- La vinculación con los actores individuales y grupales que facilitan, promueven y justifican la radicalización, quedan fuera del análisis. Su rol debe ser analizado y su responsabilidad debe ser escrutada, controlada, rechazada y condenada.
- La merma en la atención respecto de este fenómeno, evidenciado en los últimos años, va de la mano de la caída en los atentados que llevan el sello del extremismo islámico, pero ignora el aumento muy significativo de este tipo de actos terroristas perpetrados por extremismos de otro signo ideológico. Esto nos expone a un riesgo muy alto y, al igual que la pandemia del Coronavirus, inevitablemente nos va a tomar por sorpresa. No se trata de ideología sino de metodología.
- Se impone analizar el rol de la sociedad en la detección temprana de los síntomas de radicalización y en la conjuración de los contextos y circunstancias que facilitan la radicalización.

**Juan Belikow es Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Buenos Aires, investigador y consejero líder de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA.*

Requirements for Military Effectiveness: Chile in Comparative Perspective

Thomas C. Bruneau

This paper utilizes a framework we have developed to analyze civil-military relations in terms of both democratic civilian control and effectiveness.¹ As the achievement of effectiveness only makes sense in terms of the roles and missions actually implemented by the security forces in a country, the roles and missions will be spelled out. The focus in this paper will be on comparative analysis of four countries that the author finds to be relatively successful in achieving both democratic civilian control and effectiveness. Since few roles and missions can be proven to be successful, the author believes the focus must necessarily be on three essential elements for effectiveness. Consequently, the implementation of a military strategy or policy requires an analysis as to whether or not these essential elements are present.

In view of the difficulty in defining, and even more so in measuring outcomes in military roles and missions, the author's analytical framework focuses on essential elements; that which is necessary, if not sufficient for effectiveness. That is, to posit (based on research and discussions with other researchers as well as civilian officials and military officers) what is necessary for the military to be under democratic civilian control and be effective in the specific roles or missions that it is directed to achieve.²

The author has studied in some depth through interviews in approximately twenty countries on four continents, and another twenty through secondary sources, and finds in Chile, Colombia, Portugal, and since early 2018 in the United States a relatively high degree of harmony between democratic civilian control and military effectiveness. While the four countries are indeed very different in size, resources base, democratic consolidation, threats, etc. the

¹ Thomas C. Bruneau and Florina Cristiana Matei, "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations," *Democratization* 15 (5) (2008); Thomas Bruneau and Aurel Croissant, Editors. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019.

² There is a large and sophisticated literature on "military effectiveness" from an International Relations perspective. The dependent variable, however, is success in wars, and while success in inter-state conflict is clearly extremely important, at the most twelve out of some 190 countries in the contemporary world are prepared to fight wars with other countries.

author feels there is something to be learned from their experiences in achieving democratic civilian control and military effectiveness. While there is a rich literature on countries' progress in achieving, or not, democratic civilian control, there is very little on achieving military effectiveness.³

Effectiveness as Well as Civilian Control - An Approach Based on Essential Elements

Several scholars who research and publish on civil – military relations are attempting to broaden the focus of analysis beyond control in order to make the study of civil-military relations more useful. In this effort, the author includes his work with Cris Matei in various publications, his *Patriots for Profit: Contractors and the Military in U.S. National Security*; Aurel Croissant and David Kuehn, eds. *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies*; David Pion-Berlin and Rafael Martínez, *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil-Military Relations in Democratic Latin America*; Harold Trinkunas, *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*; Carlos Solar, *Government and Governance of Security*; and, most recently, Thomas Bruneau and Aurel Croissant, eds, *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*.

Control

The component of control in the framework stipulates the necessity of having a functioning institution within the executive branch, most commonly called a ministry of defense. The definition of institutions is derived from the work of Hall and Taylor.⁴ It further stipulates oversight institutions to ensure compliance within both the executive and legislative branches. And, in order to ensure compliance with both of these requirements, it stipulates a reformed educational system for the security forces to inculcate an ethic of respect for civilian control and the achievement of the goals defined by duly elected civilians. The focus, then, leads us to consider the essential requirements for security effectiveness. In his most recent publication, Carlos Solar has utilized this framework in his analysis of Chile.⁵

Effectiveness in security is not limited to, as the phrase goes, "fighting and winning the nation's war", but to a very wide range of tasks. In the case of Chile, these roles and missions include territorial defense, participating in peacekeeping operations, fighting organized crime and

³ For a review of the literature and efforts at conceptualization, see Bruneau and Croissant, 2019.

⁴ Peter A. Hall and Rosemary C.R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 938.

⁵ Carlos Solar, "Chile: Defense Governance and Democratic Consolidation," in Thomas Bruneau and Aurel Croissant, eds. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019.

street gangs, military support to civilian authorities in civil unrest and natural disasters. As success, or effectiveness, cannot be demonstrated in any but possibly the first of these varied roles and missions, the focus of necessity becomes on essential requirements.

Effectiveness

As with control, three essential elements for effectiveness are identified. They are strategy, implementing institutions, and resources. The three must be analyzed together and conceptualized dynamically as one and all are in constant change. The spirit or inspiration of this is conveyed in the following quote from John Lewis Gaddis, *On Grand Strategy*: “Because ends exist only in the imagination, they can be infinite: a throne on the moon, perhaps with a great view. Means, though, are stubbornly finite: they’re boots on the ground, ships in the sea, and the bodies required to fill them. Ends and means have to connect if anything is to happen. They’re never, however, interchangeable.”⁶ In short, strategy is the vision of matching ends with means. The connection is via implementing institutions, and it takes resources to put boots on the ground and ships in the sea, and the bodies required to fill them.

How all of this relates to civil-military relations is described brilliantly in the following passage from military historian and strategist Hew Strachan: “In the ideal model of civil-military relations, the democratic head of state sets out his or her policy, and the armed forces coordinate the means to enable its achievement. The reality is that this process – a process called strategy – is iterative, a dialogue where ends also reflect means, and where the result – also called strategy – is a compromise between the ends of policy and the military means available to implement it.”⁷ And, in yet another quote from Hew Strachan, the importance of popular involvement is highlighted.

“If electorates are not informed about and involved in the making of national strategy, they cannot be expected to identify with the objectives of that strategy. Their perceptions, that they believe soldiers are victims, not victors, and that they themselves belong to societies that are inherently casualty averse, become self-fulfilling prophecies because of the poverty of informed debate. That in turn both undermines deterrence and inhibits national leaders from timely action. If potential opponents believe that democracies are inherently risk averse, and unlikely to use force, then democracies’ defence policies lack deterrent strength, as both Saddam Hussein and Vladimir Putin seem to have concluded in 2002 and 2013 respectively.”⁸

⁶ John Lewis Gaddis, *On Grand Strategy* (New York: Penguin Books: 2019), p. 12.

⁷ Hew Strachan. *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 45.

⁸ Hew Strachan, “Strategy in Theory; Strategy in Practice,” *Journal of Strategic Studies* 42:2 (2019), p. 24.

These three quotes inform the author’s view of what is required if strategy is to be anything more than hollow rhetoric.

In what follows, on strategies, implementing institutions, and resources, the author analyzes Chile, in comparison with Colombia, Portugal, and the U.S. In each country, he finds that the strategy has some significance, relative to other cases where they have little or none, and there are implementing institutions as well as resources. In each he will attempt to highlight the strengths and weaknesses for each category. It has to be noted that there is so called “hard data” only for resources, in that he draws on *Jane’s Defense Budgets*, but even in this area of “hard data” defense budgets make sense only when the military and other security forces, mainly the *Carbineros* in Chile, roles and missions are taken into consideration.

The ratings for the four countries are summarized in Table 1 at the end of the discussion on strategies, institutions, and resources for the four countries. Strategies will be rated from 1-4 in line with the discussion below on the categories. Implementing institutions are rated from 1-2, with 1 for a functioning Minister of Defense (MOD) and 2 for a MOD plus some kind of operational command of the armed forces. Last, resources are rated 0-1 depending on if there are sufficient funds for the roles and missions adopted by the country.⁹



Photo caption: Chilean navy fast attack craft during exercises in 2010. Photo credit: U.S. Navy.

Strategy

While a great many official government documents have the term “strategy” somewhere in their titles there is, however, a great degree of formalism. Further, not all things that are termed “strategy” are in fact strategy as defined by Gaddis and Strachan above. For example, an annual U.S. *National Security Strategy* is required by Article 603 as codified in Title 50, U.S. Code, article 3043 of the Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act of 1986 which directs the U.S. executive to publish annually a National Security Strategy. Since the end of the Cold War, all U.S. administrations have ignored this requirement. Neither the George W. Bush Administration nor the Barack

⁹ The scoring is subjective but the framework highlights what the author believes are the essential requirements for military effectiveness.

Obama Administration met the annual requirement as they each published only two during their eight-year administrations. And, in no case were they very useful.¹⁰

Most recently, the general attitude regarding President Donald Trump's *National Security Strategy* of December 2017 is, in the author's opinion, accurately captured by the title of the editorial in the *New York Times* of December 21, 2017 "Forget the Strategy Paper. Watch What He Does."¹¹ Or the section of an article by one of the foremost scholars writing on civil-military relations in Latin America is entitled Neither the George W. Bush Administration nor the Barack Obama Administration met the annual requirement as they each published only two during their eight-year administrations. And, in no case were they very useful.¹⁰

Most recently, the general attitude regarding President Donald Trump's *National Security Strategy* of December 2017 is, in the author's opinion, accurately captured by the title of the editorial in the *New York Times* of December 21, 2017 "Forget the Strategy Paper. Watch What He Does."¹¹ Or the section of an article by one of the foremost scholars writing on civil-military relations in Latin America is entitled "White Books and Whitewash,"¹² as white books are generally the title of strategy documents in the region. As a lead-in to the discussion on the *U.S. National Defense Strategy* later in this essay, it seems appropriate to quote the first two lines of the chapter "Restoring Our National Security" by James O. Ellis Jr, James N. Mattis, and Kori Schake. "For the past twenty years, across administrations of both political parties, the United States has been operating largely unguided by strategy. We have been much too reactive to events and crises, and have allowed others to define the perception and outcomes of our engagement around the world, they wrote."¹³

In order to assess the utility of defense, security, military strategy and white books, the author has developed four categories for presenting the material. The first is whether the document is more or less in synch with the roles and missions that are, or realistically could be, implemented by the military. The second is whether they are elaborated involving branches of government beyond the defense ministry. This is relevant as all contemporary military roles and missions necessitate inter-agency cooperation. The third is whether the strategy is disseminated, sooner or later, beyond the limits of the defense and security community to the general population, academia, think tanks, and the like in order to stimulate popular interest

and involvement. The fourth is whether they are somehow linked to funding sources so that they can in fact be implemented.

The strategies reviewed are the following: the Chilean Defense Book, *Libro de La Defensa Nacional de Chile* of 2017; the Colombian Democratic Security and Defense Policy (DSP), *Política de Defensa y Seguridad Democrática* of 2003; the Portuguese Strategic Concept of National Defense, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* of 2013; and the *U.S. National Defense Strategy* of 2018.¹⁴ They offer a wide range of the strategic definition of roles and missions. Chile has a "real" military as there are periodic tensions with neighbors who lost territory to Chile in the War of the Pacific in the late 19th Century, but today the main roles and missions are, as noted above, are territorial defense, participating in peacekeeping operations, fighting organized crime and street gangs, and military support to civilian authorities in civil unrest and natural disasters. In Colombia, the main focus in strategy was to combat the illegal armed groups, primarily but not only the FARC and the paramilitaries, and to assert domestic sovereignty over the entire country. Portugal is relatively poor, and while it does possess a few modern military platforms (ships and airplanes), the roles and missions are essentially peacekeeping and humanitarian assistance. The U.S. is the only superpower today, and the military has extremely extensive global missions with particular emphasis today on confining countries such as China and Russia that seek to either limit or overcome the power of the U.S and counter-terrorism, counter-proliferations, and cyber deterrence.

Chile Defense Book

The Chilean Defense book, *Libro de la Defensa Nacional de Chile* of 2017, builds on the basis of the previous Defense Book of 2010, which was based on the progress in civil-military relations after 1997, which was the date of the first Defense Book. The 2017 Defense Book begins the discussion of roles and missions by listing "legitimate Defense" and dissuasion, and then goes on to draw specific attention to peacekeeping missions, human security including fighting organized crime and street gangs, military support to civilian authorities in civil unrest and natural disasters and human, social, and economic rights

¹⁰ Catherine Dale, "National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress," CRS Report for Congress. Washington, D.C. (06 August 2013), summary.

¹¹ Editorial Staff, "Forget the Strategy Paper. Watch What He Does," *New York Times*, 21 December 2017.

¹² David Pion-Berlin, "Political Management of the Military in Latin America," *Military Review*, 85(1), 2005, p. 30.

¹³ Kori Schake and Jim Mattis, Editors. *Warriors & Citizens: American Views of Our Military* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2016), p. 137.

¹⁴ All of the strategies but for Colombia's are the most current. The author has included the Colombian strategy document as it was developed to fight the FARC and establish domestic sovereignty, both of which goals were successful, and as it was crucial to convincing the U.S. government to continue funding Colombia's efforts in this regard. Between 2000 and 2016 these funds totaled \$10 billion. See Thomas Bruneau and Richard Goetze, *From Tragedy to Success in Colombia: The Centrality of Effectiveness in Civil-Military Relations*. (Washington, D.C.: The William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies: 2019), p. 13 and 22-23.

enforcement. The 2017 Defense Book is clearly in line with what Chile is in fact doing.¹⁵

The 2017 Defense Book has a statement by Minister of Defense José Antonio Gómez describing the process whereby the Book was prepared, and each of the Chilean Defense Books has had an Introduction explaining the process of consultation, which in all cases takes two to three years and involves the interagency, civil society, universities, think tanks, and the Chilean Congress. The 2017 Book also included consultation with the Minister of Defense of Argentina.

The fact of inter-agency coordination in Chile is so prevalent that Solar has coined the term “networked governance” in his article.¹⁶ For example, the 2017 Book states “the country’s security should be achieved through institutions with specific and different responsibilities which the state combined with other complimentary state institutions...”¹⁷ As the wide consultation involved very heavily and directly members of the Chilean Congress, funding is a reasonable expectation. In the Fifth Section of the 2017 Book, consisting of three chapters, the financing of security and defense are dealt with in great detail, and the role of the Chilean Congress figures prominently. In the next section the reader will see extensive mention of the fundamental law defining structures and processes, Law 20424 of February 2, 2010.



Photo caption: Former Colombian President Álvaro Uribe and then-President Juan Manuel Santos shake hands during a meeting in 2016. Santos served as Uribe’s Minister of Defense from 2006-2009. Photo credit: Colombian government.

Colombia

The Colombian Democratic Security and Defense Policy (DSP) was the product and the policy of the Álvaro Uribe administration (2002 – 2010) and it analyzes the situation

¹⁵ Carlos Solar, “Chile: Defense Governance and Democratic Consolidation,” in Thomas Bruneau and Aurel Croissant, eds. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019.

¹⁶ Carlos Solar, “Chile: Defense Governance and Democratic Consolidation,” in Thomas Bruneau and Aurel Croissant, eds. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019.

¹⁷ Government of Chile, Defense White Book 2017, p. 98.

that the government, with emphasis on the military, had to confront in 2002, and defines the responsibilities of different government actors, including, specifically in Articles 63-65, the Ministry of Defense. It is a very accurate description of the challenges facing the Colombian government, and particularly the military and the police (both under the Ministry of Defense - MOD). The document clearly lays out the Uribe government’s objectives and contained a detailed matrix of what was to be accomplished. This matrix provided a tool that the Colombian population could use to evaluate the Uribe government’s effectiveness. It was written exclusively within the MOD, and only coordinated with other government agencies later. But, a very important fact is that it was written by the civilian Minister of Defense (and currently Vice President), Marta Lucía Ramírez, and a small group of civilians, and only later circulated among the higher echelons of the military.

In order to popularize the DSP, and to obtain the population’s support, President Uribe travelled all over the country participating in *consejos comunitarios* on Saturdays. The meetings are designed to give ordinary citizens the chance to speak face-to-face with Uribe and his cabinet ministers, who accompany him. The president himself moderates the gatherings, which are marathon affairs that last from 10 to 14 hours and are broadcast by the public television station Señal Colombia.¹⁸ In most instances, the population had never had contact with the government in Bogotá, let alone with the President of the country. Uribe was accompanied by ministers who took down the people’s demands, and the President saw that they were fulfilled. President Uribe utilized the DSP not only to encourage the allocation of funds by the U.S., as the U.S. government was confident that with the DSP they were investing in a winner. It was also necessary for President Uribe to convince the Colombian Congress in 2003, again in 2006, and yet again in 2009, to pass legislation imposing wealth taxes, with the last one, in 2009, applicable to 2011-2014, after President Uribe had left office.

Portugal

In April 2013, the Government of Portugal published *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (Strategic Concept of National Defense). It replaced the previous concept of 2003. This fifty-page document is comprehensive, emphasizing that the strategy of national defense must be part of a larger government strategy. Before dealing with the armed forces, the document highlights that diplomacy takes priority. It then highlights the main purpose of the armed forces, which is to “consolidate Portugal in her position as a *coproducer* [co-producer] of international security.” More specifically, it states, “Military means are a fundamental component of

¹⁸ John C. Dugas “The Emergence of Neopopulism in Colombia? The Case of Álvaro Uribe,” *Third World Quarterly* Vol 24, No 6 (2003), p. 1131.

security of the State and an element to project the international prestige of Portugal.”

When one examines what the Portuguese military do, which is peace support operations and humanitarian support missions under the UN, NATO, and EU, it is clear that the Strategic Concept is an accurate depiction of what the Portuguese military actually does. The Strategic Concept was elaborated in a “whole of government” approach with heavy involvement of the Foreign Ministry. Further, the final document was discussed in the Assembly of the Republic and approved by the Prime Minister and the Council of Ministers on March 21, 2013.¹⁹ The author’s interviewees emphasized that the process leading to the publication of the Strategic Concept required a huge amount of involvement by various experts and presentations throughout the country. As the Strategic Concept was discussed in the Assembly of the Republic and approved by the Council of Ministers it means that those involved in the allocation of the government budget approved it.

United States

The unclassified summary of the National Defense Strategy (NDS) of 2018 is readily available online. Undoubtedly the most important message of the NDS is to reorient national defense from the so-called “global war on terrorism” initiated after September 11, 2001 to take into consideration that “...the strategic environment in which the United States must operate is one characterized by the erosion of the rules-based international order, which has produced a degree of strategic complexity and volatility not seen ‘in recent memory’”. As a result, the document argues, the United States must bolster its competitive military advantage - that the NDS sees as having eroded in recent decades - relative to the threats posed by China and Russia. It further maintains that ““inter-state strategic competition, not terrorism, is now the primary concern in U.S. national security,” In this sense, the NDS seeks to reorient the U.S. strategy to global threats.²⁰ The NDS was developed in an



Photo caption: The Chairman of the Joint Chiefs of Staff and the service chiefs of each of the branches of the U.S. military listen passively to the 2018 State of the Union speech of the President. Photo credit: CNN.

¹⁹ Ministerio da Defesa Nacional, Portugal, *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, 2013, p. 511.

²⁰ Congressional Research Service, “The 2018 National Defense Strategy: Fact Sheet,” *CRS Report for Congress*. (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 05 February 2018).

iterative process involving Secretary of Defense, General Mattis, USMC (retired), the Office of the Secretary of Defense for Policy, and the National Security Council (NSC). As the National Security advisor at that time was Lieutenant General McMaster, U.S. Army, and as the NSC’s main role is to coordinate the inter-agency process, the author believes that the NDS was in fact coordinated with other agencies of the U.S. government. Leading up to the publication of the NDS there was no process of public engagement.

There are two very relevant facts that must be stated here. First, the inspiration of the NDS is found in a chapter in a book written by General Mattis and colleagues, published in 2016. In “Restoring Our National Security” one can find the main themes of the NDS, and the justification for a new strategy.²¹ Second, as one of those closely involved in the development of the NDS told the author, the public event led by SECDEF Mattis at Johns Hopkins School for Advanced International Studies on January 19, 2018 was the publicity for the NDS. The implementing legislation required the review of the NDS by a National Defense Strategy Commission, composed of twelve prominent retired senior officers and civilians, most of whom are currently active in think tanks, NGOs, and academic programs, that brought a high level of prominence to the NDS, its strengths and weaknesses. However, one of the members of the Commission informed the author that while the Commission had discussed a publicity campaign, for “bureaucratic and personnel reasons” this did not take place. It is worth noting that even General Mattis himself has raised the issue, in the book with Kori Schake. The title of the section tells it all: “An Uninformed but Admiring Public” and they document the general ignorance of the public concerning the military.²² The launching of the NDS, in this case, was a lost opportunity.

The NDS, which is the first National Defense Strategy in ten years, is mandated by Congressional legislation that replaced the Quarterly Defense Review and rewrote the requirements for DOD strategy documents. Specifically, the FY 2017 National Defense Authorization Act amended the legislation “... to require the Secretary of Defense to produce an NDS which articulates how the Department of Defense will advance U.S. objectives...”²³ Therefore, the NDS is intended by Congress to articulate the overall strategic rationale for programs and priorities contained within the FY 2019 – FY 2023 budget requests. Also, the twelve members of the NDS Commission were appointed by key members of the Senate and House Armed Services

²¹ Kori Schake and Jim Mattis, Editors. *Warriors & Citizens: American Views of Our Military* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2016).

²² Kori Schake and Jim Mattis, Editors. *Warriors & Citizens: American Views of Our Military* (Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2016), p. 289-294.

²³ Congressional Research Service, “The 2018 National Defense Strategy: Fact Sheet,” *CRS Report for Congress*. (Washington, D.C.: Congressional Research Service, 05 February 2018).

committees. These facts together mean that the NDS, and the analysis of it by the Commission, translate directly into the overall political process that result in policy and funding.

Implementing Institutions

A strategy is one thing. Implementation, however, depends on both institutions and resources. The vehicle for resources is touched upon in the third category for each country above and will be further discussed in the next section of this paper. Here the discussion concerns implementing institutions.

Chile

In Chile, both democratic civilian control and military effectiveness are being achieved simultaneously. This is extremely important for the vast majority of newer democracies, including virtually all of Chile's South American neighbors, in which the focus is exclusively on achieving democratic civilian control. In Law 20424 of February 2, 2010, which was promulgated twenty years after the demise of the Pinochet military dictatorship, both the centrality of the civilian led Ministry of Defense and the command of the military structure are defined. Specifically, the civilian Under Secretary of Defense is responsible for political planning, and strategic planning is the responsibility of the Joint Staff (*El Estado Mayor Conjunto*). However, the law also stipulates that the civilian Under Secretary of Defense has oversight of the consistency of strategic planning with political planning. The total civilian and military organizations are exhaustively defined and specified in Chapters VII, VIII, and IX of the 2017 Defense Book. It is worth noting that, in the most thorough recent analysis of the civilian-led Ministry of Defense, Dreisbach finds that the "Ministry of National Defense had taken the lead in developing Chile's defense policies."²⁴

Colombia

In Colombia, the 1991 Constitution stipulated the requirement for a civilian minister of defense. However, in a meeting with President Uribe's first Minister of Defense, Marta Lucía Ramírez on April 4, 2003 she made a telling comment to the author. She said at that time Colombia had a civilian minister of defense but not a civilian ministry of defense. At the request of Minister Ramírez, the author and a colleague performed a detailed study of the Ministry that confirmed the Minister's observation. While the 2003 DSP was written by civilians in the MOD, and not surprisingly strongly emphasized a central role for the MOD in coordinating national security and defense to implement the government's national security policies, the key positions were occupied by active duty or retired military

officers. Civilian salaries were about two-thirds the salaries in other ministries (because the MOD was still assumed to be staffed by active duty or retired military officers) which resulted in rapid turnover of the two vice-MODs, for example.



Photo caption: Former Colombian Minister of Defense (MOD) and current Vice President Marta Lucía Ramírez greets U.S. Air Force personnel delivering humanitarian aid to the Colombian-Venezuelan border in February 2019. Photo credit: U.S. Air Force Major Wayne Capps.

Since that time, the MOD has become robust particularly under the leadership of Minister of Defense Juan Manuel Santos, 2006 – 2010. By robust, it is meant the institution develops and implements the DSP and follow-on national security strategies. It did this first through the actions of two extremely gifted and capable Vice Ministers of Defense whom at the time of Santos were Sergio Jaramillo and Juan Carlos Pinzón. Both were supported by an excellent staff of civilians familiar with security and defense issues. It is very important to note that Juan Manuel Santos was conversant with issues in national security and defense, and when Santos was elected president, Pinzón replaced him as MOD. The lower level civilian staff has benefited from short courses on national security and defense in the U.S., and probably in other countries.²⁵

There is, however, a major problem. While the MOD does have highly qualified civilian staff, there is no other institution, in either the executive branch or the legislative branch, which is conversant with issues of defense or national security. During the Presidency of Álvaro Uribe (2002-2010) he ran the war against the armed actors on his own, using his cell phone and dispensing with the National Security Council. In demanding results from the military commanders, and similar to the U.S. during the Viet Nam War in measuring success by body counts of assumed enemy combatants, there resulted a situation of "false positives". U.S. military observers in Colombia told the author that brigade commanders lived in terror of President Uribe's phone calls. Armed with encyclopedic knowledge of local crime and terrorism statistics, he hounded commanders for action and results - and he got them. Even as the security situation improved, President Uribe still

²⁴ Tristan Dreisbach, *Civilians at the Helm: Chile Transforms its Ministry of National Defense, 2010-2014*. Innovations for Successful Societies; (Princeton, New Jersey: Princeton University, 2015), p. 1.

²⁵ Thomas Bruneau and Richard Goetze, *From Tragedy to Success in Colombia: The Centrality of Effectiveness in Civil-Military Relations*. (Washington, D.C.: The William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies: 2019), p. 18-19.

pressed the military for results. This worked if the commander was in a guerrilla-rich region, but not if the division was in a relatively calm area. In response to the demands, and a variety of cash and other incentives, commanders and soldiers responded. This evolved into a situation where low-level criminals were killed around Bogotá and the bodies shipped to other areas so the forces could produce the “*bajas*” the President sought. It is estimated that between 2002 and 2008, some 3,000 innocent civilians were murdered. Once this became known, it resulted in the scandal of *los falsos positivos*. The scandal led to a report for the UN General Assembly and further complicated the already complicated negotiation for a peace agreement with the FARC. The upshot was that at least 800 military personnel were imprisoned. While the investigations and reports do not attribute the false positives to President Uribe, or the Minister of Defense, his demand for body count ultimately resulted in major ethical and moral problems for the Colombian armed forces, further complicating the peace process.

Portugal

Previous to the basic laws of defense in 1993, the *Estado-Maior General das Forças Armadas* (CEMGFA) enjoyed extensive powers in all aspects of defense. The 1993 laws transferred all powers, but for those directly related to operations and war planning, to the Ministry of Defense (MDN). Further, the 1993 laws limited the CEMGFA’s operational role to situations of war and states of siege or emergency. These cases are few and far between, but what are fairly common are decisions on sending troops abroad to participate in peace keeping and humanitarian relief missions. In a later law of 2003, the CEMGFA has explicit powers in both war and peace. The law of September 2014 expands these powers. Now all that is operational, which means with militaries almost everything, has to be done by the CEMGFA.

Before the most recent law, the missions largely depended on the service chiefs. To increase the powers of the CEMGFA was a difficult political challenge as the service chiefs were not eager to lose power to one superior official, who, in two thirds of the cases, would be from another military service. Before the September 2014 law, he was *primus inter pares*. The Chief continues to have operational command when Portuguese troops are deployed abroad, and the 2014 law reinforced his powers. It should be noted that all of the interviewees emphasized that the CEMGFA is responsible to the civilian minister. Indeed, the Organic Law Number 5/2014 of August 29, 2014 states, in Article 23(1), “The Chief of the General Staff of the Armed Forces depends directly on the Ministry of Defense in terms of the competences defined in law.” In his analysis of the decision-making systems of Portugal and Spain, Arteaga highlights the similarities in the two countries regarding civilian

control, via the ministries of defense, and operational control via the chiefs of general staff.²⁶

United States

The last major reform of the implementing institutions for national security and defense in the U.S. was the Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act of 1986. At the time, Goldwater-Nichols (G-N) made major and, most would argue at least in retrospect, necessary changes to the structures and processes of national security and defense in the U.S. G-N was enacted during the Cold War, and with the much increased complexity of security challenges since that time, including terrorism, failed states, unending wars in Afghanistan, Iraq, and Syria, and the emergence of China and Russia as competitors, there have been a huge number of proposals to revise G-N. In his *Patriots for Profit*, the author describes and analyzes five of the major proposals.²⁷ A more recent *Congressional Research Service Report to Congress*, “Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress,” devotes sixteen pages of “Select Defense Management and Organizational Reform Proposals since the 1980s.”²⁸ So far, however, there has not been sufficient consensus or political will to change the structure and processes, nor have the military failures been perceived as serious as those leading up to the very difficult enactment of G-N in 1986. Further, in comparison with most other countries, there is at least a system in place even if critics rightfully point to problems including the following: inefficiencies, slowness, undue complexity, and high costs.²⁹

Resources

Obviously, nothing can be implemented without resources and a researcher will of necessity have to assess the roles and missions implemented by the military to determine if the budget, measured in terms of percentage of the GDP, is sufficient. Utilizing *Jane’s Defense Budgets* for 2019 the results for defense budgets as percentage of Gross Domestic Product is as follows: Chile 1.7%, Colombia 1.8%, Portugal 1.1%, and the U.S. 3.3%.³⁰ Again, it must be

²⁶ Felix Arteaga, “Spain and Portugal,” in Hugo Meijer and Marco Wyss, editors, *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. (London: Oxford University Press, 2018), p. 143

²⁷ Thomas Bruneau, *Patriots for Profit: Contractors and the Military in U.S. National Security*. (Stanford: Stanford University Press, 2011), p. 104

²⁸ Kathleen J. McInnis, “Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 02 June 2016.

²⁹ Kathleen J. McInnis, “Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress,” *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 02 June 2016.

³⁰ *Jane’s Defense Budgets*, 2019

reiterated that the resources need be understood in terms of the roles and missions in fact implemented by the military, which have been discussed in the previous section on strategies. For example, according to one source, between 1995 and 2015 funds originating from the Copper Law amounted to \$17,456,000,000.³¹ The funds were used to buy platforms for the three services, which arguably has the most modern air force, army, and navy in Latin America.

While there is ample room for disagreement, military officers generally consider that they do not have enough resources to implement their assigned missions. In the case of these four countries, however, in two there are even more serious, if pending, concerns. In July 2019, the Chilean Congress approved a proposal to develop a new means to finance military acquisitions. The law provides for the creation of a contingency fund (*fondo de contingencia*), and reaffirms the extensive and very positive terms of the Chilean Defense Book.³² However, as Solar and Weeks note, it remains to be seen if the new procedure with the *fondo de contingencia* provides sufficient funds for the Chilean military to continue to implement a fairly wide scope of roles and missions. In Portugal, considering the very small GDP of \$229 billion and that defense receives only 1.1% of that, there is very little for defense in general.



Photo caption: Chilean Army soldiers rescue stranded bus passengers after a winter snow storm trapped their vehicle along the Chilean-Bolivian border in July 2011. Photo credit: Chile Hoy.

According to ex-Minister of Defense Nuno Severiano Teixeira, there are three implications.³³ First, there are fewer members of the military which were 47,000 at the turn of the century, 38,000 in 2015, and decreased to 31,000 in 2019. Second, they have stopped modernization, including of helicopters and the logistics ship; and the *Lei de Programação Militar* is on hold. Third, there is a reduction in the international missions. They had some 822 troops

³¹ Carlos Solar and Gregory Weeks “Military austerity in small, high income, and peaceful countries.” Unpublished paper, no date

³² Government of Chile, Defense White Book, 2017

³³ Teixeira N. Severiano and A. Santos Pinto. *European Defence in Time of Austerity: The Case of Southern Europe*. European University Institute; Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme, RSCAS Policy Paper, 2014

doing these in 2006, in 2012 there were 468, and in 2017 there were 346.³⁴ The Spanish researcher Arteaga uses the term “symbolic character” as a consequence of the economic crisis in Portugal.³⁵

Analysis

Based upon the discussion above, the ratings for the four countries regarding the essential requirements for effectiveness are displayed in Table 1.

Table 1 - Essential Requirements for Effectiveness				
Country	Strategy (1-4)	Institutions (1-2)	Resources (0-1)	Total (2-7)
Chile	4	2	1	7
Colombia	4	1	1	6
Portugal	4	2	0	6
United States	3	2	1	6

As previously mentioned, strategies will be rated from 1-4 in line with the discussion below on the categories. Implementing institutions are rated from 1-2, with 1 for a functioning Minister of Defense (MOD) and 2 for a MOD plus some kind of operational command of the armed forces. Last, resources are rated 0-1 depending on if there are sufficient funds for the roles and missions adopted by the country.

As is obvious, utilizing the framework for analysis proposed by the author, Chile has the highest rating for effectiveness.

Conclusion

As it is virtually impossible to define let alone measure “effectiveness,” this paper argues for an essential elements approach to both control and effectiveness. Control is relatively easy to conceptualize and define, and to identify the relevant institutions, and in Chile they are present and functioning.³⁶ Therefore, the focus in this paper is on the requirements for military effectiveness. As the only “hard” data is percentage of GDP, most of the discussion is about implementing institutions and strategies. And, as the term strategy is so malleable as to be useless, the author has focused on countries to compare and contrast to Chile that have implemented what he believes are relatively sound strategies utilizing four categories. It must be recognized that countries implement different roles and missions, as evidenced by the strategies, and the percentage of GDP

³⁴ Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA). Website of the General Staff of the Armed Forces of Portugal, 2019.

³⁵ Felix Arteaga, “Spain and Portugal,” in Hugo Meijer and Marco Wyss, editors, *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. (London: Oxford University Press, 2018), p. 156.

³⁶ Carlos Solar, “Chile: Defense Governance and Democratic Consolidation,” in Thomas Bruneau and Aurel Croissant, eds. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019

must be understood in terms of the roles and missions actually implemented.

*Dr. Thomas C. Bruneau is Distinguished Professor Emeritus of National Security Affairs at the Naval Postgraduate School (NPS). Dr. Bruneau was Chairman of the Department of National Security Affairs from 1989 until 1995. He became Director of the Center for Civil Military Relations in November 2000 and continued until December 2004. He is the author of six books, editor or co-editor of a dozen books, and the author of dozens of academic articles. He specializes in various security issues including street gangs, civil-military relations, and intelligence reform. He can be reached at tbruneau@nps.edu.

**Este trabajo fue inicialmente publicado por el William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies

References

- Arteaga, Felix. "Spain and Portugal," in Hugo Meijer and Marco Wyss, editors, *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. (London: Oxford University Press, 2018), 140-156.
- Brooks, Rosa. *How Everything Became War and the Military Became Everything; Tales from the Pentagon*. New York: Simon & Schuster, 2016.
- Bruneau, Thomas C. "Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives." *Latin American Politics and Society*, 55, no. 4 (2013): 143-160.
- Bruneau, Thomas C. "Civil-Military Relations in Two 'Third Wave' Democracies: The First and a Follower," in Aurel Croissant and David Kuehn, Eds. *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. (Berlin: Springer, 2017).
- Bruneau, Thomas C. *Patriots for Profit: Contractors and the Military in U.S. National Security*. (Stanford: Stanford University Press, 2011).
- Bruneau, Thomas and Aurel Croissant. Editors. *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019.
- Bruneau, Thomas C. and Florina Cristiana Matei, "Towards a New Conceptualization of Democratization and Civil-Military Relations," *Democratization* 15, no. 5, (2008): 909-929.
- Bruneau, Thomas C. and Richard Goetze. *From Tragedy to Success in Colombia: The Centrality of Effectiveness in Civil-Military Relations*. Washington, D.C.: The William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, 2019.
- Bruneau, Thomas C. and Scott D. Tollefson. "Civil-Military Relations in Brazil: A Reassessment," *Journal of Politics in Latin America*, (2008): 107-138.
- Chayes, Antonia. *Borderless Wars: Civil Military Disorder and Legal Uncertainty*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- Chile, Government of. Defense White Book, 2017. <https://www.defensa.cl/media/LibroDefensa.pdf>, accessed August 27, 2019.
- Colombia, Government of *Democratic Security and Defense Policy*," Bogotá, April 2003. Available in English at [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/.../Seguridad ad%20Democratica.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/.../Seguridad%20Democratica.pdf), accessed April 30, 2019.
- Congressional Research Service (CRS), (February 5, 2018). "The 2018 National Defense Strategy: Fact Sheet," *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS).
- Correlates of War Project. Link: www.correlatesofwar.org/data-sets/COW-war, accessed July 24, 2019
- Croissant, Aurel and David Kuehn, (2017) "Introduction" in Aurel Croissant and David Kuehn, editors. *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies. Democratic Control and Military Effectiveness in Comparative Perspectives*. (Heidelberg: Springer, 2017)
- Dale, Catherine (August 6, 2013). "National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress," *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS).
- Dale, Catherine and Pat Towell (12 January 2013). "In Brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance," *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS).20
- Dreisbach, Tristan. *Civilians at the Helm: Chile Transforms its Ministry of National Defense, 2010-2014. Innovations for Successful Societies*; Princeton University. Princeton, New Jersey, 2015.
- Dugas, John C. "The Emergence of Neopopulism in Colombia? The case of Álvaro Uribe," *Third World Quarterly* Vol 24, No 6 (2003): 1117-1136.
- Edelman, Eric and Gary Roughead, (2019) co-chairs, *Providing for the Common Defense: The Assessment and Recommendations of the National Defense Strategy Commission* Washington, D.C.: U.S. Institute of Peace available at <https://www.usip.org/sites/default/files/2018.../providing-for-the-common-defense.pdf>, accessed July 26, 2019.
- Editorial Staff, "Forget the Strategy Paper. Watch What He Does," *New York Times*, 21 December 2017.
- Ellis, James O., Jr, James N. Mattis, and Kori Schake, "Restoring Our National Security," in George P. Schultz, ed., *Blueprint for America* (Stanford: Hoover Institution Press, 2016).

Feaver, Peter. "The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control." *Armed Forces and Society*, Vol. 23, No. 2, (1996).

Feaver, Peter. "Civil-Military Relations:" *Annual Review of Political Science* 2 (1999): 211-241.

Flisfisch, Ángel and Marcos Robledo. *Governabilidad Democrática de la Defensa en Chile: Un Índice para el Periodo 1990-2010*. Santiago: UNDP, 2012.

Gaddis, John Lewis. *On Grand Strategy*. New York: Penguin Books, 2019.

Hall, Peter A. and Rosemary C.R. Taylor. "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, XLIV (1996): 936-957.

Jane's *Defense Budgets*.
https://janes.ihs.com/Janes/Display/jdb_a028-jdb,
 accessed 30 July 2019.

Kamarck, Kristy N. (January 13, 2016). "Goldwater-Nichols and the Evolution of Officer Joint Professional Military Education (JPME) *CRS Report for Congress* Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 2016.

McInnis, Kathleen J. (June 2, 2016). "Goldwater-Nichols at 30: Defense Reform and Issues for Congress," *CRS Report for Congress*. Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), 2016.

Obama, Barack, (2010) *National Security Strategy*. Washington, DC: The White House.

Pion-Berlin, David. "Political Management of the Military in Latin America." *Military Review*, 85, no. 1 (2005): 19-31.

Pion-Berlin, David and Rafael Martínez. *Soldiers, Politicians, and Civilians: Reforming Civil- Military Relations in Democratic Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017,

Portugal, Government of. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013: Contributos e Debate Pública*. Lisbon: Imprensa Nacional – Casa da Moeda & Instituto da Defesa Nacional, 2013.

Portugal, Government of. Estado-Maior General das Forças Armadas. Website of the General Staff of the Armed Forces of Portugal. Available at <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/mapa>, accessed 30 May 2019.

Portugal, Government of. Ministerio da Defesa Nacional, 2013. Available at <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mdn/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/20120223-conceito-estrategico/20130416-conceito-estrategico.aspx>, accessed 21 November 2016.

Schake, Kori and Jim Mattis, eds. *Warriors & Citizens: American Views of Our Military* Stanford, CA: Hoover Institution Press, 2016.

Severiano Teixeira, N. and Santos Pinto, A. *European Defence in Time of Austerity: The Case of 21*

Southern Europe. European University Institute; Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme (RSCAS Policy Paper), 2014.

Sheehan, Michael A, Terry Wolff, and Janet A. St. Laurent. Testimony to Committee on Armed Services United States House of Representatives First Session, 113th Congress, on Building Partner Capacity for 21st Century Challenges, February 14, 2013.

Shemella, Paul. "The Spectrum of Roles and Missions of the Armed Forces," in Thomas Bruneau and Scott Tollefson, eds. *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*. Austin: University of Texas Press, 2006.

Solar, Carlos. "Chile: Defense Governance and Democratic Consolidation," in Thomas Bruneau and Aurel Croissant, editors, *Civil-Military Relations: Control and Effectiveness Across Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2019.

Solar, Carlos. "Civil-Military Relations and Human Security in a Post-Dictatorship," *Journal of Strategic Studies* Vol. 42, No. 3-4 (2019): 407-531.

Solar, Carlos. *Government and Governance of Security: The Politics of Organized Crime in Chile*. New York and London: Routledge, 2018.

Solar, Carlos and Gregory Weeks. (n. d.). "Military Austerity in Small, High income, and Peaceful countries." Unpublished paper.

Strachan, Hew. *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Strachan, Hew. "The Lost Meaning of Strategy." *Survival*, 47, no. 3 (2005): 33-54.

Strachan, Hew. "Strategy in Theory; Strategy in Practice," *Journal of Strategic Studies* 42:2 (2019): 171-190.

Trinkunas, Harold. *Crafting Civilian Control of the Military in Venezuela: A Comparative Perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2015.

United States, Government of. *Quadrennial Defense Review*.

http://www.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf Accessed March 4, 2014.

United States, Government of. *National Defense Strategy*, 2018.

<https://dod.defense.gov/Portals/1/.../2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>

Accessed July 29, 2019.

La modernización militar de China y el abordaje de EE.UU. ante a su “competidor estratégico”

Dr. Jorge E. Malena*

Introducción

En las últimas dos décadas, el gasto de defensa de la República Popular China (en adelante RPCh) ha registrado un aumento de casi siete veces, pasando de US\$ 39,6 mil millones en 1999 a US\$ 266,4 mil millones en el año 2019. China actualmente gasta más en defensa que Japón, Corea del Sur, Filipinas y Vietnam combinados, siendo su gasto militar sólo superado por los Estados Unidos (en adelante EE.UU.).

Este crecimiento en el gasto militar está vinculado con el incremento del Producto Bruto Interno (PBI) de la RPCh: a partir del año 2000, los gastos de defensa como porcentaje del PBI han sido alrededor del 2%. Asimismo, el incremento del gasto en defensa de la República Popular guarda relación con el objetivo de modernizar al Ejército Popular de Liberación (denominación oficial de las FF.AA. de China – en adelante EPL-). La RPCh comenzó la modernización militar después de la crisis del Estrecho de Taiwán de 1995-1996, la cual expuso debilidades en la capacidad para disuadir una intervención extranjera realizada en el contexto de una disputa de soberanía.

Los aumentos en el gasto se han correspondido con diversos programas de adquisiciones, reestructuraciones militares y cambios doctrinales dentro de los componentes del EPL. La defensa de los intereses de China en los mares del Este y Sur de China se ha visto beneficiada por el mayor gasto, a lo cual se suma la mejora en la contribución de la RPCh a la seguridad internacional. A modo de ejemplo de esto último, pueden mencionarse la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, las acciones contra la piratería, los despliegues para brindar asistencia humanitaria o socorro en casos de desastre, etc.

Al considerar el gasto militar como porcentaje del gasto total del gobierno, el gasto militar chino ha disminuido notablemente, del 12% en 2001 al 5,4% en 2019. El gasto de los EE.UU. también disminuyó después de un marcado aumento entre el 2002 y el 2011, volviendo a niveles previos al del 11/9/2001 (9,6% en 2001 y 9,4% en 2019).

A pesar de los aumentos en los últimos veinticinco años, el presupuesto militar de China está muy rezagado en comparación con el de EE.UU. Este país gastó 3,4% de su PBI en defensa en el año 2019 y su gasto nominal fue casi el triple que el de China. Sin embargo, cabe recordar que EE.UU. mantiene una presencia militar a nivel global, mientras que China sigue centrada principalmente en cuestiones de seguridad del Asia-Pacífico.

El mencionado panorama de construcción de un EPL poderoso se complementa con un EE.UU. que además de poseer el mayor gasto militar global, asume políticas que hacen que el liderazgo chino se sienta acorralado: apoyo a la autonomía de Taiwán y Hong Kong, promoción de operaciones de “libre navegación” en las aguas circundantes a China, aliento al movimiento secesionista del Turquestán Oriental, etc.

El presupuesto de defensa chino anunciado el 22/5/20

El pasado 22 de mayo, tuvo lugar en Beijing el inicio de sesiones de la legislatura, la Asamblea Popular Nacional (APN). En el primer día de la sesión de la APN se presentó el nuevo presupuesto de defensa de la RPCh. Fue anunciado que el gasto en defensa nacional en 2020 sería de 1,2 billones de yuanes, cifra que significó un aumento del 6,6% (el más bajo en décadas).

Desde el año 2016, el incremento interanual del presupuesto de defensa chino ha oscilado entre el 7,2% y 8,1%. Si bien el anuncio de un aumento del 6,6% en el gasto de defensa en 2020 marca una caída considerable, la misma debe analizarse en el contexto de la desaceleración económica sufrida por la pandemia del Covid-19. El FMI estimó que el PBI de China crecerá solo un 1,2% en 2020. Cabe agregar que desde que China comenzó a publicar objetivos de PIB en 1990, el gobierno por primera vez no estableció un objetivo de crecimiento económico para este año, ya que la prioridad será alentar el empleo.

El gasto militar anunciado para el corriente año, si se lo toma como porcentaje del presupuesto nacional, aumentará del 5,06% en 2019 al 5,12%. Por su parte, el gasto militar tomado como porcentaje del gasto público, aumentará del 33,6% al 36,2%.

Un asunto a considerar es que la inflación juega un papel destacado en el análisis de la evolución del gasto de defensa chino. En dólares estadounidenses nominales, el presupuesto de defensa chino para este año totaliza alrededor de US\$ 178,6 mil millones (tomando como tasa de conversión US\$ 1 = 7,1 yuanes), en comparación con el presupuesto en 2019 de US\$ 177,5 mil millones (tasa de

conversión 1 = 6,7). Cuando se emplean dólares constantes de 2010 para contabilizar la inflación, el gasto de defensa chino cae de US\$ 143,8 mil millones en 2019 a US\$ 140,5 mil millones en 2020.

No obstante todo lo antedicho, cabe mencionar que el presupuesto militar chino sólo cuenta una parte de la historia: Beijing ha sido inconsistente en sus informes sobre gastos de defensa. Por ejemplo, El Libro Blanco de Defensa de China de 2019, proporciona cifras de gasto militar que son ligeramente más altas (entre US\$ 2 y 3 mil millones cada año) que los presupuestos de defensa anunciados. Esta diferencia podría obedecer a que el Libro Blanco incluye en sus cifras los gastos asociados con las fuerzas de la milicia.

Identificar con precisión el gasto militar chino se dificulta por la ausencia de un desglose detallado del gasto y la exclusión de varios desembolsos relacionados con la seguridad, como el gasto en la Policía Popular Armada (PAP). La PAP es la policía paramilitar de China, la cual está bajo el mando de la Comisión Militar Central (CMC). Se encarga de la seguridad interna, la aplicación de la ley, el antiterrorismo y la protección de los derechos marítimos. El presupuesto para la PAP en 2019 fue de 180 mil millones de yuanes (unos US\$ 28,5 mil millones).

Los cálculos del gasto militar chino que se efectúan en think tanks extranjeros consideran que el gasto real es mucho mayor. En 2019, el gobierno chino informó un presupuesto oficial de defensa de US\$ 177,5 mil millones, mientras que el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación sobre la Paz (más conocido por su sigla en inglés como el SIPRI) estimó que el gasto real (nominal) fue de US\$ 261 mil millones. El Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (cuya sigla en inglés es IISS) proporciona estimaciones que son un poco más bajas que las del SIPRI.

El Informe “El abordaje estratégico de EEUU hacia la República Popular China” del 20/5/20

El precedente análisis del presupuesto de defensa chino adquiere mayor relevancia en el contexto de la creciente tensión con los EE.UU. Particularmente, puede ser contrastado con el informe presentado por la Casa Blanca el pasado 20 de mayo titulado “*United States Strategic Approach to the People’s Republic of China*” (El abordaje estratégico de EE.UU. hacia la República Popular China).

Este informe estableció, en línea con la Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. publicada en el año 2017, que el país debe “revisar las políticas erróneas de los últimos 20 años con relación a China”. Estas estaban

basadas “en el supuesto de que la incorporación de los rivales en instituciones internacionales y el comercio global los convertiría en actores benignos y socios confiables... premisa que resultó ser mayormente falsa. Los rivales... avanzan visiones anti-occidentales y difunden información falsa para crear divisiones entre nosotros, nuestros aliados y nuestros socios”. Por eso, EEUU debe “volver a una estrategia de realismo con principios”, reconociendo que se encuentra en plena “competencia estratégica” con China y “protegiendo los intereses propios”.

Según este documento oficial, China presenta a los EE.UU. desafíos en materia económica, de valores y de seguridad. Con respecto a estos últimos, se afirma que “las acciones de China contradicen el discurso oficial de que el país se opone al uso de la fuerza, no interviene en los asuntos internos de otros países y está dispuesto a resolver disputas a través del diálogo”. Algunos ejemplos mencionados son las actividades militares en los mares del Este y del Sur de China, el estrecho de Taiwán, y la frontera de China con India.

Asimismo, el Informe aseveró que la iniciativa “Una Franja, Un Camino” se vincula a una “aspiración de expansión militar”, a lo que se suman otras cuestiones tales como la estrategia de “fusión civil-militar” y las tecnologías de uso dual. También se mencionaron como conflictivas leyes y prácticas relacionadas a las tecnologías de la información y la comunicación.

Ante la situación descrita, el Informe expresa que Washington adoptará el siguiente enfoque:

- “Reconocer y aceptar la relación con China tal como el PCCh la ha enmarcado: una competencia de grandes poderes,
- Diseñar políticas para proteger nuestros intereses y empoderar a nuestras instituciones para hacer frente al comportamiento nocivo del PCCh,
- No adaptarse a las acciones de Beijing que debiliten el orden internacional libre, abierto y basado en reglas, y
- Refutar la narrativa del PCCh de que EE.UU. está en retirada estratégica o que elude sus compromisos de seguridad internacional”.

El Informe concluye identificando cuatro áreas en las que se tomarán acciones para implementar la estrategia frente a China: 1) protección del pueblo, la patria y el modo de vida estadounidenses, 2) promoción de la prosperidad de EE.UU., 3) preservación de la paz a través de la fortaleza y 4) impulso de la influencia de EE.UU.

Reflexiones y prospectiva

Dadas las consecuencias económicas de Covid-19, el gasto de defensa de China -si bien no mantiene el ritmo de incremento de las dos últimas décadas-, evidencia que el presidente Xi Jinping sigue comprometido con completar la modernización del EPL en 2035, transformándolo en una fuerza "de clase mundial" para el año 2049 (en el cual se celebrará el centenario del establecimiento de la RPCh).

Por su parte, el Informe publicado por la Casa Blanca, más allá de algunas exageraciones a la hora de definir la conducta de China, evidencia la voluntad de la administración Trump por hacer frente a lo que consideran una amenaza multidimensional de Beijing. Del Informe también puede inferirse que la rivalidad con China no es sólo estratégica, sino fundamentalmente ideológica.

En este marco de creciente tensión estratégica, EE.UU. y sus aliados (Europa Occidental, Japón, Australia e India -para Mangesh Sawant la "alianza democrática"-) tienen la capacidad suficiente para restringir sus vínculos con China y volverse menos dependientes económicamente. Estimo también que seguiremos siendo testigos de la guerra de palabras entre ambos gobiernos, tanto por la desconfianza que se ha enraizado entre ambas potencias como por lo funcional que resultaría a la campaña presidencial de Donald Trump. Incluso Washington avanzará en el "desacople" puesto en marcha desde el año pasado y es posible que a la confrontación comercial, tecnológica y financiera se sumen choques en ámbitos geopolíticos como el Océano Pacífico Occidental o el Océano Índico.

China aún carece del poderío económico, tecnológico y militar que amenace la preeminencia de los EE. UU. Por su parte, el poder de este último se basa en una combinación de capacidades materiales y legitimidad política, más allá de cuál Presidente se encuentre en la Casa Blanca. Por ello, hay insuficientes señales de que la pandemia haya causado un traslado del poder internacional hacia China. A ello se suma que la crisis económica provocada por la pandemia haya obligado a la RPCh a disminuir la tasa de incremento de su gasto militar.

La existencia en Washington de un gobierno que adhiere a una definición de China como un "competidor estratégico" y define cursos de acción hostiles, puede llevar a que la tensión degeneren en una crisis que redunde en una "profecía auto cumplida", la cual podría tener consecuencias aún más perjudiciales.

**Coordinador del Grupo de Trabajo sobre China del CARI y Director del programa ejecutivo sobre China de la UCA.
@DrJorgeMalena*

La doctrina de la Patria Azul (*Mavi Vatan*): el despliegue de Turquía en Libia¹

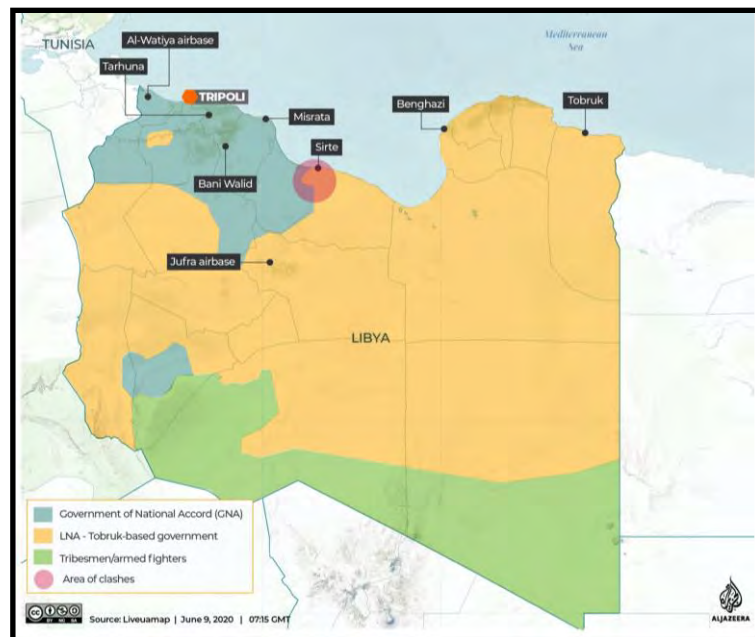
Dr. Ariel González Levaggi*

La guerra civil en Libia se encuentra en una coyuntura crítica. Desde abril de 2019 con la ofensiva de las tropas del General Haftar sobre Trípoli, el conflicto libio ha sido testigo de un progresivo involucramiento de potencias extranjeras que apoyan explícita o implícitamente a uno de bandos que se disputan el control territorial y la legitimidad internacional. Uno actores emergentes es Turquía, un tradicional socio económico y comercial de Libia que vio afectado sus intereses luego de la caída de Muammar al-Kaddafi en 2011. En noviembre 2019, Ankara decidió escalar la colaboración con El Sarraj del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) con el objeto de asegurar sus intereses marítimos en el Mediterráneo Oriental y recuperar las inversiones realizadas en la era Kaddafi. En este sentido, Turquía implementó la doctrina de la 'Patria Azul' para superar el cerco estratégico en el Mediterráneo Oriental y limitar la influencia del eje favorable al general Jalifa Haftar – líder del Ejército Nacional Libio (ENL) – encabezado por Egipto y Emiratos Árabes Unidos, además de un subrepticio apoyo por parte de Moscú. La victoria del GAN sobre el ENL en junio 2020 en la batalla de Trípoli abre la posibilidad de un cese al fuego, aunque la segunda guerra civil libia todavía no tiene un fin claro.

El conflicto libio: una aproximación

Luego de casi una década de enfrentamientos armados entre diferentes grupos y milicias, la situación en Libia se encuentra lejos de una solución concertada. Por el contrario, durante el último año el conflicto experimentó una escalada ante los ambiciosos planes del General Haftar y el autodenominado Ejército Nacional Libio (ENL) para conquistar Trípoli, el principal reducto del Gobierno de Acuerdo Nacional (GAN) liderado por el Primer Ministro Fayez al-Sarraj e internacionalmente reconocido por Naciones Unidas. El GAN y el ENL son los principales actores en el conflicto libio.

¹ Tema originalmente presentado durante una sesión del Comité de Medio Oriente del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) en Mayo 2020.



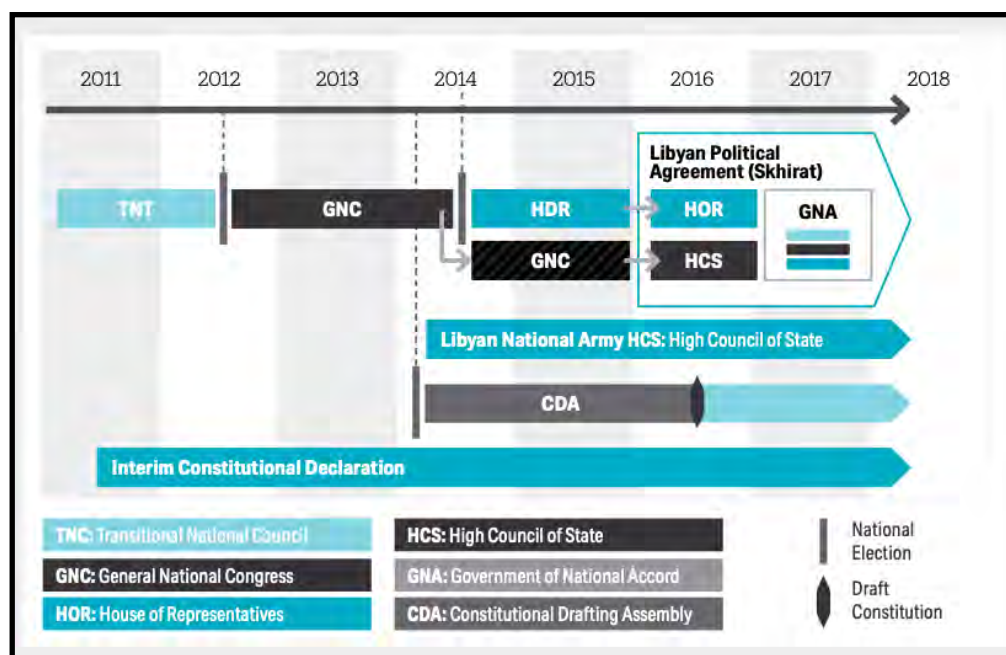
Mapa I – Actual Situación del Conflicto Libio¹¹

El nacimiento del GAN ha sido el complejo producto de las negociaciones entre los principales referentes tribales y de los grupos armados de las regiones occidental, oriental y austral. Luego del fracaso del Consejo Nacional de Transición y la división del Congreso Nacional General, se estableció el Diálogo Político Libio impulsado por Naciones Unidas para generar un acuerdo entre representantes de dos parlamentos rivales existentes desde 2014, la Cámara de Representantes (con sede en Tobruk) y el Congreso Nacional General (con sede en Trípoli). Desde 2016, dicho acuerdo dará origen al Gobierno de Acuerdo Nacional que será reconocido como el representante legítimo de la nación Libia por las Naciones Unidas, mientras que la representación quedaría en manos de Fayez al-Sarraj en su doble rol de Primer Ministro y Presidente.

En el caso del ENL, Haftar fue un importante cuadro militar del régimen de Kaddafi hasta finales de los años 80s pero tuvo que exiliarse a Estados Unidos luego de planear un intento de golpe de estado.

² BBC (2020) “Libya: GNA calls Egypt's military threat 'declaration of war'”, disponible en <https://www.aljazeera.com/news/2020/06/libya-gna-calls-egypt-military-threat-declaration-war-200622060838289.html>.

**Gráfico I –
Transición
Política en
Libia
(Actores)¹²**



Hacia 2014, Haftar logró reunir a diferentes grupos armados del sur y del este contrarios al Congreso Nacional General y lanzó la ‘Ofensiva Dignidad’ contra las diferentes expresiones políticas con sede en Trípoli, apoyando a la Cámara de Representantes Libia (CMR) ubicada en Tobruk. La alianza se mantuvo en pie hasta principios del 2020 cuando las fuerzas de ENL comenzaron a perder fuerza en su ofensiva contra el GAN.

Claramente ambos sectores no son homogéneos. Por un lado, dentro de cada uno de los sectores hay una variedad de grupos y milicias armadas que dificultan la gobernanza de sus propios territorios y la capacidad de implementar medidas administrativas. Por otro lado, países externos se han involucrado activamente en los asuntos libios por una serie de razones que incluyen desde cuestiones estratégicas hasta intereses económicos. Dentro del esquema de aliados internacionales, el GAN posee un activo apoyo por parte de Turquía, Qatar e Italia mientras que Egipto, Emiratos Árabes, Francia, Arabia Saudita, Sudán y – con ciertos reparos – Rusia apoyan al LNA. En el caso de Moscú hay que subrayar que, si bien la ayuda militar directa ha sido limitada, apoyó el despliegue de la empresa de seguridad privada ‘Grupo Wagner’ de Yevgeny Prigozhin que se involucró directamente en el conflicto con una gama amplia de activos desde ‘mercenarios’ hasta aviones MiG-29 y Su-24⁴.

³ Öztaş, Tankut y Polat, Ferhat (2019) Turkey - Libya Relations: Economic and Strategic Imperatives, TRT World Research Center, p. 17.

⁴ “Russia Deploys Fighter Jets to Libya to Support Mercenaries, Says U.S. Military”, Haaretz, disponible en

En abril de 2019 – a pesar de la resistencia de aliados internos y externos –, Haftar decidió una ofensiva definitiva de ENL para conquistar Trípoli descartando así el proceso de negociaciones de paz impulsado por Naciones Unidas y apoyado principalmente por la Unión Europea y la Federación Rusa. En un comienzo, el avance fue considerable logrando un control sobre la mayor parte del Gran Trípoli. Sin embargo, una contraofensiva del GAN hacia fines de mayo 2020 – con extenso apoyo turco – logró reconquistar gran parte de territorio perdido. La situación política retornó al comienzo de los ataques del ejército de Haftar con negociaciones en curso sobre un cese al fuego definitivo promovidas por Turquía y Rusia. Las puertas para una negociación sobre el futuro de la unidad nacional libia todavía siguen abiertas.

Turquía en el conflicto libio: la doctrina de la ‘Patria Azul’

Pese a su compleja situación económica, el accionar activo de Ankara en Libia ha llamado la atención tanto por la rápida escalada de su proyección durante el último año como la efectividad del apoyo al GAN. La historia del acercamiento entre Turquía y Libia se remonta a 1974, cuando el entonces líder libio Kaddafi suministró combustible y material bélico a Turquía en plena Operación Atila donde tropas turcas invadieron Chipre y tuvieron que hacer frente a sanciones por parte de los países occidentales. A lo largo de las siguientes décadas, las

<https://www.haaretz.com/middle-east-news/russia-deploys-fighter-jets-to-libya-to-support-mercenaries-says-u-s-military-1.8873796>.

relaciones prosperaron y Libia se convirtió en uno de los principales destinos de la inversión externa turca, absorbiendo el 19% de todos los negocios vinculados a la construcción entre 1972 y 2010, solamente después de la Unión Soviética/Rusia⁵.

La magnitud de los contratos incompletos hacia 2011 alcanzaban los 19 mil millones de dólares⁶, por lo que Turquía tuvo una posición muy reticente con respecto a los planes de la OTAN para apoyar la primavera libia y derrocar a Kaddafi. Sin embargo, ante la aprobación por parte del Consejo de Seguridad Naciones Unidas de la implementación de una zona de no-vuelo, Turquía cambió de actitud y apoyó operativamente las acciones de la alianza de seguridad colectiva, apoyando especialmente a la rama libia de la Hermandad Musulmana. En el período post-Kaddafi, Turquía atravesó cuatro etapas. En una primera fase entre 2011 y 2014, Turquía buscó reestablecer sus intereses económicos con Libia mediante el apoyo a la estabilidad y el diálogo para el establecimiento de un

gobierno central⁷. En una segunda etapa entre 2014 y abril de 2019, Turquía apoyó el acuerdo de Skhirat bajo los auspicios de la ONU, mientras dedicó un esfuerzo político considerable para establecer una relación de confianza con el PM Fayez al-Sarraj. Ante la ofensiva de Haftar en abril de 2019, Turquía comenzó a enviar material bélico, además de movilizar combatientes sirios de origen turcomano lo que aumentó las tensiones no solamente con las fuerzas del ENL sino con los países que lo apoyan desde Egipto hasta Rusia. Una última etapa – la más destacada – se desarrolló desde la firma de dos acuerdos entre Trípoli y Ankara el 27 de noviembre de 2019. El primer acuerdo estableció un reconocimiento mutuo de la delimitación de las jurisdicciones marítimas entre ambos países afectando los intereses y proyectos del resto de los países de la cuenca del Mediterráneo Oriental (Mapa 2).

Mapa 2 – Delimitación de la Jurisdicción Marítima entre Turquía y Libia¹⁷



⁵ Öztaş, Tankut y Polat, Ferhat (2019) Turkey - Libya Relations: Economic and Strategic Imperatives, TRT World Research Center, p. 13.

⁶ International Crisis Group (2020) Turkey Wades into Libya's Troubled Waters, Europe Report N°257, p. 12.

⁷ The Arab Center for Research and Policy Studies (2020) Turkey's Growing Role in Libya: Motives, Background and Responses, Situation Assessement, p. 1.

⁸ "Turkish-Libyan maritime pact a game changer in E.Med", Anadolu Agency, disponible en <https://www.aa.com.tr/en/politics/turkish-libyan-maritime-pact-a-game-changer-in-emed/1671447>.

El segundo acuerdo constituyó un marco de cooperación en el campo de la seguridad por el cual el GAN estaba habilitado a pedir apoyo militar turco. Unas semanas más tarde, el parlamento turco acordó enviar tropas a Libia, las cuales se calculan en más de 100 soldados desplegados en Trípoli con el objeto de entrenar a las fuerzas del GAN y operar equipos avanzados como drones. Por un lado, a los efectivos turcos se le habría unido alrededor de 2.000 combatientes sirios turcomanos⁹, además de la provisión de vehículos blindados de transporte de personal BMC Kirpi, drones de combate Bayraktar TB2 y misiles de defensa antiaéreo MIM-23, entre otros elementos. Por otro lado, Turquía desplegó hacia Libia una serie de fragatas, corbetas y buques auxiliares para colaborar con el esfuerzo bélico del GAN, particularmente para fortalecer la defensa antiaérea frente a las capacidades aéreas del ENL.

De acuerdo con el informe del Internacional Crisis Group, el apoyo a Trípoli es “necesario para enfrentar un arco de fuerzas enemigas empeñadas en contener la influencia estratégica y económica de Turquía en el Mediterráneo y el Medio Oriente en general”¹⁰. La notable expansión militar de Turquía y el apoyo abierto al GAN se explica por tres razones fundamentales. En primer lugar, una victoria del General Haftar hubiera dado por tierra las aspiraciones marítimas y económicas de Erdogan por lo que necesitaba, por lo menos equilibrar la situación para forzar una nueva ronda de negociaciones y cese al fuego para una posterior estabilización. En segundo lugar, Ankara tiene intereses económicos concretos para ampliar los negocios en el área de la construcción con el gobierno de Trípoli, pero aún más para ser compensado por los efectos del conflicto sobre sus inversiones interrumpidas durante la era post-Kaddafi. En el marco de los acuerdos turco-libios, el gobierno de El Sarraj se comprometió a realizar una compensación superior a los USD 2 mil millones. Por último, Turquía aspira a romper el confinamiento estratégico que se ha visto sujeto durante los últimos años debido a la omnipresencia de la Federación Rusa en todas las direcciones, las constantes dificultades con el gobierno de Al-Assad y sus aliados en la guerra civil siria, el deterioro de las relaciones con los países del Golfo y el desarrollo de un esquema de cooperación energético – liderado por Israel, Grecia y Chipre – en el Mediterráneo Oriental que elude la presencia turca y planea desarrollar el proyecto del gaseoducto Eastmed.

⁹ “Exclusive: 2,000 Syrian fighters deployed to Libya to support government”, The Guardian, disponible en <https://www.theguardian.com/world/2020/jan/15/exclusive-2000-syrian-troops-deployed-to-libya-to-support-regime>.

¹⁰ International Crisis Group (2020) Turkey Wades into Libya’s Troubled Waters, Europe Report N°257, p. i

En esta línea, la respuesta turca ha sido fortalecer una herramienta históricamente secundaria, su armada. De acuerdo con ex-canciller y PM Ahmed Davutoglu, el hecho que Turquía sea un país marítimo ha sido ignorado por el público en general¹¹. Sin embargo, en los últimos años, la Marina turca ha desarrollado e incorporado el concepto de doctrina de la Patria Azul (*Mavi Vatan*) que altera los tradicionales principios de la estrategia marítima turca basados en los principios de política exterior de estabilidad, cooperación y una orientación continental¹². La doctrina fue originalmente por el Almirante (R) Cem Gürdeniz como una herramienta para defender la integridad geopolítica turca en las áreas de jurisdicción marítima a lo largo de 462,000 km² y que ayudaría a frustrar los intentos de socavar la Convención de Montreux sobre el uso de los estrechos del Bósforo¹³.

El encargado de implementar la doctrina fue el Almirante Cihat Yaycı quien impulsó la modernización de la flota mediante la industria naval, realizó el mayor ejercicio naval en la historia moderna de Turquía y diseñó el acuerdo marítimo con Libia. A pesar de su retiro en mayo de 2020, su acción permitió cumplir con un doble objetivo: afectar el cálculo estratégico del eje anti-turco en el Mediterráneo y establecer una alianza en el sentido pleno con un socio marítimo, pese a la debilidad de Trípoli. A pesar de las importantes aspiraciones navales, la flota turca se encuentra lejos de convertirse en una armada de aguas azules y la situación regional le impone un obligado *corcet*. Sin embargo, la próxima incorporación en 2021 del buque de asalto anfibia TCG Anadolu con capacidad de convertirse en un portaaviones liviano producirá una mayor disrupción en el balance de poder en el mediterráneo oriental que se sumará al mayor activismo naval en torno a la crisis libia. Pese al disgusto en Tel Aviv, Atenas y El Cairo sobre la nueva asertividad naval turca en el Mediterráneo Oriental, todo indica que la situación tomará un camino más complejo que en las últimas dos décadas. Además, Turquía vuelve a ganar importancia en un tema central para la agenda europea, el control del flujo de personas desplazadas en el Mediterráneo.

¹¹ Davutoğlu, Ahmet (2001) *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu* [Profundidad Estratégica: La posición internacional de Turquía, Istanbul: Kure Yayinlari, p. 168.

¹² Turkish Naval Forces (2015) *Turkish Naval Forces Strategy*, p. 19.

¹³ Gürdeniz, Cem (2020) “Revisionism and Neo-Ottomanism in the Eastern Mediterranean”, *United World*, disponible en <https://uwidata.com/7178-revisionism-and-neo-ottomanism-in-the-eastern-mediterranean/>.

Sin final a la vista

Turquía se encuentra frente a una situación expectante debido a los resultados positivos de su intervención en Libia. Sin embargo, la solución del conflicto libio se encuentra lejos de ser solucionada. Dada la victoria del GAN en la Batalla de Trípoli, Ankara seguramente presionará a su aliado para retomar las negociaciones para lograr una solución de unidad nacional. Turquía ha tratado de involucrar más activamente a la Unión Europea, los Estados Unidos y Rusia en el diálogo auspiciado por las Naciones Unidas. Sin embargo, un nuevo fallo en dicho proceso de paz podría arrastrar nuevamente a Turquía a un conflicto de magnitud que fuerce un mayor despliegue de sus fuerzas navales para defender a su aliado, incluyendo la construcción de una base naval en Chipre del Norte y en Albania, además de producir un drenaje importante de sus recursos financieros en un momento de crisis global.

**Ariel González Levaggi es Doctor en Relaciones Internacionales y Ciencia Política (Universidad Koç, Turquía). Profesor Adjunto de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) donde además se desempeña como Secretario Ejecutivo del Centro de Estudios Internacionales (CEI-UCA) del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales. Investigador Senior de la Sede de Investigaciones Estratégico y Navales (SDIE) de la Armada Argentina.*

El autor agradece al General (R) Julio Hang, al Embajador Atilio Moleni, al Coronel (R) Omar Locatelli y al Lic. Federico Bauckhage por sus invaluable comentarios. .

Análisis de estos días...

Coronel Mayor Gabriel Anibal Camili*

El mundo lleva más de 6 meses deambulando tras el Coronavirus.

“Casi nadie sabe nada de él, pero la catarata de opiniones a su alrededor abruma tanto como su capacidad de contagio, aparentemente poco vista y muy estimulada por la cantidad y frecuencia de los viajes internacionales. Todo tipo de teorías lo adorna pero, en general, una es más descabellada que otra. Lo que sí surge con la más clara evidencia es que, fuera del común de la gente que sólo sufre sus consecuencias, hay una serie de buscadores de poder (poder en cualquiera de sus sentidos) que quieren sacar provecho de él”¹

Esta situación puso en duda una aparente tendencia del mundo antes de esta pandemia: marchar hacia una concentración total, a volverse un mundo uno, a cerrarse sobre sí mismo.

Sin embargo, al parecer, esa universalización se ha convertido en el mejor aliado del coronavirus: “De ahí que la principal medida que han tomado las autoridades de los países infectados para ralentizar su propagación es crear compartimentos estancos, aislar las zonas contaminadas, crear cortafuegos para evitar una pandemia mundial. Las primeras decisiones han sido la cancelación de rutas comerciales, eventos internacionales, el confinamiento de millones de personas en sus casas o ciudades. Básicamente restringir la libre circulación de las personas. Medidas extremas para tiempos excepcionales.”²

La supuesta universalización suponía:

1. La desterritorialización (la creencia de que por el efecto de la electrónica el territorio pierde su valor esencial) y, de allí, hacia la consecuencia obligada,
2. la desnacionalización (o suposición de que las naciones van a desaparecer en beneficio de un eventual y futuro gobierno mundial).

¹ Hugo Esteva, Pandemia de Mentiras. *La Prensa*, 8/5/2020. <https://www.laprensa.com.ar/488580-Pandemia-de-mentiras.note.aspx>

² Santiago Román, El Coronavirus y la Globalización. <https://obsbusiness.school/es/blog-investigacion/marketing-y-comunicacion/el-coronavirus-y-la-globalizacion>

3. La tenacidad con que se impone la concentración de la economía global (fuera de la cual no parece haber salvación);

4. Las tendencias a la unificación de relaciones internacionales (fuera de la cual uniformidad no habrá política posible) y, finalmente,

5. la búsqueda de una definición del globalismo como modo de pensamiento.

Estamos ante el debate de temas tan diversos como las raíces de la territorialidad, la percepción del espacio o el origen del estado moderno hasta la democracia actual, pasando por la erosión de la soberanía y el rol de los Estados Unidos o de China en el mundo que viene, entre otros.

Entretanto, los centinelas de la globalización con argumentos estrictamente económicos -si no financieros- predicaban su bondad con el argumento básico de que la demolición de todas las barreras y controles al comercio internacional traerán mayor actividad y, consecuentemente, más prosperidad universal. Por supuesto que también campean los argumentos contrarios.

Es muy difícil dialogar o debatir sobre estos temas que hacen al sentido pleno de la Defensa Nacional, cuando conceptos como el territorio, la nación, el estado, el poder etc., son tratados a la ligera sin el correspondiente rigor de una mirada estratégica.

Lo explica claramente Ricardo Auer: “El centro de gravedad de las políticas debería pasar por proponer estrategias claves para “transformar” al país, entendiendo, “transformación” como un rediseño completo, de base cero, de los “pseudo modelos” que nos estuvieron llevando hacia un futuro distópico.

No se trata simplemente de volver a “reconstruir” o de “recrear”, lo que efectivamente funciona mal. Esta transformación se vería facilitada porque todo el mundo entrará en una fase de reorganización importante, debido a que la mayoría de los países necesitan reformularse, no solo por los cambios que provoca el coronavirus, sino porque las demandas sociales así lo imponen”.³

La crisis actual ha demostrado la importancia del ESPACIO Territorial, el territorio está ahí, es real no virtual.

³ Ricardo Auer, Transformando la Argentina. *Infobae*, 16/5/2020. <https://www.infobae.com/opinion/2020/05/16/transformando-la-argentina>

Los cambios tecnológicos están impulsando fuertemente la reestructuración geopolítica del poder mundial y ello traerá relocalización de producciones; disminución de consumo de ciertos bienes; aumento de otros; cambios en el tipo de consumo masivo; reorganización del turismo global; mayor consideración respecto de los problemas ambientales; caída de los precios de *commodities* agrícolas; interrupción de algunas cadenas de valor globales y regionales; dificultades para lograr financiación a largo plazo y con las seguridades que se reclaman; salida de capitales hacia los centros de mayor seguridad, y otros. Habrá ganadores y perdedores. La crisis sino-estadounidense continuará por largo tiempo y habrá que entenderla en sus reales motivaciones y dimensiones y aprender a manejarla; una mejor integración regional con respuestas homogéneas y con liderazgos basados en un fuerte consenso interno es la mejor repuesta para enfrentar los desafíos futuros.⁴

La Defensa Nacional puede hacer sus aportes, considerando que la Argentina es el octavo país del mundo en términos de superficie y que nuestros recursos naturales son y serán aún más apetecidos por el resto del mundo.

Un ejemplo de contribución a la transformación argentina sería crear el Polo Logístico Ushuaia - Base Petrel, para el aprovisionamiento de las 44 Bases de 21 países instaladas en la Antártida, la resolución de problemas ambientales y la producción de raciones alimenticias, de uso dual (militar y civil) y también para ayuda social interna y misiones de ayuda humanitaria. Este proyecto nos otorgaría un posicionamiento estratégico y geopolítico importante y una base de negociación para el futuro de las Islas Malvinas. Además, ayudaría a hacer más eficiente el Polo de Fabricación de la Línea Blanca y otros (lavarropas, cocinas, heladeras, computadoras, televisores) trasladándolo hacia algún nuevo pueblo en el centro del país, con centros tecnológicos cercanos y sin el altísimo costo logístico de su actual instalación en la isla de Tierra del Fuego; es decir, más cercano a los grandes centros de consumo y de la provisión de componentes nacionales (motores, chapas, semiconductores, software, etc.).

La hidrovía Paraná - Paraguay y el acuífero Guaraní es otro punto estratégico a defender. Es antinatural que, siendo el problema del agua dulce un tema estratégico a nivel global, sigamos haciendo correr agua dulce hacia el mar, por nuestros ríos internos, sin ser destinada previamente para algún uso productivo, el que además debería poder ser

instalado en una de las nuevas ciudades a crear en el interior del país. Además, tampoco las vías fluviales, de mucho menor costo operativo, son utilizadas por barcos argentinos como transporte de cargas. Paraguay mismo ha aprovechado este recurso y cuenta con una flota importante.

La logística interna nacional necesita ser transformada para llegar a ser verdaderamente eficiente, combinando las vías navegables y el ferrocarril de cargas, ambos para trayectos largos, así como una flota de camiones para trayectos medianos o cortos, con numerosos *hubs* de transferencia, como se hace en los países que valoran debidamente sus políticas de transporte. No es posible exportar más y obtener divisas si la logística interna tiene valores muy superiores a la logística externa. Debemos ser doblemente competitivos, en toda la cadena de producción y distribución, para exclusivo beneficio del conjunto. Una logística interna eficiente y de costos accesibles tiene beneficios también para fomentar el trabajo local, la construcción de viviendas sociales y la radicación de la población en el interior del país, donde habría más posibilidades de instalar industrias intermedias.

Toda transformación territorial está atravesada por la estructura energética. Nuestro país ha hecho una gran apuesta por el yacimiento de Vaca Muerta. Que este emprendimiento sea rentable para recibir inversiones, dependerá en mucho del interés estadounidense por sostener los precios a largo plazo para su propia producción de shale oil/gas.

Por su parte, el plan nuclear se encuentra estancado sólo por problemas de financiamiento y de intereses geopolíticos. Debe profundizarse el debate para lograr una resolución estratégica correcta. Además, hay que defender el conocimiento científico nuclear nacional acumulado desde hace seis décadas. Un gran plan eólico patagónico permitiría radicar población, instalar la construcción de los mismos aparatos eólicos, de modo que con energía barata se puedan radicar industrias pesqueras eficientes, trayendo mayor actividad en el sector. La minería sustentable, con incidencia positiva sobre el poblamiento y el cuidado del ambiente, propiciando cadenas de agregación de valor, es un vector clave de ocupación territorial y demandará una generosa oferta energética que articule el desarrollo eólico-hídrico y solar.

El litoral marítimo es otro objetivo natural para descentralizar el país, crear empleo, evitando que sigan, en una verdadera acción de piratería, estragando nuestros recursos ictícolas. Necesitamos actualizar nuestros equipamientos de control aéreo y marítimo para lograrlo.

⁴ Ricardo Auer, Transformando la Argentina. Infobae, 16/5/2020.

<https://www.infobae.com/opinion/2020/05/16/transformando-la-argentina>

La cooperación entre nuestros institutos científicos y aquello que son especialistas de la Defensa, es una gran tarea que debe incrementarse.

Por ello creemos que la desterritorialización (la creencia de que por el avance de la electrónica el territorio pierde su valor esencial) y esa supuesta consecuencia obligada, la desnacionalización (o suposición de que las naciones van a desaparecer en beneficio de un eventual y futuro gobierno mundial), no son los supuestos adecuados para que se revalorice la Defensa Nacional sobre bases más realistas. Bases que además suponen una decidida voluntad de sólido crecimiento nacional en beneficio de los argentinos.

Hecho el recuento de las acciones que se han tomado y se toman en estas materias, debemos retomar una planificación sólida y consistente, y hacer honor a las palabras expresadas en esta Carta del GrI Belgrano al GrI Martín Miguel de Güemes, en este mes de Junio tan particular.

“MIS ESFUERZOS NO TIENEN MAS OBJETO QUE EL BIEN GENERAL, Y NO HAGO CASO A QUIEN QUIERA DIVIDIRNOS. ASÍ PUES TRABAJAREMOS CON EMPEÑO Y TESÓN, QUE SI LAS GENERACIONES PRESENTES NOS SON INGRATAS, LAS FUTURAS RECONOCERÁN NUESTRA LUCHA, QUE ES LA ÚNICA RECOMPENSA QUE DEBEN ESPERAR LOS PATRIOTAS”

**Coronel Mayor, Director de la Escuela Superior de Guerra Conjunta.*

El Rincón estudiantil

El Rincón estudiantil es un espacio dedicado promocionar la actividad académica de los actuales estudiantes de las carreras y disciplinas relacionadas a la Seguridad Internacional. Aquí estaremos dando la oportunidad de publicar ensayos y artículos a aquellos futuros profesionales que aún se hallan en proceso de formación.

Análisis de la Trampa de Tucídides desde los paradigmas realista y liberal

*Delfina González Seijas**

Introducción

Cuando el politólogo estadounidense Graham Allison, director del Belfer Center for Science and International Affairs, se dirige a una audiencia para presentar su libro *Destined for War* comienza preguntándole a la misma acerca de cuál creen ellos que es el evento geopolítico de la década. La respuesta correcta hace referencia al ascenso de China, y el impacto que este tendrá sobre Estados Unidos y el orden internacional fundado por este último. La pregunta fundamental sobre el orden global para esta generación es si China y Estados Unidos pueden escapar la Trampa de Tucídides.

En esta obra, Allison desarrolla este concepto basado en los eventos descritos por Tucídides en su libro sobre la guerra del Peloponeso. En el mismo se destaca el peligro que acaece cuando un poder ascendente desafía a un poder dominante, así como lo hizo Atenas con Esparta en la Antigua Grecia. A lo largo de la historia la mayoría de estas disputas, más específicamente, 12 de 16 casos de los últimos 500 años, han terminado en la guerra, según el estudio desarrollado por Allison y su equipo. Asimismo, cuando los países quisieron evitar la guerra, esto requirió grandes ajustes de sus actitudes y de sus acciones.

A partir de este análisis, Allison establece que la guerra entre Estados Unidos y China en las décadas por venir no

solamente es posible, sino mucho más probable de lo que se reconoce. El politólogo estadounidense reconoce que un peligro asociado con esta Trampa de Tucídides es que actividades ordinarias y usuales, y no solo eventos extraordinarios o inesperados podrían desembocar en conflictos de grandes escalas.

El paradigma realista: Los aportes de Morgenthau

En su libro, *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*, Hans Morgenthau comienza con la tradición realista clásica moderna, la cual ya había tenido unos primeros aportes de Tucídides, tomados por el mismo Allison para desarrollar su teoría.

Morgenthau desarrolló los reconocidos 6 principios del realismo político. Algunos de ellos podrían ayudarnos a entender las causas de la disputa entre Estados Unidos y China.

Según el primer principio los estados se comportan análogamente a como lo hacen los humanos: intentarán dominar a los demás y estos intentarán resistirse. A su vez, de acuerdo al segundo principio, es el concepto de interés definido en términos de poder el que mueve a los estadistas a actuar y pensar según el mismo. Dentro de este principio, el autor recuerda que hay que separar las acciones de los Estados de sus motivaciones, de las cuales no deberíamos preocuparnos, ya que detrás de cada acción siempre estará el interés por poder. También establece en el quinto principio que el realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación en particular con los preceptos morales universales. Todas las naciones se sienten tentadas de encubrir sus propios actos bajo justificaciones de propósitos morales universales.

Por eso, al analizar el comportamiento de China en los últimos días no se debería caer en esta trampa de moralidad: el envío de ayuda sanitaria a diferentes países, ya sea a través de kits de testeo, protección médica, o de médicos del país, debe ser leído bajo los principios de realismo político. Son acciones orientadas por consideraciones de poder, y no meros cumplimientos de obligaciones morales de ayuda humanitaria. Más bien se relacionan con lo que Morgenthau denominó como "políticas de prestigio".

Podemos observar la política que China intenta llevar adelante como aquella que Morgenthau denominaría "política imperialista", donde busca desafiar el status quo o también una "política de prestigio", intentando que su poderío sea reconocido. Ejemplos como el sobrevuelo de

aviones sobre el mar del sur de China o en el estrecho de Taiwán buscan demostrar poder y desafiar el status quo, resaltando las aspiraciones hegemónicas del país asiático. Un artículo del Carnegie Endowment for International Peace por Paul Henle expresa esto mismo: *“China busca proyectar fuerza y estabilidad en el exterior mientras otras naciones luchan por controlar al virus. Ha reportado cero infecciones en sus fuerzas armadas, una estadística poco reconocida probablemente promocionada para sugerir que tienen capacidades militares que no fueron obstaculizadas por la pandemia. La aparición del Liaonings cerca de Taiwán no es solo una demostración de disuasión militar al partido orientado a la independencia en Taiwán, sino también un gesto para demostrar la mayor habilidad del Ejército de Liberación del Pueblo en contener la pandemia del coronavirus que su contraparte norteamericana. Este mensaje imita la narrativa promulgada por el ministro del exterior chino y los diplomáticos: que China pudo rápidamente contener la propagación doméstica del virus y ahora está asumiendo un rol de liderazgo global.”*¹

Además, otro claro ejemplo de política imperialista es el proyecto “One Belt, One Road”, por el cual China busca rearmar la antigua Ruta de la Seda, conectando infraestructuralmente Eurasia con China para facilitar los intercambios comerciales.

También hay casos de política de prestigio en el actuar de Estados Unidos. Por ejemplo, en la charla que Graham da en Google el relata un reconocido acontecimiento entre Xi y Trump cuando éste invitó al líder chino a Mar - a - Lago en Florida, donde lo sorprendió con su nieta cantando en mandarín y luego Trump se excusó por unos minutos y anunció un ataque a Siria, para probar un punto.

Otro aporte importante para entender la disputa entre una potencia hegemónica y su aspirante hegemónico, en este caso Estados Unidos y China respectivamente, es aquel que Morgenthau plantea con respecto al nacionalismo. El autor describe a este fenómeno como la *“identificación de la población con la nación, y es la fuente de la ferocidad y la rudeza de las políticas internacionales modernas, que representan un entorchocar de ambiciones, apoyadas por virtualmente la totalidad de las poblaciones con una dedicación y emoción sin precedentes, que en anteriores*

*periodos históricos solo fue patrimonio de las doctrinas religiosas.”*²

*“El poder encubierto tras las ideologías y perseguido en nombre y en beneficio de la nación se transforma en un bien que todos los ciudadanos deben procurar.”*³ Es decir, muchas veces los líderes se esconden detrás de ideologías para enmascarar políticas nacionalistas. Esto que detalla Morgenthau es lo que se ve detrás de las disputas entre Estados Unidos y China: el Make America Great Again o America First no es más que una reivindicación del nacionalismo.

En el caso chino, su nacionalismo está muy ligado con su propia concepción identitaria y con razones históricas: la idea de que China ha sido gravemente humillada por otras potencias, y que debido a eso se la ha desplazado de su lugar correspondiente, el cual es la centralidad en el orden mundial.

Las contribuciones de Mearsheimer

La teoría que mejor se adapta para explicar la trampa de Tucídides entre Estados Unidos y China es aquella del realismo estructural ofensivo.

John Mearsheimer en su *The Tragedy of Great Power Politics* establece que la meta principal de cada estado es maximizar su poder, lo que significa ganar poder a expensas de otros estados. El logro último es ser el hegemón, la potencia dominante del sistema. Las grandes potencias raramente están contentas con la distribución del poder, por el contrario, enfrentan constantemente un incentivo a cambiarla en su favor. Mearsheimer explica que los estados se comportan así ya que el sistema los fuerza a buscar sentirse seguros, actuando agresivamente unos frente a otros. Es debido a la anarquía del sistema que los estados tienen siempre alguna capacidad militar ofensiva y que nunca pueden estar seguros de las intenciones de otros estados. Los estados reconocen que cuanto más poderosos son, más posibilidades de supervivencia tienen. La mejor garantía de supervivencia es ser un hegemón.

Esto se refleja claramente en las aspiraciones de hegemonía que China ha empezado a demostrar. Para ejemplificar estas aspiraciones Allison, en su *Destined for War*, cuenta la respuesta que Lee Kuan Yew, el fundador de Singapur y principal observador de China y mentor de su líderes, otorgaba frente a la pregunta de si los líderes chinos hablan

¹ Henle, P. (Abril 2020). Security Concerns in Asia - Pacific Escalate Amid Coronavirus Scramble, *Carnegie Endowment for International Peace*. Recuperado de: <https://carnegieendowment.org/2020/04/29/security-concerns-in-asia-pacific-escalate-amid-coronavirus-scramble-pub-81685>

² Morgenthau, H., (1986). *Política entre las naciones, la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, p.142.

³ Ibid, p. 135.

seriamente cuando expresan querer desplazar a Estados Unidos como la potencia en Asia en un futuro cercano. Este respondía: *“Por supuesto ¿Cómo no querían aspirar a ser el número uno en Asia y en el resto del mundo?” Y, acerca de si China aceptaría su lugar en el orden internacional diseñado y dirigido por América, Lee respondía que absolutamente no: “China quiere ser China y ser aceptada como tal - no como miembro honorario del Este”.*⁴

Según Mearsheimer, las grandes potencias se temen entre ellas, anticipan el peligro y, por lo tanto, hay poco espacio para la confianza entre los estados. En este contexto esto es especialmente relevante ya que tanto Estados Unidos como China tienen armas nucleares, y aliados con arsenales nucleares a considerar. Por eso es relevante lo que expresa Henry Kissinger en diferentes conferencias: *“Si permitimos que se desarrolle el conflicto sin frenos, el resultado podría ser incluso peor que en Europa cuando nació la primera guerra. Las armas son más poderosas y más sofisticadas.”*⁵

Según la definición de Mearsheimer, cuando un estado es hegemón ningún otro estado tiene los medios necesarios para llevar a cabo un enfrentamiento militar de magnitudes significativas contra este. Es muy difícil lograr la hegemonía mundial, especialmente debido a la dificultad de proyectar poder a través de los océanos, pero sí es relevante el concepto de hegemón regional. Estados Unidos ha sido claramente el hegemón regional del tablero americano durante los últimos 100 años.

Por lo tanto, Mearsheimer dictamina lo mejor que gran potencia puede lograr es convertirse en hegemón regional, y posiblemente controlar otra región que esté cerca y sea accesible por tierra. Esto coincide directamente con la anécdota relatada por Allison con respecto a los dichos de Lee sobre la intención de China de ser líder regional y también mundial. Asimismo, China también busca controlar regiones cercanas a ella, como intenta hacerlo con el Mar del Sur, Taiwán, Corea del Norte, entre otros.

Otro aporte significativo al análisis de la trampa de Tucídides que da Mearsheimer es aquel que se refiere a las configuraciones de poder: si estamos frente a una

bipolaridad, un multipolarismo desbalanceado o uno balanceado.

La relación clave para determinar esto es la disparidad de poder entre el hegemón potencial y el segundo estado más poderoso del sistema: debe haber una clara distinción entre ellos. Para calificar como hegemón potencial un estado debe tener el ejército más formidable, así como también el mayor poder latente entre los estados situados en esa región. Claramente, China está rápidamente ascendiendo a la categoría de hegemón potencial, ya que tiene el mayor poder entre los estados de su región y está en aras de mejorar su ejército y el gasto invertido en materia militar.

A los ojos de Mearsheimer, el multipolarismo desbalanceado es la configuración de poder que produce la mayor cantidad de miedo entre las grandes potencias, y es el la más inestable. Esto encaja perfectamente con la trampa de Tucídides desarrollada por Allison: se trata de un hegemón potencial que asciende, desafiando el lugar del hegemón actual, cuestionando el status quo y el balance de poder. Claramente la etapa de la primacía norteamericana y de unipolaridad ha terminado, y parecería que el mundo se va a acercando cada vez más a un multipolarismo, y se podría discutir si no se trata de un multipolarismo desbalanceado según los diferentes tableros mundiales que consideremos.

Esto coincide con lo que expresa el mismo Allison en un artículo publicado para la edición de Foreign Affairs de marzo/abril de 2020: *“Ahora, sin embargo, la hegemonía se está deteriorando, (...) con China y Rusia crecientemente usando su poder para asegurar intereses y valores que a veces entran en conflicto con los de Estados Unidos. La unipolaridad se ha terminado, y con ella la ilusión de que otras naciones simplemente tomaran su lugar asignado en un orden internacional dirigido por Estados Unidos. Para Estados Unidos, eso requerirá aceptar la realidad de que hay esferas de influencia en el mundo hoy - y no todas son esferas americanas (...). En Asia, el balance de poder económico se ha inclinado especialmente y de manera dramática en favor de China. Como el exportador más grande del mundo y el segundo más importador, China está entre los principales socios comerciales de todos los demás grandes países del este asiático, incluyendo los aliados de Estados Unidos.”*⁶

⁴ Allison, G. (24 de septiembre de 2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China headed for war? *The Atlantic*. Recuperado de:

<https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

⁵ Bloomberg Politics (21 de noviembre de 2019). Kissinger Discusses U.S.-China Relations at New Economy Forum [Archivo de video]. Recuperado de:

<https://www.youtube.com/watch?v=JedBvr1Up4g>

⁶ Allison, G. (marzo – abril 2020). The New Spheres of Influence: Sharing the Globe with other Great Powers. *Foreign Affairs*. Volumen 99, Numero 2. Recuperado de: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-02-10/new-spheres-influence>

El mismo Mearsheimer ha hablado del ascenso de China y el impacto que tendrá esto en Estados Unidos en un artículo de la revista *National Interest* en octubre de 2014. En él, sus lineamientos coinciden completamente con los interrogantes planteados por Allison, y demuestra cómo la guerra entre Estados Unidos y China no es poco probable. Es posible que sea la misma península de Corea la que termine llevando a un enfrentamiento entre China y Estados Unidos al defender sus aliados, tal como sucedió en 1950; así como también ve posible que la disputa se desarrolle en torno al control de Taiwan, del Mar del Sur Chino o de las Islas Senkaku/Diaoyu.

En ese mismo artículo deja en claro de que es poco probable que un sistema bipolar se desarrolle en Asia, porque ya hay grandes poderes allí. *“Rusia ya califica como uno, y si Japón obtiene armas nucleares, también lo será. India, que ahora tiene armas nucleares, no está lejos ser considerado como una gran potencia. Todo esto quiere decir que Asia será un sistema multipolar. De hecho, se tratará de un sistema multipolar desbalanceado, porque es probable que China sea mucho más poderoso que todas las otras grandes potencias asiáticas, y por lo tanto calificaría como un hegemon potencial.”*⁷

Esto fue escrito por el autor en 2014, hoy ya podríamos considerar al tablero asiático como un multipolarismo desbalanceado. Y la guerra es mucho más probable con esta estructura que con la bipolaridad ya que se trata de la distribución de poder más peligrosa, con un potencial hegemón, el cual no solo tiene más poder que cualquier otro estado en la región sino que también tiene fuertes incentivos de usar la fuerza para seguir aumentando su poder.

Por último, hay que destacar los aportes que hace Mearsheimer en este artículo con respecto al nacionalismo, que coincide con lo que dice Morgenthau al respecto. Mearsheimer advierte sobre los peligros del nacionalismo, que podría energizar la rivalidad entre estos dos países. No solo las personas se enorgullecen de su nación, sino que la comparan con otras, especialmente con aquellas con las que interactúan frecuentemente y conocen. Esto puede llevar a un sentimiento de excepcionalidad, a sentirse “elegidos”, una perspectiva que tiene sus raíces tanto en China como en Estados Unidos.

⁷ Mearsheimer, J. (25 de octubre de 2014). Can China Rise Peacefully?. *The National Interest*. Recuperado de: <https://nationalinterest.org/commentary/can-china-rise-peacefully-10204?page=0%2C8>

A veces, los sentimientos de superioridad de ciertas naciones se exacerban y desembocan en posiciones de odio. Mearsheimer denomina a este fenómeno “hipernacionalismo”. Esto podría llevar a la guerra.

La perspectiva de Gilpin

Este autor, quien se encuentra más ligado a la escuela del neorrealismo clásico, estudió el cambio en el sistema político internacional y, por lo tanto, es de gran utilidad para considerar la utilidad de la trampa de Tucídides.

Gilpin plantea en su libro *War and Change in World Politics* que, aunque la resolución de una crisis a través de un acuerdo pacífico de un desequilibrio sistémico sea posible, el principal mecanismo de cambio en la historia ha sido la guerra, o lo que él llama “guerra hegemónica”.

Para explicar su concepto sobre cambio sistémico y guerra hegemónica, Gilpin define al sistema internacional como “una agregación de diversas entidades unidas por la regular interacción de acuerdo a una forma de control”⁸. Las entidades principales son los estados, y estos intentarán cambiar el sistema internacional si los beneficios potenciales de hacerlo aumentaron o si disminuyeron los costos potenciales. Se ocasiona un desequilibrio debido a nuevos desarrollos militares, tecnológicos y económicos.

Si bien Gilpin suscribe a la consideración del escenario internacional como uno de anarquía y de autoayuda, él considera que, a pesar de esto, las relaciones entre los estados tienen un alto grado de orden. Se trata de un control relativo, aclara Gilpin, ya que ningún estado tiene control completo de un sistema internacional. Este control sobre la gobernanza del sistema internacional se da en función de 3 factores, siendo la distribución de poder entre los estados el primer factor y la principal forma de control de cualquier sistema internacional, que puede ser hegemónica o imperial, bipolar o multipolar. El segundo factor consiste en la jerarquía del prestigio, donde el prestigio se define como las percepciones de un estado sobre las capacidades de otro, así también como su posibilidad y voluntad de usar ese poder. El prestigio descansa en el poder económico y militar, pero se logra primariamente con el uso exitoso del poder, principalmente a través de victorias bélicas. En cuanto se demuestra una diferencia entre las percepciones que configuraban el prestigio, y las capacidades reales de los Estados o la distribución de poder, la gobernanza del sistema empieza a romperse. El último factor es el conjunto de derechos y

⁸ Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press, p.26.

reglas que gobiernan o al menos influyen, las interacciones entre los estados, el cual está basado en el poder y los intereses de el o los estados dominantes.

A partir de esta conceptualización, Gilpin clasifica los cambios internacionales en 3 tipos generales. Cuando cambian la naturaleza de los actores o entidades estamos ante un cambio del sistema; si cambia la forma de control o gobernanza de un sistema internacional tenemos un cambio sistémico; y por último, las modificaciones de las interacciones entre las entidades se denomina cambio de interacción. Aunque es posible resolver una crisis mediante el ajuste pacífico del desequilibrio sistémico, el mecanismo principal de cambio a través de la historia ha sido la guerra o, más específicamente, la guerra hegemónica, la cual determina qué estado o estados van a dominar y gobernar el sistema.

En base a este análisis, podemos afirmar que la disputa entre Estados Unidos y China podría llevar a un cambio sistémico si China desplaza a Estados Unidos como el hegemón dominante y establece su propio sistema internacional. Esto implicaría cambios en la distribución del poder, en la jerarquía del prestigio y en el conjunto de reglas y derechos plasmados en el sistema. Y como afirma Allison y también Gilpin, si el desequilibrio entre la distribución del poder y el sistema internacional presente no se resuelve pacíficamente, probablemente lo hará a través de una guerra hegemónica. El balance de poder internacional entre los actores subyacente al sistema internacional evoluciona más rápido que otros componentes del sistema, particularmente la jerarquía del prestigio y las reglas del sistema. Si todos los componentes cambiasen al unísono, tendríamos una evolución pacífica del sistema.

Es lo mismo que identifica Allison cuando cita a Tucídides: *“Tucídides identificó dos grandes impulsores de esta dinámica: el sentimiento de importancia, y la demanda por mayor influencia y palabra del poder ascendiente, por un lado, y el miedo, la inseguridad, y la determinación por defender el status quo que esto provoca en el poder establecido, del otro.”*⁹ Cuando el poder relativo de un estado aumenta, este estado ascendiente intenta cambiar las reglas que gobiernan el sistema internacional, la división de las esferas de influencia, y la distribución internacional del territorio. En el caso del gigante asiático podríamos pensar en el desafío que le presenta a Estados Unidos al

involucrarse directamente en la política latinoamericana, región que siempre ha sido considerada como el “patio trasero” de Estados Unidos, buscando alterar las esferas de influencia. A su vez, no debemos ignorar los conflictos que acaecen entre ambas potencias en la zona del mar del sur de China, el estrecho de Taiwán y los problemas con la isla de Guam, mediante los cuales el país asiático busca alterar la distribución territorial a su favor.

La tarea fundamental para el estado dominante que ha sido desafiado es la de resolver el balance entre compromisos y recursos, sugiere Gilpin. Este poder tiene dos cursos de acción para restaurar el equilibrio: incrementar los recursos alocados a mantener sus compromisos y su posición en el sistema internacional o reducir sus compromisos existentes y/o los costos de mantener el status, de forma que no perjudique su posición internacional. Una forma de hacer esto último podría ser a partir de la eliminación de aquello que produce que los costos sean crecientes. Con una guerra preventiva, el poder decreciente destruiría o debilitaría a quien lo desafía mientras que la ventaja militar todavía esté a su favor. Sin embargo, el peligro de una guerra preventiva es que pone en movimiento un curso de eventos del cual rápidamente los estadistas pierden el control. Es decir que, según el estudio de Gilpin, para Estados Unidos podría ser un incentivo atacar a China mientras la ventaja militar se mantiene de su lado, lo cual proporciona otra razón para creer en la trampa de Tucídides.

Sin embargo, esta no parecería ser la política adoptada por la administración Trump hasta ahora, sino que se trata más de una reducción en los compromisos de política exterior, a manera de disminuir los costos. La forma más directa de reducción es el abandono unilateral de alguno de estos compromisos, dice Gilpin. La política exterior de Trump se inclina por este método: retiro de tropas de Siria, no asumir un rol de liderazgo y coordinación en la pandemia, retiro de los fondos destinados a la OMS.

Por último, otra contribución de Gilpin que desafía al paradigma liberal es aquella en la cual este autor afirma que, a pesar del crecimiento de la interdependencia económica y las posibilidades de ganancias mutuas, ni la competencia ni la desconfianza mutua se han eliminado. Al contrario, con la creciente interdependencia, las naciones se han vuelto más aprensivas con respecto a la pérdida de autonomía. El nacionalismo económico ha sido la muestra de esto. La relación sino - americana, de interdependencia compleja, ejemplifica esto. No solo Trump ha cuestionado el origen del virus que comenzó en China, sino que también ha impuesto restricciones a la venta de insumos estadounidenses tecnológicos a empresas como Huawei debido a razones de seguridad nacional, ya que China

⁹ Allison, G. (24 de septiembre de 2015). The Thucydides Trap: Are the U.S. and China headed for war? *The Atlantic*. Recuperado de: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>

podría estar espiando a Estados Unidos a través de estos insumos, así como también ha puesto restricciones a los periodistas chinos que trabajan en su país.

El paradigma liberal: La perspectiva de Keohane y Nye

Ambos autores, grandes referentes del institucionalismo liberalista, nos brindan otro paradigma desde donde analizar la trampa de Tucídides, tanto en sus obras escritas en conjunto como en las individuales.

El libro de Keohane *After Hegemony* resulta relevante ya que el mismo se plantea acerca de si es posible mantener la cooperación a pesar de la erosión de la hegemonía, lo cual resulta ocurrencia para el caso de Estados Unidos y China. Propone como idea principal la idea de que la cooperación puede desarrollarse en base a intereses complementarios y que las instituciones afectan patrones de cooperación. Al esquematizar este concepto, este autor advierte sobre confundir cooperación con la mera existencia de intereses comunes, ya que la primera requiere un ajuste mutuo.

Al igual que Gilpin, cree que se han creado regímenes internacionales debido a cierta distribución de poder, intereses compartidos, y prácticas predominantes. Pero, a diferencia de éste, Keohane sostiene que los regímenes continúan existiendo a pesar de que las condiciones que facilitaron su creación no lo hagan. Es decir, que a pesar del colapso del hegemon, el régimen internacional instaurado por él podría mantenerse. El autor destaca que la hegemonía podría facilitar cierto tipo de cooperación, pero que no hay razón para pensar que la hegemonía sea condición para el nacimiento de relaciones de cooperación. Además, esta misma cooperación no requiere necesariamente la existencia de un líder hegemónico luego de que los regímenes internacionales se hayan establecido.

Este punto que hace Keohane es importante ya que propone que el orden liberal establecido por Estados Unidos podría mantenerse a pesar de la erosión de su hegemonía. Sin embargo, esta teoría parecería no poder contrastarse a simple vista en la realidad: ese mismo país es quien parece estar retirándose de su rol de liderazgo y de las instituciones por él fundadas y las organizaciones internacionales políticas parecen haber abandonado su rol como tales. Recientemente, Trump ha decidido dejar de financiar a la OMS, pero también ha intentado revertir el NAFTA, cuestionando la inversión desigual que hace Estados Unidos a la OTAN, sacando a Estados Unidos del acuerdo de París y el de armas nucleares firmado con Irán. Sin embargo, no podemos ignorar que quienes parecen estar cobrando importancia son los organismos multilaterales técnicos como la OMS, con un margen de

acción acotado, en reemplazo de los organismos políticos que no pudieron llegar a ningún acuerdo en estas circunstancias (ONU, G20, G7). Por lo tanto, la sugerencia de que los regímenes internacionales podrían sobrevivir sin su hegemon es dudosa, pero también habría contemplar la posibilidad de que China asumiera el rol de Estados Unidos dentro del mismo régimen que este creó y que le permitió al primero desarrollarse y crecer.

Con respecto al libro escrito por Keohane y Nye en 1977, *Power and Interdependence*, este se vuelve relevante ya plantea el hecho de que vivimos en una era de interdependencia, la cual se refiere a una “dependencia mutua”, donde hay efectos costosos recíprocos entre actores de diferentes países.

Desde esta perspectiva, podemos considerar a la relación de Estados Unidos y China como de interdependencia, ya que el uno como el otro dependen de su contraparte para intercambios de bienes y servicios. Además, podríamos hablar de una interdependencia que trae aparejados costos, en especial cuando tenemos en cuenta las diferentes políticas económicas y arancelarias aplicadas por los diferentes países sobre los bienes o servicios del otro: la denominada “guerra comercial” ha creado una batalla de aranceles sobre diferentes importaciones tanto de China o de Estados Unidos, perjudicando tanto a estas dos economías como a la economía mundial. La sensibilidad entre estos dos países, que Keohane y Nye definen como el grado en que a un país le afectan los cambios costosos en otro, no es menor: cuando uno establece un nuevo arancel este repercute fuertemente en la economía del otro. La pandemia actual ha revelado como la vulnerabilidad entre ambos países es muy alta, teniendo en cuenta que este término se refiere a los costos que implican hacer efectivos ciertos ajustes a un ambiente que ha sido cambiado por externalidades. Es decir, podemos medir la vulnerabilidad de Estados Unidos para con China considerando lo difícil que ha sido tanto para este país como para los demás afrontar esta pandemia, no solamente en el ámbito sanitario sino también el económico.

En su caracterización de la interdependencia compleja, Keohane y Nye han hablado de los múltiples canales, la ausencia de jerarquía o desjerarquización de las agendas y el rol menor de la capacidad militar.

Con respecto a la multiplicidad de canales, estos incluyen tanto a canales interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Sin embargo, la pandemia ha expuesto que el Estado sigue siendo el actor por excelencia, ya que incluso en las circunstancias donde se requiere conexión y cooperación con canales transnacionales, interestatales y

transgubernamentales, han regido las características de autoayuda típicas de la anarquía del sistema internacional. Ni siquiera la Unión Europea ha sido capaz de elaborar una respuesta coordinada contra la pandemia.

Si bien se puede afirmar que las características del poder se han complejizado, y que este no solo depende de las capacidades militares, no podemos dejarlo de lado. Keohane y Nye aclaran que, a pesar de que se trate de relaciones de interdependencia compleja, como ese el caso de las sino - americanas, drásticos cambios sociales y políticos pueden volver a poner a la fuerza como un instrumento importante y directo de la política. Es decir que un cambio político repentino como el continuo ascenso económico de China en los últimos 20 años sumado a la intención de este último de alcanzar a Estados Unidos como potencia militar a partir de la reforma de su ejército y el aumento de la inversión en el mismo, podrían repercutir en una revalorización de la fuerza militar, que es lo que está sucediendo.

En la interdependencia compleja podemos esperar que las agendas sean afectadas por problemas internacionales y domésticos creados por el crecimiento económico y la creciente sensibilidad interdependiente. Esto es lo que sucedido hoy en día: la agenda entre Estados Unidos y China con la implementación de la primera fase de su acuerdo comercial se vio afectada debido a la pandemia, que se ha esparcido por todo el mundo debido a su alto grado de globalización, y las metas establecidas por el mismo (China debía comprarle a Estados Unidos un equivalente en bienes y servicios de 200 mil millones de dólares dentro de los dos próximos años) no podrán ser cumplidas en tiempo y forma por ahora.

Es interesante para el análisis del ascenso de China y la erosión del poder de Estados Unidos tomar las críticas que Keohane y Nye realizan sobre el cambio de régimen internacional a partir de una teoría de la estructura general del poder. Ellos aclaran que, aunque la distribución del poder militar afecta el orden internacional económico, solamente forma una pequeña parte de la explicación. También debería tenerse en cuenta la percepción de la amenaza de agresión militar, los cambios relativos de la fuerza económica, y los cambios en los patrones de jerarquización.

Al haber sido escrito en la década de los 70, los autores concluyen el libro con recomendaciones a Estados Unidos, que no se aplicaron en ese momento, pero que podrían ser útiles hoy en día: *“para Estados Unidos, un asunto central será cómo ejercitar el liderazgo internacional sin la capacidad para ser un hegemon. Deberá aprender a vivir*

*con la interdependencia y usarla para el liderazgo”*¹⁰. En ese momento, la erosión hegemónica fue revertida con la caída de la URSS y el advenimiento del momento unipolar de Estados Unidos, pero esta recomendación cobra sentido en este nuevo contexto.

Para concluir con el análisis liberal, las contribuciones que Joseph Nye realiza en un artículo con respecto a los cambios que traerá o no la pandemia resultan interesantes. Empieza asegurando que es poco probable que la globalización y la interdependencia, que resultan de cambios en el transporte y tecnologías de la comunicación, frenen. Algunos aspectos sí podrían ser disminuidos, como la globalización económica.

Al analizar el conflicto sino – americano, Nye aporta el concepto de poder blando, y como este ha cambiado con la pandemia. China ha empezado en una posición débil de soft power desde antes de la pandemia (debido a disputas territoriales con países vecinos y su insistencia en el control partidario represivo). La incompetencia en la respuesta al virus también ha perjudicado al poder blando de Estados Unidos. Sin embargo, aunque China haya intentado revertir su posición a través de la ayuda en forma de equipos de protección, médicos y propaganda, muchos de sus esfuerzos han sido tratados con escepticismo.

Con respecto al poder duro, el balance que favorece a los Estados Unidos no cambiará por la pandemia, asegura Nye. Ambas economías han sido duramente golpeadas, y a pesar de que la economía más grande asiática haya crecido dos tercios más de lo que creció su contraparte americano en términos de intercambios comerciales, China entró a la crisis con una lenta tasa de crecimiento y una caída en las exportaciones. Y a pesar Beijing haya estado invirtiendo significativamente en poder militar, todavía no logra alcanzar a Estados Unidos.

Asimismo, Nye destaca que el gigante americano tiene ventajas geopolíticas que persistirán a pesar de la pandemia en comparación a China como la geografía, la energía y la demografía. Al concluir, Nye sugiere que es poco probable que la pandemia se vuelva un punto de cambio geopolítico, pero que decisiones políticas mal orientadas podrían hacerle perder a Estados Unidos sus ventajas. Esto coincide con la advertencia que hace Allison con respecto a los compromisos y esfuerzos ambos estados deben realizar para cambiar sus políticas, evitando la guerra.

¹⁰ Keohane, R., Nye, J. (1977). *Power and Interdependence*. Pearson.

**Delfina González Seijas es estudiante de 3er año en la Pontificia Universidad Católica Argentina.*

Conclusión

No solamente hay pruebas empíricas que sugieren que Estados Unidos y China podrían ir a la guerra en algún momento a partir del estudio realizado por Allison y el Belfer Center, sino que la constante retórica discursiva de acusación entre ambos países podría conducir a un punto de no retorno, en especial en lugares que son de alta rivalidad geopolítica para los dos países como Taiwán, Corea del Norte o el Mar del Sur chino. Sin embargo, y a pesar de las circunstancias, el reciente tratado de la fase uno firmado entre estos dos países y la voluntad para llevarlo a cabo podrían indicar que la guerra no es tan inexorable como parece: *“para ser precisos, Trump nunca ha sido uniformemente hostil a Beijing como lo han sido sus más duros críticos, tratando a China como un socio negociador, así como también como un adversario estratégico. (...) El presidente ha rechazado diversas propuestas del staff para castigar a Beijing por haber atrasado el aviso a los demás países de la enfermedad.”*¹¹ Este extracto del Washington Post insinuaría el hecho de que ambos países han entendido que una escalada en la retórica confrontacionista se les escaparía de las manos, y con el nivel de armas y tecnología de hoy en día, los resultados podrían ser catastróficos, tal como ha expresado Henry Kissinger.

Sin embargo, un importante punto debería tenerse en cuenta: la legitimidad China se apoya sobre dos pilares según Allison, los cuales son el éxito económico y el nacionalismo confuciano. Estados Unidos tiene que ser cauto si el programa económico de China debiera fracasar, expresa Allison en una charla con Kissinger, debido a que los países tienden a buscar a factores externos echarles la culpa de su fallo económico. Y esto último combinado con un nacionalismo creciente, en especial en cuestiones territoriales y geopolíticas, podrían volver la trampa de Tucídides realidad.

¹¹ Lynch, D. (15 de mayo de 2020). Trump expresses anger that his China trade deal is off to a rocky start, but he lacks obvious remedies. *The Washington Post*. Recuperado de: <https://www.washingtonpost.com/business/2020/05/15/trump-china-trade-deal-coronavirus/>

ESTIMADO LECTOR

Si desea suscribirse a esta publicación, lo invitamos a solicitarlo a la dirección difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

Equipo de Redacción del RDN ISIAE

DEAR READER

If you want to subscribe to this publication, we invite you to send your request to difusionrdnisiae@gmail.com

Yours faithfully,

RDN ISIAE Editorial staff

ESTIMADO LEITOR

Se você deseja se inscrever a esta publicação, o convidamos a nos enviar a solicitação a difusionrdnisiae@gmail.com

Cordialmente,

O equipe editorial do RDN ISIAE