

Maestría  
en Integración y Cooperación  
Internacional UNR



**Revista**  
**Integración y Cooperación**  
**Internacional**

**N° 27**

Julio | Diciembre 2018

*Publicación Semestral*

[www.cerir.com.ar](http://www.cerir.com.ar)



# Revista Integración y Cooperación Internacional

## N° 27

Julio | Diciembre 2018

### CUERPO Editorial

#### Consejo Editorial

##### Director

Magíster Marta Graciela Cabeza

##### Editor

Magíster Lidia Virginia Gatti

*coordina con*

Verónica Bruno

### COMITÉ Científico

Dra. Miryam Colacrai

Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Rafael Domínguez Martín

Universidad de Cantabria, España

Dr. Danu A. Fabre Platas

Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández

Simon Fraser University, Canadá

Dr. Carlos Juárez Centeno

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

Dr. Hugo Rogelio Suppo

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dr. Esteban Valenzuela Van Treek

Universidad Alberto Hurtado, Chile

### Autoridades

Rector UNR Dr. Arq. Héctor Floriani

Vicerrector UNR Mg. Fabián Bicciré

#### Directoras del CERIR

Dra. Miryam Colacrai

Dra. Gladys Lechini

## La Revista

Publicación semestral de la Maestría  
en Integración y Cooperación Internacional  
Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI)  
Centro de Estudios en Relaciones Internacionales  
de Rosario (CERIR)  
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 -3° piso oficina 301  
2000 Rosario, República Argentina  
www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Revista. En seguimiento a la política de acceso abierto adoptada, es de nuestro interés declarar que la Revista Integración y Cooperación Internacional no cobra por el procesamiento o la recepción de artículos.



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Los contenidos de la Revista Integración y Cooperación Internacional son publicados bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento que permite el uso comercial de la obra y sus posibles obras derivadas bajo los siguientes términos: se debe dar crédito de la manera adecuada e indicar si se han hecho cambios. No hay restricciones adicionales.

La aceptación de colaboraciones por parte de la Revista implica la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales de los autores a favor del director, quien permite la reutilización, luego de la edición, bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 internacional.

La cesión de derechos no exclusivos implica también la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea alojado en el Repositorio Hipermedial de la Universidad Nacional de Rosario y difundido a través de las bases de datos que el director considera apropiadas para su indización, con miras a incrementar la visibilidad de la Revista y sus autores.

Directorio  
**latindex**

**RepHipUNR**  
Aprendizaje e Investigación

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



## Sumario

### 04 Editorial

---

05

#### Artículos

*La destitución de Fernando Lugo y Dilma Rousseff. Una comparación de ambas crisis democráticas desde la labor de las organizaciones regionales.*

por Alfonsina Gómez Martín

---

15

#### Comentarios

*Participación de las fuerzas de seguridad argentinas en las misiones de paz de la ONU*

por Lidia Gatti

---

22

#### Reseña

*TeleSUR: ¿poder blando contra hegemónico?*

Reseña Marina Zalazar

---

24

*Entre lo global y lo regional. Balance y características de la gestión internacional de la provincia de Misiones 1992-2015*

Reseña Carolina Pesuto

---

27

#### Normas

*para la presentación de trabajos*



## Editorial

Presentamos aquí un nuevo número de la Revista Integración y Cooperación Internacional dando continuidad a la difusión de investigaciones académicas y a la reflexión sobre las temáticas internacionales de actualidad en nuestras áreas de interés.

Los mecanismos de protección democrática que implementan, o pueden implementar, las organizaciones regionales son esenciales para el mantenimiento de la democracia en América Latina y el Caribe. El análisis de su implementación permite dar cuenta de las asimetrías de poder en el marco de estas las organizaciones regionales y los distintos contextos regionales. A estas cuestiones hace referencia el análisis de la sección “**Artículos**”, a cargo de la Magíster **Alfonsina Gómez Martín**, describiendo dos casos de crisis democráticas en América Latina, el juicio político y destitución de los Presidentes Fernando Lugo en Paraguay (2012), y Dilma Rousseff en Brasil (2016). El artículo explica cómo y por qué mientras que en el caso paraguayo los mecanismos de protección democrática se aplicaron demostrando una convergencia en la acción del MERCOSUR y la UNASUR, pero no así de OEA, en el caso de Brasil, donde las mismas organizaciones regionales eran competentes, los mecanismos no fueron activados salvo algunas acciones correspondientes a la fase de activación.

En la sección “**Comentarios**” encontrarán una detallada descripción a cargo de la Magíster **Lidia Gatti** de la participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP), centrado en el aporte realizado a la Policía de Naciones Unidas por nuestras Fuerzas de Seguridad, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. La autora aclara que, en general, al mencionar la participación argentina en las OMP se hace hincapié en la intervención de las Fuerzas Armadas pero para avanzar en el estudio detallado de la contribución de nuestro país es importante también distinguir y describir los aportes de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, objetivo que

logra acabadamente su investigación.

En el apartado “**Reseñas**” contamos con el aporte de la Lic. **Carolina Pesuto** quien nos presenta el libro de Fernando Santacruz “Entre lo global y lo regional. Balance y características de la gestión internacional de la provincia de Misiones 1992-2015”. Así como también la reseña a cargo de la Lic. **Marina Zalazar** quien presenta la obra compilada por Hugo Suppo “TeleSUR: ¿poder blando contrahegemónico?”. Ambas obras editoriales fueron publicadas en el 2017.

Les recordamos que nuestra Revista continúa recibiendo la colaboración de toda la comunidad académica para que sean sometidos al sistema de referato doble ciego, asegurando así la calidad y pluralidad de las investigaciones publicadas.

Por último, comunicamos a todos nuestros lectores que la Revista en Integración y Cooperación Internacional ha comenzado el proceso de incorporación al Open Journal System (OJS) ofrecido por la Universidad Nacional de Rosario a todas sus publicaciones académicas. Este software de código abierto permitirá una mayor visibilidad y garantizará los procesos internos de calidad y excelencia académica para todos los materiales que se publiquen.

# La destitución de Fernando Lugo y Dilma Rousseff. Una comparación de ambas crisis democráticas desde la labor de las organizaciones regionales.\*

por **Alfonsina Gómez Martín\*\***

## • Resumen

En este artículo se describen dos casos de crisis democráticas en América Latina, el juicio político y destitución de los Presidentes Fernando Lugo en Paraguay (2012), y Dilma Rousseff en Brasil (2016). Con respecto a ambas crisis se comparan los procesos internos que las desencadenaron, y se apuntan qué mecanismos de protección democrática se implementaron por parte de las organizaciones regionales y qué factores influyeron en la implementación de dichos mecanismos. Aunque con matices particulares, en ambas crisis fueron factores internos los que provocaron el quiebre de las alianzas de gobierno y la consecuente conformación de mayorías legislativas con voluntad de destituir a los mandatarios. Mientras que en el caso paraguayo los mecanismos de protección democrática se aplicaron demostrando una convergencia en la acción del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), pero no así de la Organización de Estados Americanos (OEA); en el caso de Brasil, donde las mismas organizaciones regionales eran competentes, los mecanismos no fueron activados salvo algunas acciones correspondientes a la fase de activación. Las asimetrías de poder en el marco de las organizaciones regionales y los distintos contextos regionales son factores que influyen de forma determinante en la aplicación o no de los mecanismos de protección democrática en cada caso particular.

## ■ Palabras Clave

Crisis democráticas, organizaciones regionales, mecanismos de protección democrática, Paraguay, Brasil, juicio político



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

## Inglés | English

***The dismissal of Fernando Lugo and Dilma Rousseff. A comparison of both democratic crises from the work of regional organizations.***

## • Abstract

This article describes two cases of democratic crisis in Latin America, the impeachments of Presidents Fernando Lugo in Paraguay (2012), and Dilma Rousseff in Brazil (2016). With respect to both crises, the internal processes that triggered them are compared, and it is pointed out that democratic protection mechanisms were implemented by regional organizations and what factors influenced the implementation of said mechanisms. Although with particular nuances, both crises were internal factors that led to the breakdown of government alliances and the consequent formation of legislative majorities with the intention of removing the presidents. While in the Paraguayan case the mechanisms of democratic protection were applied demonstrating a convergence in the action of the Common Market of the South (MERCOSUR) and the Union of South American Nations (UNASUR), but not the Organization of American States (OAS), in the case of Brazil, where the same regional organizations were competent, the mechanisms were not activated except for some actions corresponding to the activation phase. The asymmetries of power within the framework of regional organizations and the different regional contexts are factors that have a determining influence on the application or not of democratic protection mechanisms in each particular case.

## ■ Key words

Democratic crisis, regional organizations, democratic protection mechanisms, Paraguay, Brazil, impeachment.

\* El siguiente trabajo fue realizado retomando ideas plasmadas en la Tesis de Posgrado: “La acción de las organizaciones regionales en los casos de crisis democrática en Paraguay (2012) y Brasil (2016)”, realizada por la autora. Julio de 2017, Maestría en Integración y Cooperación Internacional, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Nacional de Rosario.

\*\*Licenciada en Relaciones Internacionales, Magister en Integración y Cooperación Internacional, Universidad Nacional de Rosario, alfonsina.gomez@hotmail.com.



## Las crisis democráticas en la región, una historia de inestabilidad.

Latinoamérica estuvo atravesada por diversas crisis democráticas a través de interrupciones abruptas de los mandatos constitucionales de sus presidentes a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI. Resulta sorprendente la baja cantidad de mandatarios que pudieron terminar sus períodos de gobierno de acuerdo a lo establecido por las constituciones nacionales de los países que integran esta región (Valenzuela, 2004).

Ahora bien, se hace necesario distinguir los tipos de crisis democráticas ocurridas en la región. Por un lado, en la etapa previa al proceso de transición democrática sucedido durante la década de los años 80 y principios de los años 90, fueron los Golpes de Estado seguidos de largas dictaduras militares, los procesos recurrentes en los distintos países de América Latina. Sin embargo, luego de esta transición, las crisis democráticas y las interrupciones a los gobiernos electos se suceden a través de nuevas formas de crisis que se caracterizan por una baja participación de los militares, e involucran otras formas destituyentes que cuentan con el apoyo o aval de los mismos poderes que integran el sistema político democrático, como las presiones para generar renuncias anticipadas de presidentes, las crisis entre los poderes del Estado, los autogolpes y las destituciones a través de juicios políticos (Valenzuela, 2004; Pérez Liñán, 2009; Pignatta, 2011).

Estas nuevas situaciones de crisis que se presentan en la etapa posterior a la citada transición, han llamado la atención a la academia al punto de dedicárseles numerosas investigaciones. Es así como diferentes estudios dieron cuenta de que América Latina ha atravesado durante las últimas décadas del siglo XX y lo que va del siglo XXI numerosas crisis que llevaron a interrupciones de los mandatos constitucionales presidenciales a través de situaciones con distinto grado de irregularidad.

De acuerdo a los estudios de María Eva Pignatta (2011) y de Carlos Closa Montero y Stefano Palestini Céspedes (2016), desde el año 1991 al año 2015, se sucedieron casi treinta crisis democráticas en América Latina, presentándose de distintas formas. Con algún grado de participación de las Fuerzas Armadas a través de Golpes de Estado aunque no seguidos por procesos dictatoriales en seis oportunidades (Haití 1991, 1994, 2004; Ecuador 2000; Venezuela 2002; Honduras 2009), por levantamientos militares en cuatro oportunidades (Venezuela 1992, Paraguay 1996, 2000; Ecuador 2010), a través de formas más

novedosas como los autogolpes, en dos oportunidades (Perú 1992 y Guatemala 1993), las destituciones a través de juicios políticos en seis ocasiones (Brasil 1992, Venezuela 1993; Ecuador 1997, 2000, 2005; Paraguay 2012), las renuncias en cinco oportunidades (Paraguay 1999, Bolivia 2003, 2005; Haití 2004; Argentina 2001) los cuestionamientos electorales en tres oportunidades (República Dominicana 1994, Perú 2000, Haití 2001) y los casos de desestabilización y violencia política en dos oportunidades (Bolivia 2008, Venezuela 2015).

## La respuesta regional: los mecanismos de protección democrática en el marco de las organizaciones.

A partir de la década de los años 90 del siglo pasado, y como modo de, por un lado, contribuir a la consolidación y protección de las democracias, y por otro lado, de prevenir posibles nuevas crisis democráticas, los Estados de América Latina se dieron en el marco de las organizaciones regionales ciertos instrumentos normativos con distinto grado de formalidad jurídica denominados “Mecanismos de protección democrática” (Pignatta, 2011; Canepa, 2015; Closa et al., 2016).

De acuerdo a la definición de Closa y otros (2016), estos mecanismos son las “reglas y procedimientos formales, semi-formalizados o informales a través de los cuales las organizaciones regionales pueden intervenir en caso de una posible crisis democrática” (Closa et al., 2016: 20). Los mismos fueron adoptándose en forma de declaraciones, tratados, resoluciones y protocolos adicionales a los tratados constitutivos de las organizaciones regionales, y se constituyen como un cuerpo de posibles acciones a seguir por parte de los Estados miembros, en el ámbito del funcionamiento de los órganos de las mismas, en pos de prevenir, revertir o sancionar situaciones de amenaza, quebrantamiento e interrupción del normal funcionamiento del sistema democrático (Díaz, 2007; Trucco y Priotti, 2012; Canepa, 2015).

Si bien los mecanismos de protección democrática surgen luego de la transición a la democracia, fueron creados en dos etapas distintas. Una primera etapa la comprenden los años posteriores a la transición durante la década de los años noventa y primer año del siglo XXI (Pignatta, 2011; Closa et al., 2016). La misma fue testigo de la finalización de la guerra fría a nivel internacional y de la expectativa generada de que el sistema democrático se extendería indefectiblemente en todo el mundo acompañando el triunfo del capitalismo como modelo económico universal. (Frank, 1992; Perina, 2001; Pevehouse, 2005).



Un segundo momento de creación de los mecanismos citados converge con un nuevo contexto regional caracterizado por la creación de nuevas organizaciones e instancias de coordinación política y con el reforzamiento de las ya existentes, durante la primera década de este siglo. Por ejemplo, el relanzamiento del MERCOSUR, y la creación de la UNASUR. Estos cambios respondieron a una nueva estrategia de integración regional más autónoma con respecto a los vínculos tradicionales de la región con Europa y EEUU (Bizzorero, 2011; Sanahuja, 2012; Kerssfield, 2013).

Una característica común a ambos momentos de creación de los mecanismos es que por un lado, fueron desarrollados y profundizados en escenarios de amenazas de crisis democráticas o de episodios concretos de quebrantamiento del orden democrático en algunos países de la región. Y por otro lado, fueron impulsados en el marco de una relación asimétrica con respecto a países en riesgo de crisis democrática y países que no lo estaban. El caso de Paraguay en el marco del MERCOSUR es esclarecedor con respecto a la adopción del Protocolo de Ushuaia y el Protocolo de Montevideo (Closa y Palestini, 2016).

En pos de describir los mecanismos es fundamental aclarar también que estas posibles acciones a seguir, sea para revertir situaciones de inestabilidad democráticas o para condenar las interrupciones del funcionamiento pleno del sistema político democrático y hasta para establecer algún tipo de sanciones, se desarrollan en ámbitos multilaterales cuyo basamento se asienta en órdenes jurídicos intergubernamentales que solo brindan herramientas facultativas. Es decir que para que esas herramientas sean puestas en acción, se hace necesario que se tomen decisiones por parte de los Estados miembros y que se logren consensos y/o mayorías, dependiendo del sistema de toma de decisiones de cada organización. Por lo tanto, el hecho de que las decisiones que impliquen la activación, verificación y sanción en el marco de los mecanismos deban someterse a tratamiento por parte de los Estados miembros, genera un amplio margen de discrecionalidad al momento de identificar los casos de crisis democrática, y sobre la necesidad de activar o no los mecanismos y de cómo hacerlo, si amerita o no aplicar sanciones, y sobre cómo verificar los procesos. Se genera así un marco de gran incertidumbre en la interpretación y aplicación de las normativas que contienen los mecanismos, y como consecuencia, el abordaje de las crisis democráticas es diferente en cada caso y puede responder a distintos factores. (Closa et al., 2016)

Este diseño institucional inspirado en un esquema intergubernamental con baja delegación de atributos en los órganos que activarán los mecanismos y con relativa precisión en conceptos trascendentales como qué se entenderá por el

quiebre del sistema democrático o en qué casos concretos se estará en presencia de una crisis democrática, contiene un conjunto de atributos facultativos que obligarán a los Estados miembros en la medida de que estos acuerden y acepten las decisiones, generando un sistema precario y ambivalente de defensa de la democracia, características que se repiten en los instrumentos de todas las organizaciones regionales de la región, a saber: la OEA, el MERCOSUR, la UNASUR, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM) (Closa et al., 2016).

## Dos destituciones, similitudes y diferencias de ambas crisis.

La comparación de las crisis democráticas sucedidas en Paraguay (2012) y Brasil (2016) encuentra similitudes en principio al ser ambas crisis desencadenantes de dos juicios políticos seguidos de destituciones de sus mandatarios, y a su vez, al compartir ambos casos las organizaciones regionales competentes para actuar, a saber: la OEA, el MERCOSUR y la UNASUR.

Con respecto a los factores internos que producen las crisis vale rescatar las variables apuntadas por Aníbal Pérez Liñán (2009) en su estudio sobre los juicios políticos en América Latina. Para el autor “en un contexto de baja intervención militar, fueron las amplias protestas populares las que determinaron en gran medida, la caída de un gobierno. Pero fue sólo la presencia de los escándalos mediáticos y una legislatura proactiva lo que dio lugar al modelo institucional de remoción (...): el juicio político al presidente” (Pérez Liñán, 2009: 303)

Éstas características, a saber: baja participación militar, protestas multiclassistas demostrando descontento popular, escándalos mediáticos involucrando a las clases dirigentes y la conformación de una mayoría parlamentaria dispuesta a llevar adelante un proceso de remoción del presidente, están presentes en ambos casos aunque con algunos matices y particularidades.

Con respecto a la primera variable, la participación militar, si bien las fuerzas armadas habían tenido participación activa en toda la vida política paraguaya, con la larga dictadura de Stroessner como emblema, y también posteriormente a la transición democrática, con distintas crisis sucedidas con el intento de golpe de Estado contra el ex Presidente Wasmosy en el año 1996, el magnicidio contra el ex vicepresidente Luis María Argaña en el año 1999, y el fracasado levantamiento militar del año 2000 contra el



Presidente Luis González Machi, en la crisis del año 2012 no hubo participación de las mismas. Lo mismo sucederá para el caso de Brasil (2016), ya que no aparece el factor militar en la crisis de la presidencia de Rousseff, ni es un actor al que se puede involucrar en la caída de la Presidenta, aún cuando las fuerzas armadas había dominado la vida política brasileña durante varias décadas previas a la transición democrática, y aún cuando esta transición se había desarrollado de forma pactada con este poder.

Con respecto al descontento popular, en el caso de Paraguay, el mismo fue generado en parte por la acción de los medios de comunicación involucrando en escándalos personales al presidente, aunque también se alimentaba con la cuestión de la inseguridad que afectaba a las clases apoderadas que temían por la ocupación de tierras. La masacre de Curuguaty, que involucró la represión de grupos campesinos ocupando un predio de tierras fiscales, fue la excusa para apuntar a un presidente debilitado en su alianza de gobierno alimentándose la idea del gobierno débil e ineficiente. A su vez, las decisiones de política exterior del mandatario que involucraron la aceptación del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, a sabiendas de la oposición tanto del Partido Colorado como del Liberal en su representación en el Congreso, y la firma del Tratado de Montevideo en el marco de ese bloque, sumaron para el descontento tango en su espacio de gobierno como en la oposición (Soler; 2013; Yussef, 2013).

La alianza de gobierno de Lugo con el Partido Liberal que había llegado al poder rompiendo la hegemonía de más de 60 años del Partido Colorado termina quebrándose y los liberales pasan a quitarle el apoyo. Sin una fuerza política propia y habiendo construido poco al respecto Lugo es sometido a una nueva mayoría parlamentaria tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores que se dispuso a acusarlo y a enjuiciarlo de forma express y con la aprobación casi absoluta en ambos recintos.

Por su parte en Brasil, el descontento popular provenía más de la crisis económica que el país estaba atravesando, la Presidenta tomó medidas de ajuste que había planteado su contrincante en las elecciones y esto repercutió hasta en su propio electorado. Rousseff, a diferencia de Lugo, representaba un proyecto en el poder que encabezó Lula da Silva a partir del año 2002 y que ella continuó, pero que comenzaba a atravesar un momento de evidente desgaste. Esto se vio reflejado en el resultado de las elecciones que le habilitan el segundo mandato con una victoria con margen bastante acotado frente a Aécio Neves. Además, las denuncias por corrupción que apuntaban a casi la totalidad de la clase política, aunque con la excepción de la

Presidenta, sumaban y ampliaban el descontento popular por la mala performance de la economía, produciéndose grandes manifestaciones multclasistas por todas las grandes urbes.

También en el caso de Brasil estamos ante un quiebre del espacio gobernante integrado por el Partido de los Trabajadores y los otros partidos integrantes que le comienzan a quitar el apoyo, en especial el Partido del Movimiento Democrático Brasileiro del que forma parte el Vicepresidente, Michel Temer. La baja popularidad resaltada por los grandes medios de comunicación se suma al descontento de la gente por la corrupción y la crisis económica, generando un escenario de pérdida de legitimidad presidencial que le da impulso a la conformación de una nueva mayoría en el Poder Legislativo decidida a destituir a la Presidenta como un camino para superar la fuerte crisis política en la que se sumergía el país.

Ambos procesos de acusación y juzgamiento de los mandatarios tuvieron en común que se le detectaran irregularidades que fueron reconocidas por actores internos del sistema y por actores externos, con respecto a estos últimos tanto por los Estados de la región de forma unilateral, como por parte de las organizaciones regionales. Ahora bien, se hace necesario distinguir y caracterizar estos procesos irregulares porque también cuentan con matices propios.

Por un lado, la destitución de Fernando Lugo fue un proceso extremadamente corto, en menos de 24 horas se acusa y se juzga al Presidente, no respetando el debido proceso, es decir, el tiempo necesario para una debida defensa en juicio. A su vez, la acusación que es expresada en menos de una carilla, se basaba en las responsabilidades por la masacre de Curuguaty y por las decisiones de política exterior del presidente que se consideraban que habían puesto en riesgo al país (Soler, 2013; Kersfeld, 2013).

El proceso de destitución de Dilma Rousseff, si bien no fue un proceso express, ya que se respetaron los tiempos necesarios para la defensa, incluyó irregularidades que estuvieron relacionadas con las causas que escoge el Parlamento como fundamento para destituir a la mandataria. En este sentido, la acusación se elabora en base a acciones administrativas relacionadas a modificaciones en las partidas presupuestarias, medidas que son tomadas habitualmente por los mandatarios en el poder y que no tendrían que constituir causal para un juicio político, pero en este caso lo fueron.



De esta forma, lo que sí sucedió en ambos juicios como característica fundamental fue la conformación de nuevas mayorías parlamentarias, y por consiguiente, la pérdida del escudo legislativo de ambos presidentes, que más allá de las irregularidades en el desarrollo de los procesos y de las causas establecidas para acusarlos, tenían como objetivo y estaban decididas a sacar a los mandatarios del poder. Episodios que pueden ser considerados ejemplos en un nuevo patrón de inestabilidad en la región, que en palabras de Tokatlian se denominan “neogolpismos”, “golpes benévolos” o “golpes camuflados”, que involucran a los mismos poderes del Estado, como la actitud proactiva del Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo y la complicidad del Poder Judicial que corrobora la legalidad de la situación y simula el respeto por la institucionalidad. Según el autor, los mismos son parte de un proceso gradual que tiene por objeto superar impasses políticos justificando la acción antidemocrática que pueden llegar a producir en la necesidad de salvar situaciones de autoritarismo, vacío de poder, crisis autoproducidas e intención desmedida de poder y de perpetuación en el mismo.<sup>1</sup>

En línea con estas apreciaciones, Lorena Soler adhiere a la existencia de nuevas formas de Golpes de Estado en América Latina relacionadas con acciones restauradoras del statu quo anterior a las reformas que fueron llevando adelante gobiernos como el de Lugo, y agrega que la ambigüedad que presentan permite disfrazarlos de continuidad institucional y disimularlos (Soler, 2015).

## La asimetría de poder y los contextos regionales como factores determinantes en la acción de las organizaciones

En el caso de Paraguay (2012) y Brasil (2016), se observan dos casos de crisis democráticas que a pesar de sus propias particularidades presentan características similares, fundamentalmente en la forma en que se interrumpe el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, a saber: el juicio político y la destitución de los presidentes de forma irregular. Ahora bien, ¿cuáles fueron los factores que determinaron el accionar marcadamente disímil de las organizaciones regionales ante las mismas?

**Tal como se plantea con anterioridad, la estructura jurídica intergubernamental de las organizaciones regionales, y la consecuente necesidad de discutir cada caso práctico para la toma de decisiones correspondientes en la aplicación de los mecanismos de protección democrática de las organizaciones regionales, impacta en el accionar de las mismas dejando márgenes para una interpretación ambigua y un comportamiento discrecional por parte de los Estados miembros, abriendo la puerta a la influencia de factores que inciden en la acción de estos entes con respecto a las distintas crisis. Los dos casos que se comparan en este artículo dan cuenta de esta conjetura.**

Siguiendo a las autoras Andrea Ribeiro Hoffmann y Anna van Der Vleuten (2010) el principal factor de impacto en la intervención de una Organización Regional en un caso de crisis democrática, se encuentra en el rol que juegan los poderes globales y regionales con respecto al mismo. Es decir, la postura que los países líderes tengan frente a la crisis y la presión que ejerzan para que se tome una decisión determinada en los ámbitos multilaterales es clave para hacer converger una postura grupal en el marco de las organizaciones. Los Estados que son considerados líderes en una región sobresalen en distintas dimensiones que se relacionan con la capacidad de preservación y fortalecimiento de su poder, de transferencia de sus valores y de conservación de sus riquezas, y a su vez, son reconocidos por los demás países como tales. El estudio de las autoras involucra casos de crisis democráticas de América Latina, donde se reconoce el rol de líderes a EEUU en el marco de la OEA, y a Brasil en el marco del MERCOSUR, estudio de casos realizado previamente a la creación de UNASUR (Ribeiro Hoffman y Van der Vleuten, 2010).

La asimetría en la percepción de inestabilidad entre los países miembros de las organizaciones regionales, y como consecuencia la probabilidad de aplicación o no de los mecanismos de protección democrática dependiendo de esta condición es otro factor trascendental, que junto al impacto de los contextos políticos regionales, definido por la afinidad entre los gobiernos, inciden en el accionar frente a las crisis democráticas, y en la interpretación y aplicación de los mecanismos de protección democrática (Ribeiro Hoffman y Van der Vleuten, 2010; Ribeiro Hoffmann, 2015; Closa y Palestini, 2016; Palestini, 2017).

1. TOKATLIAN, Juan Gabriel (2012) “El Auge del Neogolpismo”, Diario La Nación, Buenos Aires, 24 de junio. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>; Consulta: 20 de abril de 2018 y TOKATLIAN, Juan Gabriel, (2009) “Neogolpismo”, Buenos Aires, 13 de julio. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>. Consulta: 20 de abril de 2018.



Por un lado, en el caso de Paraguay hubo una clara convergencia entre la acción del MERCOSUR y la UNASUR que decidieron que la destitución del Presidente Lugo fue un quiebre del sistema democrático paraguayo, al considerar que el juicio político que se le realizó fue sin respeto alguno por la debida defensa y estuvo impulsado por causas poco fundamentadas (Gallardo, 2012; Soler, 2013; Yussef, 2013).

Ambas organizaciones consideraron aplicar las sanciones contempladas en sus Protocolos sobre protección democrática. En el caso de la UNASUR, se inicia una misión verificadora de los hechos, y se decide la suspensión de Paraguay, quitándole el derecho de participación en el ámbito de sus órganos. A su vez, se establece una Unidad Especial para el seguimiento del futuro proceso electoral. La aplicación de la suspensión genera suspicacias al momento de saberse la falta de entrada en vigor del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia de noviembre de 2010, aunque la decisión puede fundamentarse en el rol político por el cual se había creado la organización: la contención y resolución de las crisis políticas para preservar la democracia, objetivo plasmado en el Tratado Constitutivo de la organización.<sup>2</sup>

El MERCOSUR que por voluntad política de los miembros coordinaba sus acciones con la UNASUR, ya que las Cumbres de Jefes y Jefas de Estado de ambas organizaciones se hacían en esos años en las mismas fechas aprovechando la coincidencia de los miembros plenos y asociados del bloque con las partes de la organización sudamericana, decide suspender a Paraguay de la participación en sus órganos, aunque no así de los proyectos de convergencia económica de los que formaba parte, como forma de sancionar a los poderes del Estado y no a la población. De todas formas, la decisión de suspensión fue publicada por la Cancillería de Argentina, que contaba con la presidencia Pro Tempore del bloque, cinco días previos a la realización de la Cumbre en Mendoza el 29 de junio de 2012, no coincidiendo con lo estipulado sobre la forma de adoptar la decisión de acuerdo al Protocolo de

Ushuaia que establece el deber de realizarse en el marco de una sesión ampliada del Concejo de Mercado Común y posteriormente a la realización de consultas.<sup>3</sup>

La OEA, por su parte, toma conocimiento de la realización del juicio político y de la forma extremadamente rápida en que se realiza. El Concejo Permanente se reúne y decide enviar una misión verificadora al mando del Secretario General José Miguel Inzulza, acompañado por representantes de países miembros, ninguno sudamericano. Una vez en el lugar la misión se entrevista con todos actores internos involucrados y llega a la principal conclusión de que el proceso no se había realizado con todas las garantías. El informe de la misión es presentado en el Concejo Permanente y los representantes de los países debaten sobre la situación, se observan diferentes posturas desde las que claramente reconocían el quiebre del sistema democrático y otras que minimizaban la situación. Finalmente no termina primando ninguna decisión mayoritaria como para activar otro tipo de mecanismos como podría haber sido la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, y la decisión de suspensión de Paraguay de la organización de acuerdo a lo estipulado en la Carta Democrática y actuando en coordinación con las otras organizaciones.<sup>4</sup>

En este sentido llama la atención el rol de EEUU, por un lado, activo en la participación en la misión verificadora y en el reconocimiento de la irregularidad de la situación, pero por otro lado, pasivo en su capacidad de impulsar decisiones al respecto. Esto difiere claramente con su accionar en las crisis de Paraguay durante la década de los años 90, en las cuáles tanto el Embajador de ese entonces en Asunción, como el representante del Departamento de Estado jugaron fuertemente a favor de revertir las crisis de la Presidencia de Wasmosy y de Cubas Grau. Brasil y Argentina, en su rol de potencias regionales habían jugado todas sus cartas a través de las iniciativas de sus mandatarias en el ámbito del MERCOSUR y la UNASUR, y si bien sus posturas fueron de condena en el marco de la OEA junto a otros países como Venezuela, Nicaragua, Perú y Bolivia, no se mostraron interesadas tampoco en promo-

2. Ver Preámbulo y artículo 2 del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, suscrito en Brasilia, República Federativa de Brasil, 23 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.unasur.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>. Consulta: 15 de mayo de 2018..

3. Ver artículos 4, 5 y 6 del Protocolo de Ushuaia, suscrito en Ushuaia, República Argentina, el 24 de julio de 1998. Disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=2485&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2485&site=1&channel=secretaria). Consulta: 27 de mayo de 2018.

4. Informe de la misión del Secretario General de la OEA y la Delegación a la República del Paraguay, 10 de julio de 2012, Washington. Disponible en: [DChhttp://www.oas.org/es/acerca/discurso\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=12-0057](http://www.oas.org/es/acerca/discurso_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057). Consulta: 23 de mayo de 2018.



ver una decisión mayoritaria en el marco de este espacio. Tampoco los integrantes de la misión que envía la organización, Canadá y EEUU entre otros, utilizaron lo recabado por ellos mismos para promover algún tipo de acción, ni se mostraron proclives a generar una decisión en sintonía con las otras dos organizaciones involucradas.

En el caso de Brasil las organizaciones actuaron muy diferente al caso Paraguay. En primer lugar, el MERCOSUR ni siquiera se pronunció al respecto, ni al momento de la acusación de la Presidenta por parte de la Cámara de Diputados que implicó la suspensión en el ejercicio de su cargo, ni al momento del juzgamiento y la consecuente destitución. Sí hubo declaraciones unilaterales de las partes al respecto, y se resalta en este caso la postura de Argentina que se expresó reconociendo el nuevo Gobierno de Temer inmediatamente y sin ningún cuestionamiento del proceso.

La UNASUR por su parte, venía atravesando una etapa de inactividad significativa, la reunión ordinaria del Consejo de Jefes y Jefas de Estado, órgano máximo que se reúne anualmente, no se reunía desde fines del año 2014. Recién en abril de 2016, en la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se trató la cuestión de que la Presidenta había sido suspendida en sus funciones y restaba el proceso de juicio por parte del Senado. La delegación brasileña trasladó la preocupación y la voluntad de consensuar una decisión, sin embargo, la Canciller Argentina Susana Malcorra y su par de Colombia María Ángela Olguín relativizaron la situación favoreciendo que el plenario no se resuelva por tomar una postura al respecto. La única acción concreta de la Organización se vio plasmada, por un lado, en las declaraciones del Secretario General Ernesto Samper, que más allá de no contar con atributos para activar los mecanismos siguió de cerca el proceso constatando las irregularidades del mismo publicando extensos comunicados de prensa al respecto, y por otro lado, las declaraciones del Presidente Pro Tempore Nicolás Maduro que en el momento de la destitución fueron a favor de reconocer que se estaba tratando de un quiebre institucional pero también reconociendo que no se habían dado los consensos necesarios entre los miembros para realizar la reunión de Jefes y Jefas de Estado y generar algún tipo de iniciativa.

Desde la OEA, la labor del Secretario General Luis Almagro se activó al recibir la notificación del Gobierno de Brasil solicitando que se realice un seguimiento del proceso y se activen los mecanismos de protección tal como lo estipula la Carta Democrática en sus artículos 17 y 18. De esta forma, el funcionario encabezó dos misiones verificadoras tanto al momento de la suspensión de la Presidenta como en los días previos y durante la destitución. En las misiones pudo corroborar la irregularidad de los hechos al haberse destituido a un mandatario por acciones administrativas propias de sus labores, procediendo a publicar sendos comunicados de prensa al respecto. Sin embargo, llamativamente no se registra en las actas del Consejo Permanente que los informes de las misiones se hayan por lo menos presentado en el marco del mismo.<sup>6</sup>

## Conclusión

Este artículo dio cuenta de la inestabilidad política y de las recurrentes crisis democráticas que se produjeron en la región con golpes de Estado y dictaduras durante todo el siglo veinte, y de nuevas formas de inestabilidad que se vienen produciendo a partir de la transición democrática en la década de los años 80. Estas crisis democráticas post transición llevaron a los Estados, en el marco de las organizaciones regionales, a la creación de mecanismos de protección democrática en pos de actuar frente a estas situaciones ejerciendo iniciativas para disuadirlas o revertirlas, y para como una vía para consolidar las democracias latinoamericanas. Con mayor o menor grado de formalidad estos mecanismos poco precisos y de bajo grado de delegación, se asentaron a su vez en órdenes jurídicos intergubernamentales los cuáles brindan amplios márgenes de acción a los Estados generando discrecionalidad a la hora de aplicarlos en los casos de crisis democráticas.

Se observaron específicamente dos casos concretos de crisis democráticas que acarrearón las destituciones de dos mandatarios de forma irregular, Fernando Lugo en Paraguay en el año 2012, y Dilma Rousseff en Brasil en el año 2016, y se analizó cuál fue la respuesta regional a ambas crisis considerando la acción de las organizaciones regionales competentes, a saber: la OEA, el MERCOSUR y la UNASUR.

5. Carta Democrática Interamericana de la OEA. Disponible en: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm). Consulta: 25 de junio de 2018.

6. Actas de las sesiones del Consejo Permanente de la OEA. Disponible: <http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/minutes>. Consulta: 15 de mayo de 2018



En el caso de Paraguay (2012) se observó un contexto regional de convergencia en la acción y de afinidad en la consideración de todos los mandatarios de la región sobre la necesidad de actuar en el marco de situaciones de quiebre democrático, destacándose las iniciativas de Brasil en el marco de la UNASUR y de Argentina en el marco del MERCOSUR con la aplicación de la suspensión de Paraguay de la participación en ambas organizaciones hasta que se realicen elecciones libres y competitivas y se restablezca el orden democrático. El rol de la OEA, en cambio, no fue el de acompañar y coordinar con estas organizaciones a pesar de que la misión verificadora, ordenada en el marco del Consejo Permanente, llegara a las mismas conclusiones considerando al proceso como notoriamente arbitrario por el escaso tiempo en el que se desarrolló, sin las debidas garantías para la defensa del mandatario y con causales de relativo peso, aunque excusándose en que el Poder Judicial no había declarado la inconstitucionalidad del mismo. La falta de iniciativa de EEUU en el marco de dicha organización, se enmarca en un contexto regional adverso promovido por los gobiernos no afines y desafiantes a sus políticas en la región, que actuaban con un margen de autonomía en los espacios multilaterales como la UNASUR.

En el caso de Brasil (2016), la percepción asimétrica entre los Estados partes de las organizaciones regionales donde algunos Estados son considerados candidatos a aplicárseles los mecanismos por su condición de vulnerables, mientras otros ostentan el rol de líderes que tienen iniciativa política para la aplicación de los mecanismos, jugó a favor de la improbabilidad de que estos se aplicarán al gigante regional. El rol de Argentina como potencia regional secundaria fue clave en aceptar el proceso de destitución, y apoyarlo al reconocer de inmediato al Gobierno de Temer. Esto se vio reflejado en la falta de tratamiento del tema en la órbita del MERCOSUR y en la falta de decisiones de la UNASUR a pesar de la solicitud del gobierno brasileño de activar los mecanismos. El rol de EEUU en el marco de la OEA, aunque en un contexto regional menos desfavorable auspiciado con el cambio de gobierno en Argentina en diciembre de 2015, fue el de dilatar la situación y no considerar necesario impulsar una iniciativa con respecto a la situación de Brasil, a pesar de los informes recabados durante las misiones realizadas por el Secretario General Luis Almagro que constataron la arbitrariedad e irregularidad del proceso con respecto a las causales de acusación y enjuiciamiento.

Como conclusión y sin negar el impacto positivo de la creación de mecanismos de protección democrática como herramientas de las organizaciones para prevenir y san-

cionar posibles crisis, la estructura institucional en la que se asientan genera un margen de incertidumbre sobre los casos de crisis democrática que se identifican, y las decisiones que se toman al respecto, favoreciendo así la influencia de factores como la asimetría de poder entre los Estados miembros y los diversos contextos políticos regionales a la hora de proteger o no el sistema democrático de gobierno, como ha quedado demostrado en el ejercicio comparativo de los dos casos de crisis retomadas aquí.

## Bibliografía

- Actas de las sesiones del Consejo Permanente de la OEA. Disponible: <http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/minutes/>. Consulta: 15 de mayo de 2018
- Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, viernes 22 de junio de 2012. Consultado el 10 de mayo de 2018. Disponible en: <http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/minutes/>. Consulta: 10 de mayo de 2017.
- Acta de la Sesión Extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA. Celebrada el 15 de Abril de 2016. Disponible: <http://www.oas.org/es/council/CP/documentation/minutes/>. Consulta: 20 de mayo de 2017.
- BIZZORERO, L. (2011); "América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada", Revista Brasileira de Política Internacional, vol.54, nro.1, Brasilia. Disponible en: [http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com\\_booklibrary&task=view&id=4018&catid=262&Itemid=319](http://www.fes-seguridadregional.org/index.php?option=com_booklibrary&task=view&id=4018&catid=262&Itemid=319). Consulta: 10 de abril de 2018.
- CANEPA, M. (2015); "Las cláusulas democráticas en los procesos de integración latinoamericanos", Revista Iberoamericana de Derecho Internacional y de la Integración. Disponible en: <http://www.pensamientocivil.com.ar/system/files/2015/08/Doctrina1674.pdf#viewer.action=download>. Consulta: 8 de julio de 2018.
- Carta Democrática Interamericana de la OEA. Disponible en: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm). Consulta: 25 de junio de 2018
- CLOSA, C., CASTILLO, P., y PALESTINI, S.; (2016); "Organizaciones Regionales y Mecanismos de Protección de la Democracia en América Latina, el Caribe y la Unión Europea"; Fundación EU-LAC, Hamburgo, Alemania.
- CLOSA C. y PALESTINI S., (2016); "Defensa de la democracia o au-



- to defensa: las organizaciones regionales y la protección de la democracia en América Latina y el Caribe”, Pensamiento Propio N° 44, pp. 145-146. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/010-closa.pdf>. Consulta: 20 de junio de 2018.
- Comunicado de Prensa, Consejo Permanente de la OEA recibió informe del Secretario General y delegación a Paraguay, 10 de julio de 2012. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-247/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-247/12). Consulta: 20 de junio de 2018.
- Comunicados de Prensa de la Secretaría General de la OEA del mes de mayo de 2016. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicados\\_prensa.asp?nMes=5&nAnio=2016](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicados_prensa.asp?nMes=5&nAnio=2016). Consulta: 26 de mayo de 2018.
- Comunicado de Prensa de la Secretaría General de la OEA, Situación de Brasil, 15 de abril de 2016. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-044/16](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-044/16). Consulta: 27 de mayo de 2018.
- Comunicado de Prensa, Secretario General de la OEA llama a que se respete el debido proceso en Paraguay, 21 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-226/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-226/12). Consulta: 23 de junio de 2018.
- Comunicado de Prensa, Secretario General de la OEA llama a resguardar el diálogo y el entendimiento en Paraguay, 21 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-223/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-223/12). Consulta: 23 de mayo de 2018.
- Comunicado de Prensa, Secretario General de la OEA plantea dudas sobre respeto de legítima defensa en juicio político que destituyó a ex Presidente de Paraguay, 23 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-229/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-229/12). Consulta: 23 de junio de 2018.
- Comunicado de Prensa, Secretario General de la OEA viajará a Paraguay para recabar información sobre recientes acontecimientos, 26 de junio de 2012. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=C-234/12](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-234/12). Consulta: 23 de mayo de 2018.
- Comunicado de la Secretaria General de UNASUR, 18 de abril de 2016. Disponible en: [http://www.resumenlatinoamericano.org/wp-content/uploads/2016/04/12983986\\_1099422156766557\\_5292346282852261247\\_o.jpg](http://www.resumenlatinoamericano.org/wp-content/uploads/2016/04/12983986_1099422156766557_5292346282852261247_o.jpg). Consulta: 24 de mayo de 2018.
- Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina sobre el Proceso Institucional en Brasil, 31 de agosto 2016. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/proceso-institucional-en-brasil>. Consulta: 26 de mayo de 2018.
- Comunicado de Prensa de la UNASUR sobre la suspensión de Dilma Rousseff, 12 de mayo de 2017. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=UxMWpQDJbsk>. Consulta: 18 de mayo de 2018.
- Decisión de la Reunión Extraordinaria del Concejo de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de UNASUR. Mendoza, República Argentina, 29 de junio de 2012. Disponible en: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION\\_No\\_\\_26\\_2012\\_\\_REUNION\\_EXTRAORDINARIA\\_DEL\\_CONSEJO\\_DE\\_JEFAS\\_Y\\_JEFES\\_DE\\_ESTADO\\_Y\\_DE\\_GOBIERNO\\_DE\\_UNASUR.pdf?node-ref=53d2a27e-1bf5-434c-8c94-0b1e721a832e](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECISION_No__26_2012__REUNION_EXTRAORDINARIA_DEL_CONSEJO_DE_JEFAS_Y_JEFES_DE_ESTADO_Y_DE_GOBIERNO_DE_UNASUR.pdf?node-ref=53d2a27e-1bf5-434c-8c94-0b1e721a832e). Consulta: 25 de mayo de 2018.
- Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR, Mendoza, 29 de junio de 2012.. Disponible en: <https://www.mrecic.gov.ar/print/246081>. Consulta: 3 de junio de 2018]
- Declaración de la Reunión Ordinaria del Concejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, Quito, 23 de abril de 2016. Disponible en: [https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION\\_DE\\_LA\\_REUNION\\_ORDINARIA\\_DEL\\_CONSEJO\\_DE\\_MINISTRAS\\_Y\\_MINISTROS\\_DE\\_RELACIONES\\_EXTERIORES\\_DE\\_UNASUR\\_QUITO\\_23\\_ABRIL\\_2016.pdf?node-ref=7a5a894d-9b3a-433f-a233-a0aaf8e2f7d2](https://repo.unasursg.org/alfresco/service/unasursg/documents/content/DECLARACION_DE_LA_REUNION_ORDINARIA_DEL_CONSEJO_DE_MINISTRAS_Y_MINISTROS_DE_RELACIONES_EXTERIORES_DE_UNASUR_QUITO_23_ABRIL_2016.pdf?node-ref=7a5a894d-9b3a-433f-a233-a0aaf8e2f7d2). Consulta: 24 de mayo de 2018.
- Declaraciones y Decisiones Presidenciales del Mercosur. Disponible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4506/11/innova.front/declaraciones-y-decisiones-presidenciales>. Consulta: 10 de junio de 2018.
- DIAZ, C. (2007); “*Las cláusulas democráticas en los Tratados internacionales. La experiencia en la crisis de la democracia paraguaya en 1996*”; Tesis de Maestría FLACSO, Buenos Aires.
- GALLARDO, R., (2012); “Paraguay: el detalle de un golpe de estado Express” En Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, Córdoba. Disponible en: <http://www.geic.com.ar/2010/2012/06/24/paraguay-causas-y-consecuencias-de-ungolpe-de-estado-express/>. Consulta: 1 de junio de 2018.
- Informe de la misión del Secretario General de la OEA y la Delegación a la República del Paraguay, 10 de julio de 2012 – Washington. Disponible en: [DChhttp://www.oas.org/es/acerca/discursos\\_secretario\\_general.asp?sCodigo=12-0057](http://www.oas.org/es/acerca/discursos_secretario_general.asp?sCodigo=12-0057). Consulta: 23 de mayo de 2018.
- KERSFFELD, D. (2013); El papel de la Unasur ante los conflictos internacionales: dos estudios de caso. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (218), 193–208. Disponible en: [http://ac.els-cdn.com/S0185191813722967/1-s2.0-S0185191813722967-main.pdf?\\_tid=dd-530fcc-4e61-11e7-90cd-00000aabb0f02&acdnat=1497156969\\_dc084f-87d411e0204f546c27dedfd510](http://ac.els-cdn.com/S0185191813722967/1-s2.0-S0185191813722967-main.pdf?_tid=dd-530fcc-4e61-11e7-90cd-00000aabb0f02&acdnat=1497156969_dc084f-87d411e0204f546c27dedfd510). Consulta: 2 de mayo de 2018.
- MARSTEINTREDET, L., LLANOS, M. y NOLTE, D.; (2013) Paraguay and the Politics of Impeachment. *Journal of Democracy* 24(4): 110-123. Disponible en: [https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/article\\_nolte\\_llanos\\_marsteintredet.pdf](https://www.giga-hamburg.de/sites/default/files/publications/article_nolte_llanos_marsteintredet.pdf). Consulta: 20 de abril de 2018.



- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Información para la Prensa N°: 210/12, El MERCOSUR suspende a Paraguay, 24 Junio 2012. Disponible en: <http://www.mrecic.gov.ar/es/el-mercosur-suspende-paraguay>. Consulta: 1 de junio de 2018.
- PALESTINI, S. (2017); “Defender la democracia en América Latina... pero ¿qué democracia?” 15 Febrero. Disponible en: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/stefano-palestini/defender-la-democracia-en-am-rica-latina-pero-qu-democracia>. Consulta: 20 de mayo de 2018.
- PEREZ LIÑAN, A. (2009); “Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Capítulo VII.
- PERINA, R. (2001); “El Régimen Democrático Interamericano: el papel de la OEA”. Disponible en: [http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art\\_002\\_01\\_spa.pdf](http://www.oas.org/sap/publications/2001/art/art_002_01_spa.pdf). Consulta: 1 de mayo de 2018.
- PEVEHOUSE, J. (2005); “Democracy from Above, Regional organizations and democratization”, Cambridge University Press, United Kingdom.
- PIGNATTA, M. E. (2008); “La defensa de la democracia en la OEA. Nuevos instrumentos y debates”; Cuaderno de Cátedra; Política Internacional Latinoamericana; FCPOLIT-UNR; Rosario.
- PIGNATTA, M. E. (2010); “Acerca de la defensa de la democracia en la OEA. Condicionantes históricos y evolución reciente”; FCPOLIT-UNR-CONICET; Rosario. IX Congreso Nacional y II Congreso Internacional sobre Democracia.
- PIGNATTA, M. E. (2011); “Multilateralismo y defensa de la democracia: el accionar de la Organización de Estados Americanos frente a crisis político-institucionales (1990-2009)”; Capítulo 3. Tesis doctoral, FCPO-LIT-UNR, Rosario.
- PRIOTTI, A. y TRUCCO, M. (2012); “La clausula democrática en los procesos de integración latinoamericana”, Revista RecordIP, Volumen 2, N°2. Disponible en: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/010-closa.pdf>. Consulta: 30 de octubre de 2017.
- Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, suscrito en Georgetown, República Cooperativa de Guyana, 26 de noviembre de 2010. Disponible en: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Protocolo-Adicional-al-Tratado-Constitutivo-de-UNASUR-sobre-Compromiso-con-la-Democracia-opt.pdf>. Consulta: 27 de mayo de 2018.
- Protocolo de Ushuaia, suscrito en Ushuaia, República Argentina, el 24 de julio de 1998. Disponible en [http://www.mercosur.int/t\\_generic.jsp?contentid=2485&site=1&channel=secretaria](http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=2485&site=1&channel=secretaria). Consulta: 27 de mayo de 2018.
- RIBEIRO HOFFMANN, A. (2015); “As Organizações Regionais e a Pro-moção e Proteção da Democracia: reflexões a partir das práticas de intervenção democrática na América do Sul”, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Relações Internacionais. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 47-57. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0047.pdf>. Consulta: 15 de mayo de 2018.
- SANAHUJA, J.A. (2012); “Post-liberal regionalism in South America: the case of UNASUR”. EUI Working Papers. RSCAS 2012/05. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS\\_2012\\_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20394/RSCAS_2012_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Consulta: 30 de mayo de 2018.
- SOLER, L. (2013); “Elecciones en Paraguay. Una transición política inacabada.” Revista El Dipló, Edición Nro. 166.
- SOLER, L. (2015); “Golpes de Estado en el siglo XXI. Un ejercicio comparado Haití (2004), Honduras (2009) y Paraguay (2012)”, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel, (2009) “Neogolpismo”, Diario Página 12, Buenos Aires, 13 de julio. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/subnotas/128159-41146-2009-07-13.html>. Consulta: 20 de abril de 2018.
- TOKATLIAN, Juan Gabriel (2012) “El Auge del Neogolpismo”, Diario La Nación, Buenos Aires, 24 de junio. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1484794-el-auge-del-neogolpismo>. Consulta: 20 de abril de 2018.
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, República Federativa de Brasil, el 23 de mayo de 2008. Disponible en: <http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>. Consulta: 15 de mayo de 2018.
- VALENZUELA, A. (2004); “Latin American Presidencies Interrupted”, Journal of Democracy, volumen 15, N°4. Disponible en: <http://www.journalofdemocracy.org/sites/default/files/Valenzuela-15-4.pdf>. Consulta: 1 de abril de 2017.
- VLEUTEN, V. D. A. y HOFFMANN, A.R. (2010); Explaining the Enforcement of Democracy by Regional Organizations: Comparing EU, Mercosur and SADC. Journal of Common Market Studies 48(3): 737-758. Disponible en: <file:///C:/Users/i-mag/Downloads/SSRN-id1600980.pdf>. Consulta: 20 de mayo de 2018.
- YUSSEF, N. (2013); “Neogolpismo: el caso Paraguayo”, Centro de Estudios Políticos e Internacionales, CEPI, La Plata. Disponible en [http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/41/art\\_yuseff.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/41/art_yuseff.pdf). Consulta: 15 de mayo de 2018.

Recibido 30/07/2018 – Aceptado 10/11/2018

# Participación de las fuerzas de seguridad argentinas en las misiones de paz de la ONU\*

por Lidia Gatti\*\*

## • Resumen

El objetivo de este artículo es realizar una descripción de la participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (OMP), centrado en el aporte realizado a la Policía de Naciones Unidas por nuestras Fuerzas de Seguridad: Gendarmería Nacional y Prefectura Naval.

## ■ Palabras Clave

OMP – Argentina – Gendarmería Nacional – Prefectura Naval

## Inglés | English

## • Abstract

This article aims to describe the Argentine contribution to the Peacekeeping Operations of the United Nations, focusing on that made to the United Nations Police by our Security Forces: Gendarmería Nacional y Prefectura Naval.

## ■ Key words

PKO – Argentina – Gendarmería Nacional – Prefectura Naval

## Introducción

El Propósito primordial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y a cuyo logro confluyen todos los demás, es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y el Consejo de Seguridad es el órgano principal responsable de garantizarlo.

Ante la imposibilidad de implementar el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta para alcanzar este Propósito, paralizado el Consejo de Seguridad durante la guerra fría por el veto de algunos de sus miembros permanentes en aquellas situaciones en que estuvieran implicados sus intereses o los de sus aliados, la presión de la conflictiva realidad internacional impuso a la Organización adoptar alguna acción alternativa. De esta manera, surgen ya en 1948 las denominadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), los Cascos Azules que, en palabras del actual Secretario General de la Organización António Guterres, vienen a representar la expresión de la determinación de la Carta de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra.

La República Argentina cuenta con una participación relativamente reducida en número, pero prestigiosa y de larga data, desde que, en 1958, se enviaron Observadores Militares al Líbano. No obstante, fue recién a partir de la intervención en la alianza militar liderada por Estados Unidos durante la Guerra del Golfo en 1990, cuando el envío de personal a las OMP pasó a constituirse en un tema relevante de la política exterior de la Nación, si bien con altos y bajos en la cantidad de efectivos destacados debido tanto a motivos políticos como económicos.



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

\* Este trabajo constituye un avance del Proyecto de Investigación bienal (período 2018-2019) presentado a la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNR denominado “Las Misiones de Paz del Consejo de Seguridad desde la Perspectiva de la Política Exterior Argentina (1989-2015)”, Código IPOL 299, dirigido por el Prof. Claudio Díaz.

La autora agradece al AM Mario N. Rivero por sus valiosos comentarios y aportes.

\*\* Magister en Integración y Cooperación Internacional (CERIR-CEI-UNR); docente de la cátedra Derecho Internacional Público, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR, Argentina. Correo electrónico: lgatti@unr.edu.ar



Las OMP se han ido complejizando y diversificando tanto en funciones como en cuanto a su composición. Los Estados no envían exclusivamente personal militar, sino también policial y civil. Así, el objetivo de este trabajo de investigación se centra en poner de relieve el aporte de efectivos policiales que nuestro país ha realizado y realiza a la composición de estas Operaciones, plasmado en el envío de integrantes de dos Fuerzas de Seguridad, Gendarmería Nacional y Prefectura Naval, y además, creando y potenciando un centro de capacitación de gran prestigio en la región y certificado por la ONU, que contribuye a la formación específica de personal a desempeñarse en este tipo de actividad.

## 1. Las OMP como herramientas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

A fin de garantizar que Naciones Unidas pudiera cumplir con el objetivo de preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra se previó, en el Capítulo VII de la Carta, un sistema de seguridad colectiva basado en acciones coercitivas de la propia Organización, que no ha llegado a implementarse de manera plena. Nunca se conformaron unas fuerzas militares permanentes y autónomas bajo el mando de la ONU, y el Comité de Estado Mayor previsto para asesorar al Consejo de Seguridad en el empleo de esas fuerzas, si bien fue creado en 1946, cuenta en la actualidad con funciones de naturaleza meramente consultiva<sup>1</sup>.

En el contexto de la guerra fría el Consejo quedó paralizado en la adopción de cualquier tipo de medidas coercitivas ante situaciones que ponían en riesgo la paz y la seguridad

internacionales por el veto de sus miembros permanentes, con la única excepción del caso de la guerra de Corea en 1950. Fue recién después de superada la escisión Este-Oeste cuando este órgano se vio desbloqueado y pudo comenzar a adoptar resoluciones en el marco del Capítulo VII, las primeras de las cuales fueron las sanciones impuestas a Irak por la invasión a Kuwait en agosto de 1990.

No obstante, durante ese período de guerra fría, la realidad internacional imponía la adopción de algún tipo de medida, incluso por fuera de lo previsto expresamente en la Carta. Así surgen las denominadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) que el Secretario General Dag Hammarskjöld encuadró en un inexistente “Capítulo VI y medio” de la Carta.

La Secretaría General de la ONU recurrió a los Estados Miembros para que proporcionaran contingentes para ejecutar los mandatos del Consejo, y así se conformaron las dos primeras misiones: el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (ONUVT) en 1948, y el Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP) en 1949. Posteriormente, debido a la paralización del Consejo por el veto de Francia y el Reino Unido durante la crisis de Suez, y en aplicación de la Resolución 377 “Unidos para la Paz”<sup>2</sup>, fue la Asamblea General el órgano que decidió en 1956 la creación de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I). La iniciativa volvió al Consejo en 1960, cuando creó la Misión de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), la primera misión en gran escala.

Las OMP han sido tradicionalmente caracterizadas, siguiendo al Secretario General Dag Hammarskjöld, como “medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en

1. Por el artículo 47, Comité de Estado Mayor está integrado por representantes militares de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de los Estados que eventualmente pudieran ser invitados a participar cuando resultare conveniente para un accionar eficiente del Comité.

2. La Resolución 377 denominada “Unidos para la paz” o “Unión pro paz” fue adoptada el 3 de noviembre de 1950 ante un Consejo de Seguridad que, debido al veto soviético durante la guerra de Corea no podía lograr la unanimidad entre sus miembros permanentes para cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. En la misma, la Asamblea resuelve que ante una tensión internacional de grado peligroso, paralizado el Consejo, examinará inmediatamente el asunto con miras a dirigir a los miembros recomendaciones para la adopción de medidas colectivas que podían incluir el uso de fuerzas armadas. Disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/377\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/377(V)). Consulta: 12 de agosto de 2018. En aplicación de esta resolución, la Asamblea General decidió la creación de la FENU I por Resolución 1000 (ES-1) del 5 de noviembre de 1956. Cabe aclarar que, por el artículo 18 de la Carta de Naciones Unidas, las decisiones de la Asamblea General en “cuestiones importantes” (entre ellas las relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales), se adoptan por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Este requerimiento, relativamente poco exigente, facilita el funcionamiento, aunque no necesariamente la efectividad, del órgano.



el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial es, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico, los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias” (Remiro Brotons, 2007:1095).

Tres principios básicos han orientado tradicionalmente el accionar de las OMP: consentimiento de las partes, imparcialidad y abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa. No obstante, el nuevo entorno político resultante de la terminación de la guerra fría entrañó y entraña todavía nuevos desafíos ante la necesidad, por ejemplo, de realizar labores de protección humanitaria sin contar tal vez con el consentimiento del Estado, o bien recurriendo al uso de la fuerza (Boutros Ghali, 1995:16-17). Esta dinámica ha llevado a la diversificación en sus mandatos y composición, y con ello al surgimiento de distintas “generaciones” de OMP y, a su vez, a un constante planteo desde la Organización de la necesidad de revisarlas, evaluarlas y reformarlas a fin de potenciar su accionar para el logro cabal de sus objetivos.

En este punto, y en cuanto está estrechamente relacionado con el objetivo de este trabajo, nos interesa mencionar a la Policía de las Naciones Unidas<sup>3</sup>. La misma depende de la “Oficina de Fomento del Estado de Derecho y de las Instituciones de Seguridad” del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP), bajo la órbita del Secretario General, y su misión consiste, por un lado, en ayudar en las OMP en la protección de la población civil local, y por otro, en orientar y reforzar la capacitación de las fuerzas policiales nacionales. En este marco de la Policía de Naciones Unidas se encuadra la participación de nuestras Fuerzas de Seguridad.

## 2. La participación argentina: las contribuciones de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval

Desde 1958, cuando nuestro país envió cuatro Observadores Militares al Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (UNOGIL), la participación argentina fue en algún sentido esporádica hasta que, en el contexto de la política exterior argentina inaugurada en 1989 por el entonces Presidente de la Nación Carlos Menem, y como una cuestión derivada del involucramiento argentino en la Guerra del Golfo, se comienza a otorgar una creciente importancia y un nuevo rol a la participación de las Fuerzas Armadas en las OMP (Busso, 1994:87).

Ahora bien, Argentina envía al exterior no sólo personal perteneciente a las tres Fuerzas Armadas (Marina, Ejército y Aeronáutica), sino también a Gendarmería Nacional, Prefectura Naval y Policía Federal, aunque en este último caso sólo dos efectivos, razón por la cual no va a ser incluida en este trabajo<sup>4</sup>.

Según datos de Naciones Unidas, al 31 de octubre de 2018, nuestro país está contribuyendo al mantenimiento de la paz de Naciones Unidas con un total de 292 personas, de los cuales 30 se desempeñan como Policías, 16 Expertos Militares, 232 Soldados y 14 civiles (*Staff Officers*)<sup>5</sup>.

3. En 1948 el Secretario General Trygve Lie sugirió el establecimiento de un servicio de policía de las Naciones Unidas. No obstante, el primer despliegue se realizó en el Congo en el año 1960. Por su parte, el Informe Brahimi del año 2000 recomendó un cambio en la doctrina del uso de la policía civil y los aspectos conexos del imperio de la ley en las operaciones de paz y el respeto de los derechos humanos, entre otras cuestiones. Hasta el año 2005 su denominación fue Policía Civil de las Naciones Unidas (UNCIVPOL), cuando cambió a Policía de las Naciones Unidas. Información disponible en: <http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/index.shtml>. Consulta: 28 de agosto de 2018

4. Policía Federal Argentina envió únicamente dos Suboficiales a las Misiones establecidas en la ex Yugoslavia. Uno de ellos se desempeña en la actualidad como integrante del Equipo de Examinación de la División Policial del Departamento de Operaciones de Paz (DOMP) de las Naciones Unidas (Rivero, Díaz y Canosa, 2015).

5. Contributors to UN Peacekeeping, by Country and Post. Police, UN Military Experts on Mission, Staff Officers and Troop 31/10/2018. Disponible en: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/msr\\_31\\_october\\_2018.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/msr_31_october_2018.pdf). Consulta: 12 de noviembre de 2018



## Gendarmería Nacional Argentina

La actividad de **Gendarmería** en las OMP data del año 1991, habiendo participado, según datos de febrero de 2018, con más de 3.200 Cascos Azules<sup>6</sup>.

Actualmente se encuentra participando en misiones en distintos continentes<sup>7</sup>:

- Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS);
- Misión de las Naciones Unidas de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH)<sup>8</sup>;
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC);
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

Cabe aclarar que no todas son OMP en sentido estricto. Sólo las dos primeras dependen del DOMP: UNMISS y MINUJUSTH. La actual presencia en Colombia da continuidad a la Misión que había sido establecida en 2016 para participar en el proceso de aplicación del acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las FARC-EP y, al igual que la anterior, es una misión política del Departamento de Asuntos Políticos, dependiente de la Secretaría General. Por su parte, la CICIG en algún sentido es continuadora de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA, que efectivamente era una OMP), pero es un órgano independiente creado por acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala firmado el 12 de diciembre de 2006, y que depende del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En estos dos últimos casos podemos pensar en que una de

las funciones del DOMP es ofrecer orientación y apoyo a misiones políticas y de consolidación de la paz en cuestiones militares, de policía, actividades relativas a minas, entre otros asuntos.

En cuanto al origen de la participación de Gendarmería, Naciones Unidas realizó, en 1991, el pedido de envío de una fuerza de características policiales, con capacidad operativa para desempeñarse en un ambiente semidesértico para integrar dos misiones específicas: Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II (UNAVEN II), con nueve Suboficiales y un Oficial Jefe; y Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO), que nunca llegó a concretarse. Esta elección recayó en la Gendarmería Nacional Argentina<sup>9</sup>.

La Fuerza comienza así a tener presencia en distintas misiones de paz alrededor del mundo, como la UNPROFOR en la ex Yugoslavia (con efectivos desplegados en Kosovo, Macedonia, Bosnia Herzegovina, entre otras locaciones), Haití, Guatemala, Congo, Costa de Marfil, Sudán, Colombia y Sudán del Sur, Liberia y otras.

Como consecuencia de este incremento de actividad externa de Gendarmería, se puede observar una progresiva institucionalización de esta participación en las OMP y la creación de un centro especializado para la formación de los efectivos.

En cuanto al primer punto, desde el Gabinete del Director Nacional y de la Subdirección de Relaciones Institucionales de la Fuerza se impulsó la gestión y se designó un Oficial de Enlace ante la Cancillería argentina, y además, se impulsó la seguridad de las Delegaciones Diplomáticas en aquellos países con altos niveles de conflictos, y la creación de Agregadurías militares<sup>10</sup>.

6. Gendarmería Nacional Argentina en las Misiones de Paz de la ONU: un origen épico. Disponible en: <http://informedepatrulla.com/gendarmeria-nacional-argentina-en-las-misiones-de-paz-de-la-onu-un-origen-epico/>. Consulta: 13 de agosto de 2018

7. Misiones de paz: Renovamos el compromiso con el mundo. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/misiones-de-paz-renovamos-el-compromiso-con-el-mundo>. Consulta: 13 de agosto de 2018

8. La MINUJUSTH viene a dar continuidad a la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití (MINUSTAH), finalizada en octubre de 2017, y es llevada adelante específicamente por la Policía de Naciones Unidas.

9. Dado que hasta ese momento sólo participaban en las OMP miembros de las Fuerzas Armadas, el pedido inicial recayó en el Ministerio de Defensa, que a su vez lo remitió a Gendarmería Nacional.

10. Gendarmería Nacional Argentina en las Misiones de Paz de la ONU..., op. cit.



En cuanto a la creación de un centro especializado para la formación de los efectivos, el actual **Centro de Capacitación para Operaciones Policiales de Paz** (CENCAPOPAZ), puede considerarse fruto de la experiencia adquirida en las sucesivas misiones, fundamentalmente la necesidad de que el personal comisionado fuera capacitado en tres ejes básicos: idioma inglés, mínimos programas de informática, y conducción de vehículos todo terreno. Estas tres necesidades fueron el origen del Centro de Capacitación del Personal para Misiones al Exterior (CENPEREX), creado el 26 de mayo de 1992<sup>11</sup>.

En este primer centro las capacitaciones estaban orientadas a los contingentes convocados para relevar a quienes estaban desplegados en las misiones. Pero en marzo del año 1994 se comienza con el dictado del Curso Regular de **Observador Policial de las Naciones Unidas**, con el fin de contar con un banco de personal ya capacitado para las futuras misiones. La aprobación de este curso pasó a ser requisito indispensable para participar de una Misión de Paz.

El CENPEREX fue a su vez reemplazado en 1995 por el Centro de Capacitación para Misiones en el Exterior (CENCAMEX), con sede en Mercedes (Buenos Aires), que pasó, a partir de mayo de 2013, a denominarse **Centro de Capacitación para Operaciones Policiales de Paz** (CENCAPOPAZ), dependiente del Instituto de Capacitación Especializada “Cabo Juan Adolfo Romero” (INSCAES).

El 14 de abril de 2014, el ahora denominado **Curso de Formación de Policías para Operaciones de Mantenimiento de la Paz** dictado por el CENCAPOPAZ fue certificado por las Naciones Unidas a través del “*United Nations Certificate of Training Recognition* – Certificado de Reconocimiento de Entrenamiento de las Naciones Unidas”, extendido por el entonces Secretario General Adjun-

to para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Embajador Hervé Ladsous<sup>12</sup>.

Este Centro forma tanto a personal de la propia Gendarmería Nacional como de Prefectura Naval, Policía Federal Argentina y Policía de Seguridad Aeroportuaria. Por otra parte, el Centro coopera en la formación de policías de países como Perú<sup>13</sup> y Chile<sup>14</sup>, entre otros.

## Prefectura Naval Argentina

La participación de **Prefectura** en misiones de la ONU, por su parte, se inició en el año 2002 y, en relación a la de Gendarmería Nacional, es comparativamente mucho menor en cantidad de efectivos y, a la vez, más acotada en el tiempo.

La primera intervención fue en la Misión de Naciones Unidas en la República de Timor Oriental (UNMISET) en la que se desempeñó un solo funcionario. Posteriormente, en el período 2004-2005, un oficial se incorporó a la MINUSTAH, con funciones en la entonces UNCIVPOL. Y durante el mismo período 2004-2005, se desplegaron dos Prefectos en la Misión de Naciones Unidas en la República de Liberia (UNMIL), de carácter no operativo, con destino en la ciudad de Monrovia. En esta última misión Argentina fue proveyendo relevos hasta noviembre de 2010, con el repliegue del último efectivo allí enviado (Rivero, Díaz y Canosa, 2015).

Insistimos en que si bien las responsabilidades que nuestras fuerzas están capacitadas para cubrir son diversas, especialmente en el caso de Prefectura los efectivos se han desempeñado como policías de las OMP, en funciones específicas a su incumbencia: inspecciones de puertos; monitoreo y asesoramiento a las autoridades portuarias

11. Ibidem

12. Argentina recibe el reconocimiento del curso “UNPOC” del Centro de Capacitación para Operaciones Policiales de Paz, 19 de mayo de 2014. Disponible en: <http://enaun.mrecic.gov.ar/en/node/15330>. Consulta: 13 de agosto de 2018

13. Policías peruanos se capacitarán para prestar servicios en operaciones de mantenimiento de la paz, 13 de febrero de 2018. Disponible en: <https://www.mininter.gob.pe/content/polic%C3%ADas-peruanos-se-capacitar%C3%A1n-para-prestar-servicios-en-operaciones-de-mantenimiento-de>. Consulta: 10 de agosto de 2018

14. V Reunión Binacional de Ministros de Argentina y Chile, Santiago, Chile, 23 de agosto de 2013. En el apartado “Cooperación en materia de seguridad” se acordó la formación de policías provinciales argentinos en el Programa de Cooperación Internacional para Policías Uniformadas (CECIPU) de Chile, y el ofrecimiento de cuatro vacantes para Carabineros para realizar el Curso del CENCAPOPAZ, durante 2014. Disponible en: [https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion\\_ministros\\_.pdf](https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_ministros_.pdf). Consulta: 8 de agosto de 2018



locales en seguridad y protección de instalaciones y operaciones portuarias, y en el manejo de Aduanas y Servicios de Guardacostas; recopilación de información suministrada por las agencias de seguridad locales con tarea de responsabilidad en la zona portuaria; la instrucción de manera exclusiva de la denominada Policía Portuaria de Liberia en materia de jurisdicción portuaria; capacitación de la policía local, entre otras<sup>15</sup>.

La participación de todo el personal de las Fuerzas de Seguridad en las OMPes voluntaria, y es requisito indispensable aprobar el Curso dictado por el CENCAPOPAZ, finalizado el cual, el personal es evaluado por una Comisión Evaluadora enviada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (*United Nations Selection Assistance and Assessment Team - SAAT*) (Rivero, Díaz y Canosa, 2015).

bajo nos centramos en distinguir y describir los aportes de Gendarmería Nacional y Prefectura Naval. El número de efectivos es relativamente bajo en la actualidad: 30 policías, sobre un total de 292 argentinos destacados en OMP y, además muy lejos de los principales contribuyentes (Etiopía, India, Nepal). No obstante, podemos considerarla como una experiencia de cooperación exitosa. Además de la cooperación que se concreta en la región en el campo de la formación del personal en el Curso implementado por el CAECO-PAZ, el envío de personal al exterior en sí mismo permite al país realizar un aporte calificado a las actividades de la ONU y además, a los efectivos, enriquecerse en el intercambio de experiencias y la adquisición de conocimientos y destrezas que podrán ser volcadas a sus respectivas fuerzas de regreso al país.

## Conclusiones

Si bien las OMP han sido, muchas veces de manera absolutamente justificada, blanco de críticas por sus fracasos operacionales y de acusaciones por violaciones de derechos humanos de las poblaciones que debían ser protegidas, en la mayoría de los casos no debemos subestimar los resultados de su accionar en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Constituyen una instancia institucionalizada que ha ido evolucionando y ampliando sus funciones en la práctica, demostrando capacidad para prevenir situaciones que puedan poner en peligro la paz y la seguridad, impedir el agravamiento de tensiones y conflictos, orientar y apoyar el fortalecimiento de las instituciones locales y acompañar a las poblaciones hacia esperables situaciones de normalidad. En todo caso, el deber de la comunidad internacional radica en profundizar el compromiso en el proceso de una reforma integral que garantice un accionar efectivo, legal y ético.

Entendemos que, en general, al referirnos a la participación argentina en las OMP se hace hincapié en la intervención de las Fuerzas Armadas. En la intención de avanzar en el estudio detallado de la contribución de nuestro país, en este tra-



## Bibliografía

- BOUTROS-GHALI, B. (1995). *Un programa de paz*, Naciones Unidas, Nueva York
- BUSSO, A. (1994). Menem y Estados Unidos: un nuevo rumbo en la política exterior argentina, en VARIOS AUTORES, *La política exterior de gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Ediciones CERIR, Rosario
- REMIRO BROTONS, A. (2007). *Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia (España)
- RIVERO, M.N., DÍAZ, H.F., CANOSA, R. (2015), *Información sobre la participación del personal de la Prefectura Naval Argentina en Misiones de Paz ONU - Tareas desarrolladas y expectativas*, Minuta, Prefectura Naval Argentina

## Páginas web

Argentina.gob.ar: <https://www.argentina.gob.ar>

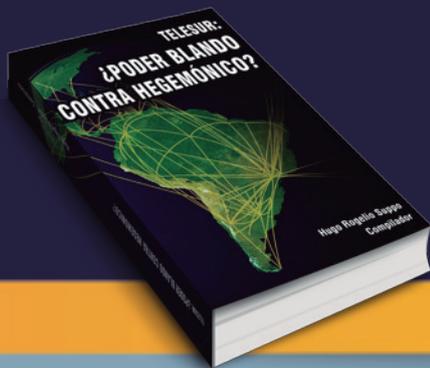
Informe de Patrulla. Portal informativo para las fuerzas de seguridad y público relacionado: <http://informedepatrulla.com>

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República Argentina: <https://www.cancilleria.gob.ar>; <http://enaun.mrecic.gov.ar>;

Naciones Unidas: [www.un.org](http://www.un.org); <https://peacekeeping.un.org/es>

Perú, Ministerio del Interior: <https://www.mininter.gob.pe/>

Recibido 30/10/2018 – Aceptado 15/11/18



## Reseña

### TeleSUR: ¿poder blando contra hegemónico?

SUPPO, Hugo Rogelio (compilador), Secretaría de Integración y Desarrollo Socio-Comunitario UNR y Núcleo de Estudios Internacionales Brasil Argentina – UERJ, 2017.

Reseña Marina Zalazar\*

El libro “*TeleSUR: ¿poder blando contra hegemónico?*”, compilado por Hugo Rogelio Suppo, forma parte del Proyecto “Democratización de la comunicación audiovisual en el proceso de integración de Unasur: el caso TeleSUR”. Es resultado de una iniciativa conjunta entre la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ).

En su introducción y los seis capítulos que siguen, algunos escritos en portugués y otros en español, se analiza al canal de televisión venezolano desde la perspectiva de la integración latinoamericana, teniendo en cuenta no sólo su trayectoria histórica, sino también el rol del canal en la identidad latinoamericana, los objetivos perseguidos por el gobierno chavista con la propuesta, el papel de TeleSUR en las políticas audiovisuales regionales y la no participación de Brasil, uno de los principales países de la región.

El Prefacio está escrito por Carolina Matos, socióloga de la Universidad de Londres, que realiza una descripción del estado de los estudios académicos sobre los medios de comunicación, subrayando el camino por recorrer en lo que se refiere a medios públicos. En este sentido, se afirma que el presente libro es una contribución positiva para transitar ese camino.

La Introducción fue escrita por el compilador, Hugo Rogelio Suppo, investigador y profesor de Relaciones Internacionales en la UERJ y Doctor en Historia de las Relaciones Internacionales de la Universidad de París III. Suppo realiza un recorrido por el contexto de surgimiento de TeleSUR en el año 2005 y puntualiza algunas críticas y posiciones positivas de sus defensores.

El capítulo primero, titulado “*10 años de TeleSUR: características y trayectoria*”, pretende ser el punto de partida en el análisis de este medio, al recorrer la trayectoria del canal, el contenido de su programación, las características audiovisuales relacionadas con el logo, los estudios, las herramientas

que utiliza, la incorporación de páginas web. El capítulo fue escrito por Daniele Martins Monge, Licenciada en Producción Cultural por la Universidad Federal Fluminense y Magíster en Integración y Cooperación Internacional de la UNR; Careli Vivas, Licenciada en Comunicación Social y Especialista en Comunicación Ambiental de la UNR; y Laura Brizuela, Licenciada en Periodismo de la Universidad de Palermo, Magíster en Relaciones Internacionales por la UERJ y doctoranda en Economía Política Internacional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

El capítulo segundo fue escrito por Pablo Fontes, Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Rio de Janeiro (PUC-RIO) y Licenciado en Comunicación Social – Audiovisual de la UFRJ y en Periodismo de la Universidad Federal de Sergipe; y por Thauan Santos, profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la PUC-RIO e investigador del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Se titula “*Integración Regional, Constructivismo e Identidad: el caso de TeleSUR*” y analiza el rol del canal en la formación de una identidad latinoamericana a partir de la teoría constructivista de las Relaciones Internacionales. Los autores hacen hincapié en el doble objetivo que persiguió la iniciativa de TeleSUR en sus inicios. Por un lado, buscaba servir de vehículo de soft power de la diplomacia de Chávez, y por el otro, ser un proceso de integración regional latinoamericano en el ámbito de la cultura. Es en pos del segundo objetivo que se resaltaron las ideas bolivarianas y se apeló a la pluralidad de voces presentes en América Latina como formas de incentivar la construcción de una identidad latinoamericana.



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Maestranda en Integración y Cooperación Internacional en el Centro de Estudios Interdisciplinarios (UNR) y Profesora Adscripta en las cátedras de Política Internacional y Geografía de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR)



El tercer apartado, titulado “*Las políticas regionales del audiovisual como parte de las estrategias de integración política suramericana: la experiencia de TeleSUR*”, fue escrito por Daniela Monje, Doctora en Comunicación por la Universidad Nacional de La Plata. Monje analiza cómo las políticas de comunicación y, en particular, la política del audiovisual, fueron tratadas por los diversos procesos de integración latinoamericanos para concluir que las mismas no forman parte de los núcleos estratégicos de acción. En particular, analiza cómo el Mercosur ha tratado esta temática y cómo TeleSUR entendió que la política audiovisual podía ser un espacio clave de la integración latinoamericana, concluyendo con la existencia de un contraste entre el ideario latinoamericano que proclama TeleSUR y la conducción de la entidad que no buscó trascender la impronta chavista que le diera origen.

El cuarto capítulo observa cómo TeleSUR trata la temática de la integración regional durante el gobierno de Maduro, particularmente en los años 2014 y 2015. Está titulado “*Entre símbolos y noticias: la construcción de la integración regional por el portal TeleSUR*” y fue escrito por Alana Maria Ribeiro, Magíster en Relaciones Internacionales de la Universidad Estatal de Paraíba y Silvia García Nogueira, Doctora y Magister en Antropología Social de la UFRJ y Licenciada en Comunicación Social de PUC-RIO. Las autoras realizaron un rastreo de cómo la integración regional fue tratada en las noticias del portal en los años 2014 y 2015, observando los temas de las noticias, los países que más aparecen y las palabras más utilizadas. A partir de esta observación, pueden concluir que los contenidos del portal están atravesados por una cosmovisión sobre la región que tenía Chávez y tiene Maduro y que, a pesar de esto, dichos contenidos muestran un compromiso no sólo con la defensa de los intereses del gobierno venezolano sino también con la construcción de un imaginario colectivo sobre la integración regional.

El penúltimo apartado fue escrito por Jairo Lugo-Ocando, profesor de la Universidad de Leeds en el Reino Unido y licenciado en Comunicación Social de la Universidad de Zulia, Venezuela. Se titula “*TeleSUR en el contexto mundial de las cadenas televisivas internacionales: las lecciones que nunca se aprendieron*” y analiza al portal fuera del contexto latinoamericano, comparándolo con otros que persiguen objetivos semejantes como Al-Jazeera y Russia Today. Este análisis lleva a Lugo-Ocando a sostener que el canal, para posicionarse en el contexto mundial, sostuvo una agenda que confrontaba con las posiciones políticas tradicionales lo que no permitía generar el consenso político necesario para garantizar la viabilidad a largo plazo del proyecto. Te-

leSUR se convirtió en un canal para una pequeña elite de izquierda, confinándose a un nicho cada vez más pequeño y no pudiendo identificarse con su audiencia real y plantear una plataforma en términos estratégicos.

El último capítulo se sale de la lógica de los anteriores, al estar escrito por el periodista Trajano de Moraes especialista en Relaciones Internacionales, que trabajó para los diarios Jornal do Brasil y Globo. El capítulo se titula “*Brasil, el gigante indeciso*” y analiza la no participación de Brasil en la iniciativa de TeleSUR, teniendo en cuenta las diferencias entre las visiones de la Venezuela de Chávez y la de los gobiernos de Lula y Dilma en Brasil, particularmente en relación al papel de los medios. Moraes sostiene que TeleSUR falló en su objetivo de integración regional dado que no logró que Brasil participase, mientras que el Brasil de Lula no estuvo interesado, por su parte, en participar de la iniciativa que confrontaba con uno de sus más importantes socios comerciales, Estados Unidos.

“*TeleSUR: ¿Poder blando contra hegemónico?*” es una interesante forma de introducirse no sólo a la primera experiencia latinoamericana de integración cultural en el campo audiovisual y a sus contradicciones, contribuciones y desafíos a futuro, sino también en algunos de los debates vigentes en la región sobre el rol de los medios de comunicación en las sociedades, sobre las políticas públicas de comunicación de la región y su relación con la libertad de expresión.

Por **Marina Zalazar**, Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario, Maestranda en Integración y Cooperación Internacional en el Centro de Estudios Interdisciplinarios (UNR) y Profesora Adscripta en las cátedras de Política Internacional y Geografía de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).



## Reseña

### “Entre lo global y lo regional. Balance y características de la gestión internacional de la provincia de Misiones 1992-2015”

Fernando Santacruz, Posadas, Ediciones Montoya, 2016.

Reseña Carolina Pesuto \*

*Un recorrido por la gestión internacional de Misiones. Particularismos que la definen y caracterizan.*

En “Entre lo global y lo regional. Balance y características de la gestión internacional de la provincia de Misiones 1992-2015”, Fernando Santacruz aborda en profundidad el desempeño internacional de la provincia de Misiones mediante un recorte temporal amplio casi veinticinco años y por medio de una sistemática descripción de sus acciones externas. El estudio incluye desde un relevamiento de los acuerdos internacionales firmados con contrapartes estatales hasta instancias de cooperación gubernamental en ámbitos económico-comerciales, turísticos y de relaciones bilaterales, por mencionar sólo algunos. Todo lo anterior se completa con un seguimiento de la estructura institucional que sostuvo dicho accionar provincial y la articulación con el Estado nacional.

Santacruz describe y analiza el accionar internacional llevado adelante por Misiones sin eludir la complejidad que esta temática reviste. Releva tanto las contrapartes de la región latinoamericana como las globales, así como las diversas agendas temáticas desplegadas.

La obra puede ser considerada como un aporte original y específico a la disciplina, ya que toma como caso de estudio la gestión internacional misionera, lo que implica un abordaje en particularidad y profundidad. La investigación se enmarca en el área temática de internacionalización de unidades subnacionales.

Vale la pena recordar que el accionar internacional de los actores gubernamentales subnacionales, tales como provincias, regiones o municipios, no es un fenómeno nuevo a nivel internacional. Este hecho ha tenido un creciente inte-

rés desde los años ochenta del siglo pasado en Argentina y Latinoamérica, lo que ha generado un interesante número y diversidad de estudios disciplinares en relaciones internacionales, así como en la ciencia política y en estudios sobre desarrollo territorial y estratégico.

A pesar de lo anteriormente mencionado, consideramos que todavía siguen siendo escasos los estudios en profundidad realizados sobre casos provinciales de nuestro país. A partir de allí identificamos el valioso aporte que realiza este libro.

La investigación científica y la observación focalizadas en el accionar externo misionero resultan atractivas principalmente por tratarse de un territorio extremo y fronterizo en la geografía argentina. La particularidad de ser un territorio que limita con dos naciones, Brasil y Paraguay, ha potenciado históricamente su vinculación internacional.

A la vez, el perfil socioeconómico de Misiones con sus enormes riquezas naturales, y la voluptuosidad de su territorio y espejos de agua ha hecho de ella un actor geopolítico atractivo. Estas características distintivas son abordadas en esta obra desde una mirada disciplinar de las relaciones internacionales, con andamiajes conceptuales y diseño metodológico acertados.

A través del tiempo, la provincia bajo estudio ha sabido desarrollar una estructura institucional en su organigrama burocrático que le permitió llevar adelante diversos tipos de acciones externas. Sumado a lo anterior, ha mantenido



Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

\* Licenciada en Relaciones Internacionales. Docente del Seminario de Prácticas Preprofesionales en RRII y de Elementos Generales de Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales - Facultad Ciencia Política y RRII - UNR.



la voluntad de gestionar internacionalmente sus intereses a lo largo de más de dos décadas, atravesando gobiernos de diverso signo partidario. Al respecto, ha suscripto acuerdos en variados temas con sus vecinos brasileños y paraguayos, tanto con ciudades, como provincias o Estados, lo cual ha generado relaciones interesantes y diversas. Como actor Subnacional, la provincia ha firmado y ejecutado convenios de cooperación internacional que incluyen una agenda rica y variada. Aquí se destacan la recepción de delegaciones extranjeras y la realización de viajes internacionales para la promoción productiva, de inversiones y de turismo, así como la construcción y la gestión de infraestructura.

Los interrogantes que problematizan el tema y orientan los objetivos de investigación proponen analizar la gestión internacional de la provincia con los particularismos que la definen y caracterizan. En el recorrido de la obra, el lector encontrará descripciones y análisis específicos en torno a los tipos de acciones internacionales, la sustancia o contenidos abordados, los actores globales y regiones contactados desde la gestión internacional misionera, incluyendo la relevancia del Estado nacional.

La hipótesis del libro sostiene que la particularidad de la gestión internacional de esta provincia ha sido un accionar de carácter mixto en términos geográficos, y uno diversificado en cuanto a las áreas temáticas. La caracterización de accionar mixto está dada por el desarrollo de vínculos externos con actores estatales, tanto de la región latinoamericana como globales. El accionar diversificado refiere al amplio espectro de temas incluidos en las acciones, que desbordaron ampliamente el objetivo de promoción económico-comercial y la búsqueda de nuevos mercados.

El recorte temporal utilizado resulta pertinente y reviste un doble interés. Por un lado, el comienzo de la administración de Ramón Puerta como gobernador y la habilitación de competencias para el accionar internacional provincial vía la reforma constitucional nacional de 1994. Por otro lado, el estudio llega hasta 2015, por lo cual comprende diversas gestiones, aborda diferentes visiones de distintos gobernadores y favorece una mirada en perspectiva.

El diseño metodológico responde ajustadamente a un trabajo de características histórico-descriptivas, con un abordaje longitudinal que da cuenta del desarrollo del fenómeno a través del tiempo.

La investigación se nutre de diversas fuentes de información a fin de lograr descripciones y análisis rigurosos. Entre las fuentes secundarias se destacan, documentos oficiales escritos y en diversos soportes, así como medios periodísticos. En cuanto a las fuentes primarias, la realización de en-

trevistas a actores relevantes de la gestión internacional misionera ha dado basamento al trabajo de campo y ha sido un sostén empírico crucial para la obra, fundamentalmente en la construcción de información cualitativa.

El libro está organizado en cuatro capítulos, una introducción, sus conclusiones y anexos. El primer capítulo despliega la perspectiva teórica adoptada por el autor, que está centrada en el concepto de gestión internacional como una actividad externa realizada directamente por actores subnacionales que apoyan, complementan, corrigen o desafían la diplomacia del Estado Nación, y pueden comprender acciones regionales o globales, dependiendo de las contrapartes. Lo anterior se podría asimilar a la noción de paradiplomacia, muy utilizada también, aunque sin aplicar el término propiamente dicho.

Dentro del mismo apartado se detalla una tipología de acciones internacionales provinciales que abarca acciones propias, coordinadas, de tipo lobby y concertadas, que fueron llevadas adelante por la provincia bajo estudio. Estas categorías serán retomadas y aplicadas a lo largo del trabajo y son una pieza fundamental del análisis.

El segundo capítulo aborda la gestión externa de Misiones en el ámbito latinoamericano o regional. El autor realiza un repaso detallado tanto por la agenda temática, como por las contrapartes que nutrieron estas relaciones. La particularidad que se identifica en la gestión internacional regional es su activismo e iniciativa en relación con los Estados vecinos fronterizos, particularmente con los actores subnacionales del Brasil y de Paraguay. De esta manera, fueron observadas y reseñadas múltiples propuestas de misiones comerciales y de promoción turística, así como acuerdos en temas de salud, seguridad y educación. También se firmaron convenios de cooperación en diferentes áreas, como transferencia de tecnología, infraestructura y mejora de conectividad transfronteriza.

El argumento central del tercer capítulo describe cómo fueron y qué características tuvieron las relaciones internacionales misioneras con las contrapartes estatales del ámbito global y cuáles fueron los temas abordados. El autor identifica claramente un eje central en el accionar externo provincial global centrado en la promoción económica y comercial, así como en la captación de inversiones externas. Esto se corresponde con una dinámica de acompañamiento del gobierno provincial al tradicional sector privado exportador. Se destacan en este último las empresas que conforman los complejos industriales forestales, yerbatero y tabaquero. Entre las modalidades de convenios logrados a nivel



global se destacan los acuerdos de intercambios compensados con China, Ucrania, Cuba y Rusia.

Santacruz también realiza un pormenorizado abordaje del accionar externo provincial global que incorpora un interesante número de acciones de cooperación descentralizada en áreas temáticas menos tradicionales como ecología, turismo y salud, así como transferencia de ciencia, tecnología y técnicas de producción.

El cuarto y último capítulo se focaliza en la gestión internacional misionera, teniendo en cuenta el diseño institucional o burocrático generado a tal fin. A lo anterior, se suma una mirada sobre el rol del Estado nacional argentino en tanto vehiculizador o no de las acciones tanto regionales como globales.

El trabajo cuenta con una conclusión que incluye reflexiones sobre los tipos y modalidades de acción internacional que la provincia bajo estudio ha llevado adelante a fin de vincularse internacionalmente. Articula los argumentos centrales con consideraciones sobre la participación de las provincias argentinas y de Misiones en particular en el escenario internacional, y vuelve a retomar conceptos, objetivos y la hipótesis central del libro.

Santacruz llega a conclusiones interesantes, sobre todo aquellas referidas a los tipos de acciones que realizan mayoritariamente las provincias. Reconoce que, según los estudios relevados, concretan acciones propias, coordinadas, de concertación y de lobby de modo simultáneo, o en combinación de ellas, a fin de asegurarse el logro de sus objetivos externos. Las acciones de tipo lobby son las que se implementan más frecuentemente; de este modo se ha tratado de influenciar al Estado nacional a fin de que tome alguna medida que aporte o responda al interés subnacional esgrimido, ya sean cuestiones fronterizas, impositivas, económicas o de seguridad.

Aunque reconocemos que en la actualidad existe un nuevo protagonismo de las provincias argentinas que nutren de acciones propias y coordinadas a su vinculación internacional, no podemos dejar de mencionar que es el Estado nacional argentino quien sigue detentando las principales herramientas para decidir “el qué y el cómo” de la política exterior. Lo anterior es abordado por el autor proponiendo algunos interrogantes. Por ejemplo, en qué grado sería posible el logro de resultados en gestiones internacionales provinciales sin desplegar acciones de lobby con el Estado nacional, sobre todo teniendo en cuenta la centralización

decisional y de recursos en la organización institucional de nuestros países.

Lo que nos deja el recorrido de la gestión externa misionera al que nos invita el autor, es la presencia de dos particularidades bien definidas: una amplitud respecto a los límites de la agenda temática de vinculación y el carácter mixto de los actores destinatarios de sus acciones externas.

Queda todo un horizonte abierto por recorrer sobre el rumbo y la estrategia que puede adoptar una provincia como Misiones en su gestión internacional.

Seguramente en posteriores investigaciones seguiremos de cerca a este territorio provincial que ha sabido forjarse un lugar destacado en el ámbito del accionar externo de los actores subnacionales de nuestro país. Qué contenido y estrategias guiarán sus vinculaciones futuras en contextos regionales y globales de vertiginosos cambios políticos y económicos serán los desafíos que nutrirán los interrogantes. Sabemos que hasta hoy los vínculos regionales procuraron profundizar los procesos de integración iniciados a partir del Mercosur enfocados en el relacionamiento con sus vecinos y a la vez con actores globales. A partir de este valioso aporte, consideramos que todavía queda un horizonte que nos invita a continuar desglosando líneas de análisis y creando categorías que den cuenta del fenómeno en ascenso que supone la gestión internacional de las provincias argentinas.

# NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

## RED DE GRADUADOS

### MAESTRÍA EN COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN INTERNACIONAL

Los trabajos con pedido de publicación deben ser enviados al mail [mici@unr.edu.ar](mailto:mici@unr.edu.ar)

La Revista tiene dos Secciones: **Comentarios y Artículos** (además de las Reseñas, mencionadas más abajo).

Se publicarán en la **Sección Comentarios** trabajos tipo ensayo, que expresen la opinión del autor relativa a una temática de interés para nuestra publicación, no sustentados necesariamente en una base documental. La extensión máxima aconsejada es de 2.700 palabras.

Se publicarán en la **Sección Artículos** trabajos académicos, con una sólida base documental, de una extensión máxima de 7.000 palabras.

Las **Reseñas** deben referirse a libros publicados durante los últimos dos años, con una extensión máxima aconsejada de 2.000 palabras.

## Normas

1. Las presentaciones serán escritas con una separación de espacio y medio, tipo de letra Arial en Tamaño 10.

2. Los trabajos deberán ser acompañados de un **resumen** del contenido, en español y en inglés, con una extensión máxima de 20 líneas de texto. En los dos idiomas se deben incluir el título y las palabras claves para su registro bibliográfico.

3. Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitiendo al pie de página.

4. En cuanto a los datos del autor, se debe consignar el título académico, la pertenencia institucional y el correo electrónico, en nota al pie de página mediante doble asterisco.

5. Las **negritas** se utilizarán para destacar aquellos conceptos o ideas-fuerza que el autor quiera resaltar y se evitará el uso del subrayado. Las cursivas se aplicarán a todo término en idioma extranjero que el autor utilice en el texto.

6. **Clases de citas:** existen tres clases de citas: a) citas textuales: se colocan comillas al principio y al final del párrafo transcrito, o al principio y al final del pasaje correspondiente a cada punto y aparte.

Siempre que en una cita se omita parte del texto se escribirán tres puntos entre corchetes, de la siguiente manera [...]; del mismo modo, cualquier aclaración que no pertenezca al texto citado se escribirá entre corchetes; b) citas conceptuales: van sin comillas, pues se ha tomado la idea o concepto del autor, expresándolo en los términos de quien escribe; c) citas de citas: consiste en citar lo que cita el autor que se consulta. La cita es, pues, doble.

7. **Técnica de las citas.** Se aceptaran citas a pié de páginas exclusivamente para aclaraciones, ideas complementarias, artículos de diarios y material sin autor. Las otras citas se deben indicar en el texto, al final del párrafo correspondiente, de la siguiente forma: entre paréntesis, el apellido del autor, año de la edición, y página/s citada/s si correspondiera. En el caso de que se cite a más de tres autores, se incluirá el apellido del primero seguido por “et al.” Ejemplo: (GAMBINA et al., 2002:119). La obra citada en el texto de una manera abreviada debe aparecer con los datos bibliográficos completos en la sección final “Bibliografía”. Cuando los autores tienen publicaciones de un mismo año, citadas en el texto, estas se distinguen con las letras a, b, c, etc. en una secuencia cronológica. En el caso de libros, deberá contener los siguientes datos en este orden: a) apellido del autor (en mayúsculas) e iniciales del nombre; b) año de edición, entre paréntesis; c) título de la obra (en cursiva); d) volumen, tomo; e) casa editorial; f) lugar de edición; g) en el caso de capítulos de libros y artículos de revistas, el título del capítulo/artículo en letra normal; y, separado por comas, el título del libro/revista en cursiva. Ejemplos:

- Para libros:

MORGENTHAU, H. (1986), *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, GEL, Buenos Aires

- Para capítulos de libro:

BOLOGNA, A.B. (1994), “*El conflicto de Malvinas en la Política Exterior Argentina*”, en VARIOS AUTORES, *La política exterior del gobierno de Menem. Reflexiones al promediar su mandato*, CERIR, Rosario

- Para artículos de revistas:

GALVÁN, F.G. (2015), “*La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina*”, en *América Latina Hoy*, N° 70, agosto

- Para la Web:



Citar los datos según se trate de un libro, capítulo de libro, artículo de revista, de diario o de periódico; incluir la fecha de publicación electrónica, la dirección electrónica o URL, y la fecha de consulta del sitio Web.

RAMOS, J. A. (1968). *Historia de la Nación Latinoamericana*. Ed. A. Peña Lillo. Disponible en <http://jorgeabelardoramos.com/libros/51/Jorge%20Abelardo%20Ramos%20%20Historia%20de%20la%20Nacion%20Latinoamericana.pdf>. Consulta: 8 de noviembre de 2015.

8. En el caso de siglas, la primera vez que se empleen deberán ir entre paréntesis precedidas por el nombre completo al cual hacen referencia y se escribirán sin puntos.

9. Sólo serán considerados para su publicación trabajos inéditos en idioma español. La traducción de trabajos en otros idiomas, quedarán a cargo del autor.

10. Los trabajos recibidos serán objeto de una evaluación preliminar por parte del Consejo de Redacción quienes determinarán la pertinencia para su publicación. Una vez establecido que el artículo cumple tanto con los requisitos temáticos como los formales, será enviado a dos pares académicos externos, quienes determinarán, de manera anónima, 1) recomendar la publicación como artículo o comunicación sin modificaciones, 2) publicar con sugerencias de reelaboración o 3) no recomendar la publicación. En caso de haber dos evaluaciones con pedido de modificaciones, ambos serán remitidos al autor para poder incorporarlo en el texto. En caso de tener una evaluación positiva y una negativa, la posibilidad de publicación quedará a criterio del Comité de Redacción. Los resultados del proceso de evaluación serán inapelables en todos los casos.

11. Las reseñas no serán sometidas al sistema de referato doble ciego.

12. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, aquélla de la Revista Integración y Cooperación Internacional. El autor libera expresamente de cualquier responsabilidad ulterior a la Revista Integración y Cooperación Internacional por cualquier infracción legal, reglamentaria o contractual que eventualmente cometa o hubiere cometido en relación a la obra, obligándose a repararle todo perjuicio que resultare de la infracción de éstos u otros derechos.



**Revista**  
**Integración y Cooperación**  
**Internacional**