

ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LV

MAYO—AGOSTO 2023

Nº 205

Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la
Universidad de Chile

THE RISK OF MURKY TRADE PROTECTIONISM IN AN
INTERCONNECTED AND UNCERTAIN GLOBAL ECONOMY

AFFECTIVE POLARIZATION, SUPPORT FOR DEMOCRACY, AND THE
MEDIATING ROLE OF THE WINNER-LOSER STATUS. A COMPARATIVE STUDY

UNA PROPUESTA TIPOLÓGICA PARA ENTENDER
LOS GOBIERNOS INTERINOS LATINOAMERICANOS (1980-2022).

ORDINARY CITIZENS AND POLITICAL CRISES:
THE HONG KONG ANTI-EXTRADITION MOVEMENT (2019-2020).

PERCEPCIÓN DE AMENAZAS Y ESTRATEGIAS DE EQUILIBRIO: ARGENTINA Y
LA CARRERA ARMAMENTISTA NAVAL DEL CONO SUR (1906-1914).

LAS PARADOJAS DE LA COOPERACIÓN ANTIDROGAS MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS: EL “ENTENDIMIENTO BICENTENARIO” .

Versión electrónica ISSN 0719-3769



ESTUDIOS INTERNACIONALES

AÑO LV • MAYO-AGOSTO 2023 • N° 205

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

Inscripción N° 48.402 • Todos los derechos reservados.

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

AÑO LV • MAYO-AGOSTO 2023
Nº 205



DIRECTOR UNIDAD EDITORIAL
José Morandé Lavín

EDITOR
Andrés Dockendorff

ASISTENTE EDITORIAL
Marcel Aubry

**DIRECTORA DEL INSTITUTO
DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**
Dorotea López Giral

DIRECCIÓN:
Condell 249, Providencia.
Santiago, Chile.
Teléfono: (56-2) 29772800
Mail: revista.iei@u.uchile.cl

COMITÉ EDITORIAL



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ph.D. Leslie Wehner
University of Bath, Gran Bretaña.

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

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

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

Dra. Miryam Colacrai
Universidad Nacional del Rosario, Argentina.

Dra. Mónica Hirst
Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Dra. Paulina Astroza Suárez
Universidad de Concepción, Chile.

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

Dr. Tom Long
Universidad de Warwick, Reino Unido.

SUMARIO

• ARTÍCULOS •

NICOLÁS ALBERTONI

The Risk of Murky Trade Protectionism in an Interconnected and Uncertain Global Economy

El riesgo del proteccionismo comercial turbio en una economía global interconectada e incierta..... 9

CAROLINA SEGOVIA

Affective polarization, support for democracy, and the mediating role of the winner-loser status. A comparative study

Polarización afectiva, apoyo a la democracia y el rol mediador de ganadores y perdedores. Un estudio comparado..... 45

TITO OLAVARRÍA AZÓCAR

Una propuesta tipológica para entender los gobiernos interinos latinoamericanos (1980-2022).

A typological proposal to understand latin american interim governments (1980-2022)..... 65

JUAN E. SERRANO MORENO

Ordinary citizens and political crises: The Hong Kong Anti-Extradition Movement (2019-2020).

Ciudadanos corrientes y crisis políticas: El movimiento anti-extradición de Hong-Kong (2019-2020)..... 93

RODRIGO VENTURA DE MARCO

Percepción de amenazas y estrategias de equilibrio: Argentina y la carrera armamentista naval del Cono Sur (1906-1914).

Perception of threats and balance strategies: Argentina and the naval arms race of the Southern Cone (1906-1914)..... 117

LUIS MIGUEL MORALES GÁMEZ Y CÉSAR ALARCÓN GIL
Las paradojas de la cooperación antidrogas México-
Estados Unidos: el “Entendimiento Bicentenario” .
*Paradox on cooperation for drug fighting Mexico – United States:
“Bicentennial Agreement”* 139

ÉTICA DE PUBLICACIÓN Y DECLARACIÓN SOBRE NEGLIGENCIA..... 163

NORMAS DE ÉTICA Y PRÁCTICAS 167

ARTÍCULOS

The Risk of Murky Trade Protectionism in an Interconnected and Uncertain Global Economy

El riesgo del proteccionismo comercial
turbio en una economía global
interconectada e incierta

Nicolás Albertoni*

ABSTRACT

This paper is neither about free trade nor protectionism. It is about the point where the two may converge. One distinctive aspect of rising protectionism over the last decade is that it is occurring against a backdrop of increased global interconnectivity. Over the past three decades, countries around the world have become more integrated through preferential trade agreements (PTAs) and global value chains (GVCs), while simultaneously erecting new trade barriers. What explains these contradictory trajectories? The literature on the political economy of trade protectionism readily shows that PTAs promote trade interdependences; it also offers compelling arguments about the circumstances under which governments are prompted to protect their economies. However, we have little evidence on how these two trajectories are occurring at once. This paper offers new evidence that institutional mechanisms like PTAs, which for decades have fueled the diffusion of trade liberalization, can also become channels for the spread of less-transparent protectionism (e.g., Non-Tariff Measures).

Keywords: trade policy – protectionism – uncertainty – interdependence – Global Economy.

* Catholic University of Uruguay. nallbero@usc.edu . ORCID: 0000-0003-4790-072X.
Recibido: 16 de mayo de 2023. Aceptado: 29 de junio de 2023

RESUMEN

Este artículo no trata sobre el libre comercio ni sobre el proteccionismo. Se trata del punto donde los dos pueden converger. Un aspecto distintivo del aumento del proteccionismo durante la última década es que se produce en un contexto de mayor interconectividad global. Durante las últimas tres décadas, los países de todo el mundo se han integrado más a través de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) y cadenas de valor globales (CVG), al mismo tiempo que han erigido nuevas barreras comerciales. ¿Qué explica estas trayectorias contradictorias? La literatura sobre la economía política del proteccionismo comercial muestra fácilmente que los ACP promueven las interdependencias comerciales; también ofrece argumentos convincentes sobre las circunstancias en las que los gobiernos se ven obligados a proteger sus economías. Sin embargo, tenemos poca evidencia de cómo estas dos trayectorias ocurren a la vez. Este artículo ofrece nueva evidencia de que los mecanismos institucionales como los ACP, que durante décadas han impulsado la difusión de la liberalización comercial, también pueden convertirse en canales para la propagación de proteccionismo menos transparente (por ejemplo, medidas no arancelarias).

Palabras clave: política comercial – proteccionismo – incertidumbre – interdependencia – economía global.

I.- INTRODUCTION

Much of the 20th century literature on trade liberalization focused on the role of trade dependence and on bilateral and multilateral trade agreements in fostering trade openness. In recent years, the World Trade Organization (WTO) has been urging its members “to resist protectionism and get trade moving again” (WTO, 2016 para.1). However, recent data on trade policy choices suggest new protectionist measures continue to be adopted. Most obvious is the “U.S.-China Trade War,” declared by the U.S. in March 2018 and followed up four months later by the imposition of hefty tariffs on a long list of Chinese products (Bown & Kolb, 2019)¹. Recent academic work on trade protectionism has concentrated on these kinds of bilateral trade conflicts, largely overlooking an explosion of less visible protectionist measures in the past decade².

This paper develops and tests theory that explains the drivers of

protectionist retaliation over the past decade. New “murky protectionism” has arisen in a context of high trade interdependence and significant embeddedness in bilateral and multi-lateral trade agreements³. This suggests that new theory is necessary to explain why trade-dependent, institutionally embedded states are adopting protectionist measures at all, and why they are engaging the specific types of murky protectionism that we observe. This question is vital to debates about international political economy and trade policy from a theoretical and policy perspective. We have now entered an era in which major trade policy choices and related tensions are erupting faster than the generation of theories to explain them. This study of trade policy trends since 2009 to the present promises to put the Sino-American tariff war in perspective and situate it as part of a deeper and longer pattern of 21st-century protectionism (Evenett,

1 This paper is part of a broader study conducted from the University of Southern California and Universidad Católica del Uruguay. An expanded version of this paper will be published as a book: Albertoni, N. (2023) *Trade Protectionism in an Uncertain and Interconnected Global Economy*. New York, US: Routledge.

2 For more information about economic uncertainty during the time of “U.S.-China Trade War”, see Ahir, Bloom, and Furceri (2018, 2020) and during COVID-19 pandemic, Altig et al. (2020).

3 For more details on the term “murky protectionism”, see Baldwin & Evenett (2009). To define these new measures that go beyond the traditional import tariff, Baldwin & Evenett (2009, p. 4) clarify “murky protectionism” as policies that “are not direct violations of WTO obligations; they are abuses of legitimate discretion which are used to discriminate against foreign goods, companies, workers and investors. Examples include abuses of health and safety regulations, and clauses in stimulus packages that confine spending to domestic producers”.

2019)⁴. Hence, the main goal of this paper is to increase our understanding of the rise in interdependent protectionism in the last decade.

One distinctive aspect of this rising protectionism is that it is occurring against a backdrop of intense globalization. Paradoxically, through preferential trade agreements (PTAs) and global value chains (GVCs), countries around the globe are becoming more interconnected even as they erect new trade barriers toward each other⁵. This trend starkly contrasts with past patterns of protectionist escalation. The contemporary literature argues that the more interconnected countries are, the less protectionist they are likely to become (Baldwin, 2012; Lamy, 2013; Gawande et al., 2015; Jensen et al., 2015). However, these same studies

have barely spoken to this newer contradictory phenomenon where protectionism and trade liberalization are occurring simultaneously (Ahir et al., 2018).

This paper is motivated by this contradiction. I hypothesize that protectionist trends over the last decade reveal a possible downside of PTAs and GVCs. Why are protectionist measures emerging in a context of high and increasing interdependence? Preliminary evidence suggests that institutional mechanisms like PTAs, which for decades have fueled the diffusion of trade liberalization, can also become channels for the spread of protectionism in the form of less observable non-tariff measures⁶.

I suggest that the rise of less visible protectionist measures (Evenett, 2019) has important policy implications. First, by showing that the developing world has indeed responded to protectionism by relying on NTMs and less transparent tools, we can capture a pattern of backsliding on trade policy reform in many countries. As Baldwin (1970) argued long ago in *Non-tariff distortions of international*

4 The COVID-19 pandemic has hampered the flow of global trade, an extraordinary circumstance that makes for a natural experiment on how drastically slowed trade can affect the global economy and developing countries in particular. In a June 2020 report about the effects of COVID-19 on trade, the WTO suggested that the collapse in trade now could be far bigger than that which occurred in response to the 2008 GFC. See WTO (2020a) Trade falls steeply in first half of 2020, https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm; and Martin Wolf (2020) The dangerous war on supply chains. *Financial Times* (June 23, 2020).

5 For a more detailed analysis on the debate about globalization and protectionism, see Maswood (2021), where he makes the case that protectionism was behind the rapid spread of GVCs.

6 It is important to highlight that although PTAs and GVCs are instruments that creates interdependencies, the way they create that interdependency is very different. One is more legal (PTA) and the other one is more economic (GVC). Hence, the effects should be expected to occur in very different ways. For instance, effects of GVCs may be more dynamics than PTAs.

trade, a decrease in tariff measures over the last decades is most likely offset by NTMs; this practice has accelerated at an alarming pace since the GFC.

As the literature and the real world have shown, in a context of crisis and uncertainty, governments face social and business pressures to cushion their economies from harsh external blows (see, e.g., Baldwin 1989). Under such circumstances, “the likelihood of ‘copycat’ behavior arises, especially with respect to discriminatory measures that go against the spirit, if maybe not the law, of international trade norms” (Evenett, 2019, p. 13). My theoretical intuition is that PTAs—and to some extent GVCs too—create trade dependencies, which under conditions of high economic uncertainty, can increase defensive trade mechanisms between partner countries.

In the case of GVCs, the goal of this paper is to introduce a preliminary analysis on their potential effects on trade protectionism, since it is still very challenging to precisely measure GVCs (Gaulier et al., 2019). As I elaborate further in this paper, GVCs refer to a mode of international production sharing, where production is broken into separate activities and tasks are carried out in different countries⁷. Hence, given their complex structure, there

is considerable debate about how to properly measure GVCs (Hummels et al., 2001; Gaulier et al., 2019)⁸.

The share of intermediate goods traded between two countries is normally used as a proxy measure for their participation in a GVC. Intermediate goods are those that fall between raw materials, services inputs, and finished goods. They are, in other words, parts and components or semifinished goods (World Bank, 2020). Gaulier et al. (2019) show that in the last decade, “the share of intermediate goods in world trade in nominal terms is fairly well correlated to various GVC indicators based on international input-output matrices” (p. 1). Hence, I use the exchange of intermediate goods as the best approximation to measure the potential “GVC interconnection” between two countries (Escaith et al., 2010; De Backer & Miroudot, 2014).

Keeping this in mind, I compile a novel dataset that captures how global trade has been further slowed by the rise of protectionist policy interventions over the past decade. The significance of this paper is the empirical documentation of a possible damage that closed markets and trade nationalism

7 This is the reason why this paper does not elaborate in detail the expected results on GVCs and potential causal mechanisms.

8 Authors such as Dür, A., et. al. (2020), Osgood, I. (2018), have done an important work on how GVC integration has created new alliances within and across countries lobbying for openness and against protectionism.

can inflict on the global economy and on developing countries themselves.

I show that although the proliferation of PTAs may have changed the way that countries trade among themselves (Baldwin, 2012; Gawande et al., 2015), these institutions have not prevented the increased reliance on non-tariff measures (NTMs). I also explore whether the same mechanisms may occur where potential GVC linkages exist. The paper begins with a brief historical review that contextualizes the current trade juncture. A following section reviews the political economy literature on trade, with an emphasis on those works that helped to shape my hypotheses. A third section presents my research design, model, and results. I conclude with a summary of my findings and reflect on the path forward for future research on this subject.

Since the launching of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) treaty in 1947, the global economy has experienced four major recessions, in 1975, 1982, 1991, and 2009. The COVID pandemic has generated a fifth recession, however, it is too soon to speak to this phenomenon. To date, as Kose et al. (2020, p. 3) note, “the 2009 GFC global recession, set off by the global financial crisis, was by far the deepest and most synchronized of the

four recessions”⁹. With the failure to create an International Trade Organization in 1948, the GATT sufficed as the multilateral trade forum until 1995 when the WTO was founded, and the GATT was incorporated into it. Ironically, it was at this same time that countries formally started to negotiate trade agreements among themselves. For example, as of 1972, just 12 regional trade agreements had been notified to the GATT; by the end of the 1990s, this number had increased to 81¹⁰. Since then, the number of PTAs has grown consistently, a trend defined in the literature as a “new wave of regionalism” (Mansfield & Milner, 1999, p. 589).

The 2009 recession was the first to occur after countries had created a widespread network of preferential trade agreements and global value chains, the latter becoming a main locus of production¹¹. The Great Recession

9 It is important to highlight that, as different authors suggest (e.g., Evenett, 2019; Wise, C., Elliott Armijo, & Katada, 2015; Reinhart and Rogoff, 2009), we are still trying to understand the consequences of the 2009 crisis.

10 WTO, Regional Trade Agreements, <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>.

11 The International Monetary Fund (IMF) defines a global recession as “a decline in annual per capita real world GDP (PPP weighted), backed up by a decline or worsening for one or more of the following macroeconomic indicators: Industrial production, trade, capital flows, oil consumption, unemployment rate, per capita investment, and per capita consumption” (See Davis, 2009, par. 2).

triggered high levels of economic uncertainty and motivated governments rely on PTAs to hedge against further risks in a more interconnected world. From a trade policy perspective, the different debates about the real consequences of the 2009 recession are still underway. As Reinhart and Rogoff (2009, p.1) claim, it was a different kind of recession because “the essence of the this-time-is-different syndrome is simple. It is rooted in the firmly held belief that financial crises are things that happen to other people in other countries at other times; crises do not happen to us, here and now. We are doing things better, we are smarter, we have learned from past mistakes. The old rules of valuation no longer apply”. Following Reinhart and Rogoff (2009), we would also expect that the ways in which countries were affected by and responded to protectionism and recession following the GFC also shifted. Could it be that countries are protecting their markets in “smarter ways” because they may “have learned from past mistakes”?

A full understating of current patterns of international trade requires a broader conception of trade restrictions. As Evenett (2019, p. 6) states, “an up-to-date definition of protectionism would refer to all government acts that

actually discriminate in favor of local commercial interests over one or more foreign rivals whatever the form of international commerce or the form of policy instrument used”. Following Evenett’s (2019) approach, an accurate assessment of recent trade protectionism requires a new method of measurement, which will be explained below.

This paper takes the rise of protectionism in the last decades as a fait accompli. As Witt (2019) and several others have pointed out, trade protectionism has growth even before the GFC and has never recovered since, impacting in stopped trade growth since then. As such, my focus is not to prove the existence of this phenomenon but to delineate and identify the factors that have driven and perpetuated it. In 2017 (before the start of the U.S.-China trade war), the WTO secretariat lamented that “G20 economies may have opted in favor of implementing less traditional and transparent measures to curtail trade, the secretariat may have had more difficulties in gaining access to the relevant information and/or G20 economies implemented fewer such measures during this particular review period” (WTOa, 2017, p. 6).

THEORY DEVELOPMENT

The Logic Behind Protectionist retaliation and the role of PTAs and GVCs

Under Bretton Woods, the world saw sustained trade liberalization for half a century. However, since the completion of the Uruguay Round in 1994 and the incorporation of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) into a newly created World Trade Organization (WTO) in 1995, the world has experienced a rapid proliferation of PTAs, which have radically changed the internal logic of the global trading system. PTAs, for instance, have transformed the ways in which countries trade among themselves (Egger et al., 2011) and how they implemented liberalizing policies with closer trading partners (Cieřlik & Hagemeyer, 2011). In a similar way, GVCs have overhauled the ways in which countries and their large multinational corporations produce internationally. The ways these institutional trade and production mechanisms have also become channels for the spread of protectionism are subtle and enshrouded in high levels of economic uncertainty. This book is motivated precisely by this contradiction. I hypothesize that protectionist trends over the last decade reveal a possible downside to the proliferation of PTAs and GVCs, as these have become the institutional locus for less observable, non-tariff

measures. In other words, economic interdependence in the context of high economic uncertainty can devolve into a spiral of protectionism because “many governments simultaneously face pressure to reflate national economies and defend national commercial interests” (Evenett, 2019, p. 26).

In other words, PTAs and GVCs have increased countries’ interconnectivity and bilateral trade flows (Gereffi, 2014; Baccini & Dür, 2012). At the same time, the last decade has been marked by countries’ economic and trade uncertainty and resort to trade protectionism (Ahir et al., 2018). The WTO has mostly concentrated on the regulation of tariff measures while domestic trade policy has increasingly emerged in less observable non-tariff measures (“trade policy substitution”) (Beverelli et al., 2019; Grundke and Moser, 2019; Evenett, 2019). For decades, the mechanisms that have fueled the diffusion of trade liberalization under the WTO (PTAs and GVCs), can also become channels for protectionism (based on less observable non-tariff or murkier measures). I argue that countries have changed the way they respond to protectionism, which impacts both countries’ bilateral relations.

Insights from the Recent Literature

Goldberg and Pavcnik (2016, p. 1) provocatively ask, “does trade policy still matter?” They note that over the last two decades, international trade research has shifted its focus from trade policy to other forms of trade friction. They also challenge this idea by examining a large body of evidence and conclude that:

The perception that trade policy is no longer relevant arises to a large extent from the inability to precisely measure the various forms of non-tariff barriers that have replaced tariffs as the primary tools of trade policy. Better measurement is thus an essential prerequisite of policy-relevant research in the future. Despite measurement challenges and scant evidence on the impact of actual policy changes, existing evidence when properly interpreted points to large effects of trade policy on economically relevant outcomes, especially when trade policy interacts with other developments, e.g., technological change (p. 10).

Another key theme in the literature has been to discern how the proliferation of protectionist policies since 2008 has affected key economic sectors. To elaborate on this point, Yi (2009, p. 2) argues that a “massive reorientation of trade flows towards multiple-step supply chains” has played an

important role in spurring protectionist dynamics. Bems et al. (2009, para. 4) are even more specific:

Vertical specialization transmission mechanism is subtle...growing vertical specialization implies that more cross-border transactions occur between separate stages of the production process. If the elasticity of substitution across stages is very low, then shocks to production in one country could be transmitted forcefully to other stages undertaken elsewhere...if demand shocks are concentrated on goods that are vertically specialized, then trade is highly sensitive to changes in demand.

At the same time, Bems et al. (2009, para. 2) assert that “while all these channels seem plausible and many analysts have asserted that they have played an important role in the trade collapse, there has been, to date, little evidence supporting the notion.” Gawande et al. (2015), using trade policy data for seven large emerging market countries (Argentina, Brazil, China, India, Mexico, South Africa, and Turkey), find that participation in global value chains is “a powerful economic factor determining trade policy responses” (p. 102). And yet, Blanchard et al. (2016) dispute this claim. They show that GVCs have increased the share of firms that rely on international supply and lobby for international trade openness. My theoretical intuition is that PTAs—and to

some extent GVCs—create trade dependencies, which under conditions of high economic uncertainty can spill over into defensive trade mechanisms between partner countries.

On the effect that PTAs can have with regard to trade policy, the literature on the political economy of PTAs has been concentrated mostly on why countries negotiate and sign PTAs (Baldwin, 1993; Chase, 2003; Manger, 2009; Baccini & Dür, 2012). More recently, the focus has been on the effect PTAs have on signatory countries in terms of trade flows (Baier & Bergstrand, 2007) and other areas of political concern, such as their ability to reduce bilateral conflict between PTA members (Hafner-Burton, 2005; Mansfield et al., 2008; Mansfield & Reinhardt, 2008). Some more recent studies report contradictory findings. For instance, Kono (2007), in investigating the effect of PTAs in 30 countries from 1988 to 1998, found that they have “important but contradictory conditional effects: they promote multilateral liberalization when members’ intra- and extra-FTA comparative advantages are similar but impede such liberalization when these comparative advantages are different. FTAs can thus, depending on the circumstances, either help or hinder broader trade liberalization” (p. 165). Nevertheless, most of the studies on this topic have concentrated more on the positive aspects of PTAs (Limão, 2016). For example, according to Young (2017), PTAs

can foster various levels of integration, including “deep” integration.

Another area of political concern is whether PTAs can reduce bilateral conflict between PTA members (Hafner-Burton, 2005; Mansfield et al., 2008; Mansfield & Reinhardt, 2008). On the role played by interdependence, academic studies to date have generally concentrated on the positives of interdependence (through PTAs or GVCs). This argument goes back to the international political economy (IPE) and peace research agendas, both of which state that increased economic and political interdependence reduces the likelihood of conflict between countries (Copeland, 1996). Although realist theorists like Waltz (2000, p. 14) insist that interdependences “multiplies the occasion for conflict” neither side in this IPE debate has sufficiently considered how interdependence can create and encourage channels of protectionism. But, only a few authors have studied rising protectionism in the context of heightened interdependence (Blanchard et al., 2016; Bems et al., 2009; Yi, 2009; Manger, 2009). I concur with Yi (2009)—one of the few to take up this challenge—who argues that “massive reorientation of trade flows towards multiple-step supply chains” has played an important role in current protectionist dynamics (p. 2).

Governments generally pursue policies that maximize their support

from influential political groups. Evenett (2019, p. 26) reminds us that “many governments simultaneously face pressure to reflate national economies and defend national commercial interests.” Studies have shown that uncertainty exacerbates this scenario, leading one country in a group of two or more trading nations to impose a gradually rising tariff on the others (Baldwin & Evenett, 2009). Eventually, this added cost on imported goods induces retaliation from the other nations. This retaliation can encourage either liberalization or a protectionism, with market characteristics acting as the deciding factor. At the same time, the very threat of retaliation may play a key role in triggering trade liberalization (Gould & Woodbridge, 1998).

Hypotheses, Model and Data

In Table 1, I present my hypotheses concerning the dynamic of rising in interdependent protectionism in the last decade. The first set of hypotheses concerns how countries respond to protectionism and the effect of PTAs and GVCs on such responses.

First, I hypothesize that, when a country is adversely affected by another country’s protectionist measures, it will systematically respond to that country with retaliatory protectionist measures. Hence, in Hypothesis 1, I test whether an increase in import restrictions by country *B* on country *A* at time $t-1$ has a positive effect on import

restrictions by *A* on *B* at time t . However, at least theoretically, the existence of PTAs between two countries reduces the possibilities of protectionist escalation. In other words, a PTA—*ceteris paribus*—lowers the probability and severity of bilateral protectionist dynamics. In line with the literature on trade interdependence, we would expect that the more interconnected countries are, the less protectionist they are likely to become (e.g., Baldwin, 2012; Gawande et al., 2015; Rodrik, 2009; Jensen et al., 2015; Lamy, 2013). Hence, in Hypothesis 2, I posit that PTAs and GVCs are negatively correlated with protectionist responses. In Hypothesis 3, I test the extent to which GVCs decrease the likelihood of a protectionist response.

HYPOTHESIS 1: Countries will retaliate against those nations that initially target them with a protectionist measure (Direct Retaliation).

HYPOTHESIS 2: Preferential Trade Agreements (PTAs) are negatively correlated with protectionist responses (Conditional Effect of PTAs).

HYPOTHESIS 3: Global Value Chains (GVCs) are negatively correlated with protectionist responses (Conditional Effect of GVCs).

A second group of hypotheses tests how trade policy responses vary when they are divided between tariff and non-tariff measures. In Hypotheses 4 and 5, I posit that countries connected by PTAs or GVCs will retaliate more with less transparent non-tariff measures. Thus, PTAs and GVCs are negatively correlated with protectionist tariff responses (Hypothesis 4), while positively correlated with non-tariff responses (Hypothesis 5).

HYPOTHESIS 4: Preferential Trade Agreements (PTAs) are positively correlated with protectionist non-tariff responses and negatively correlated with tariff responses (Conditional Effect of PTAs).

HYPOTHESIS 5: Global Value Chains (GVCs) are positively correlated with protectionist non-tariff responses and negatively correlated with tariff responses (Conditional Effect of GVCs).

I test these expectations via large-n quantitative analysis using directed dyad-year data at the state and industry level. Ultimately, I compiled two datasets, one based on new data and another where I have merged this new data with existing data, as discussed below. The main dataset used for my models derives from Global Trade Alert (GTA), which provides information on state-to-state—dyad-year—interventions undertaken since 2008 that

are most likely to affect foreign trade. This includes “state interventions affecting trade in goods and services, foreign investment and labor force migration”.¹² GTA was launched in 2009 when it was “feared that the global financial crisis would lead governments to adopt widespread 1930s-style beggar-thy-neighbor policies” (Evenett & Fritz, 2020, p. 1). Since it was launched, many studies have relied on GTA data (Evenett et al., 2011; Evenett et al., 2011; Boffa & Olarreaga, 2012; Henn & McDonald, 2014; Georgiadis & Gräb, 2016; Evenett, 2019). It is relevant to note that GTA documents both trade liberalization and protectionist measures, which lets us measure both sides of trade policy mechanisms and offers control variables to test the real weight of both types of measures when we consider them as explanatory variables.

To test my hypotheses, I use a lagged model, as it does not assume contemporaneous influence; rather, influence is lagged so that a focal country is influenced by its trading partners’ network after those trading partners have implemented protectionist policies that affect the focal country. Hence, what the lagged influence model considers is the time that the focal country may take (e.g., quarters within one year) before it decides to retaliate.

¹² Global Trade Alert, <https://www.globaltradealert.org/>.

First, to test my hypotheses concerning the likelihood of responses (Hypothesis 1), the conditional effects of PTAs and GVCs in that response (Hypothesis 2, Hypothesis 3), and the

difference between the likelihood of tariff and NTMs responses (Hypothesis 4, Hypothesis 5), the models can be stated as:

$$Y_{AB,all,t} = \alpha + \beta_1 Y_{BA,all,t-1} + \beta_2 PTA_{AB,t-1} + \beta_3 GVC_{AB,t-1} + \beta_4 X_{AB,t-1} + \varepsilon_{AB,t-1} \quad (1)$$

$$Y_{AB,NTM,t} = \alpha + \beta_1 Y_{BA,all,t-1} + \beta_2 PTA_{AB,t-1} + \beta_3 GVC_{AB,t-1} + \beta_4 X_{AB,t-1} + \varepsilon_{AB,t-1} \quad (2)$$

$$Y_{AB,tariff,t} = \alpha + \beta_1 Y_{BA,all,t-1} + \beta_2 PTA_{AB,t-1} + \beta_3 GVC_{AB,t-1} + \beta_4 X_{AB,t-1} + \varepsilon_{AB,t-1} \quad (3)$$

The main difference between these is the dependent variable. $Y_{AB,all,t}$ represents all protectionist restrictions by country A on country B at time t , which is measured by the share of bilateral trade affected by protectionist measures in a given year. $Y_{AB,tariff,t}$ represents protectionist tariff restrictions by country A on country B at time t , and $Y_{AB,NTM,t}$ represents protectionist non-tariff restrictions by country A on country B at time t . For the three equations, $Y_{BA,all,t-1}$ represents the protectionist restrictions by country B on country A at time $t-1$; $PTA_{AB,t}$ represents the number of trade agreements in place between A and B ; and $GVC_{AB,t}$ represents whether trade between A and B is interconnected through a global value chain. $X_{A-B,t}$ are control variables consisting of political and economic data regarding A and B such as population weighted distance, normally used for gravity models. The share of trade positively affected is shown by liberalizing measures by B on A in time $t-1$, bilateral

investment treaty between A and B , relative economic difference (B 's $GDPpc/A$'s $GDPpc$), common colonizer, common official language, among others control measures; whereby α is the intercept and ε is an error term.

Based on GTA, in order to measure the dependent variable, the following possible outcomes are used:

DV1: All protectionist measures by A on B in time t —the share of bilateral trade affected (Hypothesis 1, Hypothesis 2, and Hypothesis 3);

DV2a & DV2b: Number of Transparent and Non-Transparent protectionist measures directed by A toward B in time t —continuous variable (Hypothesis 4 and Hypothesis 5);

DV3a & DV3b: Proportion of Transparent and Non-Transparent

protectionist measures in total measures directed by *A* toward *B* in time *t*—percentage (Hypothesis 4 and Hypothesis 5).

The measure of PTAs is based on Dür et al. (2014), which contains bilateral data on PTAs from 1948 to 2018 for 203 countries. PTAs have expanded in number and have diversified in content. Around 40 PTAs had been negotiated by the 1990s; 303 had been negotiated as of January 2020¹³. Following the World Bank's definition, Dür et al. (2014) provide a more general description of international trade agreements as “all the agreements that have the potential to liberalize trade” (p. 1)¹⁴. This definition is used in this paper, as it is one of the most widely used definitions in the literature (Hofmann et al., 2019; Ruta, 2017). As said, when referring to a PTA, this includes free trade agreements, customs unions, or partial free trade agreements, which can take bilateral (two countries), plurilateral (many countries), plurilateral with a third country (e.g., EU-Australia Trade Agreement), or region-region (e.g., EU-Mercosur Trade Agreement) forms. The diversity of PTA classifications complicates the inherent meaning of PTA, since a PTA could be one of many trade agreements. As

mentioned above, as of June 2020, 303 PTAs that had been formally notified to the WTO. Of these, 94% are flexible integration agreements (e.g., Free Trade Agreements or Partial Scope Agreements), and the remaining 6% are considered to be deep integration agreements (e.g., Customs Union).

The measure of GVCs is based on the combination of Global Trade Alert data and BACI-CEPII trade data, which contains estimates of the composition of trade between countries. I use the share of intermediate goods between two countries as a proxy for embeddedness in GVCs.

For each pair of countries *A* and *B*—exporter and importer—the data includes the product, HS 2012 code, with an estimate of how much that product accounts for total exports from exporter *A* to importer *B*¹⁵. As mentioned, the classification by Broad Economic Categories (BEC, para. 1) is also used, which provides “a means for international trade statistics to be analyzed by broad economic categories such as food, industrial supplies, capital equipment, consumer durables and

13 TO, Regional Trade Agreements, <https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm>

14 For other studies on why the term PTA is preferred, see, for instance, Hofmann et al. (2019) and Ruta (2017).

15 The raw data is publicly available at <<http://www.cepii.fr>>. BACI-CEPII uses HS 2002 version, so I merged it with the equivalent code in HS 2012 version (4 digits). See: UN Statistics Division, Correlation and Conversion Tables Used in UN Comtrade, <<https://unstats.un.org/unsd/trade/classifications/correspondence-tables.asp>>.

consumer non-durables”¹⁶. Hence, the main variable obtained from *BA-CI-CEPII* trade data is a percentage that estimates the proportion that a certain product contributes to total exports from country *A* to country *B*. Then, combining this percentage with the data provided by *GTA*, we can obtain which product is affected by each protectionist measure implemented from *A* to *B* and the percentage of trade affected between *A* and *B*¹⁷. Finally, to avoid endogeneity issues, these shares of intermediate goods are calculated using pre-crisis, 2005-2007, trade values.

The control variables include trade liberalizing measures which are the share of exports positively affected by liberalizing measures and the Bilateral Investment Treaties (BITs) between *A* and *B*¹⁸; from the IPE Data Resource, the Relative Economic

Difference— B 's $\log GDP_{pc} / A$'s $\log GDP_{pc}$ ¹⁹. Data are additionally drawn from the GeoDist Database CEPII, which uses the population-weighted distance that is typically used in gravity models, common colonizer, and common official language²⁰. See in appendix (Table A1) the summary statistics of all the variables considered for this analysis.

Results

The first set of hypotheses presented in this paper predict that, in general terms, when a country is adversely affected by another country's protectionist measures, it will systematically respond to that country by adopting its own protectionist measures in return (Hypothesis 1). However, the existence of PTAs (Hypothesis 2) and GVCs (Hypothesis 3) decrease the likelihood of protectionist responses.

Table 1 shows that, holding all other variables constant, a one-decimal-point increase in the share of bilateral trade affected by import restrictions by *B* on *A* in time $t-1$ results

16 UN Statistics Division, Classification by Broad Economic Categories, <<https://unsstats.un.org/unsd/tradekb/knowledgebase/50089/classification-by-broad-economic-categories-rev4>>.

17 Based on these new measures, further studies can apply this to the share of trade between *A* and *B* of total trade of *A*, to get a “back-of-the-envelope” calculation for the income effects of retaliation. This will be further discussed in this paper.

18 UNCTAD (2018) International Investment Agreements Database, <<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/IiasByCountry#iialnnerMenu>>. For more details on BITs as a control variable see: Neumayer & Spess (2005); Graham & Tucker (2017); Graham (2019).

19 The International Political Economy Data Resource (IPE) compiles data from 89 IPE data sources into a single dataset (Graham & Tucker, 2017). See <<https://doi.org/10.7910/DVN/X093TV>>

20 Mayer, T. & Zignago, S. (2011) Notes on CEPII's distance measures: the GeoDist Database CEPII Working Paper 2011-25, http://www.cepii.fr/CEPII/en/bdd_modele/presentation.asp?id=6.

in a 0.043 (4.3%) import restriction increase by *A* on *B* in time *t* (Model 1). This positive correlation is statistically significant even when controlling for other bilateral characteristics such as liberalizing measures by *B* on *A* in time *t-1*, a bilateral investment treaty between *A* and *B*, population-weighted distance—the gravity model—the relative economic difference, *B*'s log

GDPpc / *A*'s log GDPpc, common colonizer, and common official language (Model 2), and when including countries *A* and *B* fixed effect and time fixed effect (Model 3). These results support Hypothesis 1, which states that countries will retaliate against nations that initially target them with a protectionist measure, which is known as *Direct Retaliation*.

Table 1 – DV1a: All Protectionist Measures by A on B in Time t
DV1a: Share of bilateral trade affected (log)

	DV1a: Share of bilateral trade affected (log)		
	Model 1	Model 2	Model 3 <i>A&B fixed effect and time fixed effect</i>
All protectionist measures by <i>B</i> on <i>A</i> in time <i>t-1</i> (Share of bilateral trade affected) (log)	0.043*** (0.011)	0.070*** (0.010)	0.020** (0.010)
Trade agreements between <i>A</i> and <i>B</i>	0.094*** (0.012)	-0.110*** (0.010)	-0.050*** (0.010)
% of intermediate goods in total trade between <i>A</i> and <i>B</i> (GVC proxy variable)	-0.604*** (0.040)	-0.090* (0.040)	-0.070 (0.040)
CONTROL VARIABLES	NO	YES	YES
Constant	0.200*** (0.001)	-0.390*** (0.01)	9.670*** (0.344)
R2	0.01	0.06	0.39
Adj. R2	0.01	0.06	0.39
Num. obs.	53831	50077	50077

*** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$

Second, Table 2 shows that the existence of a PTA between A and B is negatively correlated with protectionist responses. In other words, if a PTA exists, retaliation is weaker strong than would otherwise be the case. Something similar happens when a GVC exists between A and B . This negative correlation for both variables is statistically significant even when controlling for other bilateral characteristics. Countries A and B and year fixed effects were controlled for because some countries may implement more import restrictions than the average of countries simply to trade more than others, which is the case with the U.S. and China. Other countries may be targeted with additional protectionist measures related to political concerns and pressures, like the economic sanctions imposed on countries such as Iran and Cuba.

When controlling for fixed effects, GVCs do not seem to be as strong as PTAs in restraining protectionist dynamics. This may be signaling that GVCs are highly concentrated in a few central countries. Many countries do not play a relevant role in GVCs. Some of them do not have much potential for forging GVC ties, as is the case with Argentina. Others, though, have important GVC ties, such as Mexico. This second set of results supports Hypothesis 2, which suggests that PTAs are negatively correlated with

protectionist responses, known as the *Conditional Effect of PTAs*.

The second set of hypotheses concentrates on the relationship between tariffs and NTMs within the institutional context of PTAs and GVCs. Hypotheses 4 and 5 predict that countries with high trade interdependence—with PTAs and GVCs—retaliate more with non-tariff measures than with tariff measures. For this set of hypotheses, two different dependent variables were considered to verify the robustness of the results. First, is the number of transparent (DV2a) and non-transparent (DV2b) protectionist measures levied by A on B in time t , the continuous variable.

Table 2 also shows that, holding all other variables constant, one unit of increase in the number of import restrictions by B on A in time $t-1$ increases the number of tariff restrictions by A on B in time t by 0.230 (Model 1a). The number of non-tariff restrictions in time t also increases by 0.490 (Model 1b). Second, it shows that when we use an interaction term between having a PTA and being affected by a protectionist measure in $t-1$, there is a negative relationship with tariff retaliation (Model 2a). This means that when a PTA exists between A and B , and B implements a protectionist measure toward A , the latter responds, not with tariff measures (Models 2a and 4a), but rather with non-tariff protectionist measures (Models 2b and 4b). This same

pattern holds with GVCs (Models 3a, 4a, 3b, and 4b). In other words, having a PTA or GVC is negatively correlated with tariff responses, while positively correlated with non-tariff responses (Models 3b and 4b).

These results are consistent with the expectations of Hypotheses 4 and 5: both PTAs and GVCs are negative, statistically significant predictors of tariff responses, but positive, statistically significant predictors of nontariff responses. In the appendix (Table A2), I present a robustness check of

the previous results by considering the proportion of transparent and non-transparent protectionist measures in total measures by *A* on *B* in time *t* as the dependent variable. I find very similar results regarding the effect of GVCs in both Transparent (Model 3a) and Non-Transparent (Model 3b) protectionist measures, even when considering different control variables (Models 4a and 4b). Additionally, I find similar results regarding the effect of PTAs in both Transparent (Model 2a) and Non-Transparent measures (Model 2b).

Table 2 – The Relationship Between Tariff and Non-tariff Measures with PTAs and GVCs (DV2a and DV2b)

	DV2a: Tariff protectionist measures by <i>A</i> on <i>B</i> in time <i>t</i> (number of measures) (log)				DV2b: Non-tariff protectionist measures by <i>A</i> on <i>B</i> in time <i>t</i> (number of measures) (log)			
	Model 1a	Model 2a	Model 3a	Model 4a	Model 1b	Model 2b	Model 3b	Model 4b
Protectionist measures by <i>B</i> on <i>A</i> in time <i>t</i> -1 (number of measures) (log)	0.230*** (0.000)	0.230*** (0.000)	0.230*** (0.000)	0.181*** (0.000)	0.490*** (0.004)	0.486* (0.004)	0.520*** (0.010)	0.500*** (0.010)
Interaction term: Trade agreements * Protect. measures in <i>t</i> -1		-0.041* (0.020)		-0.040* (0.020)		0.130** (0.048)		0.141** (0.050)
Interaction term: % of intermediate goods (GVC) * Protect. measures in <i>t</i> -1			-0.224*** (0.030)	-0.360*** (0.031)			0.010*** (0.001)	0.010*** (0.001)
CONTROL VARIABLES	NO	NO	NO	YES	NO	NO	NO	YES
Constant	0.110*** (0.000)	0.110*** (0.000)	0.113*** (0.002)	-0.482*** (0.024)	0.352*** (0.005)	0.352*** (0.005)	0.360*** (0.005)	3.01*** (0.060)
R2	0.23	0.23	0.24	0.28	0.20	0.20	0.20	0.26
Adj. R2	0.23	0.23	0.24	0.28	0.20	0.20	0.20	0.26
Num. obs.	51872	51872	51872	50441	51872	51872	51872	50441

*** $p < 0,001$, ** $p < 0,01$, * $p < 0,05$

Analysis

In a context of high economic uncertainty—like that experienced in the wake of the 2008-09 GFC and the COVID-19 pandemic—countries are more likely to increase protectionism. Moreover, during hard times, countries tend to protect themselves against those countries with which they have the strongest trading relationship²¹.

However, when governments implement restrictive trade measures against strong trade partners, this escalates protectionism. While bilateral trade flows are most negatively affected, there can be multiple effects in the sense that this signals a general mood of protectionism.

My quantitative results at the country level show that trade protectionism over the past decade has assumed the followings features. First, in general terms, when a country is adversely affected by a protectionist measure adopted by another country, it will systematically respond to that country by adopting protectionist measures in return. However, the existence of PTAs and GVCs decreases the likelihood of a protectionist response. Second, countries with high trade interdependence via PTAs will retaliate

more with non-tariff measures which are less transparent. The message here is that trade policy makers need to find the optimal balance between giving in to protectionist domestic pressures and mitigating against an upward protectionist spiral with its main trading partners. While striving to maintain some balance many countries appear to have embraced murkier and less transparent trade policy measures.

Let me caution that this quantitative analysis constitutes a tentative first step, meaning that there are limitations to this analysis in its current form. In particular, the main focus of this analysis is on dyadic dynamics rather than triadic ones, though this research could be extended to an analysis of triadic dynamics. In fact, while this paper makes an important contribution by conducting a large-N bilateral analysis of potential retaliatory responses, this may not only be a story of countries A and B, but also country C. Global trade, in other words, is essentially a network in which many factors and countries interact at the same time. Although such a network analysis lies beyond the scope of this paper, it is the next logical step in researching the rise of murky protectionism in the last decade. Further research could also employ relational event approaches, in which systemic effects can be better captured to gain a stronger grasp of how the system is faring as a whole (Butts & Marcum, 2017). That is, an analysis of the whole

21 Trade interconnectivity normally increases bilateral trade flows between countries with such interconnectivity (PTAs and GVCs) (Urata & Okabe, 2010).

system, may offer a richer explanation than the sum of its parts. A second limitation to this analysis, due to data restrictions, is the relatively short time period under consideration, i.e., the decade since the 2008-09 GFC. To be clear, there is no data available before 2008 at the different levels of analysis used in this paper.

In the context of economic crisis and post-crisis, governments tend to implement more protectionist measures in hopes of redirecting demand toward domestically produced goods. Although the period studied goes up to 2018, other studies have shown that the recovery of global trade after the GFC is still weak compared to the marked acceleration in global trade in the previous two decades prior to the GFC (Wozniak & Galar, 2018). It is thus possible that much of the retaliation captured here is specific to the GFC and inapplicable to other less turbulent economic contexts. As such, it cannot be claimed that the findings of this analysis are generalizable to other economic periods.

Although this large-N analysis helps us understand big-picture trends, there may be specific or unique country characteristics that affect the ways that governments are responding to protectionism, as well as the precise forms of their retaliation. In other words, the quantitative analysis in this paper must be complemented by a more in-depth, robust examination

of individual country cases that reach well beyond the analysis offered in this paper.

Conclusions

As this paper showed, trade policy is still very relevant, but we need to more clearly specify why this is so. In this vein, I have identified new factors such as murky trade policies that are impacting trade relations between countries in the last decade. In doing so, this paper seeks to better understand the past, but also provide a roadmap of sorts for the kinds of commercial policy reforms that will be essential for the successful revival of world markets following the COVID-19 downturn.

This paper was finished during a period of intense flux. In terms of theory expansion, the main contribution of this research is my analysis of how three main variables have interacted with ongoing trade policy dynamics in the last decade and that can continue being studied by further studies. By this, I refer to a plausible political economy “trilemma” between trade protectionism, trade interconnectivity (e.g., PTAs and GVCs), and uncertainty (mostly generated by economic

crises)²². Something that can be studied with more details by further studies. More specifically, I have explored how rising trade interconnectivity via PTAs and GVCs can also generate an unexpected increase in non-transparent protectionism, given the context of exceedingly high economic uncertainty. In such times, countries protect themselves from trade partners with which they have strong commercial ties through less observable, non-tariff protectionist measures. These patterns have important implications for the relationship between PTAs and GVCs, as well as for political economy and policy trends overall.

I do not dispute the robustness of existing research indicating a correlation between PTAs, GVCs, and trade openness measured by tariff levels and, to some extent, by the more traditional non-tariff barriers such as antidumping measures. Rather, what is demonstrated in this paper is that trade interconnectivity, generated by PTAs and GVCs in the context of high economic uncertainty, induces governments to substitute transparent trade barriers with less transparent ones. These results are in line with

the “optimal obfuscation” that Kono (2006, p. 369) talks about in a seminal work in which he finds that “democracy leads to lower tariffs, higher core NTBs, and even higher quality NTBs [D]emocracy promotes ‘optimal obfuscation’ that allows politicians to protect their markets while maintaining a veneer of liberalization”. Keeping Kono’s framework in mind, I suggest that PTAs and GVCs also promote the “optimal obfuscation” that he talks about.

To conclude, the contribution of this paper is threefold: first, it fills a gap in our knowledge about the recent rise of protectionism in the global economy. Second, it identifies a new murky protectionism in the form of opaque and pernicious non-tariff barriers, a topic that has been under-researched and demands attention. A central element of this paper is that it bridges academics and trade policymaking and contributes to the search for commercial policy reforms that will be essential for the successful revival of world markets post-COVID-19. The pandemic, which will perhaps have an unprecedented impact on the global economy and multilateralism, is causing even more uncertainty in international markets (Baker et al., 2020; Albertoni & Wise, 2020; Pinna & Lodi, 2021).

On a final note, this study offers a cautionary tale about trade protectionism in an era of high interconnectivity

22 This paper puts special attention on two variables of this possible trilemma: trade protectionism and trade interconnectivity. Although, important studies have mentioned how the GFC impacted on economic uncertainty (Ahir, Bloom, & Furceri 2020; Paccos, 2010) further studies can focus more on how uncertainty interacts with trade protectionism and trade interconnectivity.

and economic uncertainty. From a policy perspective, it shows how relevant it is to direct our attention toward the increased need for trade transparency, something that multilateral institutions have acknowledged without promoting consistently in ongoing policy debates. The escalation of trade protectionism during and after a COVID-19 economic recession may be the (unfortunate) catalyst for pushing this topic higher up on the multilateral policy agenda.

References

- Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (2018). *The World Uncertainty Index*. Retrieved from <https://nbloom.people.stanford.edu/research>
- Ahir, H., Bloom, N., & Furceri, D. (2020). 60 Years of Uncertainty. *Finance & Development*, 57(1), 58–60.
- Altig, D., Baker, S., Barrero, J., Bloom, N., Bunn, P., Chen, S., Davis, S., Leather, J., Meyer, B., Mihaylov, E., Mizen, P., Parker, N., Renault, T., Smietanka, P., & Thwaites, G. (2020). Economic uncertainty in the wake of the COVID-19 pandemic. *VoxEU.Org* (24 July 2020). Retrieved from: <<https://voxeu.org/article/economic-uncertainty-wake-covid-19-pandemic>>.
- Albertoni, N., & Wise, C. (2020). International Trade Norms in the Age of Covid-19 Nationalism on the Rise? *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*, 14(1), 41–66.
- Baccini, L., & Dür, A. (2012). The New Regionalism and Policy Interdependence. *British Journal of Political Science*, 42(1), 57–79.
- Baier, S. L., & Bergstrand, J. H. (2007). Do Free Trade Agreements Actually Increase Members' International Trade? *Journal of International Economics*, 71(1), 72–95.
- Baker, S., Bloom, N., Davis, S., & Terry, S. (2020). COVID-Induced Economic Uncertainty and its Consequences. *VoxEU.Org* (2020, 13 April). <https://voxeu.org/article/covid-induced-economic-uncertainty-and-its-consequences>
- Baldwin, R. (1993). A Domino Theory of Regionalism. *NBER Working Paper Series, No. 4465*. (1993, January 18). <https://www.nber.org/papers/w4465>
- Baldwin, R. (2009a, November 27). The great trade collapse: What caused it and what does it mean? *VoxEU.Org*. (2009, November 27). <https://voxeu.org/article/great-trade-collapse-what-caused-it-and-what-does-it-mean>
- Baldwin, R. (2009b). The Greater Trade Collapse of 2020. *VoxEU.Org* (2009, April 7). <https://voxeu.org/article/greater-trade-collapse-2020>
- Baldwin, R. (2012). WTO 2.0: Global Governance of Supply-Chain Trade. *Centre for Economic Policy Research, Policy Insight No. 64*. <https://voxeu.org/article/greater-trade-collapse-2020>
- Baldwin, R. E. (1970). *Non-tariff distortions of international trade*. Washington, DC: Brookings Institution.

- Baldwin, R. E. (1989). *Trade policy in a changing world economy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Baldwin, R. & Evenett, S. (2009). The collapse of global trade, murky protectionism, and the crisis: Recommendations for the G20. *Centre for Economic Policy Research (CEPR)*.
- Barbieri, K. (1996). Economic Interdependence: A Path to Peace or a Source of Interstate Conflict? *Journal of Peace Research*, 33(1), 29–49.
- Bellégo, C., & Pape, L.-D. (2019). Dealing with Logs and Zeros in Regression Models. *Political Methods: Quantitative Methods EJournal*, 1(2), 1–16.
- Bems, R., Johnson, R., & Yi, K. (2013). The Great Trade Collapse. *Annual Review of Economics*, 5(1), 375–400.
- Beverelli, C., Stolzenburg, V., Koopman, R. B., & Neumueller, S. (2019). Domestic Value Chains As Stepping Stones to Global Value Chain Integration. *The World Economy*, 42(5), 1467-1494.
- Blanchard, E., Bown, C., & Johnson, R. (2016). Global Supply Chains and Trade Policy. *NBER Working Paper No 21883*. <https://doi.org/10.3386/w21883>
- Boffa, M., & Olarreaga, M. (2012). Protectionism During the Crisis: Tit-for-tat or Chicken-Games? *Economics Letters*, 117(3), 746–749.
- Bown, C., & Kolb, M. (2019). Trump's Trade War Timeline: An Up-to-Date Guide. *PIIE*, 2–15.
- Butts, C. & Marcum, C. (2017). A Relational Event Approach to Modeling Behavioral Dynamics. In A. Pilny & M. Scott (Eds.), *Group Processes: Data-Driven Computational Approaches* (pp. 51–92). Springer.
- Chase, K.A. (2003). Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of NAFTA. *International Organization*, 57(1), 137–174.
- Cieślík, A., & Hagemeyer, J. (2011). The effectiveness of preferential trade liberalization in Central and Eastern Europe. *The International Trade Journal*, 25(5), 516-538.
- Copeland, D. C. (1996). Economic Interdependence and War: A Theory of Trade Expectations. *International Security*, 20(4), 5–41.
- Curran, L., & Eckhardt, J. (2018). Influencing Trade Policy in a Multi-Level System—Understanding Corporate Political Activity in The Context of Global Value Chains And Regime Complexity. *Business and Politics*, 20(1), 132-164.
- Davis, B. (2019, April). What's a Global Recession? *The Wall Street Journal*. <https://blogs.wsj.com/economics/2009/04/22/whats-a-global-recession/>
- De Backer, K., & Miroudot, S. (2014). Mapping Global Value Chains. *OECD Trade Policy Papers*, 15(1), 1–24.
- Dür, A., Baccini, L., & Elsig, M. (2014). The Design of International Trade Agreements: Introducing a New Dataset. *The Review of International Organizations*, 9(3), 353–375.
- Dür, A., Eckhardt, J., & Poletti, A. (2020). Global value chains, the anti-globalization backlash, and EU trade policy: A research agenda. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 944-956.
- Eckhardt, J. (2013). EU Unilateral Trade Policy-Making: What Role for

- Import-Dependent Firms? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 51(6), 989-1005.
- Egger, P., Larch, M., Staub, K. E., & Winkelmann, R. (2011). The Trade Effects of Endogenous Preferential Trade Agreements. *American Economic Journal of Economic Policy*, 3(3), 113-143.
- Escaith, H., Lindenberg, N., & Miroudot, S. (2010). Global Value Chains and the Crisis: Reshaping International Trade Elasticity. Global Value Chains in a Post-crisis World: A Development Perspective. *The World Bank*. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2509>
- Evenett, S. (2019). Protectionism, State Discrimination, and International Business Since the Onset of the Global Financial Crisis. *Journal of International Business Policy*, 2(1), 1-28.
- Evenett, S., & Fritz, J. (2017). Will Awe Trump Rules? Global Trade Alert 21st Report CEPR. <https://www.globaltradealert.org/reports/download/42>.
- Evenett, S., & Fritz, J. (2018). Brazen Unilateralism: The US-China Tariff War in Perspective. *Global Trade Alert Report 23*. CEPR Press. <https://www.globaltradealert.org/reports/45>.
- Evenett, S., & Fritz, J. (2020). The Global Trade Alert database handbook. Manuscript. https://www.globaltradealert.org/data_extraction.
- Evenett, S., Fritz, J., Gerasimenko, D., Nowakowska, M., & Wermelinger, M. (2011). The resort to protectionism during the great recession: Which Factors Mattered? [Working Paper] University of St Gallen. <https://www.alexandria.unisg.ch/publications/89753>
- Gaulier, G., Sztulman, A., & Ünal, D. (2019). Are Global Value Chains Receding? The Jury is Still Out. Key Findings from the Analysis of Deflated World Trade in Parts and Components. *International Economics*, 161(1), 219-236.
- Gawande, K., Hoekman, B., & Cui, Y. (2011, November 10). Determinants of Trade-Policy Responses to the 2008 Financial Crisis. *VOX CERP Policy Portal*. <https://voxeu.org/article/determinants-trade-policy-responses-2008-financial-crisis>
- Gawande, K., Hoekman, B., & Cui, Y. (2015). Global Supply Chains and Trade Policy Responses to the 2008 Crisis. *The World Bank Economic Review*, 29(1), 102-128.
- Georgiadis, G., & Gräß, J. (2016). Growth, Real Exchange Rates and Trade Protectionism Since the Financial Crisis. *Review of International Economics*, 24(5), 1050-1080.
- Gereffi, G. (2014). Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World. *Review of International Political Economy*, 21(1), 9-37.
- Gereffi, G. (2018). *Global value chains and development: Redefining the contours of 21st century capitalism*. Cambridge University Press.
- Gerring, J., & Cojocaru, L. (2016). Selecting Cases for Intensive Analysis: A Diversity of Goals and Methods. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 392-423.
- Ghods, M., & Stehrer, R. (2016). Non-tariff measures trickling through global value chains. Productivity, non-tariff measures and openness. [Working paper].

- Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna. <https://www.etsg.org/ETSG2016/Papers/281.pdf>
- Goldberg, P. K., & Pavcnik, N. (2016). The Effects of Trade Policy. In K. Bagwell & R. W. Staiger, *Handbook of Commercial Policy* (Vol. 1, pp. 161–206). Elsevier Press.
- Gould, D. M., & Woodbridge, G. L. (1998). The Political Economy of Retaliation, Liberalization and Trade Wars. *European Journal of Political Economy*, 14(1), 115–137.
- Graham, B., & Tucker, J. (2017). The International Political Economy Data Resource. *The Review of International Organizations*, 12(1), 1–13.
- Graham, B. (2019). *Investing in the homeland: migration, social ties, and foreign firms*. University of Michigan Press.
- Grundke, R., & Moser, C. (2019). Hidden Protectionism? Evidence from Non-Tariff Barriers to Trade in the United States. *Journal of International Economics*, 117, 143–157.
- Hafner-Burton, E. M. (2005). Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, 59(3), 593–629.
- Henn, C., & McDonald, B. (2014). Crisis Protectionism: The Observed Trade Impact. *IMF Economic Review*, 62(1), 77–118.
- Hofmann, C., Osnago, A., & Ruta, M. (2019). The Content of Preferential Trade Agreements. *World Trade Review*, 18(3), 365–398.
- Hummels, D., Ishii, J., & Yi, K.-M. (2001). The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade. *Journal of International Economics*, 54(1), 75–96.
- Jensen, J., Quinn, D. P., & Weymouth, S. (2015). The Influence of Firm Global Supply Chains and Foreign Currency Undervaluations on US Trade Disputes. *International Organization*, 69(4), 913–947.
- Johnson, R. C. (2017). Measuring Global Value Chains (Working Paper No. 24027; Working Paper Series). National Bureau of Economic Research.
- Kee, H. L., Neagu, C., & Nicita, A. (2013). Is Protectionism on the Rise? Assessing National Trade Policies during the Crisis of 2008. *Review of Economics and Statistics*, 95(1), 342–346.
- Kono, D. (2006). Optimal Obfuscation: Democracy and Trade Policy Transparency. *The American Political Science Review*, 100(3), 369–384.
- Kono, D. (2007). When Do Trade Blocs Block Trade? *International Studies Quarterly*, 51(1), 165–181.
- Lamy, P. (2013, December 18). Global Value Chains, Interdependence, and the Future of Trade. *Vox CEPR Policy Portal*. <https://voxeu.org/article/global-value-chains-interdependence-and-future-trade>.
- Limão, N. (2016). Preferential Trade Agreements. In K. Bagwell & R. W. Staiger, (Eds.), *Handbook of Commercial Policy*. (Vol. 1, pp. 279–367). Elsevier Press.
- Manger, M. (2009). *Investing in Protection: The Politics of Preferential Trade Agreements Between North and South*. Cambridge University Press.
- Mansfield, E., & Milner, H. (1999). The New Wave of Regionalism. *International Organization*, 53(3), 589–627.

- Mansfield, E., & Reinhardt, E. (2008). International Institutions and the Volatility of International Trade. *International Organization*, 62(4), 621–652.
- Mansfield, E., Milner, H., & Jon, P. (2008). Democracy, Veto Players and the Depth of Regional Integration. *The World Economy*, 31(1), 67–96.
- Maswood, S. J. (2021). Origins and Consequences of Economic Globalization: Moving Beyond a Flawed Orthodoxy. *European Journal of International Relations*, 27(2), 428–449.
- Neumayer, E., & Spess, L. (2005). Do bilateral Investment Treaties Increase Foreign Direct Investment to Developing Countries? *World Development*, 33(10), 1567–1585.
- Osgood, I. (2018). Globalizing the supply chain: Firm and industrial support for US trade agreements. *International Organization*, 72(2), 455–484.
- Paccos, A. M. (2010). Uncertainty and the Financial Crisis. *Journal of Financial Transformation*, 29(1), 79–93.
- Pinna, A. M., & Lodi, L. (2021). Trade and Global Value Chains at the Time of Covid-19. *The International Spectator*, 1(1), 1–19.
- Reinhart, C., & Rogoff, K. (2009). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton University Press.
- Ruta, M. (2017). Preferential Trade Agreements and Global Value Chains: Theory, Evidence, and Open Questions. The World Bank Working Paper S8190. <http://documents.worldbank.org/curated/en/991871505132824059/Preferential-trade-agreements-and-global-value-chains-theory-evidence-and-open-questions>
- Urata, S., & Okabe, M. (2010). The Impacts of Free Trade Agreements on Trade Flows: An application of the Gravity Model Approach. *Free Trade Agreements in the Asia Pacific*, 11(1), 195–240.
- Waltz, K. (2000). Structural Realism after the Cold War. *International Security*, 25(1), 5–41.
- Witt, M.A. (2019). De-globalization: Theories, predictions, and opportunities for international business research. *Journal of International Business Studies*, 50(7), 1053–1077.
- Wozniak, P., & Galar, M. (2018, January). Understanding the Weakness in Global Trade. *European Commission, Economic Brief 033*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/eb033_en_0.pdf
- WTO (2016, July 4). Report to the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments. *World Trade Organization*. https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/trdev_22jul16_e.htm.
- WTO (2017a, November 9). World Trade Organization. Report on G20 Trade Measures. *World Trade Organization*.
- WTO (2020a). Trade falls steeply in first half of 2020. WTO Secretariat. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr858_e.htm
- WTO (2020b). Trade Set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economy. WTO Secretariat 20-2749. https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.pdf
- Yi, K.-M. (2009). The Collapse of Global Trade: The Role of Vertical Specialisation. In R. Baldwin & S. Evenett (Eds.), *The Collapse of Global Trade*, Murky

Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20 (pp. 45-48). CEPR Press.

Young, A. R. (2017) The Politics of Deep Integration. *Cambridge Review of International Affairs*, 30(5-6), 453-463.

APPENDIX

Table A1 – Descriptive Statistics

	VARIABLE NAME	MIN.	MEAN	MAX.
SHARE OF TRADE AFFECTED BY MEASURES	All protectionist measures by A on B in time t (share of bilateral trade affected, log)	0	0.192	0.693
	All protectionist measures by B on A in time t-1 (share of bilateral trade affected, log)	0	0.106	0.693
	Non-transparent (non-tariff) protectionist measures by A on B in time t (share of bilateral trade affected)	0	0.145	0.693
	Transparent (tariff) protectionist measures by A on B in time t (share of bilateral trade affected)	0	0.085	0.693
NO OF ALL PROTECTIONIST MEASURES	No of all protectionist measures by A on B in time t	0	5.43	1661
	No of all protectionist measures by B on A in time t-1	0	4.87	1661
	No of Non-transparent (non-tariff) protectionist measures by A on B in time t	0	5.15	1660
	No of Transparent (tariff) protectionist measures by A on B in time t	0	0.47	74
REGRESSORS OF INTEREST	Preferential trade agreement (PTA) A and B	0	0.006	2
	GVC proxy variable: Percentage of intermediate goods in total trade between A and B	0	0.007	0.57
CONTROLS	Liberalizing measures by B on A in time t-1	0	0.99	79
	Bilateral Investment Treaty between A and B	0	0.004	1
	Population-weighted distance (gravity model)	35	6449	19649
	Relative Economic Difference (B's GDPpc / A's GDPpc)	0.51	0.70	0.94
	Common colonizer	0	0.05	1
	Common official language	0	0.13	1

Note: Given the high concentration in zero values in the main variables of interest, I use log (x+1) transformation, which is widely used among data scientists (Bellégo & Pape, 2019).

Table A2 – The Relationship Between Tariff and NTMs with PTAs and GVCs (DV3a and DV3b)

	DV3a: Proportion of Tariff protectionist measures by A on B in time t (%)				DV3b: Proportion of Non-Tariff protectionist measures by A on B in time t (%)			
	Model 1a	Model 2a	Model 3a	Model 4a	Model 1b	Model 2b	Model 3b	Model 4b
Protectionist measures by B on A in time t-1 (number of measures)	0.053 ^{***} (0.001)	0.054 ^{***} (0.001)	0.230 ^{***} (0.000)	0.100 ^{***} (0.000)	0.130 ^{***} (0.001)	0.146 ^{***} (0.001)	0.154 ^{***} (0.002)	0.150 ^{***} (0.010)
Interaction term: Trade Agreements (PTAs) [*] Protect. measures in t-1		-0.041 ^{***} (0.012)		-0.002 (0.002)	0.0005 [*] (0.0003)			0.0002 (0.002)
Interaction term: % of intermediate goods (GVC) [*] Protectionist measures in t-1			-0.074 ^{***} (0.020)	-0.001 ^{***} (0.000)			0.003 ^{***} (0.000)	0.003 ^{***} (0.001)
CONTROL VARIABLES	NO	NO	NO	YES	NO	NO	NO	YES
Constant	0.080 ^{***} (0.001)	0.078 ^{***} (0.001)	0.080 ^{***} (0.001)	-0.710 ^{***} (0.020)	0.146 ^{***} (0.001)	0.144 ^{***} (0.001)	0.148 ^{***} (0.001)	-0.970 ^{***} (0.020)
R2	0.05	0.05	0.05	0.05	0.14	0.14	0.14	0.20
Adj. R2	0.05	0.05	0.05	0.05	0.14	0.14	0.14	0.20
Num. obs.	51872	51872	51872	50077	51872	51872	51872	50441

*** $p < 0.001$, ** $p < 0.01$, * $p < 0.05$

Table A2 supplements previous results by considering the proportion of transparent and non-transparent protectionist measures in total measures by A on B in time t as the dependent variable. I find very similar results regarding the effect of GVCs in both transparent (Model 3a) and Non-Transparent (Model 3b) protectionist measures, even when considering different control variables (Models 4a and 4b). Additionally, I find similar

results regarding the effect of PTAs in both Transparent (Model 2a) and Non-Transparent (Model 2b). However, this statistical significance diminishes when the control variables are included (Models 4a and 4b). These results are mostly consistent with the expectations of Hypothesis 5: GVCs are negative, statistically significant predictors of tariff responses, while they are positive, statistically significant predictors of nontariff responses.

Table A3 – Examples of NTMs Contemplated Under the UNTAD’s MAST Classification and GTA Datasets

Name	Description and examples
Sanitary and phytosanitary measures	Measures that are applied to protect human or animal life from risks arising from: additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in food. A requirement limiting the use of hormones and antibiotics in the production of meat. A sample test on imported oranges to check for the residue level of pesticides.
Technical barriers to trade	Measures referring to technical regulations, and procedures for assessment of conformity with technical regulations and standards. Restrictions on toxins in children's toys. Refrigerators need to carry a label indicating their size, weight and electricity consumption level.

Contingent trade-protective measures	Measures implemented to counteract particular adverse effects of imports in the market of the importing country contingent upon the fulfilment of certain procedural and substantive requirements. Country A imposes an anti-dumping duty on imports of biodiesel products from country B, to offset an injurious dumping by country B found to exist via an investigation. Country A imposes a countervailing duty on imports of semiconductors from country B, to offset the subsidies granted by country B on the production of semiconductors found to exist via an investigation.
Non-automatic licensing, quotas, prohibitions & quantity-control	Control measures generally aimed at restraining the quantity of goods that be imported. Only hotels and restaurants are allowed to import alcoholic drinks. A quota of 100 tons of tuna fish can be imported any time of the year.
Pre-shipment inspection and other formalities	Live animals need to be cleared at a designated customs office for inspection. Requirement that goods must be shipped directly from the country of origin, without stopping at a third country.
Price-control measures	Measures implemented to control or affect the prices of imported goods. A minimum import price is established for fabric and apparel. Imports of fresh blueberries may enter free of duty between 1 January to 31 May, while in other months seasonal duties apply.
Export-related measures	Export-related measures are measures applied by the government of the exporting country on exported goods. Exports of processed sea food products must be inspected for sanitary conditions. Exports of cultural heritage objects -sculptures or other precious works- are prohibited.

Source: UNCTAD, Classification of NTMs, <<https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures/NTMs-Classification.aspx>>.

Trade policy outcomes are the results of various countries' specific trade measures, which can be divided into tariff (taxes on trade) and non-tariff instruments. Import tariff measures are taxes imposed, in percentage terms, on the value of a good. For example, a 10% tariff means that importers must pay 10% of the appraised value of a good to the importing government before selling their product in that government's domain²³. While tariff measures are easy to identify and define, non-tariff measures (NTMs) are just the opposite. NTMs require more detailed definition and differentiation. The United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Multi-Agency Support Team (MAST)²⁴ says "NTMs are policy measures other than ordinary customs tariffs that can potentially have an economic effect on international trade in goods, changing quantities traded, or prices or both. A detailed classification is therefore critical in order to clearly identify and distinguish among the various forms of NTMs"²⁵.

This definition, which relates to the taxonomy of NTMs, is the one used throughout this paper. I will further complement this definition of NTMs with details found in the Global Trade Alert (GTA) dataset, as measures such as import tariff increases, factors affecting the flow of workers across borders, and factors affecting capital flows are not included in the MAST classification. The International Monetary Fund (IMF) has noted that the GTA database "has the most comprehensive coverage of all types of trade-discriminatory and trade-liberalizing measures, although it begins only in 2008" (IMF, 2016, p. 76). Unlike tariff measures, NTMs are categorized into many different types. All of these in some way affect trade flows from one country to another. Table A3 presents general examples of what we can find under the MAST classification.

To define these new measures that go beyond the traditional import tariff, Baldwin & Evenett (2009, p. 4) clarify "murky protectionism" as policies that "Are not direct violations of WTO obligations; they are abuses of legitimate discretion which are used to discriminate against foreign goods, companies, workers and investors. Examples include abuses of health and safety regulations, and clauses in stimulus packages that confine spending to domestic producers"²⁶.

23 OAS SICE, Foreign Trade System Dictionary of Trade Terms, <http://www.sice.oas.org/Dictionary/TNTM_e.asp#TNTM>.

24 More information on the UN MAST Group's classification of non-tariff measures can be found at: <<https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures/MAST-Group-on-NTMs.aspx>>.

25 UNCTAD, Classification of NTMs, <<https://unctad.org/en/Pages/DITC/Trade-Analysis/Non-Tariff-Measures/NTMs-Classification.aspx>>.

26 Also see Curran, L., & Eckhardt, J. (2018); Eckhardt, J. (2013).

Considering these definitions of tariff and NTMs, the Global Trade Alert database, a freely available dataset that I will use for the quantitative analysis in this paper, includes the following measures that “discriminate against foreign commercial interests”²⁷ in their list of trade interventions and categorizes them as transparent (non-murky) or non-transparent²⁸. Table 1.5 shows the list of all intervention types

considered by the Global Trade Alert database and their level of transparency. As mentioned, this list is based on United Nations’ MAST classification of non-tariff measures and supplemented by additional categories not found in MAST (such as import tariff increases, and measures affecting the flow of foreign direct investment)²⁹.

Table A4 – Interventions and their Level of Transparency

Non-Transparent
Consumption subsidy
Capital injection and equity stakes
Financial assistance in foreign market
Financial grant
Import incentive
In-kind grant
Interest payment subsidy
Loan guarantee
Price stabilization

26 Global Trade Alert, <<https://www.globaltradealert.org/>>.

27 In my quantitative analysis this categorization is used as a dummy variable (1 when it is nontransparent, and 0 when it is transparent).

29 For a more detailed analysis of each instrument, see Evenett & Fritz (2017), pp. 37-41.

Production subsidy
State aid
State loan
Tax or social insurance relief
Import ban and licensing requirement
Internal taxation of imports
Local labor, operations and sourcing
Localization incentive
Trade balancing measure
Intellectual property protection
Control on personal and commercial transactions, and investments
Controls on credit operations
Repatriation & surrender requirements
Entry and ownership rule
Financial incentive
Treatment and operations
Competitive devaluation
Trade payment measure
Import-related non-tariff measure
Public procurement access

Public procurement localization and preference margin
Public procurement
Labor market access
Post-migration treatment
Export ban, licensing requirement, subsidy
Export-related non-tariff measure
Foreign customer limit
Tax-based export incentive
Trade finance
Transparent
Import tariff
Sanitary and phytosanitary measure
Technical barrier to trade
Anti-circumvention
Anti-dumping
Anti-subsidy
Import monitoring
Safeguard
Special safeguard
Import quota

Import tariff quota
Instrument unclear
Export quota
Export tariff quota
Export tax

Source: Global Trade Alert, 2019

Affective polarization, support for democracy, and the mediating role of the winner-loser status. A comparative study*

Polarización afectiva, apoyo a la democracia y el rol mediador de ganadores y perdedores. Un estudio comparado

Carolina Segovia**

ABSTRACT:

Does affective polarization undermine support for and satisfaction with democracy? In this article, I argue that it does. However, this effect is mediated by the outcome of elections, which group people along the winner-loser divide. I argue that support for and satisfaction with democracy will remain high or increase among polarized publics as long as the outcome of the elections benefits their own party, but not when it benefits the opposing groups. I test these hypotheses using data for 31 elections in 28 countries from CSES project. Results show that affective polarization does not undermine support for democracy and that it increases satisfaction with democracy. Additionally, the results indicate that the relationship between affective polarization and support for democracy will be different for winners and losers of the election.

* This research was supported by Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social—COES—ANID/FONDAP/15130009.

** Socióloga, Ph.D. en Ciencia Política, Profesora Asociada del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Santiago (USACH), carolina.segovia.a@usach.cl, ORCID: 0000-0001-6586-1643. Recibido: 12 de junio de 2023. Aceptado: 14 de julio de 2023.

Keywords: Affective Polarization – Winners – Losers – Support for Democracy – Satisfaction with Democracy.

RESUMEN

¿Socava la polarización afectiva el apoyo y la satisfacción con la democracia? En este artículo, sostengo que sí. Sin embargo, este efecto está mediado por el resultado de las elecciones, que agrupan a las personas a lo largo de la división ganador-perdedor. El apoyo y la satisfacción con la democracia seguirán siendo altos o aumentarán entre los públicos polarizados mientras el resultado de las elecciones beneficie a su propio partido, pero no cuando beneficie a los grupos opuestos. Estas hipótesis se evalúan utilizando datos del proyecto CSES para 31 elecciones en 28 países. Los resultados muestran que la polarización afectiva no socava el apoyo a la democracia pero que sí aumenta la satisfacción con la democracia. Adicionalmente los resultados indican que la relación entre polarización afectiva y apoyo a la democracia será distinta para ganadores y perdedores de la elección.

Palabras clave: Polarización Afectiva – Ganadores – Perdedores – Apoyo a la Democracia – Satisfacción con la Democracia.

I. INTRODUCTION

Affective polarization, the tendency to dislike and distrust members of the opposing party while liking and trusting members of the party that people identify with (Iyengar et al., 2012), has been at the center of the public discussion and research agenda in the last few years. The main concern is with the potential impact of this partisan divide on social and political attitudes and behaviors (Levendusky, 2023). As I will show later, while there is abundant evidence of the social consequences of affective polarization, more research needs to be done regarding the political ones. Observers and academics alike worry that affective polarization can impact two areas of political attitudes: it could make governance harder as the divide impacts public policy decisions and compliance with those norms -as has been observed in the case of the Covid-19 epidemic (Druckman et al., 2020; Gadarian et al., 2022). Affective polarization could, on the other hand, undermine support for democracy and democratic norms, hampering the prospects for solid and stable democracies (Levendusky, 2023; Simonovits et al., 2022). However, the empirical evidence is very scarce in this second area. In this article, I address this issue and provide comparative evidence about the relationship between affective polarization and support for democracy.

Citizens' support is crucial for democracy. It provides a legitimacy base for the political processes and outcomes -even when people do not favor those outcomes (Anderson et al., 2005; Norris, 2011). Current research has shown that, although overall levels of support for democracy have remained relatively stable over the last decade, there are signs of democratic backsliding (Bartels, 2023). The assault on Congress in Washington, D.C. (January 6, 2021), is a clear example of how affective polarization can lead to a decline in democratic norms and to the political actions that people might be willing to take in the case of, as in this example, losing an election (Levendusky, 2023). This case and others lead to questions about the potential impact of affective polarization on democratic politics. One of those signs is the increased levels of affective polarization documented in several countries (Gidron et al., 2020; Segovia, 2022; Garzia et al., 2023).

Does affective polarization undermine support for and satisfaction with democracy? In this article, I argue that it does. However, this effect is mediated by the outcome of elections, which group people along the winner-loser divide. Building on the works of Simonovits, McCoy, and Littvay (2022), Brookman, Kalla, and Westwood (2022), and Kingzette et al. (2021), I argue that support for

and satisfaction with democracy will remain high or increase among polarized publics as long as the outcome of the elections benefits their own party, but not when it benefits the opposing groups. In the words of Simonovits, people become “democratic hypocrites” (Simonovits et al., 2022).

In this paper, therefore, I address the issue of affective polarization' effects by considering its impact on support for democracy and satisfaction with the workings of democracy. Drawing on data from 31 elections in 28 countries from the Comparative Study of Electoral Systems (CSES) project, I show that affective polarization has a differential impact mediated by the winner or loser

status of the respondents. This evidence can provide important insights into a better understanding of how affective polarization impacts democratic attitudes and the well-being of democracies.

This article continues as follows. In the next section, I discuss the literature and evidence regarding the effects of affective polarization on political and social attitudes and present the theoretical argument used in the analysis. Then, I describe the data and measurements used, followed by the presentation of the results. The article finishes with conclusions and a discussion of the findings.

2. THEORETICAL FRAMEWORK

I understand affective polarization as the distance between a person's positive feelings and trust regarding the group that she identifies with and the negative feelings and distrust towards those in the outgroup (Iyengar et al., 2019; Druckman et al., 2019). Affective polarization is not only about political identification and partisanship, as sometimes is considered, but the difference and distance between affects toward ingroups and outgroups. Furthermore, research has shown that affective polarization has been growing in different countries for the last ten or twenty years, raising questions about the sources and potential consequences of

those trends (Gidron et al., 2020; Segovia, 2022; Garzia et al., 2023).

There are two main approaches to understanding the sources of affective polarization (Dias & Lelkes, 2022). On the one hand, some researchers argue that affective polarization is based on social identities (Tajfel & Turner, 1979; Conover, 1984). When people identify with a group, they develop a sense of belonging and attachment that expresses positive feelings regarding that group (Iyengar et al., 2019; Huddy & Yair, 2021). At the same time, these identities are built in opposition to others, and people would also develop

negative feelings toward the outgroup. Affective polarization, according to this theory, would increase if there were social sorting processes within societies that bring together affects toward different types of groups into one identity (i.e., social sorting processes between party ID, race, gender, and religion), strengthening and polarizing affects towards ingroup and outgroup (Mason 2016, 2018).

On the other hand, other researchers argue that the sources of affective polarization lie in ideological or policy differences between political groups (Lelkes, 2021; Dias & Lelkes, 2022). When people identify with a political group, they sign into a set of values or ideological positions that group them together. Furthermore, those ideological positions also reflect themselves in policy opinions. They argue that when ideological or policy stances grow further apart, affective polarization also increases (Rogowski & Sutherland, 2016; Webster & Abramowitz, 2017).

No matter what the sources are for affectively polarized individuals within a society, research has also considered the potential effects that this process might have on social and political attitudes and behaviors and what can be done to reduce it (Levendusky & Stecula, 2021; Levendusky, 2023; Huddy & Yair, 2021). Paradoxically, this research has focused on the consequences of affective polarization for social

attitudes, and very little research has considered effects on political attitudes (Iyengar et al., 2019).

What effects, if any, can we expect from affective polarization on social and political attitudes? The main expectation put forward by researchers in this area is that, since affective polarization is based on affects towards the ingroup and the outgroup, the more the distance between those affects will lead to the closing of social networks to include only those that people like and trust: those in the ingroup (Levendusky, 2023; Iyengar et al., 2019). If the distance between ingroup and outgroups affects is small, then there are more chances that people would be able to interact with others from other groups. In other words, the partisan divide will translate into a social divide. And this is basically what the evidence shows.

In a review of recent research in this area, Levendusky (2023) shows that more polarized people "do not want to interact with the other party in a wide variety of ways" (p. 9). Increased levels of affective polarization led to what we call an atomization of social relations, where people prefer to relate only to those that share the same party or ingroup and avoid social connections and relationships with those in the outgroup—affective polarization impacts in areas such as relationships with friends or neighbors. Moreover, in the economic realm, it affects, for

example, hiring decisions and economic transactions (Iyengar & Westwood, 2015; Rudolph & Hetherington, 2021; Iyengar et al., 2019; Levendusky, 2023).

Affective polarization, support for democracy, and the mediating role of the winner-loser status

If affective polarization affects social attitudes and behaviors, can we expect it to influence political attitudes in general and support for democracy in particular? I argue that affective polarization affects political attitudes but that this effect is not homogeneous across groups: the effect of affective polarization should vary depending on the electoral status of citizens -winners or losers. Winners and losers in elections do show different levels of support for democracy and in their levels of satisfaction with democracy. Research has shown that winners tend to express higher levels of support towards different political institutions and leaders. In the words of Anderson et al. (2005), “the experience of winning and losing and becoming part of the majority and minority leads people to adopt a lens through which they view political life” (p. 3).

Therefore, I expect the winning-losing status of citizens to be a crucial factor in explaining support for democracy. But I also argue that this is not the whole story. I argue that the relationship between affective polarization

and support for democracy will vary according to the type of citizen asked about these issues. Let us consider these issues in detail.

Previous works suggest that affective polarization should erode support for democracy and satisfaction with democracy (Levendusky, 2023; Iyengar et al., 2019) if the outcome of the elections benefits their own party but not when it benefits the opposing groups, but the empirical evidence is not clear. Kingzette et al. (2021), for example, evaluate the effect of affective polarization on support for democratic norms in the case of the U.S. They show that affective polarization undermines support for democratic norms, measured as support for constitutional protections. They argue that this is due to the politicization of democratic norms in the context of high affective polarization. This politicization leads highly polarized citizens to reduce support for democracy to protect their power and undermine that of the opposition parties. At the same time, however, they present mixed results when considering items measuring tolerance to other groups and their possibility for political action. Torcal (2023), in an in-depth analysis of affective polarization in Spain, provide evidence of the lack of relationship between affective polarization and support for democratic norms in Spain. Brookman et al. (2022), using experimental evidence, also argue that there is no relationship between affective

polarization and support for democracy. The evidence, then, is mixed. Therefore, the first hypothesis is that the likelihood of showing less support for an authoritarian leader (and more support for democracy) should not be related to affective polarization.

H1. The likelihood of supporting democracy is unrelated to the affective polarization level.

Nevertheless, this general expectation may change when considering different types of citizens. Kingzette et al. (2021) argue, for example, that this general effect may work differently for different types of citizens. Their study shows that affectively polarized Republicans (winners in their study) present less support for democratic norms that reassure constitutional protections. Torcal (2023) also shows significant differences between partisans of the major right-wing and left-wing parties, supporting the idea that not all voters are impacted by their levels of affective polarization in the same way. Furthermore, Simonovits, McCoy, and Littvay (2022) show, using experimental evidence, that support for democracy will depend, among highly affectively polarized people, on what is considered a better outcome for the in-party. In other words, support for democracy in affectively polarized citizens seems to be no longer a matter of principles or values but interests. I expect, then, that losers will exhibit higher support for democratic regimes (opposing an

authoritarian leader) than winners as affective polarization increases. Since losers have more to worry about in case of changes in the regime, they will support democracy more in the presence of more polarization.

H2. As affective polarization increases, losers are more likely to support democratic regimes.

These two hypotheses refer to the relationship between affective polarization and support for democracy as a political regime. As Torcal (2023) argues, however, it is likely that this type of support does not exhibit much change over time and is, therefore, less prone to change, even in citizens with higher disdain for their opposing groups (Bartels, 2023).

But what about satisfaction with the workings of democracy? Satisfaction with democracy measures how people evaluate the functioning of the regimes (Norris, 2011; Anderson et al., 2005). It is, therefore, less stable and should be more prone to be affected by polarization. This measure is like other political evaluations of more contingent issues and questions. Evidence shows that support for public policy decisions is related to the level of affective polarization. According to Druckman et al. (2020), for example, show that the response of citizens to the government's response to the pandemic is related not only to partisanship but also to the degree of affective polarization (see also

Gadarian et al. 2022). We expect that affective polarization will have a more significant impact on satisfaction with democracy than on support for democratic regimes.

Drawing from the literature on satisfaction with democracy (Anderson et al., 2005), we know winners are more satisfied with democracy than losers. The relationship between winners and losers and satisfaction with democracy has consistently shown that satisfaction with democracy is higher among winners, no matter the level of affective polarization (Ridge, 2023; Torcal,

2023). As I discussed above, the impact of affective polarization will be different for winners and losers. I expect that satisfaction with democracy should be lower among losers and those who abstain than among winners. And that the gap between winners and losers should widen when considering highly polarized voters.

H3. As affective polarization increases, losers are less likely to show satisfaction with the democratic process.

3. DATA AND METHODS

I use data from module 5 of the Comparative Study of Electoral Systems (CSES) to test these hypotheses. CSES is a collaborative research program that survey voters to study the impact of different individual- and country-level factors on the vote. So far, CSES has run 5 waves of the study, and Module 5, which is the one used here, was fielded between 2016 and 2021. Each survey is a nationally representative post-election survey. Respondents are selected using probabilistic sampling procedures. More information about CSES project can be found at <https://cses.org/>.

It is important to mention that, for the analyses reported here, I only use data from Module 5, and do not run

longitudinal analyses. The main reason for this is that questionnaires vary from module to module, and all the required variables were only present in Module 5. These data allow us to analyze the impact or relationship between affective polarization and trust in elections in 28 countries, for a total of 31 elections. Table A1 in the appendix lists countries/elections included in the dataset used.

Dependent Variables

I use two variables to measure support for democracy. They allow us to consider different levels or domains where support for democracy can be expressed (Norris, 2011).

Support for Democracy. To

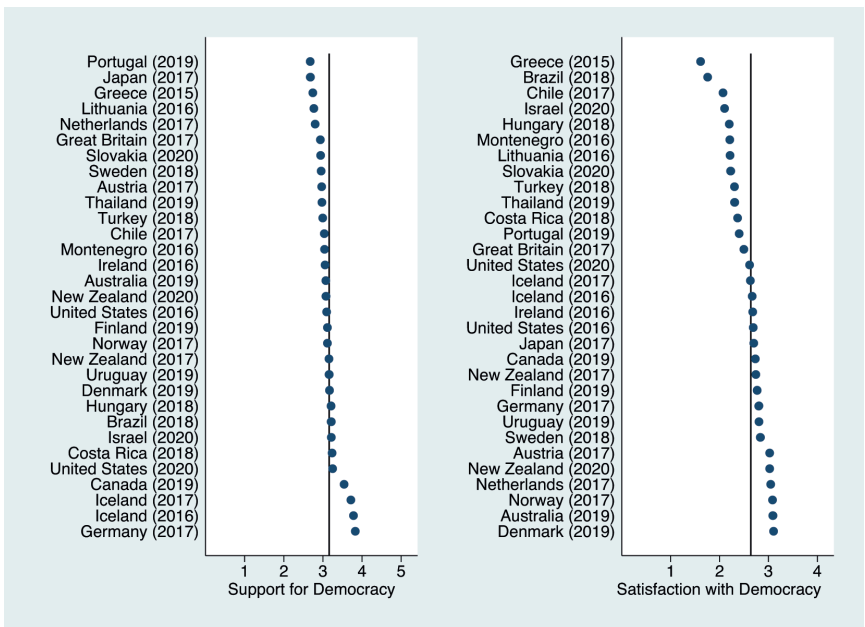
measure support for democracy as a political regime, I use the level of agreement with the following sentence: "Having a strong leader in government is good for [COUNTRY] even if the leader bends the rules to get things done." The answer scale goes from 1, "strongly agree," to 5, "strongly disagree." Therefore, higher numbers indicate less support for autocratic regimes and more support for democracy as a form of government.

Satisfaction with Democracy. Satisfaction with democracy is a more specific type of support that

allows people to evaluate how democracy works in their countries. I use the standard question, which reads, "On the whole, are you very satisfied, fairly satisfied, not very satisfied, or not at all satisfied with the way democracy works in [COUNTRY]?"

Descriptive statistics for the whole sample can be seen in Table 1. Figure 1, furthermore, shows the average levels of support for and satisfaction with democracy in the 31 elections considered in this study. For more details, see Table A2 in the appendix.

Figure 1. Support for Democracy and Satisfaction with Democracy (Means)



Independent Variables

Affective Polarization. The measurement of affective polarization in multiparty systems has attracted the attention of scholars since the concept refers to one ingroup and one outgroup. In a multiparty system, as is the case of most party systems considered in this study, two measurements have been designed and are widely used (Wagner, 2021). These measures are built using feeling thermometers that ask people to say how much they like or dislike each political party (Gidron et al., 2022). Both measures have advantages and disadvantages,

so I used both in the estimations I will present in the next section.

The first measure, *spread*, measures affective polarization as "the average absolute party like-dislike difference relative to each respondent's average party like-dislike score" (Wagner, 2021, p. 4). The advantage of this measure is that it allows us to consider the levels of affect for all parties and to avoid the issue of party identification since even those who do not identify with a group can express affection toward them. However, it does not identify ingroups and outgroups.

$$Spread_i = \sqrt{\frac{\sum_{g=1}^g (Affect_{ig} - \overline{Affect})^2}{n}}$$

The second measure, *distance*, computes the distance in the affects between the party that people identify with, with respect to the average feelings towards

all other parties (Wagner, 2021). In this case, we identify an ingroup, but the outgroup is more diffuse since it refers to all other parties in the system.

$$Distance_i = \sqrt{\frac{\sum_{g=1}^g (Affect_{ig} - Affect_{\max,i})^2}{n}}$$

Winners and Losers. Winners and losers are identified using their reported votes at the election. In general terms, those who voted for the candidate elected as the president (in presidential systems) or for the prime minister's party (in parliamentary and mixed systems) are considered winners. Those who voted for other parties are

considered losers. Descriptive statistics are shown in Table 1.

Control Variables

I also included some control variables in the models. Gender, age, and educational level are used as sociodemographic controls. Political interest and self-placement in the left-right scale

are also included in the literature, as they are essential variables in explaining support for and satisfaction with democracy. Descriptive statistics are shown in Table 1.

Table 1. Descriptive Statistics

	Mean	Std. Dev.	Min.	Max.
Disagree with Strong leader who bends the rules	3.16	1.35	1	5
Satisfaction with Democracy	2.64	0.82	1	4
Affective Polarization (Spread)	2.46	1.24	0	5
Affective Polarization (Distance)	4.68	2.45	0	10
Winner	0.31	0.46	0	1
Loser	0.54	0.50	0	1
Left-right self-placement	5.40	2.55	0	10
Political Interest	2.83	0.89	1	4
Gender (1 = Male)	0.51	0.50	0	1
Education	5.00	1.92	1	9
Age	48.2	17.6	16	99

Source: Author's calculations

4. RESULTS

Table 2 presents the results obtained. Since I am using individual-level data nested within elections, I used linear mixed models with fixed effects and clustered standard error for the estimation. Dependent variables are, first, support for democracy, measured as the disagreement with the idea of a strong leader who bends the rules, with greater numbers indicating more support for democracy (models 1 and 2 in Table 2). The second dependent variable is satisfaction with democracy (models 3 and 4 in Table 2). I also computed the same models using mixed-ordered logistic regressions. Results are presented in Table A3 in the appendix and are consistent with the ones described here.

For each dependent variable, I estimated two models. In each one, I used a different measure of affective polarization. In Models 1 and 3, I used the variable spread, and in Models 2 and 4, the variable distance. In both models, I also

Table 2. Effects of affective polarization on support for and satisfaction with democracy. Mixed-effects linear regression models

	Support for Democracy		Satisfaction with Democracy	
	M1	M2	M3	M4
Winner	-0.020 (0.063)	-0.037 (0.058)	0.189*** (0.047)	0.190*** (0.044)
Loser	0.109* (0.043)	0.088* (0.044)	0.151** (0.044)	0.195*** (0.047)
Affective Polarization: Spread	-0.032 (0.020)		0.037** (0.011)	
Winner*Spread	0.033 (0.021)		0.009 (0.027)	
Loser*Spread	0.018 (0.025)		-0.059*** (0.015)	
Affective Polarization: Distance		-0.017 (0.010)		0.011* (0.005)
Winner*Distance		0.020 (0.012)		0.007 (0.016)
Loser*Distance		0.014 (0.014)		-0.038*** (0.008)
Gender	-0.085*** (0.023)	-0.084*** (0.024)	0.002 (0.011)	-0.000 (0.012)
Education	0.103*** (0.008)	0.104*** (0.008)	0.025*** (0.004)	0.024*** (0.004)
Age	-0.002* (0.001)	-0.002* (0.001)	0.001 (0.001)	0.001 (0.001)
Left-Right self-placement	-0.086*** (0.011)	-0.086*** (0.011)	0.024* (0.010)	0.025* (0.011)
Interest in Politics	0.106*** (0.013)	0.104*** (0.013)	0.025* (0.010)	0.031** (0.010)
constant	2.710*** (0.074)	2.715*** (0.073)	2.499*** (0.047)	2.509*** (0.054)
Number of obs.	46,501	46,501	46,303	46,303
Number of groups	31	31	31	31
SD(Intercept)	1.614	1.614	0.545	0.544

Note: Cell entries are mixed linear regression coefficients with clustered standard error in parentheses. Elections dummies are not shown but were included in the models.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

included interactions between affective polarization and the variable indicating the winner-loser status of the respondent. The models also include other individual-level control variables and election dummies (not shown for clarity).

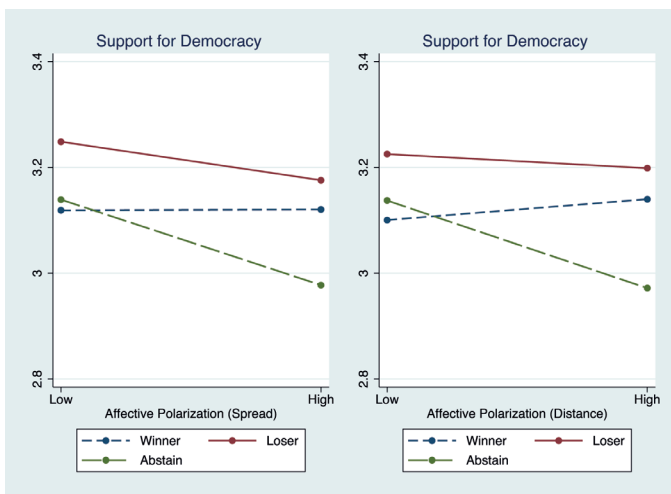
Let us consider first the results obtained for support for democracy. As evident in models 1 and 2, affective polarization does not seem to be a relevant factor in its relationship with support for democracy. Neither the coefficient for spread nor distance are statistically significant. These results are consistent with H1, showing that affective polarization is not related, in general, to support for democracy.

At the same time, however, there seems to be a relationship between

support for democracy and the winning-losing status. In effect, as compared to those who abstained in the election, losers show higher support for democracy, and these coefficients and statistically significant. Losers value democracy more than other voters, as expected in H2.

Finally, the interactions between affective polarization and the winning-losing status are also non-significant. The patterns of the interactions, however, are interesting and can be seen in Figure 2, where I plotted predictive margins of the interaction between affective polarization and the winner-loser status. The figure on the left does so considering the Spread measure of affective polarization. The figure on the right uses the Distance measure.

Figure 2. The winner-loser mediated relationship between affective polarization and support for democracy



Note: Confidence intervals not shown for clarity

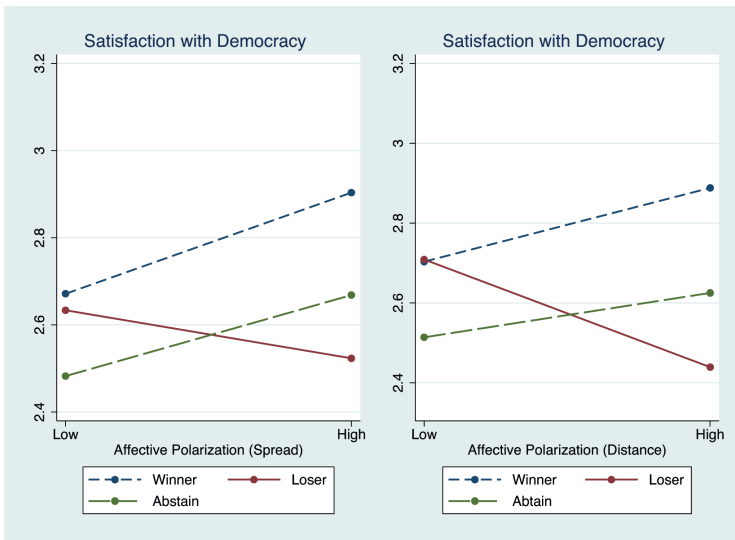
The results in Figure 1 show that increased levels of affective polarization reduce support for democracy for those who abstained in the elections, that winners do not see their levels of support changed with higher or lower levels of affective polarization, and that losers also maintain their levels of support. Although losers are the ones that express higher support for democracy, the gap between losers and winners reduces among more affectively polarized citizens. Affective polarization, then, reduces support for democracy for those who abstain in elections, while participants -whether they win or lose- keep their levels of support in a relatively stable way. Additionally, as people are more polarized, support for

democracy remains stronger for losers than winners, supporting H2.

Other results indicate that support for democracy is also related to interest in politics and self-placement in the left-right continuum. As can be seen in Table 2, support for democracy is higher when people express more interest in politics and among those who identify with the left, *ceteris paribus*. Support for democracy is also higher as educational levels increase and lower as people get older and among men. These results are consistent with findings elsewhere.

The results regarding the relations between affective polarization and satisfaction with democracy are shown in

Figure 3. The winner-loser mediated relationship between affective polarization and satisfaction with democracy.



Note: Confidence intervals not shown for clarity

models 3 and 4 in Table 2. In this case, overall, affective polarization increases the likelihood of being satisfied with the working of democracy. Moreover, as previous research has also shown, it is higher among winners than losers and those who abstain in elections. In other words, satisfaction with democracy is higher among those who get involved in politics and elections.

As we discussed with respect to the findings about support for democracy and as we hypothesized in H3, however, the relationship between affective polarization and satisfaction with democracy is not univocal. As the results in Figure 3 show, higher levels of affective

polarization increase satisfaction with democracy, but only for winners in the election and those who abstained. In the case of losers, the relationship goes in the opposite direction. With higher levels of affective polarization, satisfaction with democracy diminishes among losers. It is also important to note that these results hold regardless of which affective polarization measure we use for the estimations.

Other results in Table 2 show that satisfaction with democracy is higher among those with higher levels of education, those who identify with the right, and with higher levels of interest in politics.

5. CONCLUSIONS

Does affective polarization undermine support for democracy? This question has gained attention and relevance from academics and public discussion in general since the observation that affective polarization is on the rise in many democracies. There are signs that affective polarization impacts social attitudes and political behaviors and attitudes. Moreover, these trends might be a relevant part of the democratic backsliding in contemporary democracies. The evidence, however, about the impact of affective polarization on support for democracy is, so far, very thin. In this article, then, I analyzed this issue, using comparative public opinion data from 31 elections in 28 countries (CSES

2022), providing new -and comparative- evidence in this regard.

The empirical evidence provided here can be summarized as follows. First, the results show that the impact of affective polarization on political attitudes is not straightforward. As we saw before, it does not directly impact support for democracy, although it does show a relevant effect on satisfaction with democracy. Second, the results show that the relationship between affective polarization and support for and satisfaction with democracy also varies with respect to the electoral status of citizens.

Winners, losers, and those who abstain in elections will be impacted in different ways by affective polarization. In the case of winners, more polarized individuals do not show different levels of support for democracy than those less polarized. However, they show higher satisfaction with democracy as polarization increases. On the other hand, losers remain as those with higher levels of support for democracy among those less and more affectively polarized. Nevertheless, losers show an important reduction in their satisfaction with democracy among those highly polarized.

We argue that these differences in how much affective polarization might undermine support for democracy are related to what Simonovitz, McCoy, and Littvay call “democratic hypocrites.” That is, support for democracy will depend on the perceived impact of democratic norms and performance on the interests of members of the ingroups and outgroups. More research—both comparative and experimental—is needed to address the larger consequences for democracy of affective polarization.

REFERENCES

- Anderson, C.J., Blais, A., Bowler, S., Donovan, T., & Listhaug, O. (2005). *Loser's Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Bartels, L. (2023). *Democracy Erodes from the Top. Leaders, Citizens, and the Challenge of Populism in Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Brookman, D.E., Kalla, J.L., & Westwood, S.J. (2022). Does affective polarization undermine democratic norms or accountability? Maybe not. *American Journal of Political Science* <https://doi.org/10.1111/ajps.12719>
- Conover, P.J. (1984). The Influence of Group Identifications on Political Perception and Evaluation. *The Journal of Politics*, 46(3), 760–785.
- The Comparative Study of Electoral Systems (www.cses.org). CSES MODULE 5 FOURTH ADVANCE RELEASE [dataset and documentation]. March 1, 2022 version. doi:10.7804/cses.module5.2022-03-01
- Dias, N., & Lelkes, Y. (2022). The Nature of Affective Polarization: Disentangling Policy Disagreement from Partisan Identity. *American Journal of Political Science*, 66(3), 775–790. <https://doi.org/10.1111/ajps.12628>
- Druckman, J. N., and Levendusky, M. S.. (2019). What do we Measure When We Measure Affective Polarization? *Public Opinion Quarterly*, 83(1), 114–122. <https://doi.org/10.1093/poq/nfz003>
- Druckman, J. N., Klar, S., Krupnikov, Y., Levendusky, M., and Ryan, J. B. (2020). How Affective Polarization Shapes Americans' Political Beliefs: A Study of Response to the COVID-19 Pandemic. *Journal of Experimental Political Science*, 8(3), 223–234
- Gadarian, S.K., Goodman, S. W., & Pepinsky, T. B. (2022). *Pandemic Politics. The Deadly*

- Toll of Partisanship in the Age of COVID*. Princeton: Princeton University Press.
- Garzia, D., Ferreira Da Silva, F., & Maye, S. (2023). Affective Polarization in Comparative and Longitudinal Perspective. *Public Opinion Quarterly*, 87(1), 219–231. <https://doi.org/10.1093/poq/nfad004>
- Gidron, N., Adams, J., and Horne, W. (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective (Elements in American Politics)*. Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/9781108914123
- Gidron, N., Sheffer, L., & Mor, G. (2022). Validating the feeling thermometer as a measure of partisan affect in multiparty systems. *Electoral Studies*, 80, 102542. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102542>
- Huddy, L., & Yair, O. (2021). Reducing Affective Polarization: Warm Group Relations or Policy Compromise? *Political Psychology*, 42(2), 291–309. <https://doi.org/10.1111/pops.12699>
- Iyengar, S., Lelkes, Y., Levendusky, M., Malhotra, N., & Westwood, S. J. (2019). The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States. *Annual Review of Political Science*, 22, 129–146.
- Iyengar, S., Sood, G., and Lelkes, Y. (2012). Affect. Not ideology. A Social identity perspective on polarization. *Public Opinion Quarterly*, 76(3), 405–431.
- Iyengar, S., & Westwood, S.J. (2015). Fear and Loathing across Party Lines: New Evidence on Group Polarization. *American Journal of Political Science*, 59(3), 690–707. <https://doi.org/10.1111/ajps.12152>
- Kingzette, J., Druckman, J.N., Klar, S., Krupnikov, Y., Levendusky, M. and Ryan, J.B. (2021). How affective polarization undermines support for democratic norms. *Public Opinion Quarterly*, 85(2), 663–677.
- Lelkes, Y. (2021). Policy over party: Comparing the effects of candidate ideology and party on affective polarization. *Political Science Research and Methods*, 9(1), 189–196. <https://doi.org/10.1017/psrm.2019.18>
- Levendusky, M. (2023). *Our Common Bonds. Using What Americans Share to Help Bridge the Partisan Divide*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Levendusky, M.S. & Stecula, D.A. (2021). *We need to talk. How Cross-Party Dialogue Reduces Affective Polarization*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009042192>
- Mason, L. (2016). A Cross-Cutting Calm. How Social Sorting Drives Affective Polarization. *Public Opinion Quarterly*, 80(S1), 351–377.
- Mason, L. (2018). Ideologues without issues: The polarizing consequences of ideological identities. *Public Opinion Quarterly*, 82(S1), 280–301. <https://doi.org/10.1093/poq/nfy005>
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit. Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ridge, H. (2023). Perceived party differences, election outcomes, and satisfaction with democracy. *Journal of Elections, Public Opinion, and Parties*. DOI: 10.1080/17457289.2023.2189259
- Rogowski, J.C., & Sutherland, J.L. (2016). How Ideology Fuels Affective Polarization. *Political Behavior*, 38(2), 485–508. <https://doi.org/10.1007/s11109-015-9323-7>
- Rudolph, T.J., & Hetherington, M.J. (2021). Affective Polarization in Political and

- Nonpolitical Settings. *International Journal of Public Opinion Research*, 33(3), 591–606. <https://doi.org/10.1093/ijpor/edaa040>
- Segovia, C. (2022). Affective polarization in low-partisanship societies. The case of Chile 1990–2021. *Frontiers in Political Science*, 4, 928586. <https://doi.org/10.3389/fpos.2022.928586>
- Simonovits, G., McCoy, J., & Littvay, L. (2022). Democratic Hypocrisy and Outgroup Threat: Explaining Citizens Support for Democratic Norm Erosion. *Journal of Politics*, 84(3), 1806–1811.
- Tajfel, H and Turner, J. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. In W. G. Austin & S. Worchel (eds), *The social psychology of intergroup relations*. Monterey: Brooks-Cole.
- Torcal, M. (2023). *De Votantes a Hooligans. La Polarización Política en España*. Madrid: Catarata.
- Wagner, M. (2021). Affective polarization in multiparty systems. *Electoral Studies*, 69. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102199>.
- Webster, S. W., & Abramowitz, A. I. (2017). The Ideological Foundations of Affective Polarization in the U.S. Electorate. *American Politics Research*, 45(4), 621–647. <https://doi.org/10.1177/1532673X17703132>

APPENDIX

Table A1. List of countries/elections included in the analyses.

Country / Year of Election		
Brazil (2018)	Austria (2017)	Israel (2020)
Canada (2019)	Denmark (2019)	Japan (2017)
Chile (2017)	Finland (2019)	Australia (2019)
Costa Rica (2018)	Germany (2017)	New Zealand (2017)
United States (2016)	Greece (2015)	New Zealand (2020)
United States (2020)	Hungary (2018)	Thailand (2019)
Uruguay (2019)	Iceland (2016)	Turkey (2018)
	Iceland (2017)	
	Ireland (2016)	
	Lithuania (2016)	
	Montenegro (2016)	
	Netherlands (2017)	
	Norway (2017)	
	Portugal (2019)	
	Slovakia (2020)	
	Sweden (2018)	
	Great Britain (2017)	

Table A2. Descriptive Statistics Dependent Variables

	Support for Democracy		Satisfaction with Democracy	
	Mean	Std. Error	Mean	Std. Error
Australia (2019)	3.073	0.029	3.090	0.012
Austria (2017)	2.965	0.047	3.023	0.029
Brazil (2018)	3.213	0.034	1.755	0.016
Canada (2019)	3.538	0.030	2.729	0.018
Chile (2017)	3.033	0.029	2.072	0.019
Costa Rica (2018)	3.232	0.044	2.369	0.025
Denmark (2019)	3.167	0.042	3.104	0.021
Finland (2019)	3.112	0.036	2.767	0.015
Germany (2017)	3.827	0.032	2.802	0.018
Greece (2015)	2.742	0.070	1.611	0.037
Hungary (2018)	3.210	0.053	2.196	0.037
Iceland (2016)	3.782	0.039	2.667	0.022
Iceland (2017)	3.712	0.031	2.630	0.017
Ireland (2016)	3.056	0.048	2.677	0.026
Israel (2020)	3.217	0.052	2.100	0.031
Japan (2017)	2.680	0.029	2.697	0.014
Lithuania (2016)	2.770	0.033	2.213	0.020
Montenegro (2016)	3.041	0.042	2.206	0.028
Netherlands (2017)	2.801	0.028	3.045	0.017
New Zealand (2017)	3.159	0.035	2.743	0.019
New Zealand (2020)	3.079	0.036	3.025	0.018
Norway (2017)	3.115	0.034	3.084	0.019
Portugal (2019)	2.679	0.031	2.400	0.023
Slovakia (2020)	2.940	0.044	2.227	0.028
Sweden (2018)	2.954	0.024	2.834	0.013
Thailand (2019)	2.976	0.036	2.308	0.028
Turkey (2018)	2.998	0.048	2.304	0.036
Great Britain (2017)	2.934	0.051	2.499	0.038
United States (2016)	3.095	0.025	2.688	0.015
United States (2020)	3.248	0.022	2.616	0.013
Uruguay (2019)	3.160	0.035	2.805	0.025

Table A3. Mixed-effects ordered logistic regression models

	Support for Democracy		Satisfaction with Democracy	
	M1	M2	M1	M2
Winner	-0.056 (0.085)	-0.081 (0.080)	0.461*** (0.119)	0.468*** (0.113)
Loser	0.125* (0.060)	0.091 (0.062)	0.368** (0.110)	0.483*** (0.120)
Affective Polarization: Spread	-0.050 (0.029)		0.097*** (0.028)	
Winner*Spread	0.054 (0.029)		0.030 (0.070)	
Loser*Spread	0.033 (0.038)		-0.148*** (0.038)	
Affective Polarization: Distance		-0.026 (0.015)		0.029* (0.012)
Winner*Distance		0.034* (0.017)		0.021 (0.041)
Loser*Distance		0.024 (0.021)		-0.096*** (0.021)
Gender	-0.120*** (0.032)	-0.119*** (0.032)	0.010 (0.028)	0.004 (0.029)
Education	0.146*** (0.012)	0.147*** (0.012)	0.065*** (0.012)	0.063*** (0.012)
Age	-0.002 (0.001)	-0.002 (0.001)	0.003 (0.002)	0.003 (0.002)
Left-Right self-placement	-0.126*** (0.017)	-0.127*** (0.017)	0.065* (0.027)	0.067* (0.028)
Political Interest	0.155*** (0.021)	0.152*** (0.021)	0.067** (0.025)	0.082** (0.026)
/cut1	-1.525 (0.131)	-1.533 (0.131)	-2.047 (0.137)	-2.079 (0.149)
/cut 2	0.114 (0.112)	0.106 (0.112)	-0.155 (0.124)	-0.184 (0.146)
/cut 3	0.840 (0.109)	0.832 (0.107)	2.744 (0.141)	2.717 (0.156)
/cut4	2.030 (0.142)	2.022 (0.142)		
Number of obs.	46,501	46,501	46,303	46,303
Number of groups	31	31	31	31

Note: Cell entries are mixed ordered logistic regression coefficients with clustered standard error in parentheses. Elections dummies are not shown but were included in the models.

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$.

Una propuesta tipológica para entender los gobiernos interinos latinoamericanos (1980-2022)*

A typological proposal to understand latin american interim governments (1980-2022)

Tito Olavarría Azócar**

RESUMEN:

Entre 1980 y 2022, veintidós presidentes interinos han asumido el poder en América Latina. Si bien las causas son múltiples, la mayoría se relaciona con la inestabilidad y las crisis presidenciales. Este artículo propone una clasificación tipológica basada en casos empíricos y utiliza un enfoque metodológico configuracional con las técnicas del conjunto nítido del Método Cualitativo Comparativo (csQCA). Además, se ofrece un análisis descriptivo para profundizar en la relación entre la tipología y los casos seleccionados. Los resultados definen los tipos de presidencias interinas como: provisionales, fuertes, desafiantes, débiles y fallidas, lo que demuestra la variedad de dinámicas en los diferentes casos. En la descripción, se profundiza en la aplicación de la clasificación en dos casos específicos: Itamar Franco y Martín Vizcarra, lo que demuestra la utilidad de la tipología.

* Investigación financiada por el Fondecyt Regular 1210157. Este artículo es una ampliación y profundización de la tesis de magíster titulada: Gobiernos interinos en América Latina (1980-2022): entre la estabilidad y las crisis presidenciales.

Agradezco a Miguel Cortés y Tamara Meneses por los comentarios a este artículo.

** Cientista político, Universidad Católica de Temuco y magíster en Ciencia Política por la Universidad de Chile. ORCID: 0000-0002-0950-792X. Correo electrónico: tito.olavarría@ug.uchile.cl. Recibido: 13 de junio de 2023. Aceptado: 25 de julio de 2023

Palabras clave: presidente interino – tipología – crisis presidencial – método configuracional.

ABSTRACT

Between 1980 and 2022, twenty-two interim presidents have assumed power in Latin America. While the causes are manifold, the majority are linked to instability and presidential crises. This article proposes a typological classification based on empirical cases and employs a configurational methodological approach using the crisp-set Qualitative Comparative Analysis (csQCA) techniques. Additionally, a descriptive analysis is provided to delve into the relationship between the typology and the selected cases. The results define the types of interim presidencies as: provisional, strong, challenging, weak, and failed, thereby demonstrating the variety of dynamics across different cases. The description delves into the application of the classification in two specific cases: Itamar Franco and Martín Vizcarra, illustrating the utility of the typology. **Keywords:** interim president, typology, presidential crisis, configurational method.

Keywords: interim president – typology – presidential crisis – configurational method.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años diversos países de Latinoamérica han recurrido a la sucesión presidencial por diferentes razones, entre ellas la muerte o la incapacidad de salud del titular. Sin embargo, las principales causas se asocian al escenario de crisis políticas que ha desestabilizado las instituciones políticas y sociales, en especial el gobierno, lo que ha resultado en las salidas anticipadas de los presidentes por diversas fórmulas como el juicio político o la renuncia anticipada. Posterior al periodo post tercera ola de democratización, han sido 22 los casos de sucesión presidencial que obligaron la asunción al poder de figuras que no fueron elegidas directamente para gobernar. En este trabajo, se considerarán como gobiernos interinos aquellos presidentes que reemplazaron a los titulares – por motivos políticos o naturales – por el periodo restante del mandato constitucional del titular.

La clasificación tipológica ha sido una forma de entender los fenómenos políticos, éstas han sido históricamente utilizadas en la ciencia política. Algunos trabajos que se basan en la creación de clasificaciones y tipologías encontramos, por ejemplo, aquellas que tratan de modelos de democracias y autoritarismos (Diamond, 2004; Elgie, 1998; Levitsky & Way, 2004; Lijphart, 2000; Szmolka Vida, 2011) o los tipos de sistemas de gobierno (Pérez Liñán et al., 2003; Shugart & Carey, 1992). Una tipología puede ser entendida como la “ordenación de atributos compuestos”, es decir, para la construcción de un “tipo” se necesitan más de un criterio (Lazarsfeld & Barton, 1951; Sartori, 2000). Por ese motivo, profundizar sobre los gobiernos interinos por medio de una propuesta tipológica configuracional permite demostrar de manera práctica la pertinencia de este análisis.

En la tabla 1 se presentan todos los casos de sucesión presidencial en América Latina, así como la fórmula de reemplazo presidencial y las causas de la salida anticipada del titular. También permite constatar que la mayoría de los casos corresponden a interinos que llegan al poder por reemplazos más rígidos, por medio de la vicepresidencia o como el “sucesor constitucional”. Este último, representado generalmente por los presidentes de alguna de las cámaras del congreso o del poder judicial en las ocasiones de vacancia del vicepresidente. Estos casos de reemplazo rígido son mayoría, 15 casos de un total de 22¹.

1 Se excluye el caso de Bolivia en 1985, luego de la renuncia de Hernán Siles Zuazo se convocó elecciones anticipadas, eliminando el reemplazo presidencial por el periodo restante dejado por el titular.

Estudiar los interinos permite evaluar no sólo las dinámicas particulares de estos casos específicos, sino que también comprender de forma más completa el funcionamiento del régimen presidencial en momentos de crisis. Principalmente si consideramos que, en otros sistemas de gobiernos – como el parlamentarismo – los interinos manifiestan un comportamiento notoriamente diferente, sin poderes y facultades reales de gobierno. Además, la tabla 1 permite constatar que este tipo de gobierno, si bien son casos

atípicos, al mismo tiempo han estado presentes durante las últimas décadas en diferentes países. Este fenómeno atípico puede generar cuestionamientos que aún no han sido analizados ni respondidos por la literatura con la debida profundidad, por ejemplo, las similitudes y diferencias de las dinámicas presidenciales interinas y ordinarias, los cuestionamientos sobre la legitimidad, principalmente por su naturaleza no electa y finalmente las cuestiones sobre el diseño institucional de la sucesión presidencial.

Tabla 1: Gobiernos interinos y sucesión presidencial

País	Año	Interino	Fórmula de reemplazo	Presidente saliente	Causa de la sucesión presidencial
Argentina	2002	Adolfo Rodríguez Saá	Electo por el congreso	Fernando de la Rúa	Renuncia forzada
	2002	Eduardo Duhalde	Electo por el congreso	Adolfo Rodríguez Saá	Renuncia forzada
Brasil	1985	José Sarney	Vicepresidente	Tancredo Neves	Muerte del titular
	1992	Itamar Franco	Vicepresidente	Fernando Collor de Melo	Juicio político
	2016	Michel Temer	Vicepresidente	Dilma Rousseff	Juicio político
	2001	Jorge Quiroga	Vicepresidente	Hugo Banzer	Enfermedad del titular

Bolivia	2003	Carlos Mesa	Vicepresidente	Gonzalo Sánchez de Lozada	Renuncia forzada
	2005	Eduardo Rodríguez Veltzé	Sucesor constitucional	Carlos Mesa	Renuncia forzada
	2019	Jeanine Añez	Sucesor constitucional	Evo Morales	Renuncia
	1981	Oswaldo Hurtado	Vicepresidente	Jaime Roldós	Muerte del titular
Ecuador	1997	Fabián Alarcón	Electo por el congreso	Abdalá Bucaram	Declaración de incapacidad
	2000	Gustavo Noboa	Vicepresidente	Jamil Mahuad	Golpe de Estado
	2005	Alfredo Palacio	Vicepresidente	Lucio Gutiérrez	Juicio político
Guatemala	1993	Ramiro de León Carpio	Electo por el congreso	Jorge Serrano	Renuncia forzada
Honduras	2009	Roberto Micheletti	Electo por el congreso	Manuel Zelaya	Golpe de Estado
Paraguay	1999	Luis González Macchi	Sucesor constitucional	Raúl Cubas	Renuncia forzada
	2012	Federico Franco	Vicepresidente	Fernando Lugo	Juicio político
Venezuela	1993	Ramón José Velásquez	Electo por el Congreso	Carlos Andrés Pérez	Juicio político
Perú	2000	Valentín Paniagua	Sucesor constitucional	Alberto Fujimori	Juicio político

Perú	2018	Martín Vizcarra	Vicepresidente	Pedro Pablo Kuczynski	Juicio político
	2020	Manuel Merino	Sucesor constitucional	Martín Vizcarra	Renuncia
	2020	Francisco Sagasti	Electo por el congreso	Martín Vizcarra	Juicio político

Fuente: Elaboración propia en base a Olavarría & Martínez (2022).

El principal objetivo de este artículo es proponer una tipología de gobiernos interinos en base a los casos empíricos y a la literatura de crisis presidenciales, ya que, la mayoría de los casos de sucesión se desarrollaron en un contexto de salida anticipada de los presidentes. Este enfoque posibilita caracterizar los interinos desde la literatura de inestabilidad presidencial, enmarcándola en esta agenda de investigación. Otro objetivo de esta investigación es presentar una descripción de casos de tipo exploratoria en el marco de la tipología propuesta con el fin de entender de forma empírica las dinámicas de estas presidencias, con un enfoque configuracional.

Este trabajo se divide en cuatro secciones. La primera presenta un marco teórico con la literatura sobre las crisis presidenciales y las causas para la inestabilidad y de las interrupciones presidenciales, así como los principales estudios sobre la sucesión presidencial y las instituciones involucradas en el reemplazo presidencial. Luego, la segunda sección, el marco metodológico, se

exponen los pasos, decisiones y la operacionalización de las variables para la construcción de la tipología. También se expone la aplicación de las técnicas metodológicas configuracionales –relacionadas con el conjunto nítidos de método cualitativo comparado (csQCA en su sigla en inglés)– y las variables de interés para la descripción de los casos seleccionados. Luego, en la sección de los resultados, se analizan la tabla de la verdad y el diagrama de Venn, que organizan los casos de acuerdo con la configuración de condiciones y la descripción de dos casos, los interinos Itamar Franco y del peruano Martín Vizcarra, selección basada en la clasificación propuesta. Finalmente, en las conclusiones se discuten las limitaciones y alcances de los resultados de la investigación.

Crisis, sucesión presidencial y gobiernos interinos

La mayoría de los casos de sucesión presidencial, como mencionado en la sección introductoria, se desarrollaron en un contexto de crisis e inestabilidad, fenómeno que ha tenido como

consecuencia el reemplazo de los presidentes. Además, esta es una característica muy definitoria que tienen los interinos, son presidencias de crisis y fruto de una interrupción de la normalidad del sistema político, por ese motivo se pueden considerar como “atípicos”. La literatura sobre la inestabilidad presidencial ha nombrado el fenómeno de diferentes formas, desde “interrupciones presidenciales” (Kim & Bahry, 2008; Marsteintredet, 2009; Valenzuela, 2004), hasta “presidencias fallidas” (Hochstetler & Edwards, 2009; Martínez, 2017b). Para efectos de este trabajo, se usará el concepto de “crisis presidenciales”, que puede ser entendido tanto como el intento o la consumación de la destitución de un presidente por parte del Congreso, o de la intención del presidente de clausurar el Legislativo (Pérez-Liñán, 2007, 2008), este concepto es útil ya que también posibilita analizar aquellos casos de inestabilidad presidencial sin destitución.

Las causas de estas crisis presidenciales suelen ser múltiples y frecuentemente combinadas (Mejía Acosta & Polga-Hecimovich, 2011). Sin embargo, las principales variables estudiadas por la literatura se asocian con aquellos factores institucionales, como también aquellas variables más coyunturales como la movilización popular y la gestión económica, así como el comportamiento de los presidentes tales como los escándalos morales o de corrupción. Con relación a los factores institucionales, la literatura ha atribuido a la inestabilidad

presidencial la conformación del Congreso, principalmente los escaños que el gobierno controla en el Legislativo, este apoyo puede ser crucial para defender al presidente de movilizaciones sociales y proteger el ejecutivo de investigaciones legislativas promovidas por la oposición, este apoyo funciona como un “escudo” (Hochstetler, 2007; Martínez, 2017a; Morgenstern et al., 2008; Mustapic, 2010; Pérez-Liñán, 2007). Además del escudo legislativo, otros factores institucionales fueron asociados con las crisis presidenciales, por ejemplo, la ubicación ideológica del partido del presidente en el Congreso y el control del ejecutivo sobre el legislador pivote y mediano (Negretto, 2006). También se apunta que los presidentes con más restricciones al poder y con mayor votación en las elecciones son más estables (Kim & Bahry, 2008).

Recientemente, investigaciones han demostrado la importancia del “stock democrático” y la institucionalización del sistema de partidos como variable que contribuyen a la estabilidad presidencial (Martínez, 2017a, 2021). Según la literatura, las crisis económicas, entendidas como la (hiper)inflación, el desempleo y del crecimiento económico, son factores que pueden afectar la sobrevivencia presidencial, principalmente porque los presidentes destituidos suelen ser incompetentes en esa área (Hochstetler & Edwards, 2009; Hochstetler & Samuels, 2011). En este ámbito, las movilizaciones sociales también pueden generar inestabilidades, sobre

todo si se desarrollan disturbios graves y si son protestas populares directamente contra el presidente y el gobierno. También se ha medido el impacto de las huelgas nacionales promovidas por grandes sindicatos que movilizan y paralizan la población ocupada (Edwards, 2015; Hochstetler & Edwards, 2009; Marsteintredet, 2009; Martínez, 2021). Los escándalos de corrupción del presidente y de su gabinete son atribuidos como un factor desestabilizador, principalmente por generar investigaciones legislativas y corroer el capital político y el apoyo social de los presidentes (Edwards, 2015; Hochstetler, 2008; Hochstetler & Edwards, 2009). Asimismo, investigaciones novedosas atribuyen a la inestabilidad presidencial el impacto del aumento de la migración y criminalidad (Acevedo, 2023).

Este fenómeno de crisis sin derrumbe democrático ha levantado un debate sobre la flexibilización del mandato presidencial en América Latina y apuntan a la destitución de los ejecutivos como prácticas “cuasi parlamentarias”, caracterizada por la destitución del presidente por parte del Congreso por mayorías estrechas (Marsteintredet, 2008), la convocación de elecciones anticipadas o el nombramiento de gobiernos interinos con el respaldo del legislativo (Mustapic, 2010).

En este contexto de presidencias fallidas, los actores del sistema político, en teoría, deberían respetar las reglas

del juego y aplicar los protocolos de sucesión presidencial, pero como se presenta en la tabla 1, eso no siempre ha ocurrido. La institución natural que constitucionalmente sucede al presidente titular es la vicepresidencia², principalmente en Sudamérica, donde el reemplazo presidencial por los ocupantes de esta oficina es inmediata (Bidegain, 2017). Si bien la teoría sobre la vicepresidencia aún es incipiente, los trabajos que abordan esa oficina ha tendido a concentrarse en estudiar los perfiles y trayectorias de los vicepresidentes (Mieres & Pampín, 2015), así como el rol de estas figuras en la fórmula electoral presidencial (Serrafero, 1999), algunos estudios también analizan y catalogan el nivel de lealtad entre presidentes y vicepresidentes en contextos de crisis políticas y económicas (Sribman, 2019).

Esta agenda ha generado un creciente interés, sobre todo después de los casos de sucesión del presidente paraguayo Fernando Lugo con su vice Federico Franco (2012) y la presidente brasileña Dilma Rousseff y su vice Michel Temer en Brasil (2016) que suscitaron la discusión sobre la fidelidad (Lopes, 2022). Parte de la literatura sobre la vicepresidencia ha discutido la pertinencia de esa institución en el sistema político presidencial y las posibilidades de

2 Con excepción de Venezuela que tienen reglas específicas de sucesión presidencial y Chile que no tiene un vicepresidente permanente responsable en suceder el presidente.

reforma o eliminación (Albert, 2005; Schlesinger, 1974; Sindler, 1976).

En este contexto, la sucesión presidencial y las fórmulas para el reemplazo presidencial cobran una relevancia central para entender los gobiernos interinos. Algunas valiosas excepciones sobre el tema es la investigación de Marsteintredet (2019) que ha resumido las dinámicas de la sucesión en tres puntos; 1) el problema de la lealtad, 2) el problema de la legitimidad y; 3) el problema de la sucesión presidencial. El primero, asociado a lo discutido anteriormente sobre la lealtad del vicepresidente con el presidente titular; el segundo, ya se relaciona con la legitimidad de un gobierno interino encabezado por un vicepresidente que no fue directamente electo para esa función, escenario agravado si consideramos que los vicepresidentes no suelen ser del partido del titular, algunos ni siquiera son filiado a partidos políticos, y tienen como consecuencia un serio cuestionamiento político a la legitimidad del gobierno interino. Mientras que el tercer problema se relaciona a temas más prácticos, cuestionando el hecho que un presidente interino que hacía parte del ejecutivo que sufrió la crisis presidencial, como vicepresidente, podría encabezar la superación de la crisis (Marsteintredet, 2019). Estos cuestionamientos no se aplican integralmente en aquellos interinos que reemplazaron a titulares por razones naturales (muerte y enfermedad), pero

el cuestionamiento sobre la legitimidad podría mantenerse.

Sobre los gobiernos interinos, hay un vacío en los estudios del ejecutivo, un aporte relevante es la investigación de Kathryn Hochstetler y David Samuels (2011) que midieron los impactos para el sistema político la instalación de este tipo gobiernos. Las variables analizadas fueron: la inestabilidad política, condiciones socioeconómicas, riesgo para las inversiones, conflictos internos, corrupción, presencia militar en la política, tensiones étnicas, calidad de la burocracia y rendición de cuentas, los autores descartan efectos negativos graves para la estabilidad del sistema político y del régimen democrático (Hochstetler & Samuels, 2011). También se ha estudiado la capacidad de agenda de los gobiernos interinos. Se ha explorado que algunos casos no se comportan como presidentes “provisionales” o exclusivamente “transitorios” sino que algunos logran formar coaliciones y aprobar reformas profundas, esta es una gran diferencia con los pares interinos de los regímenes parlamentarios, en el presidencialismo; los interinos pueden e intentan gobernar efectivamente (Olavarría & Martínez, 2022). En los sistemas parlamentarios e híbridos, los interinos no pueden usar poderes efectivos de gobierno por la ausencia de apoyo en el parlamento, que en esos contextos está frente a mecanismos como la censura o se encuentra organizando mayorías para la elección de un

nuevo ejecutivo mayoritario (Fontaine, 2021; Schleiter & Morgan-Jones, 2009).

En síntesis, los gobiernos interinos se originan por múltiples causas como las crisis presidenciales o por causas naturales, como la muerte o enfermedad del titular, asumen el poder por dos fórmulas posibles de reemplazo, las sucesiones rígidas, que respetan las reglas del juego, por medio de vicepresidentes o sucesores constitucionales, como también electos por el legislativo. Sin

embargo, debido a que la mayoría de los casos llegan al poder por crisis presidenciales, este contexto afecta el desarrollo del gobierno interino. Este es un tema poco estudiado en la literatura de los ejecutivos, pese a su permanencia en las últimas décadas en diferentes países de la región. La próxima sección se propone un marco metodológico que permitirá, por medio de una tipología y del análisis descriptivo, un acercamiento a este fenómeno político.

METODOLOGÍA

El marco metodológico diseñado para esta investigación responde a dos estrategias, la primera es la creación de una tipología de los gobiernos interinos en base a los casos empíricos y a las condiciones que propone la teoría sobre crisis presidenciales por medio de enfoque configuracional. La segunda estrategia es proponer un análisis descriptivo de dos casos en base a la construcción tipológica. La estrategia configuracional que se propone en este trabajo permite construir combinaciones de condiciones y en base a estas configuraciones crear tipologías. La técnica utilizada en este trabajo se basa en el set nítido del Método Cualitativo Comparativo (csQCA en su sigla en inglés). El QCA es una metodología basada en los casos, en la lógica de conjuntos y en el algebra booleana y se realiza mediante una distinción binaria

tanto de las condiciones causales como del resultado de interés estudiado. La presencia o ausencia, en este sentido, es entendida como inclusión o exclusión del caso a un conjunto determinado (Ragin, 1987, 2009).

El Método Cualitativo Comparado (QCA en su sigla en inglés) aún no se ha masificado en la ciencia política latinoamericana. Sin embargo, los datos demuestran que su uso ha aumentado sostenidamente en las principales revistas especializadas de la región (Vargas, 2023). Si bien el uso principal de esta metodología tiene como objetivo identificar condiciones y configuraciones causales necesarias y suficientes para la presencia y ausencia de un determinado fenómeno (Medina et al., 2017; Ragin, 1987), lo cierto es que también tiene otras aplicaciones, una

de ellas es la posibilidad de construir tipologías, clasificaciones y taxonomías (Berg-Schlosser et al., 2009; Castillo Ortiz, 2017). Algunos trabajos han usado este recurso del QCA, por ejemplo, para clasificar los tipos de sistemas de medios de prensa, aplicando las técnicas difusas del Método Cualitativo Comparado (fsQCA), caracterizada por operacionalizar las condiciones y el resultado de interés con rangos a (diferencia de la lógica binaria del set nítido) (Büchel et al., 2016). El fsQCA también se ha utilizado para clasificar tipos de Estados según la cultura política (Tatarova & Kuchenkova, 2015) y las causas de los colapsos de Estados poscoloniales (Lambach et al., 2015).

Para enmarcar los casos estudiados en un contexto común, se ha decidido seleccionar solamente los casos de interinos que llegaron al poder debido a una crisis presidencial, lo que representa un total de 19 casos (ver tabla 1). En consecuencia, se utilizará como resultado de interés la presencia o ausencia de crisis presidencial. Por lo tanto, la tipología se dividirá en dos grupos: aquellos interinos que fueron "desafiados" y aquellos considerados "estables", entendidos, para efectos de este trabajo, como la ausencia de crisis presidencial.

El primer paso consiste en operacionalizar las condiciones que conforman las principales características de los gobiernos interinos en una lógica dicotómica. La elección de las condiciones

que se analizarán está relacionada con la literatura sobre crisis presidenciales: 1) escándalos de corrupción, 2) protestas contra el presidente, 3) mayoría legislativa y, finalmente, una condición que nos permitirá analizar la producción legislativa del interino y, en consecuencia, evaluar si poseyó las capacidades para ejecutar una agenda política relevante, y 4) agenda política-legislativa relevante. Estas son condiciones con estrecha relación con la teoría y también permiten caracterizar las dinámicas presidenciales de los interinos.

Los datos para la construcción de la matriz dicotómica fueron compilados de diferentes bases de datos. Las condiciones 1 y 2 (escándalo de corrupción y protestas) se usó como fuente la base de datos de Martínez (2021). Para las mayorías legislativas se colectaron los datos de la Database of Political Institutions del Banco Interamericano de Desarrollo (Scartascini et al., 2021). Para la última condición, se recuperó la producción legislativa de diferentes fuentes (Montero, 2009; Santos et al., 2014) además de las páginas web de los congresos latinoamericanos. Como no existen datos de éxito y producción legislativa para todos los interinos, se agregó otro criterio para la dicotomización de esta condición, la aprobación de al menos una reforma relevante en su período. Para el caso de la dicotomización de la condición de relevancia de la agenda, es suficiente que cumpla con un subcriterio como

Tabla 2: Operacionalización dicotómica de las condiciones

Condiciones causales	Valor dicotómico	Criterios
Escándalos de Corrupción	1	Se registran casos de corrupción contra el presidente o miembros del gobierno.
	0	No se registran casos de corrupción contra el presidente o miembros del gobierno.
Protestas	1	El caso manifiesta más de una protesta registrada en LAWR.
	0	El caso manifiesta menos de una protesta registrada en LAWR.
Mayoría Legislativo	1	El gobierno mantiene una mayoría legislativa igual o mayor al 40% de la Cámara baja.
	0	El gobierno mantiene un apoyo legislativo menor al 40% de la Cámara baja
Agenda política-legislativa relevante	1	Éxito legislativo mayor ³ a 55%.
	0	Éxito legislativo menor a 55%
	1	Aprobó al menos una reforma relevante.
	0	No aprobó ninguna reforma relevante.

Fuente: Elaboración propia.

presente “1”. La operacionalización con los criterios y subcriterios se presentan en la tabla 2.

Una vez operacionalizadas las condiciones, se genera la matriz de datos dicotómicos (tabla 3), paso esencial para que se analice en el software TOSMANA, con el fin de generar la

³ Los datos de éxito legislativo de los casos apuntaron una media de 61% y la mediana 60%.

tabla de la verdad, el diagrama de Venn y proceder a la clasificación. Luego de realizado la clasificación, se describirán dos casos de acuerdo a una nomenclatura específica, con el fin

de profundizar en la relación entre los casos empíricos y la clasificación propuesta.

Tabla 3: Matriz de datos dicotómicos

Casos	Escándalo de corrupción	Protestas	Escudo legislativo	Relevancia legislativa	Crisis presidenciales
Adolfo Rodríguez Saá	0	1	1	0	1
Eduardo Duhalde	0	1	1	1	0
Itamar Franco	0	0	1	1	0
Michel Temer	1	1	1	1	1
Carlos Mesa	0	1	0	1	1
Eduardo Rodríguez Veltze	0	0	0	0	0
Jeanine Añez	0	1	0	0	1
Fabián Alarcón	0	0	0	1	0
Gustavo Noboa	1	1	0	1	0
Alfredo Palacio	0	0	0	0	0
Ramiro León Carpio	0	0	1	1	0
Roberto Micheletti	0	0	1	0	0

Luis González Macchi	1	1	1	1	1
Federico Franco	0	0	0	0	0
Valentín Paniagua	0	0	1	0	0
Martin Vizcarra	0	1	0	1	1
Manuel Merino	0	1	0	0	1
Francisco Sagasti	0	0	0	0	0
Ramon José Velásquez	0	0	1	1	0

Fuente: Elaboración propia.

En síntesis, el marco metodológico de este trabajo integra un enfoque comparado cualitativo y la descripción de casos, esto con el fin de crear una tipología para los gobiernos interinos en base a los casos empíricos y por otro lado un análisis para entender

con más profundidad la relación de la clasificación y los casos concretos. En la próxima sección se presentan los resultados del análisis csQCA, así como el análisis descriptivo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La primera parte de los resultados se asocian en la elaboración de la tabla de la verdad de las combinaciones de condiciones en base a la matriz de datos dicotómicas (tabla 3). La tabla de la verdad permite asociar las configuraciones de acuerdo con los casos. Además, es posible graficarla en un diagrama de Venn que identifica la ubicación de los casos. Esto facilita la interpretación y visualización de

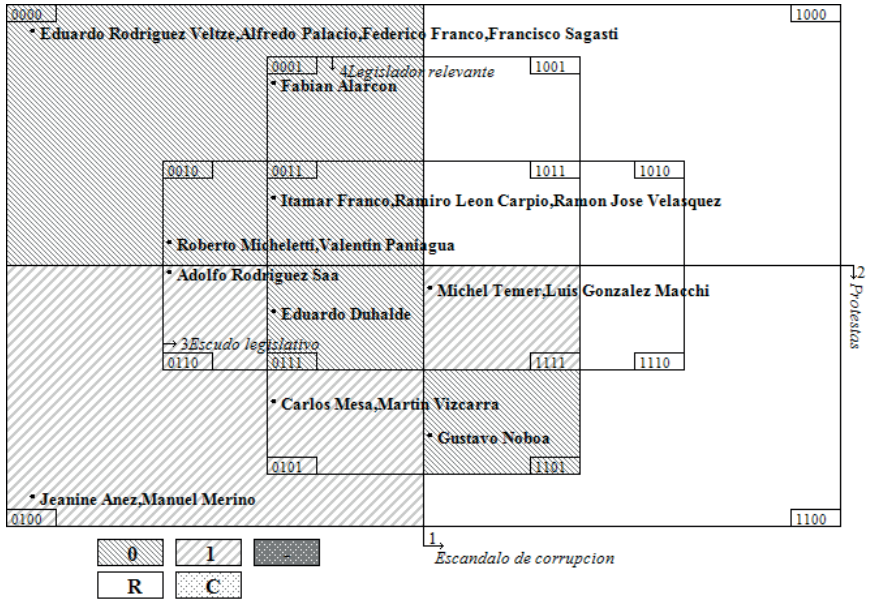
aquellos casos que tienen las mismas combinaciones, lo que es útil para el ejercicio de clasificación. El diagrama de Venn resultante de la tabla de la verdad se puede observar en la figura 1.

Los códigos que se encuentran en las esquinas de los rectángulos en la figura 1 representan la presencia o la ausencia de las condiciones en la orden preestablecida (escándalo de

corrupción, protesta contra el presidente, escudo legislativo y la relevancia-participación de la legislación del presidente). En esta lógica, en la figura 1, un código “0000” apunta la combinación de la ausencia de todas las condiciones, que es el caso del rectángulo superior izquierdo, mientras que el código “0100” indica una configuración solamente con la presencia de protestas contra el presidente, es el caso del

rectángulo inferior izquierdo (caso de Jeanine Añez y Manuel Merino). El diagrama de Venn también permite diferenciar los interinos que sufrieron crisis presidenciales y las que se caracterizaron por la estabilidad presidencial. Para los casos de crisis, los rectángulos se encuentran con líneas diagonales a la derecha, mientras que los casos de estabilidad están con líneas diagonales a la izquierda.

Figura 1: Diagrama de Venn



Fuente: Elaboración propia.

En la tabla de la verdad (tabla 4) se presentan los casos según las configuraciones causales, además, en la última columna se expone la clasificación propuesta para cada interino en base a la configuración. En las primeras filas de la tabla se encuentran los casos

de interinos que sufrieron crisis presidenciales. Se clasificó los interinatos de Añez, Merino y Saá como débiles (códigos 0100 y 0110 en el diagrama de Venn) principalmente por la característica de que fueron desafiados, además no lograron tener una agenda

relevante, pese que el caso de Saá fue electo por una mayoría del Congreso. Otro factor importante que determina su debilidad es el hecho de que, con excepción de Añez, todas estas presidencias fueron fallidas, es decir, estos presidentes no lograron terminar su periodo presidencial, Merino y Saá renunciaron. Por otro lado, tanto Merino como Añez no lograron conformar escudos legislativos. Se observan así, una combinación de irrelevancia en la agenda, protestas y salida anticipada.

Por otro lado, también se apuntan los interinos fallidos (crisis presidencial y renuncia) pero con una agenda relevante, es el caso de Mesa y Vizcarra

(código 0101 en el diagrama de Venn). En el primer caso, Mesa logró aprobar reformas relevantes, como la nueva ley de hidrocarburos, que fue una de las causas de la renuncia del titular, Gonzalo Sánchez de Lozada, además de aprobar una reforma constitucional. Por otro lado, Vizcarra también aprobó una reforma política, incluso disolvió el Congreso Peruano, mismo en su calidad de interino. Pese a la relevancia de la agenda, ambos presidentes renunciaron por la ausencia de un escudo legislativo y presiones sociales y políticas. Estos presidentes pueden ser considerados como interinos *relevantes fallidos*.

Tabla 4: Tabla de la verdad y clasificación propuesta

Código	Escándalo de corrupción	Protestas	Escudo legislativo	Legislador relevante	Resultado	Casos	Tipología
0100	0	1	0	0	C	Jeanine Añez, Manuel Merino	Interino débil
0110	0	1	1	0	C	Adolfo Rodríguez Saá	Interino débil
0101	0	1	0	1	C	Carlos Mesa, Martin Vizcarra	Interino relevante fallido

1111	1	1	1	1	C	Michel Temer, Luis González Macchi	Interino fuerte desafiado
0000	0	0	0	0	E	Eduardo Rodríguez Veltze, Alfredo Palacio, Federico Franco, Francisco Sagasti	Provisional
0010	0	0	1	0	E	Roberto Micheletti, Valentín Paniagua	Provisional
0001	0	0	0	1	E	Fabián Alarcón	Interino desafiante
1101	1	1	0	1	E	Gustavo Noboa	Interino desafiante
0011	0	0	1	1	E	Itamar Franco, Ramiro León Carpio, Ramon José Velásquez	Interino fuerte
0111	0	1	1	1	E	Eduardo Duhalde	Interino fuerte

Nota: C indica crisis presidencial y E estabilidad presidencial.

Fuente: Elaboración propia.

Ya los *interinos fuertes desafiados*, se diferencian del grupo anterior, porque sobrevivieron a la presidencia pese a las crisis presidenciales, es el caso de Temer y Macchi (código 1111 en el diagrama de Venn). Sus agendas fueron relevantes, conformaron escudos legislativos que les garantizaron la gobernabilidad, al mismo tiempo, sobrevivieron a las crisis presidenciales, a los escándalos de corrupción y a las protestas en su contra. En el caso del presidente paraguayo Luis González Macchi, sufrió un intento de golpe de estado y un intento de juicio político, ya el brasileño Michel Temer fue amenazado por el Ministerio Público de Brasil dos veces con investigaciones anticorrupción, la autorización de iniciar ese proceso fue negada las dos veces por la Cámara de Diputados Federal. Temer logró ejecutar una amplia agenda de reformas, como aprobar una nueva legislación laboral y electoral, además de intervenir en la seguridad pública del Estado de Río de Janeiro. Una característica en común es que ambos interinos eran hábiles articuladores políticos y tuvieron la experiencia de presidir alguna de las cámaras del Congreso en sus países. Si bien fueron desafiados, lo cierto es que también fueron relevantes.

Posterior a los presidentes que sufrieron las crisis presidenciales, se encuentran aquellos que fueron estables. Los presidentes que no apuntan presencia de ninguna condición

(código 0000 en el diagrama de Venn) y además no tuvieron crisis presidencial pueden ser clasificados como *presidentes provisionales*, principalmente porque combinan la ausencia de todas las condiciones, como mayoría en el Congreso o agenda legislativa relevante, además tampoco fueron contestados por la movilización popular. Estos son los casos de Veltzé, Palacio, Franco y Sagasti. Particularmente, el caso de Veltzé es sintomático, ya que ejercía como presidente de la corte suprema antes de asumir la presidencia de Bolivia. Estos presidentes se caracterizan por cumplir un rol más bien de transición, sin la capacidad o intención de la ejecución de una agenda legislativa relevante y, en consecuencia, tienen una clasificación de “provisorios”.

Luego, se presentan en la tabla de la verdad los interinos denominados “desafiantes”, que son el caso de los presidentes ecuatorianos Alarcón y Noboa. La principal característica de ambos casos es una particular combinación de ausencia de escudo legislativo y presencia de legislación relevante. En el caso de Alarcón, se puede apuntar principalmente por su éxito legislativo de 68% de sus iniciativas (Llanos Escobar & García Vinuesa, 2018) y con el presidente Noboa la relevancia de la política de dolarización que inició en su gobierno. Pese a la minoría legislativa lograron implementar una agenda legislativa, y en el caso de Noboa el escenario fue mucho más complejo en

un escenario de protestas y escándalos de corrupción del gobierno, aun así, lograron la estabilidad.

Finalmente, entre los interinos fuertes se encuentran los casos de Franco, León Carpio, Velásquez y Duhalde, con excepción de Duhalde que sufrió protestas en su contra, todos se caracterizan por la combinación de la ausencia de escándalos, mayoría legislativa, agenda legislativa relevante en un contexto de estabilidad presidencial (código 0011 y 0111 en el diagrama de Venn). El presidente guatemalteco León Carpio, por ejemplo, logró aprobar una amplia reforma constitucional vía referéndum, además de controlar la inflación y evitar los escándalos de corrupción y protestas en su contra, mismas condiciones que el presidente interino venezolano José Velásquez que logró gobernar unilateralmente

y la aprobación de importantes leyes económicas.

En síntesis, en esta sección se ha propuesto una tipología de los gobiernos interinos en base a configuración de condiciones de acuerdo con dos posibles resultados, crisis y estabilidad presidencial. Se aplicó un enfoque configuracional y las técnicas cs-QCA, la utilización del diagrama de Venn y de la tabla de la verdad para agrupar los casos que mantenían combinaciones iguales y similares para determinar una tipología. En la próxima sección de los resultados se propone una descripción analítica en consideración con las condiciones estudiadas. Un caso clasificado como presidente interino fuerte, del brasileño Itamar Franco y de un interino relevante fallido, del peruano Martín Vizcarra.

DESCRIPCIÓN DE LOS CASOS

Brasil: El gobierno de Itamar Franco (29 de diciembre de 1992 – 31 de diciembre de 1994)

Según la tipología propuesta, el presidente Itamar Franco puede ser considerado como un presidente interino fuerte. Franco llega al poder como consecuencia de una tempestad perfecta que afectó directamente el entonces presidente Fernando Collor de Melo. Su hermano lo involucró directamente

con Paulo Cesar Farias quien era acusado de lavado de dinero y tráfico de influencias. En el contexto de hiperinflación, la población no toleró el escándalo y salió a las calles a pedir su *impeachment* en una ola de protestas que sería conocida como los “caras pintadas”. La movilización nacional hizo que el Congreso se moviera rápido iniciando el proceso que terminaría destituyendo a Collor del poder, la ausencia de una coalición política

sólida en el Legislativo sería un factor importante en su impedimento. Asumiría la presidencia su vicepresidente, Itamar Franco.

En la gestión económica, Franco tuvo que lidiar con un contexto de hiperinflación que se acercaba a 1.000% en 1992 y que alcanzó los 2.300% en 1994 según los datos del Banco Mundial. En consecuencia, a este escenario, el Ministerio de Hacienda del gobierno Franco tuvo una rotación considerable en los dos años de su gestión, con seis ministros durante sus dos años de gobierno. Uno de los mayores logros de su administración fue controlar la hiperinflación con la nueva moneda “Real” lanzada a fin de su periodo presidencial. Sumado al crecimiento del Producto Interno Bruto que saltó de la recesión de -0,46% en 1992 a 4,6% en 1993 y 5,3% en 1994.

Itamar Franco buscó no replicar los errores de su antecesor y consolidó una coalición amplia en el gobierno, aún que el mismo se había desvinculado de su partido político. Los datos demuestran que el gabinete de Itamar Franco fue compuesto por al menos cinco partidos que reunía una mayoría de 53% de la Cámara de Diputados, mientras que al terminar su periodo reunía cuatro partidos con un 55% de la Cámara baja. Esto demuestra una

importante diferencia con Collor, que inauguró su gobierno con apenas dos partidos. Cabe destacar que en su gabinete convivieron partidos socialdemócratas con partidos más liberales, lo que representó una interesante fuerza centrípeta alrededor de Franco.

Itamar Franco logró gobernar con un alto éxito legislativo, durante sus veintisiete meses obtuvo un éxito de 90% de todas sus propuestas, mientras que entre todas las leyes aprobadas el 88% correspondían de iniciativas del ejecutivo⁴. Además, como se mencionó anteriormente, el equipo económico de Itamar Franco logró iniciar la implementación de una nueva divisa, proceso que sería concluido con su sucesor y exministro Fernando Henrique Cardoso. Esto demuestra una gran capacidad del gobierno Franco de gobernar con una coalición sólida y de ejecutar una agenda legislativa ambiciosa en el campo económico.

Además de este éxito político y económico y una vez terminado su periodo presidencial, Itamar Franco logró mantenerse en otros cargos importantes de elección popular, fue electo gobernador del Estado de Minas Gerais, el tercero más rico del país y posteriormente senador por el mismo Estado. La cohesión política alcanzada

4 De 360 iniciativas legislativas presentadas por el ejecutivo, fueron aprobadas 321 propuestas, según el Centro Brasileiro de Análise e Planejamento CEBRAP.

por Franco y su equipo económico logró más que su sobrevivencia, sino que también estabilizó la moneda e hizo que Brasil volviera a crecer. A diferencia de su antecesor, Itamar Franco y su gabinete no respondieron por escándalos de corrupción, tampoco sufrió amplias movilizaciones sociales en su contra, lo que le otorgó mayor legitimidad al que sería el primer gobierno interino del país.

Perú: El gobierno de Martín Vizcarra (23 de marzo de 2018 – 9 de noviembre de 2020)

El gobierno del presidente Martín Vizcarra según la tipología propuesta es un presidente interino relevante fallido, fue el tercero más largo de todos los casos seleccionados. Así como ocurrido con la presidenta Dilma Rousseff, el gobierno del presidente peruano Pedro Pablo Kuczynski (PPK) tuvo como contexto el desenlace de la operación Lava Jato, que resultó con ramas en Perú. Cuando las acusaciones llegaron al presidente, la mayoría fujimorista en el Congreso no demoró en buscar desestabilizar la presidencia. Los fujimoristas presentaron una solicitud de vacancia en contra PPK, pero gracias a las negociaciones con sectores del fujimorismo liderados por Kenji Fujimori, el gobierno logró sobrevivir al proceso en el Congreso. En los siguientes días, PPK incumple una promesa de campaña, y otorgó un indulto a Alberto Fujimori. Meses después, luego que un video que asociaba

a PPK en la compra de votos en el proceso de vacancia y la presión política y social por el indulto, el partido Fuerza Popular amenazó en presentar un nuevo pedido de vacancia, lo que terminaría por forzar la renuncia del presidente (Arce & Incio, 2018).

Bajo un contexto de crisis institucional debido a los escándalos de corrupción que afectaron diversos actores políticos peruanos, incluyendo su predecesor, el presidente Vizcarra asume el gobierno con la promesa de impulsar reformas tanto políticas como judiciales, a pesar de la ausencia del voto popular que legitimara esa agenda. El presidente Vizcarra tampoco buscó construir una coalición legislativa y planteó sus reformas al Congreso por medio de una “cuestión de confianza”, que presionaba al legislativo a aprobar su agenda. Luego de aprobada una serie de propuestas del ejecutivo sobre: limitación de mandatos parlamentarios, mayor regulación al financiamiento de los partidos políticos y de la publicidad electoral y sobre la vuelta de la bicameralidad, se convocó un plebiscito para que la ciudadanía aprobara o rechazara las reformas, la ciudadanía aprueba con 85% las reformas, y rechaza la propuesta de bicameralidad, lo que fue pedido en la campaña electoral por el gobierno, que alegó que la iniciativa fue desvirtuada en el Congreso. Esta victoria representó un triunfo político para la presidencia Vizcarra, que anunciaba el éxito de su “cruzada en contra la

corrupción”, lo que termina por fortalecer el poder ejecutivo (Ponce de León & García Ayala, 2019).

Durante la gestión Vizcarra el crecimiento del PIB aumentó en comparación de su predecesor, en el gobierno PPK, el Producto Interno Bruto creció 2,5%, con Vizcarra en 2018 creció 4%, sin embargo, en 2019 el crecimiento cayó al 2,2% y -11% el 2020 (en el contexto de la pandemia de COVID-19). Debido a los seguidos enfrentamientos entre el ejecutivo y el legislativo y aprovechando el contexto de los escándalos de la Lava Jato, Vizcarra propuso como “cuestión de confianza” una reforma que anticipaba las elecciones generales que despertó apoyo ciudadano y aumentó la popularidad del gobierno en la sociedad. Ésta fue archivada por el Congreso. Luego el gobierno presentó una nueva ley que reformaba la regulación de la selección de los miembros del Tribunal Constitucional.

Cuando el presidente del Consejo de Ministros de Vizcarra fue a defender la iniciativa en la cámara, fue impedido y la propuesta resultó ignorada, en consecuencia, el gobierno interpretó que esta era una negación “fáctica” de la “cuestión de confianza” y terminó por usar sus atribuciones constitucionales que permiten la disolución del Congreso y la convocación de elecciones generales en caso que se rechacen dos cuestiones de confianza, lo que desencadenó una crisis institucional

profunda, ya que el Congreso casi de inmediato aprobó la propuesta una vez anunciada la disolución y decidió suspender Vizcarra y juramentar su vicepresidenta Mercedes Araóz, quien aceptó la designación del legislativo. El ascenso de Araóz no fue aceptado por las Fuerzas Armadas, la policía y la población que salió a las calles a respaldar al entonces presidente (Paredes & Encinas, 2020). El resultado fue la renuncia de Araóz y la mantención de Vizcarra en el poder. Luego de ser acusado de escándalos de corrupción por la oposición en el contexto de la pandemia de COVID-19, los diputados intentaron, sin éxito, declarar la vacancia en septiembre de 2020, sin embargo, nuevas acusaciones de corrupción en el período que Vizcarra era gobernador terminaron por vencer la mayoría de los parlamentarios que aprobaron su vacancia en noviembre de 2020.

Este caso reúne todas las condiciones para una crisis presidencial. Sin embargo, llama la atención la debilidad y la incapacidad política de Vizcarra de organizar un escudo legislativo. Los escándalos de corrupción consumieron la popularidad que el interino logró con la agenda de reformas y que generó tensiones con el Congreso. Una vez movilizadas la ciudadanía, los parlamentarios tenían motivos para destituir al presidente, principalmente porque la disolución al Congreso costó sus propios cargos, materializándose

así la vacancia presidencial por parte del legislativo.

Los resultados de este trabajo indicaron al menos seis tipologías diferentes para los gobiernos interinos basados en las condiciones definidas en la sección metodológica. Las particularidades de cada caso presentan un desafío para la clasificación, sin embargo, en ese aspecto, el enfoque metodológico configuracional y las técnicas del QCA son una valiosa herramienta que permite organizar y sistematizar los casos de acuerdo con las condiciones, también permite la aplicación de la tipología a luz de las combinaciones específicas.

La aplicación del csQCA dividió los casos en dos grupos, el primero con aquellos que desarrollaron crisis presidenciales, éstos también se dividen en dos subconjuntos, interinos sobrevivientes y fallidos. Por otro lado, el segundo grupo son aquellos interinos que no sufrieron crisis presidenciales, caracterizados como estables. Esta propuesta tipológica busca ser útil para entender un fenómeno presidencial poco estudiado en la literatura, además de aplicar una metodología que aún no ha sido masificada en la ciencia política latinoamericana y en los estudios del ejecutivo.

El análisis descriptivo también posibilita encontrar los matices y diferencias entre dos interinos con clasificaciones diferentes. El caso del brasileño Itamar Franco, por ejemplo, demuestra una alta capacidad política de formar coaliciones y de atracción de aliados al redor de su presidencia, ejecuta una reforma económica estructural que logró controlar un escenario de hiperinflación, sumado a viabilizar uno de sus ministros como sucesor a su gobierno y retoma su vida política post presidencia en cargos de elección popular. A pesar de su interinato y los posibles cuestionamientos de legitimidad, estas dinámicas demuestran un presidente fuerte. Por otro lado, el caso del interino peruano Martín Vizcarra demuestra un caso de debilidad debido a la ausencia de un escudo legislativo, sin embargo, Vizcarra asume con la voluntad de ejecutar reformas, como resultado principalmente de los escándalos políticos asociados al caso Odebrecht. Si bien logró llevar a cabo cambios constitucionales por medio de plebiscitos, su constante atrito con el Congreso y la presión de la oposición en el legislativo obligó su renuncia. En este caso, mismo que su presidencia terminó fallida, se ha demostrado la relevancia de su gestión.

CONCLUSIÓN

Este trabajo propuso como objetivos de investigación proponer una tipología de los gobiernos interinos en el presidencialismo latinoamericano, en el contexto de sucesión por crisis presidenciales y salidas anticipadas de los titulares. La tipología propuesta se construyó en base a los casos empíricos, por medio del enfoque configuracional, a través de las técnicas del conjunto nítido del Método Cualitativo Comparativo (csQCA) y la aplicación de las condiciones usadas en la teoría de inestabilidad presidencial, así como la relevancia de la agenda política y legislativa del interino.

Como resultado, se propuso seis tipos de gobiernos interinos: interinos débiles, interinos relevantes fallidos, interinos fuertes desafiados, provisionales, interinos desafiados e interinos fuertes. El primer tipo caracterizado principalmente por no sobrevivir a una crisis presidencial, la ausencia de la ejecución de una agenda legislativa relevante, además de enfrentar protestas contra el gobierno y de la incapacidad en conformar un escudo legislativo, ya en el caso de interinos relevantes fallidos se diferencia del primero solo por el hecho de lograr aprobar alguna una agenda relevante, pero aun así obligados a renunciar. Por otro lado, los interinos fuertes desafiados son aquellos que a pesar de los escándalos de corrupción en su contra y de las protestas contra el gobierno,

lograron conformar un escudo legislativo y aprobar su agenda o parte de ella, al mismo tiempo tuvieron su presidencia amenazada, sin embargo, sobrevivieron.

Ya los presidentes estables, que no sufrieron crisis presidenciales, fueron clasificados como provisionales cuando no presentaron una agenda relevante, protestas o escándalos de corrupción y parte importante de los casos (cuatro casos de seis) tampoco tienen mayorías legislativas. Los interinos fuertes se diferencian de este último por mantener mayorías legislativas y lograr ejecutar una agenda relevante en un contexto de estabilidad presidencial. Finalmente, los interinos desafiantes se caracterizan principalmente por pese a no tener mayoría legislativa, lograr ejecutar parte de su agenda, incluyendo reformas relevantes.

Los análisis descriptivos en base a la selección de dos casos (Itamar Franco y Martín Vizcarra) permiten profundizar y comprender en las dinámicas presidenciales y su relación con la tipología propuesta. El estudio de casos también es una propuesta para abrir la agenda de investigación de los ejecutivos a los gobiernos interinos. Permite así entender de mejor forma el funcionamiento del presidencialismo en contextos de crisis. Una de las limitaciones del estudio es la falta de datos legislativos de los presidentes interinos, así también cobra la necesidad de futuros

trabajos que sistematicen las similitudes y diferencias con las presidencias ordinarias y que estudien las causas de la estabilidad y de las crisis presidenciales en este tipo de gobiernos. Algunos desafíos del ejercicio de creación de una tipología, es su capacidad de “viajar” a otros contextos, manteniendo su capacidad de diferenciación e identificación. Sin embargo, debido a la pequeña cantidad de casos de un fenómeno dentro que se presenta en un

arregla institucional “presidencial”, lo cierto es que las posibilidades de extender los tipos de interinos propuestos pueden sufrir obstáculos. Sin embargo, una posibilidad es expandir el periodo analizado y estudiar los interinos previo a la tercera ola de democratización y de las dictaduras en América Latina. Esto profundizaría la agenda de investigación, además probar la utilidad de la tipología propuesta en este trabajo.

REFERENCIAS

- Acevedo, J. (2023). Do Remittances Contribute to Presidential Instability in Latin America? *Latin American Politics and Society*, 1–23. <https://doi.org/10.1017/lap.2022.68>
- Albert, R. (2005). The Evolving Vice Presidency. *Temple Law Review*, 78(4), 811–896.
- Arce, M. & Incio, J. (2018). Perú 2017: Un caso extremo de gobierno dividido. *Revista de ciencia política* (Santiago), 38(2), 361–377. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200361>
- Berg-Schlosser, D., De Meur, G., Rihoux, B. & Ragin, C. (2009). Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach. En B. Rihoux & C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781452226569>
- Bidegain, G. (2017). Vicepresidentes en América del Sur: Una agenda de investigación. *Colombia Internacional*, 89, 159–188. <https://doi.org/10.7440/colombiaint89.2017.06>
- Büchel, F., Humprecht, E., Castro-Herero, L., Engesser, S., & Brüggemann, M. (2016). Building Empirical Typologies with QCA: Toward a Classification of Media Systems. *The International Journal of Press/Politics*, 21(2), 209–232. <https://doi.org/10.1177/1940161215626567>
- Castillo Ortiz, P.J. (2017). Introducción. En I. Medina, P. Álamos-Concha, P.J. Castillo Ortiz, & B. Rihoux (Eds.), *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. CIS.
- Diamond, L. (2004). Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos. *Estudios Políticos*, 24, Article 24. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1365>
- Edwards, M.E. (2015). Understanding Presidential Failure in South America. *Latin American Politics and Society*, 57(2), 111–131.
- Elgie, R. (1998). The classification of democratic regime types: Conceptual ambiguity and contestable assumptions.

- European Journal of Political Research*, 33(2), 219–238.
- Fontaine, A. (2021). *La pregunta por el régimen político: Conversaciones chilenas. Ensayo*. Fondo de Cultura Económica.
- Hochstetler, K. (2007). Repensando o presidencialismo: Contestações e quedas de presidentes na América do Sul. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 09–46. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452007000300002>
- Hochstetler, K. (2008). Repensando el presidencialismo: Desafíos y caídas presidenciales en el Cono Sur. *América Latina Hoy*, 49, 51–72.
- Hochstetler, K., & Edwards, M.E. (2009). Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 31–57. <https://doi.org/10.1177/1866802X0900100202>
- Hochstetler, K., & Samuels, D. (2011). Crisis and Rapid Reequilibration: The Consequences of Presidential Challenge and Failure in Latin America. *Comparative Politics*, 43(2), 127–145.
- Kim, Y.H., & Bahry, D. (2008). Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies. *The Journal of Politics*, 70(3), 807–822. <https://doi.org/10.1017/s0022381608080778>
- Lambach, D., Johannis, E., & Bayer, M. (2015). The Causes of State Collapse: Results from a QCA Analysis. COMPAS Working Paper 2015-80.
- Lazarsfeld, Paul Felix, & Barton, Allen H. (1951). *Qualitative Measurement in the Social Sciences: Classification, Typologies, and Indices*. Stanford University Press.
- Levitsky, S., & Way, L.A. (2004). Elecciones sin democracia: El surgimiento del autoritarismo competitivo. *Estudios Políticos*, 24, 159–176.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- Llanos Escobar, S., & García Vinuesa, W. (2018). El rol del ejecutivo en la producción normativa: El Ecuador entre 1979 y 2016. *Ius Humani: Revista de Derecho*, 7, 167–197.
- Lopes, Amanda V. (2022). The first in the line of succession: A scoping review of the literature on the vice presidency in Latin America. *Revista Brasileira de Ciência Política*. <http://www.scielo.br/j/rbcpol/a/NV3KgkLJVDWtK5t9kPbkfyy/abstract/?lang=en>
- Marsteintredet, L. (2008). Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América latina. *América Latina Hoy*, 49. <https://doi.org/10.14201/alh.1349>
- Marsteintredet, L. (2009). Presidential Interruptions in Latin America. Concepts, Causes, and Outcomes [Tesis doctoral, The University of Bergen]. <https://bora.uib.no/bora-xmlui/handle/1956/3848>
- Marsteintredet, L. (2019). La vicepresidencia y los problemas de la sucesión presidencial en América Latina. Viejos y nuevos retos para el presidencialismo. *Política y gobierno*, 26(1), 117–137.
- Martínez, C. (2017a). Presidential survival in South America: Rethinking the role of democracy. *International Political Science Review*, 38(1), 40–55. <https://doi.org/10.1177/0192512115604904>

- Martínez, C. (2017b). “Sobreviviendo” la presidencia argentina, 1983-2001. *Estudios internacionales* (Santiago), 49(186), 91–118. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2017.45219>
- Martínez, C. (2021). Presidential Instability in Latin America: Why Institutionalized Parties Matter. *Government and Opposition*, 56(4), 683–704. <https://doi.org/10.1017/gov.2020.18>
- Medina, I., Álamos-Concha, P., Castillo Ortiz, P.J., & Rihoux, B. (2017). *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*. CIS.
- Mejía Acosta, A., & Polga-Hecimovich, J. (2011). Soluciones parlamentarias a las crisis presidenciales en Ecuador. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 04, 49–73.
- Mieres, P., & Pampín, E. (2015). La trayectoria de los vicepresidentes en los regímenes presidencialistas de América. *Revista de Estudios Políticos*, 167, 99–132.
- Montero, M.G. (2009). Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? CIS.
- Morgenstern, S., Javier Negri, J., & Pérez-Liñán, A. (2008). Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1–2), 160–189. <https://doi.org/10.1080/13572330801921166>
- Mustapic, A.M. (2010). Presidentialism and Early Exits: The Role of Congress. En M. Llanos & L. Marsteintredet (Eds.), *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies* (pp. 17–32). Palgrave Macmillan US. https://doi.org/10.1057/9780230105812_2
- Negretto, G.L. (2006). Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 48(3), 63–92.
- Olavarría, T., & Martínez, C. (2022). *Gobiernos Interinos en el Presidencialismo: No Meros Administradores del Estado. En Presidencialismo: Reflexiones para el Debate Constitucional en Chile* (pp. 143–153). Fondo de Cultura Económica.
- Paredes, M., & Encinas, D. (2020). Perú 2019: Crisis política y salida institucional. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 40(2), 483–510. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2020005000116>
- Pérez Liñán, A., Mainwaring, S., & Brinks, D.. (2003). *Hacia una clasificación de los regímenes políticos en Latinoamérica, 1945-1999*.
- Pérez-Liñán, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510335>
- Pérez-Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, 49, 105–126.
- Ponce de León, Z., & García Ayala, L. (2019). Perú 2018: La precariedad política en tiempos de Lava Jato. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 39(2), 341–365. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2019000200341>
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press. <https://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt1pnx57>

- Ragin, C. (2009). Qualitative Comparative Analysis Using Fuzzy Sets (fsQCA). En B. Rihoux & C. Ragin (Eds.), *Configurational Comparative Methods*. Sage.
- Santos, M.L., Pérez-Liñán, A., & García Montero, M. (2014). El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 34(3), 511–536. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300001>
- Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis* (2a. ed. aum.). Alianza.
- Scartascini, C., Cruz, C., & Keefer, P. (2021). The database of political institutions 2020 (DPI2020). Banco Interamericano de Desarrollo.
- Schleiter, P., & Morgan-Jones, E. (2009). Party government in Europe? Parliamentary and semi-presidential democracies compared. *European Journal of Political Research*, 48(5), 665–693. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.00847.x>
- Schlesinger, A.M. (1974). On the Presidential Succession. *Political Science Quarterly*, 89(3), 475–505. <https://doi.org/10.2307/2148451>
- Serrafero, M.D. (1999). *El poder y su sombra: Los vicepresidentes*. Editorial de Belgrano.
- Shugart, M.S., & Carey, J.M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>
- Sindler, A.P. (1976). Make the Vice Presidency an Appointive Office? *Policy Analysis*, 2(2), 351–355.
- Sribman, A. (2019). La vicepresidencia en América Latina: Un mal innecesario. *América Latina Hoy*, 81, 51–75. <https://doi.org/10.14201/alh2019815175>
- Szmolka Vida, M.I. (2011). *Democracias y autoritarismos con adjetivos: La clasificación de los países árabes dentro de una tipología general de regímenes políticos*. <https://digibug.ugr.es/handle/10481/29776>
- Tatarova, G.G., & Kuchenkova, A.V. (2015). Fuzzy Set QCA Method for Classification of Countries According to the Peculiarities of their Political Culture. *ББК 60.54 [J]84*, 37.
- Valenzuela, A. (2004). Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy*, 15, 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2004.0075>
- Vargas, B.A. (2023). Introducción al análisis cualitativo comparado (QCA): Conceptos, implementación y aplicaciones en América Latina. *Estudios Políticos*, 58, 233–259. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2023.58.84841>

Ordinary citizens and political crises: The Hong Kong Anti-Extradition Movement (2019-2020)

Ciudadanos corrientes y crisis políticas: El movimiento
anti-extradición de Hong-Kong (2019-2020)

Juan E. Serrano Moreno*

ABSTRACT:

This study focuses on the actions and perceptions of individuals who participated in the Anti-Extradition Law Amendment Bill (Anti-ELAB) movement in Hong Kong initiated in April 2019 and interrupted by the covid 19 pandemic and the adoption of the National Security Law in June 2020. Based on semi-structured interviews, the article explains how ordinary citizens and first-time activists helped shape a political crisis and how it changed their political perceptions. The study adopts a theoretical perspective inspired by studies of collective action in contexts of political crises, placing the individual at the centre of the analysis and adopting a situational and processual approach. The findings show that the actors perceived themselves as protagonists of historical events produced by the authoritarian turn of the Hong Kong political system thanks to the appropriation of new identities, the radicalisation of their liberal values and the mobilisation of their previous skills and resources.

Keywords: Authoritarianism – Hong Kong – China – political crisis – social movements.

* Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. email: juan.serrano@uchile.cl ORCID: 0000-0002-8466-1556. Recibido: 29 de junio de 2023. Aceptado: 31 de julio de 2023

RESUMEN

Este estudio se centra en las acciones y percepciones de los individuos que participaron en el movimiento contrario al proyecto de enmienda de la ley de extradición (Anti-ELAB) en Hong Kong iniciado en abril de 2019 e interrumpido por la pandemia de covid 19 y la adopción de la Ley de Seguridad Nacional en junio de 2020. Basado en entrevistas semiestructuradas, el artículo explica cómo los ciudadanos corrientes y los activistas primerizos ayudaron a dar forma a una crisis política y cómo esta modificó sus percepciones políticas. El estudio adopta una perspectiva teórica inspirada en estudios de acción colectiva en contextos de crisis política, colocando al individuo en el centro del análisis y adoptando un enfoque situacional y procesual. Los hallazgos muestran que los actores se percibieron a sí mismos como protagonistas de eventos históricos producidos por el giro autoritario del sistema político de Hong Kong gracias a la apropiación de nuevas identidades, la radicalización de sus valores liberales y la movilización de sus habilidades y recursos previos.

Palabras clave: Autoritarismo – crisis política – Hong Kong – China – movimientos sociales.

Funding: The author thanks the journal's editor and reviewers for their detailed comments and gratefully acknowledge financial support to this project by ANID (Chile), Fondecyt Iniciación project n. 11180248; and the Nucleus on the Impacts of China in Latin America and the Caribbean (ICLAC), Millennium Science Initiative Program NSC2022-053.

INTRODUCTION

In the spring of 2019 in Hong Kong, we witnessed the most significant mobilisation, known as the anti-extradition law amendment bill movement (Anti-ELAB), in the short history of its political system, which has often been considered an incomplete democracy (Chan, 2018; Scott, 2017; Serrano-Moreno, 2021). Indeed, its political transition –the creation of the Special Administrative Region of Hong Kong in 1997– did not include effective citizen participation even if it allowed under the principle of "one country, two systems" the constitution of a pluralist society with limited citizen participation spaces through elections, political parties and civil society organisations. Therefore, its political system was affected by a democratic deficit that facilitated the progressive hatching of a political crisis that reached a climax in 2019. This scenario partially explains how the mobilisations that started with the opposition to a concrete government measure –the extradition bill– turned rapidly into a large-scale anti-authoritarian and pro-democratic mobilisation with revolutionary overtones (Lee et al., 2019; Lo et al., 2021; Serrano-Moreno and Osorio, 2023). Therefore, The Anti-ELAB case represents a massive politicisation in the context of growing authoritarianism.

This study focuses on the actions and perceptions of citizens who participated in these protests adopting a theoretical approach inspired by situational and processual studies of collective action in the context of political crises (Dobry 2009a; Bennani-Chraïbi and Fillieule, 2012; Fillieule, 2010). As some social movement scholars have pointed out, putting the individuals, particularly the first-time activists, in the centre of the analysis is not a conventional approach in many of the studies of the 2010's wave of contention (Bennett and Segerberg, 2013; Ancelovici, Dufour and Nez, 2016). Our objective is to understand how ordinary citizens contribute to shaping political crises and, in return, how the experience of participating in collective action shapes them.

We consider the protestors actors we interviewed as "ordinary citizens" because they lack the usual political competence or abilities and organisational resources of traditional political actors or experienced activists. One of the early studies of this movement, based on onsite surveys during the summer of 2019 (Lee et al., 2019, p. 13), showed that a vast majority of participants were "self-mobilised"; they did not join the protests following the instructions of an organisation, but they learnt about it on social media, and the vast majority came

with friends, relatives, classmates or colleagues (Lee et al., 2019, p. 14). Their previous political experiences were mainly limited to a brief visit to the camp of the Umbrella Movement or to march in one of the routinised demonstrations on the anniversaries of the handover of Hong Kong to China on 1 July and the Tiananmen incident on 4 June (Hung and Ip, 2012). In other cases, such as high-school students, the Anti-ELAB movement represents their political initiation.

This study uses data collected through 30 semi-structured interviews with 25 individuals, adding up to more than 60 recorded hours. In addition to that, participant observations in demonstrations, visits to Lennon Walls¹ and reviewing news and social media content gave us a contextualised familiarity with the field. The interviews were conducted between January and September 2020 via online platforms

in Cantonese. The interviewees were primarily recruited through Telegrams public groups where protestors sought opportunities to share their testimonies with journalists and researchers.

Our findings confirmed the politicisation experienced by the actors and the radicalisation of previous values and opinions. The actors lived intense experiences that made them self-perceived protagonists of a historical event, resulting in the gain of objective and subjective political abilities. Also, we observed how the actors' lack of organisational resources paradoxically contributes to explaining the continuity of the movement for almost one year in an adverse context. The mobilisation of personal and professional resources, at first glance, apolitical, became more destabilising than the traditional strategies.

Political background

In February 2019, the Hong Kong government announced a bill amendment that would create an extradition mechanism with China, triggering an unprecedented wave of mobilisations from April 2019 to January 2020. In the summer of 2019, the violent clashes between protestors and police and the massive repression produced a critical juncture where many citizens were urged to act using whatever resources they were at their disposal. The initial focus of the protestors on the bill shifted quickly to police brutality, and

1 The Lennon Walls were temporary public urban spaces in numerous and various locations where citizens posted written messages and visual materials. The spontaneous messages of support and graphic and artistic posters showed how the citizens symbolically appropriated the protest. They also use the walls to communicate, to inform practical information, such as step-by-step advice related to preparation for the protests, police arrests procedures, health care issues during the pandemic, and lists of yellow (pan-democratic) and blue (pro-establishment) businesses sorted by areas to promote conscious consumption. Also, at the Lennon Walls, opponents of the protests would tear down the messages, which would then be rapidly replaced.

later the movement became an anti-authoritarian and "anti-mainlandization uprising" (Lo, 2020; Lo et al., 2021). In early 2020, the protests decreased drastically because of the covid 19 pandemic social distance measures and on 30 June, the central government adopted the Law on Safeguarding National Security in Hong Kong, which created new criminal offences such as rebellion or secession and allowed Chinese officials to work in the autonomous region for the first time (Serrano-Moreno, 2022). Since then, many citizens and political leaders have fled the country, deleted their social media profiles, and dissolved political organisations (Serrano-Moreno and Osorio, 2023). This law represents, so far, an efficient deterrence for contentious politics.

Concerning the key events, the peaceful demonstrations on 9 June and 16 June 2019 – the latter gathered around 2 million people out of a population of 7.4 million – did not obtain the withdrawal of the extradition bill and were dissolved by the police. As the indignation grew, during July, some critical events occurred, such as the occupation of the Legislative Council on 1 July, the vandalism of the Chinese national emblem at the Liaison Office building (central government authority) on 21 July and the "white terror" attack in the Yuen Long Mass Transit Railway (MTR) station on that same date, in which alleged triads members

attacked demonstrators. On 4 September, the Chief Executive announced that the bill was "dead", but this did not stop the protests but escalated the situation to violent demonstrations and sporadic clashes. Among these, the siege of the Hong Kong Polytechnic University from 17 to 29 November, where young demonstrators occupied the campus to avoid arrests, represents a notorious episode of unprecedented violence.

During the protests, "Liberate Hong Kong, the revolution of our time" was one of the most frequently chanted slogans probably because it summarised the feeling shared by many ordinary citizens of being potential agents of their history. Before being popularised in social media, the currently jailed activist Edward Leung Tin-kei coined the motto in his campaign in the 2016 Legislative Council by-election before the government disqualified him for his pro-independence public statements. He became a prominent figure of the so-called "localism", which openly claims self-determination, legitimates violent action against tyranny and rejects the peaceful strategies advocated by pan-democrat organisations and political parties (Cheng, 2014; Yuen and Chung, 2018). The spread of such ideas from the activist milieu to the public illustrates the evolution of Hong Kong politics before the hatch of the Anti-ELAB movement.

The radicalisation of Hong Kong civil society seems evident if we compare the protests in 2019 and the Umbrella Movement in 2014, mainly based on peaceful civil disobedience and the occupation of public spaces (Cheng, 2016; Cheng and Chan, 2016). Also, in 2019 protestors adopted a new strategy that they described with the motto "be water". No more occupations of public spaces were attempted, nor anyone claimed leadership. The protesters went anonymous using encrypted messenger apps and took on more creative approaches such as calls for sporadic protest events, organising the G20 advertisement campaign worldwide, lobbying Western governments, and forming "Yellow economy" circles (conscious consumption).

By and large, the radicalisation of the Hong Kong protest can be explained by the frustration of many citizens being restricted from participating in their political system. The absence of an entirely free election system blocked the renovation of the political personnel and the introduction of new topics in the government agenda, as we observed in the de-escalation of massive mobilisations in other parts of the world in the 2010s. In this context, since 2014, the distrust of the Hong Kong government has grown along with the perception that contentious politics were the last way to act (Yuen, 2018; Yuen and Cheng, 2018). In short, the Hong Kong "one country, two systems"

semi-democratic hybrid regime (Chen, 2009; Lo, 2015) took an authoritarian turn that has provoked a political impasse (Chan, 2018; Hung, 2018).

Theoretical framework

This study is neither to find the causes of the Anti-ELAB movement nor to explain it retrospectively by identifying cultural or historical factors or the critical actions of some leaders. As Francophile studies on social movements and political crises point out (Dobry 2009a; 2009b), we prefer to focus on the trajectories of the individuals and their micro-decisions and interactions in the middle of critical junctures characterised by uncertainty and "political fluidity" (Bennani-Chraïbi and Fillieule, 2012; Deluermoz and Gobille, 2015). In these configurations, we observe what Michel Dobry (2009a, p. 17) calls a "desectorialisation of social space", where the previous political dynamics blur and the actors' decisions are linked by a "broadened tactical interdependence".

Based on participant observation and interviews, some studies have employed this approach to analyse 2010s mobilisations, such as the Egyptian revolution, Indignados in Spain, the Maidan movement in Ukraine or the Nuit Debout and Yellow Vests in France (El Chazli, 2012; Serrano-Moreno, 2012; Goujon and Shukan, 2015; Smaoui, 2017; Reungoat et al., 2020).

These studies identified the presence of first-time protestors as a critical factor for the escalation of events as they occupied a public space for weeks where unprecedented social interactions took place. In these cases, we observe how the routinised logic of the political camp is disrupted due to the penetration of outsiders who carry exogenous logics with them (Dobry, 2009a, p. 171). Usually, these outsiders are first-time activists mobilised through social media and personal milieux without previous activists' experiences and political socialisation. The anticipations and calculations of both hardcore activists and authorities tend to be clouded, and sometimes they are counterproductive, contributing to letting the situation spin out of control. For instance, the use of force by the police often inversely provokes an intensification of the protests. Sometimes, the multisectoral mobilisations may encourage defections in the government camp; the military would be the paradigmatic case. The desectorisation of the social space can eventually provoke a change of the government, or even the regime itself, as it happened in the last decade in Egypt, Tunisia or Ukraine but did not occur in Spain, France or Hong Kong.

The Anti-ELAB movement produced a political crisis due to its massive support and multisectoral mobilisations. However, it did not reach a "revolutionary situation" – according to Charles Tilly's conceptualisation

– mainly because of the absence of desertions within the government camp that could have provoked a dual power (Tilly, 1996, p. 10). With the social-distancing measures implemented against the covid 19 pandemic and the adoption of the National Security Law in June 2020 (Serrano-Moreno, 2022), the sectorisation of social life terminated the Hong Kong "revolution". However, judging a mobilisation only by its outcome would be too simplistic. The actors' experiences and interactions may present dynamics comparable to other contexts, even if not every large-scale mobilisation produced the same outcomes.

The renewal of the historiography of the French Revolution gives us some clues in this regard (Deluermoz y Gobille, 2015b). Haïm Burstin has deepened this approach with his anthropological study on the French Revolution using biographies of individuals without previous political experience who became self-perceived "protagonists" of the events as "they exited anonymity to enrol themselves durably in history" (Burstin, 2010, pp. 8-9; Burstin, 2013). Burstin's work on how ordinary Parisians became "revolutionaries" can contribute to understanding first-time activists' commitment during political crises. The "protagonists" experienced an intensification of time and life and became public figures while discovering their ability to act and transform the world.

These works on political crises and the 2010s wave of contention invite us to explore new perspectives on the study of contemporary social movements. Consequently, we need to distance ourselves from the traditional assumptions of organisational resources and political competence as primary conditions for individuals to join collective actions, which resemble more "connective actions" without public leaders or stable organisations (Bennett and Segerberg, 2013). To understand what the "networks of outrage and hope" (Castells, 2015) are made of and go beyond a description of events and repertoires, we advocate putting the individual actors in the centre of the analysis adopting a situational and processual perspective (Fillieule, 2010).

Actors' profiles and predispositions

As suggested by Olivier Fillieule, to put the individuals at the centre of the analysis requires to introduce the notion of a biographical career, inspired by the symbolic interactionist theory, to identify factors that influenced the engagement and disengagement in collective actions in different moments of the actors' trajectories². To understand how the actors' predispositions influenced their

actions during the protest, we divided our interviewees into two ideal-typical categories: yung-mo, valiant-martial protester) and wo-lei-fei, peaceful-rational-nonviolent protester). The interviewees generously use these categories to describe themselves, and they essentially represent a generational division within the first-time activists carrying with them stereotypical predispositions characteristic of their age group. The first category is yung-mo, also often known as "front-liners". They are 18- to 28-year-olds who participated in violent actions against the police. The second category is wo-lei-fei, who are mainly older and participated in demonstrations and other relatively peaceful actions, primarily mobilising their resources and skills, and all of them have received higher education.

The youngest protestors we met explained that before 2019, they considered themselves "kong pigs", a derogatory term used among internet users in Hong Kong to criticise the laziness and consumerism of the young generation who is used to comfort and is largely apolitical. The frequent use of the image of a pig, sometimes opposed to a dog – a symbol of the police – both in social media and on Lennon Walls, shows a reverse of the stigma among the young protestors proud of their new commitment. The actors describe their first experiences in the demonstrations of June as an irreversible "awakening" (sic.) from their previous political indifference. A 28 year

2 Among these factors are the "primary and secondary political socialisation, the strength of 'role taking' and dependence on the activist group, the existence or not of reconversion opportunities, and political context" (Fillieule, 2010, p. 3).

yung-mo narrates her previous attitudes in these terms:

At that time (before 2019), I only cared about things related to me (...). I was still a kong pig. I thought, "it's not my business". But until this time, it's the business of everyone.

Before they actively joined the protests, these first-time front-liners had a hunch that something was wrong, which was slowly confirmed by reading posts and news on the internet, especially in the local version of Reddit: the LIHKG collaborative online forum. Another yung-mo, an 18 years old high school student, narrated his experience similarly:

I see myself originally as a kong pig. In 2014, during the umbrella movement, I was at secondary. I thought Joshua Wong and the gang were right, but I was a kong pig (...). Then it was 12 June, in LIHKG, people said, "if you don't go, HK will be finished", "you have to go", so I thought I had to go on that day after school. I changed, and then I went out.

When asked about the reasons for his increasing commitment after the demonstrations of early June, he quoted one of the most reiterated sayings on social media at the time:

It's like what others said, "you woke up, and you can't go back to sleep

again". On 12 June, I witnessed the tyranny, the violence done by the system, and how the government suppressed the people; when people demanded a withdrawal (of the extradition bill), the government answered with tear gas and rubber bullets. After that, I was awakened, then I am no longer a kong pig; I can't sleep back; I wish I could.

Among the young protestors, as anticipated, we observe that their familiarity with social media facilitated the diffusion of new frames that influenced how they read reality. These frames partially compensated for the almost total absence of political socialisation either in traditional organisations or within their families. Talking politics at home was very rare, but in the summer of 2019, the news imposed such topics as over dinner with the TV news playing in the background. The yung-mo tried to avoid controversial issues in front of their parents and to hide their participation in the protests, for example, by changing clothes and hiding masks, gloves and helmets before going home. Another 18 old high school student explains how he kept silent and lied to his parents until his actions became too obvious:

-Do your parents talk about politics at home?

-Depends. Very rarely. Recently they talked about the protests. Since my grandfather is blue (pro-China), you must be careful. (...) My

grandfather said that 4 June (Tiananmen incident) was all done by foreign power... I thought to myself, "fuck off"(...)

-How did your family respond to your participation?

-They know I went to protests but didn't know exactly what I did. (...) I told them I went out for fun. I don't want them to worry. For the PolyU (Polytechnic University) and Chinese U (Chinese University of Hong Kong) sieges, I said I wanted to go out; they knew already where I wanted to go, being their son, they knew without needing to be told. They saw I changed and said, "you can't go out".

The direct or indirect experience of the 2014 Umbrella Movement also influenced the actors' commitment in 2019, although it came from direct experience or what they read or listened to from others. More concretely, the disappointment of the Umbrella Movement made them understand that they needed to adopt new strategies. A 25-years-old interviewee narrates his brief and rather superficial experience in 2014 and his final feeling of emptiness:

-Do you remember how you felt when the 2014 umbrella movement was finished?

-The thing I remember the most was... looking at the empty streets. Because the government did not respond to any of the demands

then, in 2014, I was already interested in politics. But the movement in 2014 failed, and then I began to despair of it. Afterwards, I still read the news and paid attention to political issues, but I thought it would be tough to mobilise people again. This time on 9 June, I didn't go out. However, later on, I couldn't stand it anymore, so I went out.

The lessons learnt from the Umbrella Movement represent a shared disposition that explains the radicalisation of the protests in 2019. Within these lessons, we find leaders' refusal and the efforts to reduce or hide the divisions between violent and peaceful protestors. During the anti-extradition marches, we observed that demonstrators chanted slogans, also posted on social media, such as "five demands, not one less", "no differentiation between peaceful and valiant protesters", "no snitching", "no severing of ties" and "no fomenting of splits". These slogans are, in reality, maxims based on implicit references to the mistakes of 2014.

The studies mentioned above on the 2010 wave of contention point out the diffusion of frames and repertoire of contention from experienced activists to new ones. However, in Hong Kong, this diffusion happened more frequently in the opposite way; the first-time activists brought new resources and critically regarded the traditional strategies associated with the defeat of 2014. For instance, the

Citizen's Press Conference is a group of activists that initially succeeded in attracting media attention with their conferences in which they wore masks and helmets, seemingly representing protesters but emphasised that they only represented themselves. They aim to provide counter-discourse to the official ones the Hong Kong authorities delivered. The high cultural capital and previous political experiences of these activists enable them to identify the weakness of institutions and hence try to exploit them. However, most interviewees we encountered tended to reject institutional-oriented strategies. We observed this rejection among the young interviewees who adopted the "burnism" discourse, synthesised by the expression "lam chao" (perish together), meaning that Hong Kong should burn rather than accept a deeper integration with mainland China.

The second group of protestors we encountered was the wo-lei-fei, older, more peaceful and economically more capable than the yung-mo. They supported the latter by demonstrating before the clashes started and donating money and equipment, such as anti-tear gas masks, helmets, and later food coupons. The yung-mo refers to these protestors as "parents", implying intergenerational solidarity. A role enormously appreciated was the "school bus drivers", who are individuals organised in small groups online to give a ride to protestors after clashes with the police. A 38-year-old

information technology specialist explains how he decided to pick up protestors for the first time as the incident of 21 July in Yuen Long MTR station happens. That day, watching the news, he thought some protestors might need alternative transportation in the chaos. In the following weeks, he found Telegram groups where anonymous administrators connected the "school kids" with the "school bus drivers" in real time. He describes that experience has touched him:

I was a bit nervous as I went out. I was worried about what would happen as I entered Yuen Long. However, luckily, as I arrived at the station, I saw many cars doing the same thing, that they were also waiting to pick up someone. As I saw this, I was especially pleased. That tells me that Hong Kong people are not so indifferent. Not only me who is willing to help, you know there is no exchange of benefit involved (...). You could easily risk having your car's window smashed by someone in this situation, or you need money to support, so I was very pleased and was touched to see them out there.

Asked about his overall feeling about the 2019 protests, he praised the young protestors as no longer the "useless" video-game-playing kids. These recognitions reflect an emotional gratification produced by the direct experience of being part of collective action.

In other words, "the action itself is its reward" (Sawicki and Siméant, 2009, p. 103). Studies on social movements and political parties have already noted this phenomenon when explaining the retributions of collective actions other than by a merely rational conception of incentives (Gaxie, 2005). We believe the emotional gratification produced by the collective action is more decisive in contexts where the actors perceived the events as a historical event than in a social movement with routinised dynamics.

We observe a similar feeling of self-accomplishment in the rest of the *wu-lei-fei*, which also possess a low or null political background and a high cultural capital. We interviewed three university scholars that mobilised their academic skills and connections, or, as one of them put it, they did "air-conditioned things". The most complex action we observed was the creation of real-time maps during big protests by a team led by one of our interviewees with teammates composed of 6 to 12 members. They scouted around onsite for the police locations – among which more information was collected, such as the type of equipment, vehicles and blocked streets and roads. They created maps with those pieces of information and published them in a Telegram public channel so the protestors could forward and share them. Some of their maps reached up to 500,000 views. He decided to start this project after seeing the

live streaming of the Shatin clashes; a peaceful rally descended into heavy clashes in his childhood working-class neighbourhood and was the first time the police shot tear gas in a shopping mall, making many civilians unable to find way-outs. He wanted to stop this from happening again.

-What was the biggest urge that pushed you to do something?

-(Long silence) Perhaps it was a thought that "if we carry on like this... what do we do?". Also, in July, I knew that to produce such a map, you would need certain skill sets, including personal connections, and I realised that I have all these skills. So, I tried my best to give it a go.

Asked about what he thinks about his contribution, he talked about the commitment of his team:

I know many *sau-zuk* (comrades) have used our maps in the protests; that way, it's useful. Sometimes it can defuse certain bloody scenes, which may not be very often, but once or twice ... fewer casualties ... it is meaningful. Of course, I didn't expect it to last so long in the beginning. At the beginning of August, I was already embarrassed to ask people to help me because once you were engaged, you lost your whole weekend; after a week of work, you gave your weekend to this; after one week, two weeks,

three weeks ... I didn't dare ask if they would be available again next week. However, as it continued, I didn't need to ask anymore; we all knew we would continue, and we have done it for half a year.

They felt an intense gratification as they realised that their maps had reached thousands of "sau-zuk" (comrades) during the most violent demonstrations in the history of Hong Kong. This pushed them to continue working through this small group of scholars, which suddenly transformed them into highly skilled activists and protagonists of historical events. Another scholar mobilised different skills, mainly his capacity to connect people. Due to his background, he had connections among humanitarian NGOs and social work professionals, so he joined a supporting team of around 50 people helping the yung-mo in trouble.

At some point, many NGOs started to provide backstage support, such as financial and material aid, a shelter for those protesters who could not go home. (...) I was invited to join (one of) them because of my background in academic research. Also, I used to help my father in his business, and I have social work experience; they wanted me to help them to connect with different people.

They represent, indeed, another highly skilled group of wo-lei-fei. For example, during the siege of the Hong Kong Polytechnique University in November, they introduced medical staff to the campus and arranged private transportation for the yung-mo who managed to escape. The group coordinated their actions offline by analogue calls and face-to-face meetings, fearing that the police could hack their communications. This *modus operandi* reinforced the group's cohesion as they believed they were taking risks and needed to trust each other to avoid legal actions or lose their jobs. At that time, the media informed that some teachers and professors got fired after being arrested during the protests.

The decision to join the protest

The description done by the actors of a drastic political awakening is the result of introducing a lineal narrative in how they present themselves. By doing so, they give coherence to their actions, in this case, a sudden change of behaviour perceived as rupture: the end of their apolitical indifference and the beginning of an intense commitment to collective action. We find a similar logic in studies on political socialisation, inspired by the classic contribution of Peter Berger and Thomas Luckman, that analyse biographical bifurcations or ruptures that the constructivist authors called "alternation" or "resocialisation" (Berger and Luckman, 1991; Fillieule, 2010, p. 6; Gaxie,

2002, p. 163; Serrano-Moreno, 2012). This process can be broadly characterised as highly emotional, often based on integrating into a new group and reinterpreting the individual past.

Consequently, we believe a causal and linear approach to individual trajectories does not explain the complexity of the subjective process behind the motivation of ordinary citizens to participate in a protest for the first time. In other words, it is impossible to reduce the decision to act to one reason or isolate it from the context of one experience. The actors' predispositions and the configurations in which they are placed influence their choices differently. However, during the interviews, we asked the actors if they could recall the moment they decided to protest and why. Adopting a processual approach, we tried to make them rationalise their motivations to understand how their values allow them to read reality. In some cases, the actors narrated experiences that provoked an adverse emotional reaction, and they judged incompatible with their values.

For instance, in his study of the Tahir uprising in 2011, Youssef El Chazli points out how the family and neighbourhood networks played a significant role in the ordinary citizen's decision to join the protests, more concretely the feeling of indignation created by witnessing friends injured by the police or the exposure for the first time to tear gas (El Chazli, 2012,

p. 93). Again, such sentiments are seemingly apolitical but rapidly became a motivation to act without the need for elaborated ideological frameworks. In Hong Kong, actors also referred to the experience of police brutality they suffered, or by friends or relatives, as the trigger of their commitment.

We already mentioned the experience of a *wo-lei-fei* who started thinking about how to contribute to the movement when he watched the live streaming of violent clashes in his old neighbourhood. Another interviewee, a 28 years-old *yung-mo*, explained the experience of "eating smoke and bullets" (sic.) in what she thought was a peaceful and routinised demonstration that she joined with her friends in early June:

Because I was a *wo-lei-fei*, I thought I would not have to face that (tear gas), so I didn't wear anything (gears) (...). In such a residential area, I thought I would eat in one of the restaurants in that area (after the demonstration), but despite that, we got it (tear gas). Many people also started to upgrade themselves since that time.

Another *yung-mo* was doing an undergraduate degree overseas when he learned that some of his friends were injured. He decided to take a break from his studies and return to Hong Kong. He did not want to miss the "revolution of our time".

The first time was the two million people march (16 June) because, on 12 June, I had friends on the scene at the Legislative Council and got injured and confronted with tear gas. I was furious. Originally, I was not so interested in politics, but knowing friends that got injured and had been attacked, I got really angry; after the 2 million people marched, I started to participate and started a life of protest. (...) One of them (his friends) got heavily sprayed with pepper spray; I met him afterwards; he still got the rash on the skin, and it's swollen. I was shocked to see for the first time an injury done by police brutality.

The experience of breathing tear gas for the first time appears in many interviews. A housewife narrated the shock she resented as she witnessed clashes when she came back from a demonstration in her car with her friends:

I... couldn't accept the government's response. Because we marched peacefully on the street, they didn't listen to our voices; instead, they did something inconceivable, like shooting tear gas and beating the young people. I couldn't bear watching this ... (...) We were sitting in my car, and tear gases were being shot out there. We saw "sau-zuk" (comrades) and ordinary people on the street. I think that was the first time I smelt tear gas (...).

I was driving, and the car was moving, and the bullet just flew above our heads... Very chaotic; very sad to see Hong Kong becomes like this.

The actors considered such scenes "unacceptable" (sic.) employing a moral register. When asked why, they referred to general values that we can qualify as liberal, as if they were common sense, without further rational or ideological elaboration. The terms justice, freedom, democracy and the rule of law were repeatedly used to describe the actors' anger against police brutality and the government's refusal to accept the movement's demands. They perceived these demands as moderate and realistic, mainly abandoning the extradition bill and creating an independent investigation of police behaviour.

-When was your first participation?

-9 June, the demonstration and sit-in at the Central Government Complex. I was with my friend. A few days before, I looked back at the news and opinions about the extradition bill. All that meant that this time it would be damn serious; it would be the loss of Hong Kong's autonomy. Because it's about extradition, it's directly affecting the high autonomy and judicial independence.

The events of 2019 did not match anymore the image the actors had of

Hong Kong as a developed, peaceful and tolerant society. During their primary socialisation, the actors were educated in pluralistic and democratic values, so the events they witnessed in 2019 were hard to process as if they produced a social "destruction" of reality, a rupture of their common sense. In particular, the Yuen Long attack on 21 July was seen as a turning point when they realised they were living in extraordinary times. Since then, on the 21st of each month, protestors have gathered to commemorate the incident, trying to preserve the memory of this historical event.

I could not accept that (the Yuen Long attack). To a certain extent, I reckon it was a terrorist attack. The most terrible thing about it was not that there were these people who organised the attack, but the law enforcement agency who allowed it to happen and had not protected their citizens. It was the official breakdown of the police-community relations (...). That day was a watershed. Since that day, we have had a new slogan: "Yellow and blue are a matter of political views. Black and white are a matter of conscience"³. This is not a question of

political views but an undifferentiated attack, a matter of safety.

Before contentious politics became common in Hong Kong, the public mainly considered the local police as a positive heritage from colonial times. The Police Force was often dubbed "Asia's finest" because of its highly trained personnel, integration into an independent bureaucracy, and reform in fighting against corruption in the 1970s. For instance, Hong Kong officials assisted mainland Chinese authorities in police reforms, particularly in training recruits and community activities (Lo, 2012). The second tear gas in Hong Kong history was only shot in 2014, the first being in the 1967 Hong Kong Riots, and since that moment, its reputation has not ceased to deteriorate, as more and more ordinary citizens realised they were witnessing the authoritarian transition of Hong Kong. Their realisation that the police had ceased to be a rule of law enforcer to become an authoritarian instrument produced indeed a profound shock that triggered the urge to act.

Some actors understood that they had to join the protest now because it may be the last chance to demonstrate freely in Hong Kong. The socialisation of liberal values pushed the actors to join a movement they perceived as a defence of freedom and democracy. What differentiates it from other movements worldwide is the absence of counter-hegemonic discourse

3 Blue refers to the individual with pro-establishment or pro-central government political views; yellow refers to pro-democracy ones. In June 2019, demonstrators began wearing black clothes to protest against the government. During the Yuen Long incident, the attackers wore white shirts and masks.

that challenges the legitimacy of established power. The actors perceived that the authorities were betraying the hegemonic values that founded the "one country, two systems" regime (Chi Hang, 2017; Scott, 2017). Notions such as freedom or democracy worked as floating signifiers that contributed to transforming ordinary citizens into anti-authoritarian activists.

Learning in the fight

During the protests, the actors' politicisation was based on two main aspects: first, learning or developing practical skills, and second, changing their perceptions of politics. For instance, the yung-mo learnt "in the act" the black block repertoire of contention, such as dismantling police barriers, mounting barricades, digging bricks, preparing and using defensive and offensive gears (gas masks, petrol bombs and shields), using code language and encrypted communicational tools among others. This 18-year-old yung-mo started practising in his neighbourhood, painting slogans on walls and testing gear. Once he felt prepared, he shared his new tricks with his friends, and they joined the front-line for the first time:

On 1 October (violent demonstration), I was leading a few inexperienced friends to feel social resistance. I teach them how to prepare basic gear, such as black block, tell them some basic points

for attention, and then do something very basic and simple, such as setting up a barricade, putting up umbrellas for other protesters, spraying surveillance cameras...

The young protestors learnt by observing the experienced ones and acting accordingly, especially in small groups of friends.

-Do you remember how you felt that day?

-In the beginning, I didn't know what they were doing. They are more experienced than I am. I was like a sponge; keep absorbing and absorbing. I had to know what's going on and what I would need to do if something dangerous happened. I had to learn a lot. As soon as I got to the scene, my mind went blank; you do what you see; it's hard to think. Luckily, I had friends next to me; otherwise, I would have died.

During the protests, the yung-mo also learnt different skills related to communicating and coordinating with others, and they employed them back in their neighbourhoods or communities. Some of them organised assemblies, and human chains, distributed propaganda materials in the Lennon Walls or met new classmates or neighbours that also supported the movement. For instance, some young protestors started to collaborate with pan-democrat district

councillors to prevent police abuses and to assist arrested protestors. Some described a change of personality that made them more attentive to others and more conscious about their local community. Nevertheless, others were less optimistic about the changes they experienced. They explained how they suffer stress when recalling their most violent souvenirs or become more alert when walking on the streets. More generally, they feel hopeless about the future of Hong Kong. Some actors mention "psychological problems" (sic.) amplified by the impossibility of sharing their experiences openly to protect themselves from the authorities and to hide their acts from their families. One of the interviewees lived an extreme experience of being caught up in the Hong Kong Polytechnic University (PolyU) siege and could leave the campus without being arrested because he was a minor at that time and had to register his personal information with the police:

I always have this problem, sometimes I feel very sad, in despair, traumatised, we cannot talk to the others, so we have to keep it to ourselves. Sometimes I have to avoid seeing related news, documentaries... We cannot talk about the dreams (code name for protests) that we hit a dog (police) the other day, we threw a petrol bomb the other day, or that I was in PolyU ... (...). You cannot tell others that you were involved or

did something illegal. We cannot express our feeling or emotion freely because this is unspeakable.

Among almost all the interviewees, we also find the gain of objective political competence, in the sense that the protests triggered a search for knowledge about law, international politics or history. Although, for the actors with higher cultural capital, the events confirmed their previous critical views on the "one country, two systems" regime. The rest of them started to look for information about their political system in international news, books, articles, social media, or online lectures of critical scholars. For instance, a wo-lei-fei housewife explained how much she had learned in different areas. On a practical level, watching online tutorials and talking with young protestors in demonstrations about how to use Telegram or glue a poster on a wall using an adhesive spray. And, on a theoretical level:

In this movement, I have learnt a lot; wow! No matter it's about sociology, politics, law, or how to use certain tools, I have learnt many things. I didn't know how to use Telegram before... I understand Hong Kong more now (...). I look it up on the government website and read about the extradition bill; I can't just trust the info I read on social media or Telegram. I now read books and attend seminars and online webinars about politics,

history, and the social movement. I would try to receive as much information; then, I could do my own analysis and decide what I want to do.

The acquisition of new knowledge, combined with the direct experiences of the protests, contributed to radicalising the actors' opinions or, more concretely, transforming their vague liberal values into more elaborated abstract constructions. In that sense, what they learnt did not contradict their previous opinions and attitudes but consolidated and deepened them. Some of the actors admitted that after the Anti-ELAB movement, they started to support the idea of the independence of Hong Kong, but at the same time, they considered it impossible.

I didn't trust the political system so much in the past, but I trusted the judicial system more. However, recently, there has been such a big discrepancy between the judgement of different cases. There is no reciprocity. In that way, you could feel that the court is just a tool of the political regime. So now, my trust in the judicial system is rather low. (...) My political stance used to be closer to the left, like "universal love", but now I tend to be a right-winger; I care about the concept of Hong Kong more (...). Like Hong Kong independence, I used to reject this idea. But now, I think it is something that should

happen. The whole movement is to demand sovereign rights; to claim a sovereign right, you will need to become a country... Basic Law would never give us this right. As long as China holds sovereignty, every single word in Basic Law is rubbish.

The acceptance of violence is also an obvious consequence of the exposure to the 2019 protests, as explained earlier. The actors openly recognise the legitimacy of using violence, by themselves or others, against the police or public goods to achieve political means.

In history, only if you win you have a say. In our camp, we have casualties and deaths. However, the deaths have become just an urban myth. If we don't do something more aggressive to break through this situation, the situation will only worsen... Your opposition is doing something to show that whoever is walking on the corpses of the others is winning, so we need someone cruel enough to walk on their corpses.

The radicalisation of anti-Chinese attitudes is also a notorious example of the change of views. Some actors adopted a culturalist or xenophobic approach when discussing China and its political system. Their anger and frustration reinforced their Hong Kong identity, perceived in opposition

to the Chinese identity as if the values they imply were incompatible. One of the wo-lei-fei we interviewed used to consider himself a "leftard of Greater China", but after the summer of 2019, he no longer identified himself with this label. This derogatory expression refers to the individuals who recognise themselves culturally and ethnically as Chinese and simultaneously criticise the authoritarian rule of the Communist Party. The wo-lei-fei explained his change of attitude with bitterness:

The values of the mainland people are hardly acceptable. For example, studying and passing exams, once I had a few mainland students who think as long as they achieve certain marks, whether they cheated or plagiarised, it's unimportant. The most important thing is that they don't get caught. They know what they do is unfair to their classmate, but they don't care. What I see as the value of modern Chinese people, I don't identify with that at all.

Also, a yung-mo, freshly graduated from high school and son of mainland emigrants, when asked if he thinks the movement is making history, he answered with conviction:

Absolutely. Before this, the nationality of Hong Kong was an idea of a minority. However, since last year, liberating Hong Kong for Hong Kong independence, it's becoming

a stronger idea now. I used to call myself Hong Kong-Chinese, but now I reckon myself as a complete Hongkonger, but not Chinese. (...) Slowly I started to understand that many problems in Hong Kong are because of the Chinese communists... understand that we have our own culture.

The radicalisation experienced by the actors also included learning strategies to avoid police repression. As explained, the lessons from the defeat of the 2014 Umbrella Movement contributed to shaping a leaderless repertoire of contention characterised by the "be water" motto. The protestors established a comradeship, both online and offline, without knowing the real identities of the other sau-zuk (comrades). As related above, we found several support activities to coordinate the street protestors. Also, the protestors participated in countless Telegram open groups and channels to promote the "yellow economy" (conscious consumption), such as grocery shops and restaurants and health care assistance. Likewise, some young protestors explained how they did not reveal their identity to the "teammates" of the small frontline groups they met previously in the protests or the Lennon Walls of their neighbourhoods and with whom they coordinate using encrypted apps. We can also include in these interactions the expression, during the pandemic, through anonymous social

media posts of unspeakable feelings and thoughts at home.

These anonymous interactions seem to nuance the onsite observations of the 2010s wave of contention in which the intense socialisation among ordinary citizens and activists in an occupied public space was considered an explanatory factor of the intense and highly emotional identification of the actors with the movement (Bennani-Chraïbi and Fillieule, 2012, p. 23; Goujon and Shukan, 2012, p. 11; Serrano-Moreno, 2012, p. 77). However, these interactions were unstable and sporadic in the Hong Kong case. After the National Security Law was enacted on 30 July 2020, most first-time activists lost these online networks to avoid repression.

Conclusion

A few factors explain why so many ordinary citizens participated for the first time in a collective action between April 2019 to January 2020. First, actors appropriated identities, such as *yung-mo*, *wo-lei-fei* and *sau-zuk*, objectivised online and offline in uncoun- table ways. Second, the mobilisation of sophisticated resources due to the protestors' high cultural capital surpassed the destabilising effects of conventional political resources, which motivated them to continue protesting. Third, the public's support and intergenerational solidarity reinforced the transversality of the movement.

The combination of these factors explains how ordinary citizens felt they were becoming "revolutionaries", triggering a radicalisation of their political attitudes and a fast-learning process of repertoires of contentious politics. Also, the protestors' liberal values allowed them to identify the contradictions of the political system. This predisposition represented a crucial motivation to join the protests, triggering an intense politicisation through direct experiences and intellectual development. We believe that these experiences have changed the actors' political views durably even if the movement had ceased to act in Hong Kong. Therefore, we can argue that the Anti-ELAB movement was mainly driven by radicalised middle-class actors who tried unsuccessfully to resist the progressive introduction in the region of the socialist rule of law with Chinese characteristics.

Later, the Anti-ELAB movement was interrupted by the covid 19 pandemic and the lockdown initiated on January 2020. With the end of street politics, the movement continued to act online, and the most prominent pro-democracy leaders started to leave the region to avoid being persecuted and concentrated their efforts on lobbying Western governments (Serrano-Moreno and Osorio, 2023). The adoption of the National Security Law on 30 June 2020 deepened this tendency with the dissolution of most of the pro-democracy political

parties and organisations and the departure to Western countries, not just of public figures but also young protesters who risked being condemned to jail for committing rebellion, subversion or collusion with foreign powers. Not surprisingly, since 2020, emigration has increased dramatically, especially among the younger generation who experienced political socialisation in the last decade and had tertiary education. Media have reported that between 2020 and 2022, around 150.000 Hongkongers (2% of the region's total population) have left the region, and more are expected to do so thanks to the special visa schemes

offered by the United Kingdom, Australia and Canada (Lok-kei, 2022). Indeed, some Hongkongers decided to move abroad to avoid repression due to their engagement in the Anti-ELAB movement, but many others decided to leave Hong Kong to live in a country that offers a democratic environment like the one they were used to. However, whether the pro-democracy and human rights organisations of overseas Hongkongers will manage to lobby Western democracies and become relevant actors in an international scenario marked by the China-United States rivalry remains open.

REFERENCES

- Ancelovici, M., Dufour, P. & Nez, H. (2016). *Street Politics in the Age of Austerity*. Amsterdam: Amsterdam UP.
- Bennani-Chraïbi, M. & Fillieule, O. (2012). Towards a sociology of revolutionary situations. *Revue française de science politique*, 62(5), 767-796.
- Bennett, W. L. & Segerberg, A. (2013). *The Logic of Connective Action: Digital Media and the Personalization of Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Berger, P. & Luckman, T. (1991). *The social construction of reality*. London: Penguin.
- Burstin, H. (2010). La biographie en mode mineur : les acteurs de Varennes, ou le « protagonisme » révolutionnaire". *Revue d'histoire moderne contemporaine*, 57(1), 7-24.
- Burstin, H. (2013). *Révolutionnaires: pour une anthropologie politique de la Révolution française*. Paris: Vendémiaire.
- Castells, M. (2015). *Networks of Outrage and Hope: Social Movements in the Internet Age*. Wiley.
- Chan, J. (2018). A storm of unprecedented ferocity: The shrinking space of the right to political participation, peaceful demonstration, and judicial independence in Hong Kong. *International Journal of Constitutional Law*, 16(2), 373-388.
- Chen, A. H. Y. (2009). The Theory, Constitution and Practice of Autonomy: The Case of Hong Kong. En J.C. Olivera & P. Cardinal (dirs.), *One Country, Two*

- Systems, Three Legal Orders. Perspectives of Evolution* (pp. 751-767). Berlin: Springer.
- Cheng, E.W. (2016). Street Politics in a Hybrid Regime: The Diffusion of Political Activism in Post-Colonial Hong Kong. *The China Quarterly*, 226, 383–406. doi: 10.1017/S0305741016000394
- Cheng, E.W. & Chan, W.-Y. (2016). Explaining Spontaneous Occupation: Antecedents, Contingencies and Spaces in the Umbrella Movement. *Social Movements Studies*, 16(2), 222–239. doi: <https://doi.org/10.1080/14742837.2016.1252667>.
- Cheng, J.Y. (2014). The Emergence of Radical Politics in Hong Kong: Causes and Impact. *China Review*, 14(1), 199-232.
- Chi Hang, B.F. (2017). One country, two nationalisms: Center-periphery relations between Mainland China and Hong Kong, 1997-2016. *Modern China*, 43(5), 523-556.
- Deluermoz, Q. & Gobbille, B. (2015a). Protagonism and Political Crises. *Politix*, 112(4), 9-29.
- Deluermoz, Q. & Gobbille, B. (2015b). Énergies révolutionnaires. Une anthropologie politique de la Révolution française. *Politix*, 112(4), 167-175.
- Dobry, M. (2009a). *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Dobry, M. (2009b). Critical Processes and Political Fluidity: a Theoretical Appraisal. *International Political Anthropology*, 2(1), 74-90.
- El Chazli, Y. (2012). On the road to revolution. How did "depoliticised" Egyptians become revolutionaries?. *Revue française de science politique*, vol. 62(5), 843-865.
- Fillieule, O. (2010). Some Elements of an Interactionist Approach to Political Disengagement. *Social Movement Studies*, 9(1), 1-15.
- Gaxie, D. (2002). Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales. *Revue française de science politique*, 52(2), 145-178.
- Gaxie, D. (2005). Rétributions du militantisme et paradoxes de l'action collective. *Swiss Political Science Review*, 11(1), 157–88, doi: 10.1002/j.1662-6370.2005.tb00051.x
- Goujon, A. & Shukan, I. (2015). Becoming a Public Figure in a Revolutionary Situation. Maidan and the Ordinary Citizen in Ukraine (Winter 2013–2014). *Politix*, 112(4), 33-57.
- Hung, H. (2018). Xi Jinping's Absolutist Turn. *Catalyst*, 2(1), 134-145.
- Hung, H.; Ip, I. (2012). Hong Kong's Democratic Movement and the Making of China's Offshore Civil Society. *Asian Survey*, 52(3), 504-527.
- Lee, F.L.F., Yuen, S., Tang, G. & Cheng, E.W. (2019). Hong Kong's Summer of Uprising: From Anti-Extradition to Anti-Authoritarian Protests. *China Review*, 19(4), 1-32.
- Lo, S.S. (2012). The changing context and content of policing in China and Hong Kong: policy transfer and modernisation. *Policing and Society*, 22(2), 185-203.
- Lo, S.S. (2015). *Hong Kong's Indigenous Democracy: Origins, Evolution and Contentions*. London: Palgrave Macmillan.
- Lo, S.S. (2020). Hong Kong in 2019: Turning Point amid Tensions. *Asian Survey*, 60(1), 34-40. doi: 10.1525/as.2020.60.1.34

- Lo, S.S. et al. (2021). *The Dynamics of Peaceful and Violent Protests in Hong Kong: The Anti-extradition Movement*. London: Palgrave Macmillan.
- Lok-kei, S. (2022). Fighting an exodus, Hong Kong faces a tough task to lure back young people. *The Guardian*, 24 November 2022. Recovered on 31 July 2023 at: <https://www.theguardian.com/world/2022/nov/24/fighting-an-exodus-hong-kong-faces-a-tough-task-to-lure-back-young-people>
- Reungoat, E., Jouhanneau, C. & Buton, F. (2020). *Becoming Yellow Vests: The Politicization of Ordinary Citizens (France 2018-20)*. APSA Preprints. doi: 10.33774/apsa-2020-dz80s.
- Sawicki, F.; Siméant, J. (2009). Décloisonner la sociologie de l'engagement militant. Note critique sur quelques tendances récentes des travaux français. *Sociologie du travail*, 5(1), 97–125. doi: 10.4000/sdt.16032
- Scott, I. (2017). One country, two systems: the end of a legitimating ideology?. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 39(2), 83-99.
- Serrano-Moreno, J.E. & Osorio, S. (2023). Did the pandemic spread populism? Comparative study on the transformations of citizens movements in Chile and Hong Kong. *Social Movement Studies*. DOI: 10.1080/14742837.2023.2178405
- Serrano-Moreno, J.E. (2021). La aceleración de la integración jurídica y política de Hong Kong en la República Popular China. *Estudios Internacionales*, 9(3), 96-113. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2021v9n3p96-113>
- Serrano-Moreno, J.E. (2022). El impacto de la ley de seguridad nacional en el estado de derecho y la libertad de expresión en Hong Kong. En M. Sánchez de Diego Fernández de la Riva & M. Salvador Martínez (dir.), *Fundamentos de la transparencia, aspectos políticos y perspectiva internacional* (pp. 503-522). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Serrano-Moreno, J.E. (2012). Devenir un descendant des vaincus de la guerre d'Espagne. Rupture mémorielle et rapport au politique. *Pôle Sud*, 36(1), 87-106.
- Serrano-Moreno, J.E. (2012). Ethnographie de l'acampada. La politisation à marche forcée de la génération perdue. *Multi-tudes*, 50(3), 75-79.
- Smaoui, S. (2017). *Faites place: novices en lutte*. Paris: Textuel,
- Tilly, C. (1996). *European Revolutions: 1492-1992*. Wiley.
- Yuen, S.; Cheng, E.W. (2018). Rethinking Contentious Politics in Hong Kong: Change and Continuity. *Hong Kong Studies*, 1(1), 7-25.
- Yuen, S. & Chung, S. (2018). Contesting middle-class civility: place-based collective identity in Hong Kong's Occupy Mongkok. *Social Movement Studies*, 17(4), 393-407.
- Yuen, S.; Chung, S. (2018). Explaining Localism in Post-handover Hong Kong: An Eventful Approach. *China Perspectives*, 3, 19–29. doi: 10.4000/chinaperspectives.8044

Percepción de amenazas y estrategias de equilibrio: Argentina y la carrera armamentista naval del Cono Sur (1906-1914)

Perception of threats and balance strategies: Argentina and the naval arms race of the Southern Cone (1906-1914)

Rodrigo Ventura De Marco*

RESUMEN

A principios del siglo XX, la *Royal Navy* británica revolucionó el escenario naval con la construcción del HMS *Dreadnought*. En este contexto, la adquisición de dos navíos de esta clase por parte de la armada brasileña devino en una carrera armamentista con Argentina y Chile, la cual se prolongaría hasta el inicio de la primera guerra mundial ¿Cuál fue la estrategia argentina para balancear la distribución de poder regional y que factores domésticos la estructuraron? El siguiente trabajo tiene por objeto realizar un estudio de caso de naturaleza analítica sobre la estrategia de balance de poder argentina durante el periodo comprendido entre 1906 y 1914 desde una perspectiva realista neoclásica de la política exterior. Para ello, basándonos en fuentes primarias y secundarias, analizaremos el contexto internacional y regional de la época, la percepción de los tomadores de decisiones argentinos y la posterior estra-

* Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador (USAL). Diplomado en Historia de Malvinas y Atlántico Sur por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Profesor adjunto de Teoría de las Relaciones Internacionales (USAL). Investigador independiente de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Contacto: rodrigo.venturademarco@usal.edu.ar ORCID: 0000-0002-1318-166X. Recibido: 14 de abril de 2023. Aceptado: 21 de julio de 2023

tegia de equilibrio en base a la capacidad de movilización de recursos a nivel doméstico y la identificación de componentes estratégicos para la seguridad del estado. Los resultados de esta investigación revelan que la estrategia de equilibrio adoptada por el gobierno argentino fue la emulación del accionar brasileño para mantener la distribución de poder material previa al desequilibrio producido por la adquisición de acorazados tipo *dreadnought*. Asimismo, como resultado colateral, el hallazgo de documentos desconocidos da cuenta que Argentina realizó trabajos de inteligencia sobre Brasil y Chile.

Palabras clave: Argentina – Carrera Armamentista Naval – Estrategias de equilibrio – Realismo Neoclásico – Política Exterior.

ABSTRACT

In the early twentieth century, the British Royal Navy revolutionized the naval scenario with the construction of HMS *Dreadnought*. In this context, the acquisition of two ships of this class by the Brazilian Navy derive in an arms race with Argentina and Chile, which would last until the beginning of the First World War. What was the Argentine strategy to balance the regional distribution of power and what domestic factors structured it? The following paper aims to conduct a case study of an analytical nature on the Argentine balance of power strategy during the period between 1906 and 1914 from a neoclassical realist perspective of foreign policy. To do this, based on primary and secondary sources, we will analyze the international and regional context of the time, the perception of Argentine decision makers and the subsequent strategy of balance based on the capacity to mobilize resources at the domestic level and the identification of strategic components for the state's security. The results of this research reveal that the equilibrium strategy adopted by the Argentine government was the emulation of Brazilian actions to maintain the distribution of material power prior to the imbalance produced by the acquisition of *dreadnought* type battleships. Also, as a collateral result, the discovery of unknown documents show that Argentina carried out intelligence work on Brazil and Chile.

Keywords: Argentina – Naval arms race – Balancing strategies – Neoclassical Realism – Foreign policy.

INTRODUCCIÓN

A comienzos del siglo XX, la distribución del poder en el cono sur se caracterizaba por un estado de equilibrio relativo. En 1902 los gobiernos de Argentina y Chile habían firmado los “Pactos de mayo”, estableciendo las zonas de influencia para ambas naciones, al igual que ponían en receso las adquisiciones navales por un lapso de cinco años. En este sentido, la difusión de las ideas de Alfred Mahan y la aparición del HMS *Dreadnought* en 1906, supusieron una transformación en el pensamiento naval y en la construcción de embarcaciones militares a principios del siglo XX.

En dicho contexto, la adquisición de dos acorazados por parte de la armada brasileña devino en una carrera armamentista con Argentina y Chile, la cual se prolongaría hasta el inicio de la primera guerra mundial ¿Cuál fue la estrategia argentina para balancear la distribución de poder y que factores domésticos la estructuraron?

En lo que respecta a la literatura existente, el tópico ha sido abordado, mayoritariamente, desde una perspectiva histórica. Si bien tratan el periodo de la “diplomacia de acorazados” y las tensiones entre Argentina y Brasil por la hegemonía regional, estos trabajos no realizan un análisis de la política exterior argentina (Livermore, 1944; Cisneros & Escudé, 1998; Montenegro, 2002; Bóveda, 2011; Rapoport, 2017). Por otra parte, existen trabajos centrados en las ideas y aportes de Estanislao Zeballos¹ a la política exterior de este periodo. Empero, si bien las contribuciones de Caillet-Bois (1974), Etchepareborda (1982), Lacoste (2003), Di Renzo (2018) y Bonaudo (2021) representan un avance sustancial para comprender el clima ideológico de la época, no constituyen un aporte per se al estudio de nuestro caso ni al estudio de la política exterior argentina.

Teniendo presente lo planteado, este artículo tiene por objeto realizar un estudio de caso de naturaleza analítica sobre la postura argentina en la carrera armamentista naval del Cono Sur, entendida como un fenómeno de la política exterior. En este aspecto, nuestra hipótesis de trabajo será que el accionar del gobierno

1 Estanislao S. Zeballos (1854-1923) fue ministro de relaciones exteriores de la República Argentina en tres ocasiones, y estuvo al mando de la cartera durante el inicio de la carrera armamentista naval (1906-1908). Asimismo, fue uno de los principales impulsores del navalismo argentino en las primeras dos décadas del siglo XX. Para profundizar en su pensamiento y su postura respecto a la pugna naval en el cono sur, se recomienda consultar Zeballos (1974) y Etchepareborda (1982).

argentino, dada su capacidad de extraer y movilizar recursos, así como por la imagen de su *foreign policy executive* (FPE)², buscó emular el accionar brasileño y mantener la distribución de poder a nivel regional.

Es por ello que, desde una perspectiva realista neoclásica, buscaremos contextualizar el sistema internacional del periodo, considerando la distribución de capacidades materiales relativas en Sudamérica, así como modificadores estructurales como las tasas de difusión tecnológica. Asimismo, tendremos en cuenta las percepciones de líderes, la identificación de componentes estratégicos y las instituciones domésticas como factores intervinientes de la política exterior, a fin de comprender la extracción y movilización de recursos para culminar con una identificación de la estrategia de balance y la consecuente política exterior argentina.

En el plano metodológico, este artículo será de naturaleza analítica, mediante el estudio de fuentes documentales y secundarias, a fin de brindar una explicación causal de la política exterior argentina durante el periodo abordado. Esto nos permitió concluir que la estrategia de equilibrio argentina tendió al equilibrio de capacidades frente

al aumento de capacidades brasileñas, así como determinar que los ministerios de marina y relaciones exteriores tuvieron un rol sustancial en el diseño de la política exterior de este periodo.

Sumado a ello, y por mera serendipia, la revisión documental permitió generar un aporte, hasta ahora inédito, en materia historiográfica; el hallazgo de operaciones de espionaje argentino sobre la construcción de naves brasileñas y chilenas, al igual que operaciones de propaganda argentina en favor del acercamiento diplomático entre Brasil y Argentina, son parte de las conclusiones de este trabajo.

Una aproximación realista neoclásica a las variaciones del equilibrio de poder

Dentro de la multiplicidad de enfoques teóricos para abordar la política exterior, el realismo neoclásico logra integrar elementos sistémicos del realismo estructural y factores domésticos propios del realismo clásico mediante la inclusión de variables intervinientes (Kitchen, 2010: 118). Esto permite que, en su tipo I y II, el realismo neoclásico logre trascender el debate entre la primacía de factores sistémicos y de innenpolitik para analizar la política exterior (Onea, 2012: 140).

Empero, los críticos de esta teoría argumentan que la propuesta neoclásica se desvía de los principios realistas al abandonar el supuesto de la

2 Basándonos en el concepto de Ripsman et al. (2016), entenderemos como *foreign policy executives* a aquellos individuos capaces de influir en la percepción, toma de decisiones y ejecución de la política exterior.

racionalidad pura de los hacedores de política exterior (Legro & Moravcsik, 2014), de ser carente de síntesis (Tang, 2009), o de ser incompatible con el paradigma realista al incorporar variables domésticas (Narizny, 2017). Lo cierto es que la teoría neoclásica rescata elementos del realismo clásico, como la moral de los estadistas (Niebuhr, 1932; Morgenthau, 1948: 169-170) y el rol de las ideas (Carr, 1946: 93; Morgenthau, 1948: 62-63), para adherirlos a la perspectiva estructural de la política internacional (Waltz, 1979) como un factor interviniente.

A su vez, dentro de la tradición realista, las teorías neoclásicas permiten explicar las anomalías sistémicas que escapan a la visión realista estructural, ya sea en su variante ofensiva como defensiva. Es decir, mientras que el realismo estructural provee un marco analítico capaz de describir la estructura del sistema internacional y el “deber ser” en el comportamiento de los actores, el realismo neoclásico logra dar cuenta de por qué los actores optan por una u otra política exterior (Juneau, 2023: 5; Ripsman, et al., 2016: 19-20). Para ello, incorporan variables intervinientes de primer y segundo orden, puesto que, en palabras de Gideon Rose (1998), “Las decisiones de política exterior son tomadas por líderes políticos y élites reales, por lo que son sus percepciones de poder relativo lo que importa, no simplemente cantidades relativas

de recursos físicos o fuerzas en el ser” (Rose, 1998: 147).

Igualmente, como plantean Ripsman et al. (2016: 176), el realismo neoclásico sigue considerando a la anarquía como el principio rector del sistema internacional, al sentido de supervivencia como el principal interés de los actores y a la cooperación como una aspiración parcial. En otras palabras, el realismo neoclásico incorpora, desde un punto de partida estructuralista, factores domésticos y perceptuales como variables intervinientes a fin de explicar la política exterior (Rose, 1998; Onea, 2012; Juneau, 2015; Ripsman et al., 2016; Foulon, 2017; Götz, 2021; Meibauer et al. 2021).

Dicho esto, al adoptar una perspectiva realista neoclásica de las relaciones internacionales, concebimos que la política exterior se rige por el rol que los estados ocupan en el sistema internacional según sus capacidades materiales relativas y por la traducción de estímulos sistémicos a través de factores domésticos, los cuales actúan como variables intervinientes.

De esta manera, en lo que concierne a los estímulos sistémicos, si tomamos lo expuesto por Ripsman et al. (2016), podemos plantear que existen factores capaces de alterar las imposiciones de la estructura tales como la geografía o las tasas de difusión tecnológica. En este sentido, los Estados dependerán de los modificadores estructurales del sistema

internacional para evaluar sus opciones, las cuales se verán restringidas por la claridad de los estímulos del sistema internacional, el entorno estratégico entendido como el margen de acción del contexto internacional³, así como por sus capacidades materiales relativas. En nuestro caso, el modificador estructural a tener en cuenta será la tasa de difusión tecnológica en el plano militar, puesto que la transmisión de tecnología naval constituirá un elemento capaz de alterar la distribución de poder vigente (Gilpin 1981: 60; Ripsman et al., 2016).

En sintonía, retomando lo desarrollado por Taliaferro (2006) respecto a la distribución de capacidades materiales relativas, las estrategias de equilibrio pueden variar según el entorno estratégico, su percepción y la capacidad de los actores de extraer y movilizar recursos a nivel doméstico. Dicho esto, las estrategias para equilibrar las alteraciones en la distribución de poder se podrían limitar a la innovación (entorno estratégico permisivo/alta capacidad de extracción), emulación (entorno estratégico restrictivo/alta-media capacidad

de extracción) o el statu quo (entorno estratégico permisivo-baja capacidad de extracción) (Waltz, 1979: 127; Taliaferro, 2006: 467; Horowitz, 2010; Dall’Agno, 2022: 91).

De esta manera, tomaremos como variables intervinientes a) la imagen de los líderes (ideas, visiones del mundo, etc.) y b) su cultura estratégica (doctrinas, medios, etc.), así como las c) instituciones domésticas, los cuales actuarán como factores complementarios entre los estímulos sistémicos y la reacción estatal entendida como política exterior (Kitchen, 2010: 130; Götz, 2021: 5-6). Esto se debe a que, como arguyen Foulon y Meibauer (2020), determinados factores domésticos como las capacidades extractivas del estado, las ideas y percepciones de los tomadores de decisiones, las circunstancias nacionales, las presiones mediáticas o la cultura estratégica, afectan la forma y la temporalidad en la que los estados llevan a cabo su política exterior.

Es por ello que a lo largo de este artículo plantearemos que los FPE, ante la percepción de determinados estímulos sistémicos y posterior identificación de componentes capaces de alterar la distribución de poder, “desagregan regularmente el poder militar y apuntan a su equilibrio contra elementos amenazantes.” (Lobell, 2018: 595). En este sentido, podemos plantear que el proceso de desagregación del poder material se dará a partir de tres razones.

3 La literatura realista neoclásica plantea que el entorno estratégico se establece en base a la inminencia y magnitud de los estímulos del sistema internacional. En caso de ser restrictivo, el entorno estratégico del sistema internacional reduce las opciones disponibles en materia de política exterior; en caso de ser permisivo, el número de alternativas es más amplio y no se ve constreñido por elementos foráneos. En caso de querer ampliar sobre tópicos, consultar Ripsman et al. (2016).

En primer lugar, la ampliación generalizada de capacidades materiales no es fungible en sí misma, dado que dependerá de la percepción de terceros si los elementos de poder adquiridos representan una amenaza (Lobell et al., 2009: 54; Jervis, 2017: 101; Lobell, 2018: 598; 2021: 4; Cappella Zielinski et al., 2021: 9). Igualmente, la ampliación generalizada de capacidades materiales carece de interoperabilidad, puesto que, tal como arguye Lobell “En la mayoría de los casos, [...] los avances en un elemento del poder militar no se traducen fácil o rápidamente a otros.” (2018: 598). Por último, y en línea con la falta de interoperabilidad, la carencia de transversalidad implica que la adquisición de un componente propio de una dimensión del poder no conlleva al aumento en otra dimensión (Lobell, 2018: 598).

Por ende, la percepción de determinados modificadores estructurales como elementos capaces de alterar la distribución de poder y amenazar al Estado, deriva en la extracción de recursos a nivel doméstico a fin de ejecutar una determinada estrategia de equilibrio y llevar a cabo un tipo de política exterior (Lemke & Werner, 1996: 240; Taliaferro, 2006: 484-486; Resende-Santos, 2007: 207-208; Ripsman et al. 2016: 39-40; Lobell, 2018: 597; Gvalia et al., 2019:5; Dall’Agnol, 2022: 90).

En base a lo planteado, en lo que resta de este trabajo consideraremos que será a partir de la percepción del entorno estratégico, la identificación

de determinados modificadores estructurales que sean considerados como componentes amenazantes, la capacidad de extraer y movilizar recursos y el horizonte temporal, que los estados estructuraran sus estrategias de equilibrio, *ergo*, su política exterior.

El entorno estratégico global y del cono sur a principios del siglo XX

Entre 1870 y 1914, la distribución de poder a nivel sistémico configuraba la estructura internacional en clave multipolar, ya que las tensiones entre las principales potencias europeas derivaron en una reestructuración del sistema de alianzas vigente, *ergo*, en el equilibrio de poder reinante. En este aspecto, “La transformación más significativa en el sistema internacional después de 1871 fue la expansión de las rivalidades europeas a los confines del mundo. Surgió un equilibrio de poder global.” (Mulligan, 2017: 233).

La concatenación de procesos como: a) el ascenso de Alemania como potencia regional con pretensiones globales; b) la restauración Meiji y la guerra ruso-japonesa; c) la distribución de territorios coloniales en África y Asia, así como una proliferación de avances tecnológicos producto de la segunda revolución industrial y el quiebre del

equilibrio establecido en 1815⁴ daban paso, desde la primer década del siglo XX, a un entorno estratégico restrictivo⁵ que tendría su ápice en el asesinato del Archiduque de Austria y el inicio de la Gran Guerra (Pertusio & Montenegro, 2004: 101-102).

Teniendo presentes la evolución hacia un equilibrio de poder global y los avances tecnológicos de la época, al igual que la transición energética del carbón a combustibles fósiles de mayor rendimiento, la navegación ultramarina se convirtió en un activo sustancial para las estrategias globales de las potencias europeas (Padfield, 1972: 144-148; Dahl, 2001; Ediger & Bowlus, 2019: 9-10). Un claro ejemplo de ello fue el desarrollo de una serie de buques innovadores por parte del almirantazgo

británico⁶. La concepción y creación del HMS *Dreadnought*, así como de los cruceros acorazados, implicó la innovación de un componente estratégico para el balance de poder a nivel sistémico (Sumida, 2006: 94-95; Ross, 2010).

En este contexto, el status del Reino Unido como potencia marítima y global, así como la pretensión del Imperio alemán de adquirir dicha condición (viéndose reflejado en su *weltpolitik* y el Plan Tirpitz⁷), dieron paso a una carrera armamentista naval que exacerbaría no solo las tensiones entre ambos actores, sino que tendría sus réplicas en el resto del globo (Rüger, 2007: 223; Seligmann et al., 2016).

Consecuentemente, el auge del pensamiento navalista⁸ y los avances tecnológicos en el ámbito naval tuvieron

4 Teniendo presente que los procesos en cuestión demandan un análisis singular y que ahondar en las implicancias sistémicas de los mismos excede el espectro de este trabajo, se recomienda consultar: Qiyu (2016), Paine (2017), Lowes Dickinson (1916) y Mulligan (2017).

5 La naturaleza del entorno estratégico ha de ser permisiva o restrictiva dependiendo de la inminencia y la magnitud de las amenazas y/u oportunidades de los Estados. A mayor inminencia y mayor magnitud, más restrictivo es el entorno estratégico. Por el contrario, cuanto menor es la amenaza y menor es la inminencia, más permisivo es el entorno estratégico. Para profundizar, véase Ripsman et al. (2016).

6 Roberto Pertusio y Guillermo J. Montenegro exponen con harta claridad los avances tecnológicos de las embarcaciones militares entre la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX. En caso de querer profundizar sobre las especificaciones de cada tipo de buque acudir a Pertusio y Montenegro (2004).

7 El plan Tirpitz consistió en el posicionamiento de la armada alemana como la segunda de mayor envergadura a nivel internacional, a fin de posicionarse como una potencia global. En caso de ampliar al respecto, se recomienda consultar Hobson (2021) y Wolz (2015).

8 Entenderemos el concepto de navalismo como la promoción y proacción de intereses políticos y materiales en el plano naval. Asimismo, podemos plantear que el navalismo tiene su origen en los postulados de Alfred T. Mahan. Se recomienda consultar Mahan (1980) y Sondhaus (2012).

impacto en Sudamérica. Argentina y Chile tuvieron su propia carrera armamentista durante la década de 1890 y principios del 1900, producto de conflictos limítrofes los cuales contemplaban las zonas de influencia en el espacio marítimo. La pugna entre Buenos Aires y Santiago culminó con los denominados “pactos de mayo” en 1902, estableciendo no solo límites geográficos sino un tratado de limitación de armamentos con duración de cinco años (Varas et al., 1993: 369; Lacoste, 2001; Concha & Garay, 2013: 138-139).

Dicho proceso tuvo un impacto positivo en términos materiales para la armada argentina, puesto que significó la modernización de su escuadra a la vez que logro superar a su par chilena en cuanto magnitud, alcanzando la hegemonía naval de la región (Cáceres 2022). En este contexto, la aparición del HMS *Dreadnought* en 1906 y la solicitud de dos navíos de este tipo por parte de la armada brasileña en 1907⁹, representó un desequilibrio en la distribución de poder del cono sur.

Brasil se erigía como un innovador temprano (Horowitz 2010), puesto que se ponía a la vanguardia de la difusión

tecnológica en el plano naval a nivel global, solo detrás del Gran Bretaña y Estados Unidos, a la vez que adquiría la hegemonía naval en el cono sur. Tal como arguye Bóveda “Argentina, [...] no podía ya ignorar el desequilibrio del poder naval que se cernía sobre la región.” (2011: 208).

Percepción de amenazas e identificación componentes estratégicos

Para 1907, los miembros de los ministerios de marina, relaciones exteriores y del poder ejecutivo eran conscientes de que la incorporación de dos acorazados a la escuadra brasileña alteraría el equilibrio de poder en el Cono Sur. Esto se puede ver reflejado en el informe realizado por la comisión asesora del futuro plan de armamentos de 1908, la cual manifestó ante el poder ejecutivo que “[...] nuestra actual escuadra no constituirá una fuerza sobre la que pueda contar el país ante la inmensa superioridad de la futura Escuadra del Brasil, y que en caso de combate iríamos a un inútil sacrificio” (AGARA, 1907: 6).

Efectivamente, la adquisición de *dreadnoughts* por parte de la armada brasileña era percibido como una amenaza para el FPE argentino. De forma similar a lo percibido por el FPE chileno durante la década de 1890, el FPE argentino tomo la iniciativa de equilibrar la distribución de poder frente al incremento de capacidades materiales de la armada brasileña.

9 Como parte del plan de adquisiciones navales de 1905, la armada brasileña licitó en 1907 la construcción de dos acorazados, el Minas Gerais y el Sao Paulo, en los astilleros británicos Armstrong y Vickers respectivamente. Los acorazados se incorporarían a la escuadra brasileña en 1910. (Sondhaus, 2001: 216)

En este sentido, la comisión asesora del plan de armamentos logró identificar correctamente el componente estratégico que generaba el desequilibrio:

“Analizando las nuevas construcciones brasileras, resulta que sus tres acorazados con el enorme poder ofensivo que les da el total de sus 36 cañones de 30 centímetros, [...] representan solo en cuanto respecta a la artillería gruesa el poder de nueve [sic] de los grandes buques construidos antes del reciente *dreadnought* [sic] [...] y debido a todo esto nuestros cruceros acorazados no pueden medirse de ningún modo

con esos nuevos buques cuyos cañones perforan sus corazas dentro de la distancia de 12.000 metros.” (AGARA, 1907: 3).

La condición de inferioridad percibida por la comisión asesora del plan de armamentos de 1908 (en su mayoría miembros de la Armada e incluido el entonces ministro de marina, Onofre Betbeder), advertía que, para equiparar la superioridad de la escuadra brasileña (Tabla 1a), era necesario readecuar la flota en términos tecnológicos y de escenario, ya que las naves argentinas estaban diseñadas para la navegación fluvial (Tabla 1b) (AGARA, 1907: 4.).

Tabla 1a. Comparaciones entre la Escuadra futura del Brasil y el total de la argentina actual.

En número de buques de mar	16
En toneladas de desplazamiento	53.000 (51%)
En número de tubos lanzatorpedos	45 (107%)
En energía de fuego	1.105.500 T (78%)
En velocidad entre buques acorazados	3 millas (17,5%)
En velocidad entre cruceros	4 ″ (sic)
En velocidad entre destructores	5 ″ (sic)
En espesor de coraza entre acorazados	4 ″ (66%)

Fuente: Archivo General de la Armada.

Tabla 1b. Previsión del incremento de la escuadra argentina para equiparar a la brasileña.

Son necesarios:	
Por: -3 Acorazados de 19.250 T Por: -8 Cruceros de 8.000 T	2 Acorazados de 19.250 T
Por: 10 Destruyores de alta mar de 850 T	4 Destruyores de alta mar de 650 T
Por: 10 Torpederos de 150 T (5 sumergibles)	8 Destruyores de 2da. Clase (4 para la defensa del Río de la Plata y 4 para la de Bahía Blanca)

Fuente: Archivo General de la Armada.

FPE argentino: ideas y percepciones

Si nos remitimos a los elementos cognitivos que estructuraron la imagen y la cultura estratégica del FPE argentino, podemos plantear que el navalismo constituía un elemento sustancial del pensamiento de los *policymakers* argentinos. El clima de ideas de la época era propicio para la proliferación del ámbito naval, ya que

“[...] la dirigencia política nacional de las primeras décadas del siglo XX compartía con los máximos niveles del Ejército y de la Armada la idea de que la estabilidad del Cono Sur dependía, en buena medida, de un poder militar fuerte (casi preponderante) y no de acuerdos internacionales, que no parecían ofrecer garantías suficientes.” (De-lamer et al., 2011: 14).

Asimismo, la percepción del ministro de relaciones exteriores entre 1906 y 1908, Estanislao Zeballos, hacia Brasil sería uno de los principales elementos para comprender porque el rearme de la armada vecina representaba una amenaza para Buenos Aires. En una comunicación con el encargado de negocios argentino en Brasil, Mario Ruiz de los Llanos, Zeballos le encomendó dirigir al periodista peruano Juan Pedro Paz Soldán, con el objetivo de “1° Combatir el odio que en el Brasil se tiene indudablemente a la República Argentina [...] 2° Demostrar que la República Argentina procede con sinceridad amistosa.” (AHC, 1907a: 2-3), a fin de lograr una distensión entre Buenos Aires y Río de Janeiro.

Sin embargo, ante el aumento de las tensiones en la prensa y la ignorancia de los gestos de buena voluntad de la cancillería argentina, Zeballos también le comunicaría a Ruiz de los Llanos

que el enfoque de la política exterior al Brasil cambiaría (AHC, 1907b: 4; AHC, 1907c: 140). En este aspecto, el mismo Zeballos manifestaría que:

“Si el Brasil ama la paz, si es amigo de la República Argentina, si no se arma para imponerse en la acción diplomática o militar, concluya en [...] dividir entre nuestros dos países amigos, su nueva escuadra. [...] Cédanos de una vez un *dreadnought* y algunos otros casos, ya que reconoció en mayo – cuando temía mi acción – que era posible pactar la equivalencia naval sobre esta base” (Zeballos, 1974: 27).

De forma similar, Victorino de la Plaza, al relevar a Zeballos en su cargo, propuso una mediación entre Argentina y Brasil para lograr la equivalencia naval con el apoyo de Estados Unidos. El embajador Portela presentó la propuesta a su homólogo brasileño en Washington, que en un principio la aceptó, pero luego rechazó el ofrecimiento (AHC, 1909a: 32-33).

Si tenemos presente el estado de las cuentas del tesoro argentino luego de la carrera armamentista con Chile, la conducta de los cancilleres argentinos tiene una razón de ser particular. Tanto Zeballos como De la Plaza percibían que la capacidad de extracción de recursos del Estado argentino era subóptima (Livermore 1944:34). En suma, la incorporación de estas naves de última

generación a la escuadra brasileña, pondría a la armada argentina en desventaja frente a su par, siendo percibido por el FPE argentino como una amenaza a su seguridad y al statu quo establecido con Chile en 1902 (Sondhaus, 2001: 216-217).

En palabras del ex ministro de Marina, Juan Alejandro Martín, dirigidas al presidente Figueroa Alcorta, “Brasil [y sus] 3 grandes acorazados constituirán una amenaza a nuestros derechos y libertades [...]” (AGN, 1908a: 3). En este aspecto, el FPE argentino se vio ante la disyuntiva de cómo responder a la innovación de la escuadra brasileña, a fin de proteger sus intereses y mantener la hegemonía naval del Cono Sur.

Mobilización de recursos y los efectos de un desenlace infructuoso

Puesto que el FPE argentino percibía al entorno estratégico de forma restrictiva, así como también logro identificar cuáles eran los componentes estratégicos que alteraban el balance de poder regional, nos es propicio analizar los factores que estructuraron su estrategia de equilibrio en relación al Brasil y Chile.

Para 1908, el parlamento argentino sancionó la ley de armamentos N°6.283, la cual estipulaba la modernización de la escuadra nacional mediante la adquisición de dos acorazados, acompañados por seis destructores de primera clase

y 12 de segunda clase, así como la adecuación de las instalaciones y la provisión de armamento para los nuevos buques (AGARA, 1908: 11). Asimismo, el presidente Figueroa Alcorta decretó la creación de la Comisión Naval en Europa, con el fin de asesorar a la comisión asesora del plan de armamentos respecto a la adquisición de las naves requeridas por la ley (AGARA, 1908: 13; Livermore, 1944: 33).

En línea con ello, la ley de armamentos también establecía el presupuesto a disposición y el origen de los fondos. De las rentas generales y de empréstitos, en ocho cuotas semestrales, se destinaría un total de 32.000.000 de pesos en oro sellado a las adquisiciones navales y un total de 22.240.000 de pesos en oro sellado para el suministro de armamentos (AGARA, 1908: 11-12). Además, podemos plantear que la extracción y movilización de recursos por parte del Estado argentino podría considerarse deficiente, dado que, si bien la economía argentina estaba en plena expansión, también lo estaba el gasto público (Della Paolera & Taylor, 2007: 125, Cortes Conde 2009: 34-36).

En este escenario, la toma de préstamos fue sustancial para financiar la adquisición de acorazados, en parte a la falta de liquidez en el plano económico y en parte a la carencia de tecnología para construir sus propios *dreadnoughts* (Livermore, 1944: 34-35). La licitación de las naves incluyó, además de una puja comercial entre varias firmas europeas y

americanas¹⁰, una labor de inteligencia, a fin de poder reequilibrar el balance de poder en el plano naval. A su vez, si bien la ley acordaba que el propósito de estas embarcaciones era la defensa del Río de la Plata y de Bahía Blanca, informes posteriores manifiestan que el fin de la misma era “[...] constituir un núcleo de escuadra orgánicamente equilibrado, que respondiera a las necesidades de la defensa nacional y que estableciera un balance equitativo entre las Marinas de los países vecinos.” (AGARA, s.f.: 14).

Dicho esto, el FPE argentino, por medio de la Comisión Naval en Estados Unidos y la Comisión Naval en Europa, dio paso a la ejecución de la estrategia de balance. Las labores diplomáticas concertadas entre las comisiones navales y las embajadas de Londres y Washington concluyeron que los astilleros estadounidenses podrían proveer los acorazados dispuestos por la ley de armamentos de 1908 (AHC, 1909b; AHC, 1909c; AHC, 1909d). En este sentido, la coordinación entre diplomáticos y oficiales y técnicos de la armada sería sustancial para adquirir los acorazados tipo *dreadnought*. Sería

10 Los 12 destructores fueron adjudicados a los astilleros Cammell Laird (Reino Unido), Brosse Fouché (Francia), Germania (Imperio Alemán) y Schichau (Imperio Alemán) (AGARA, 1907). En el caso de los futuros acorazados ARA Rivadavia y ARA Moreno, el astillero estadounidense Fore River Shipbuilding Corporation ganó la licitación; en caso de querer ampliar, véase Livermore (1944).

en base a reportes técnicos de oficiales navales que el FPE argentino se decantaría por construir sus acorazados en astilleros estadounidenses.

La labor del Capitán de Fragata Federico Guerrico representa un claro ejemplo de esta dinámica, dado que sería el encargado de visitar la Fore River Shipyards Co. (casa matriz de los futuros ARA Rivadavia y ARA Moreno) y de informar a la embajada argentina en Washington, así como a la comisión naval en Estados Unidos sobre las capacidades técnicas de los astilleros de dicho país (AHC, 1909e; AHC, 1909f; AHC, 1909g).

En cuanto a las tareas de inteligencia, queda de manifiesto en las comunicaciones entre ambas comisiones durante 1912, ya que la comisión en Europa le proveyó, en primera instancia, a la comisión en Estados Unidos, y por medio de esta al ministerio de marina, los planos de la artillería de los futuros acorazados brasileños “Rio de Janeiro” y “Riachuelo” (AGARA, 1911; AGARA, 1912a). Lo mismo sucedería con la construcción del incompleto acorazado chileno “Almirante Cochrane”, del cual se consiguieron especificaciones técnicas sensibles sobre su artillería (AGARA, 1912b).

En este sentido, podemos argumentar que la identificación de componentes estratégicos establecía un escenario favorable para Argentina; esto se puede

plantar dado que, para dicha fecha, los acorazados argentinos estaban en una etapa de construcción que, si bien era cercana a su finalización, permitía que sus características se adecuaran en base a la información disponible sobre las naves de los países vecinos (AGARA, 1912c).

La estrategia de equilibrio argentina: una mirada realista neoclásica

Teniendo presente lo expuesto hasta aquí, nos es posible argumentar que la emulación como estrategia de equilibrio era tendiente a lograr su propósito, puesto que Argentina habría logrado la paridad naval con el Brasil. Esto queda reflejado en palabras del presidente de la comisión naval argentina en Estados Unidos, el contraalmirante Domecq García, al plantear que

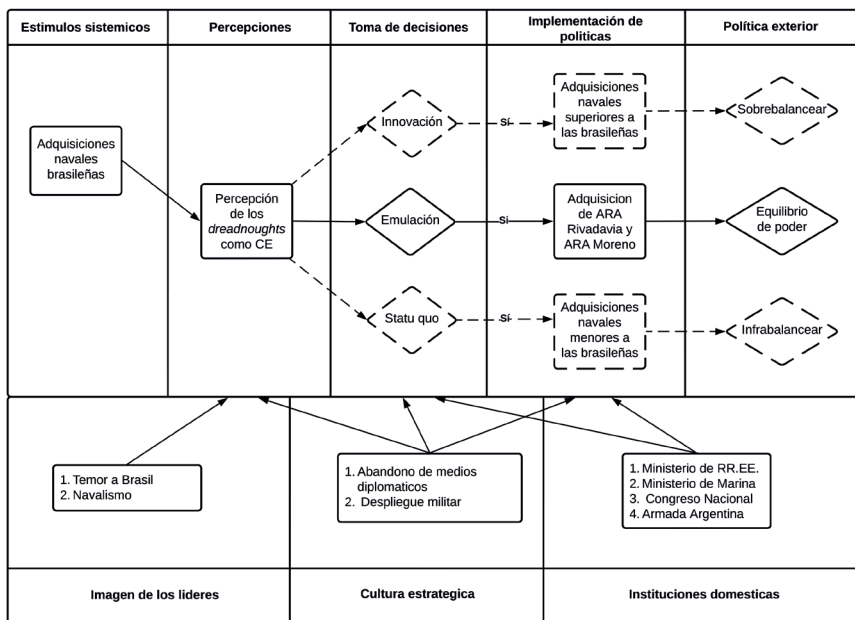
“Si un vecino hostil pudiera bloquear la desembocadura del Plata y alejar la navegación de nosotros, podría casi destruirnos. [...] No pretendemos superar a las armadas de nuestros vecinos, pero sí mantener el equilibrio, no dejar una preponderancia de poder en el otro lado[...].” («A Message from Garcia», 1910: 3).

Consecuentemente con lo argumentado por el contraalmirante Domecq García, el canciller Victorino de la Plaza haría manifiesta la voluntad del

gobierno argentino “[...] de ver si fuera posible llegar a una equivalencia naval [con Brasil]” (AHC, 1909a: 32-33). Para 1914 la escuadra argentina contaría con la misma cantidad de acorazados que su contraparte brasileña; sumado a esto, la modernización de la flota rioplatense, su adaptación al plano marítimo y el carácter uniforme de la misma (a diferencia de la condición heterogénea de las naves del Brasil) permitirían consolidarse como la principal armada en el escenario atlántico de la región.

Sin embargo, la irrupción de la primera guerra mundial pondría fin a la carrera armamentista naval sudamericana e instauraría una distensión entre Argentina y sus vecinos. La dependencia tecnológica y económica de las potencias europeas, al igual que el debilitamiento de las reservas sudamericanas como consecuencia de las adquisiciones navales, coartaría la competencia naval del ABC.

Esquema realista neoclásico de la carrera armamentista naval del Cono Sur desde la óptica argentina.



Elaboración propia

La supresión de los contratos con las casas europeas encargadas de construir los futuros destructores ARA San Luis,

ARA Santa Fe, ARA Santiago y ARA Tucumán sería un claro ejemplo de la necesidad de recursos económicos por

parte del Estado argentino. Algo similar ocurriría con los acorazados brasileños “Riachuelo” y “Rio de Janeiro”, los cuales fueron requisado por el Reino Unido y adquirido por el Imperio Otomano respectivamente. La armada chilena experimentaría algo similar con sus dos acorazados, los cuales fueron adquiridos por la *Royal Navy*.

En este aspecto, el Vicealmirante Segundo Storni (2009), siendo contemporáneo de este proceso, plantearía que luego de la carrera armamentista Argentina se vio favorecida en relación al Brasil y a Chile. A su vez, argumentaría que, para lograr una distribución de poder favorable, “[...] la flota argentina de mar debe ser tan fuerte hasta superar aisladamente a cada una de las flotas vecinas y hacer muy problemática su junción en caso de guerra [...]” (Storni, 2009: 96), describiendo eficientemente la táctica de equilibrio argentina durante la pugna con Brasil.

Reflexiones finales

Teniendo presente lo expuesto hasta aquí, nos es propicio retomar la incógnita que ha vertebrado esta investigación: ¿Cuál fue la estrategia argentina para balancear la distribución de poder regional y que factores domésticos la estructuraron?

En primer lugar, podemos plantear que la emulación fue la estrategia argentina para balancear la distribución de poder regional. Ante la percepción

de un desequilibrio en la distribución de poder, la carencia tecnológica, así como la indisponibilidad de recursos y los constreñimientos propios del entorno estratégico derivaron en que el FPE argentino opte por emular las prácticas militares brasileñas a partir de la adquisición de acorazados, con el propósito de equilibrar el antedicho desbalance.

En dicho aspecto, los *dreadnoughts* podrían considerarse como modificadores estructurales producto de las tasas de difusión tecnológica en el plano militar, puesto que, frente a la desagregación del poder anteriormente desarrollada, actuarían como componentes estratégicos amenazantes, dado que su adquisición representaba una ventaja capaz de alterar las imposiciones del sistema internacional e inclinar el balance de poder en favor del Estado que los poseyera.

Si bien, la ley de armamentos de 1908 establecía que naves de menor envergadura también serían incorporadas a la escuadra argentina, lo cierto es que dichas embarcaciones tenían una finalidad accesoria a los nuevos acorazados. Asimismo, el propósito del proyecto de ley se sustentaba en la percepción de la amenaza constituida por la adquisición de acorazados por parte del Brasil, siendo los *dreadnoughts* el elemento disruptivo del *statu quo* regional.

En este sentido, si tenemos presentes la claridad de los estímulos sistémicos, podemos argüir que el anuncio del plan

de armamentos brasileño en 1905 y la posterior adquisición de acorazados constituyeron dos hechos amenazantes para la hegemonía naval argentina en Sudamérica. Sumado a ello, los trabajos de inteligencia realizados por la comisión naval en Europa sobre las naves brasileñas y chilenas, sustenta la afirmación de que en Buenos Aires el grado de claridad era elevado.

En segundo lugar, si de factores domésticos se trata, la estrategia de equilibrio argentina fue influida, entre otros aspectos, por la imagen del ministro de relaciones exteriores hacia Brasil. Como demuestra la literatura y las propias obras del ex canciller, en la cosmovisión política de Estanislao Zeballos, Brasil representaba una amenaza latente para los intereses argentinos y la integridad del propio Estado.

A su vez, esta visión era compartida por determinados miembros de la armada argentina y los miembros del poder ejecutivo. La experiencia de la carrera armamentista con Chile en los 1890 y una potencial pérdida de la hegemonía naval en el cono sur suscitaba, entre los miembros del ministerio de marina, pensamientos similares a los de Zeballos. Sumado a ello, la extracción y movilización de recursos implicó que el FPE argentino se viese forzado a adquirir empréstitos para poder llevar a cabo su estrategia de equilibrio. En este aspecto, si bien la capacidad de extracción y movilización argentina era media, en el corto plazo fue capaz de emular con

efectividad las prácticas navales de Brasil y las potencias europeas.

Finalmente, nos es posible argüir que, frente a escenarios de desequilibrio en el balance de poder, la desagregación del poder planteada por la teoría granular del equilibrio constituye un enfoque eficiente para analizar las estrategias de equilibrio y las políticas exteriores planteadas por los actores involucrados en dicha dinámica. En paralelo, lo expuesto hasta aquí demuestra que el carácter belicista atribuido a Estanislao Zeballos por la literatura existente es producto de un enfoque simplista de la política exterior, y de las fuerzas armadas como una herramienta adjunta a la misma.

Apelando a fuentes documentales nos es posible plantear que la correspondencia mantenida entre Zeballos y el encargado de negocios en Brasil en 1907, refleja que las acciones diplomáticas brasileñas eran percibidas como agresivas y que la primera opción de la cancillería argentina fue apelar al sentido de amistad entre ambos Estados. Ante la incapacidad de llegar a acuerdos por la vía diplomática, la armada terminó siendo una herramienta útil para la política exterior.

Asimismo, en lo que respecta a la carrera armamentista naval del cono sur, debemos argumentar que los resultados de esta investigación constituyen avances sustantivos respecto a la dinámica de la política exterior argentina

de las primeras décadas del siglo XX, así como el hallazgo de documentos desconocidos que estipulan que Argentina realizó trabajos de inteligencia sobre Brasil y Chile.

En resumen, los resultados presentados respaldan nuestra hipótesis inicial. La documentación consultada revela que la estrategia de equilibrio adoptada por el gobierno argentino fue la emulación del accionar brasileño para mantener la distribución de poder material previa al desequilibrio producido por la adquisición de acorazados tipo *dreadnought*.

Agradecimientos

Los archivistas y administrativos del Archivo General de la Armada Argentina y del Archivo Histórico de la Cancillería Argentina fueron un pilar esencial de esta investigación. Su labor diaria permite la preservación de documentos sumamente valiosos para todos aquellos interesados en la política exterior y la defensa. Asimismo, los comentarios de Brian Benedini y Diana Tussie y de los evaluadores anónimos, mejoraron el resultado de esta investigación.

REFERENCIAS

- A message from Garcia: The Argentine Admiral on his navy. (1910, June 4). Boston Evening Transcript. Consultado de <https://news.google.com/newspapers?nid=2249&date=19100604&id=upU-AAAAIBAJ&sjid=kVkMAAAIBAJ&pg=805,4380508>
- Archivo General de la Armada (AGARA). (s.f.) Ley N°6823 (secreta). Caja 901.
- Archivo General de la Armada (AGARA). (1907) Acta de ley N° 6823. Caja 901.
- Archivo General de la Armada (AGARA). (1908) Ley N°6823. Caja 901.
- Archivo General de la Armada (AGARA) (1911) Carta reservada del 5 de enero de 1911 de Manuel Lagos a Onofre Betbeder. Caja 10887.
- Archivo General de la Armada (AGARA). (1912a) Carta reservada del 8 de enero de 1912 de Manuel Lagos a Onofre Betbeder. Caja 10887.
- Archivo General de la Armada (AGARA). (1912b) Carta reservada del 21 de septiembre de 1912 de Manuel Lagos a Onofre Betbeder. Caja 10887.
- Archivo General de la Armada (AGARA). (1912c) Carta reservada del 5 de diciembre de 1912 de Manuel Lagos a Onofre Betbeder. Caja 10887.
- Archivo General de la Nación (AGN). (1908). Carta personal del 9 de mayo de 1908 de J. Martin a José Figueroa Alcorta. Caja 3511, Legajo 15, Sala VII.
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1907a) Nota del 18 de abril de 1907 entre el canciller Zeballos y el encargado de negocios en Brasil. Caja AH/015. Sección "Legación en Brasil".
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1907b) Comunicado reservado del 29 de mayo de 1907 entre el canciller Zeballos y el encargado de negocios en

- Brasil. Caja AH/015. Sección “Legación en Brasil”.
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1907c). Comunicado muy reservado del 23 de febrero de 1907 entre el canciller Zeballos y el encargado de negocios en Brasil. Caja AH/015 bis. Sección “Legación en Brasil”.
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1909a). Circular confidencial del 30 de enero de 1909. Caja AH/0157. Serie “Misiones al exterior”
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1909b). Comunicado del 27 de marzo de 1909 entre el presidente de la Comisión Naval y el Emb. Portela. Caja AH/0157. Serie “Misiones al exterior”
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1909c). Comunicado confidencial del 29 de abril de 1909 entre el departamento de Estado estadounidense y el Emb. Portela. Caja AH/0157. Serie “Misiones al exterior”
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1909d). Comunicado confidencial del 12 de abril de 1909 entre el secretario de Estado estadounidense y el Emb. Portela. Caja AH/0157. Serie “Misiones al exterior”
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1909e). Comunicado confidencial del 3 de mayo de 1909 entre el secretario de Estado estadounidense y el Emb. Portela. Caja AH/0157. Serie “Misiones al exterior”.
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1909f). Comunicado del 14 de junio de 1909 entre George von Lengerke Meyer y el secretario de Estado estadounidense. Caja AH/0157. Serie “Misiones al exterior”.
- Archivo Histórico de Cancillería (AHC). (1909g). Comunicado confidencial del 5 de octubre de 1909 el departamento de marina estadounidense y el Emb. Portela. Caja AH/0157. Serie “Misiones al exterior”.
- Bonaudo, M. (2021). Estanislao Zeballos: El hombre de acción política que no se haría jamás un profesional. *Estudios del ISHiR*, 11(29). <https://doi.org/10.35305/eishir.v11i29.1403>
- Bóveda, J. R. (2011). Diplomacia de acorazados: 1904-1915. *Boletín del Centro Naval*, 831, 207-222.
- Cáceres, L. (2022). El impacto en la Armada y Ejército de Chile de la carrera armamentista con Argentina, 1892-1902. En C. Garay, C. Tapia, & M. Loyola (Eds.), *Las relaciones internacionales regionales de Chile hacia 1904* (pp. 37-81). Ariadna Ediciones. <http://books.openedition.org/ariadnaediciones/10737>
- Caillet-Bois, R. R. (1974). Zeballos y la marina. Investigaciones y ensayos.
- Cappella Zielinski, R., Schilde, K., & Ripsman, N. (2021). A Political Economy of Global Security Approach. *Journal of Global Security Studies*, 6(1). <https://doi.org/10.1093/jogss/ogaa005>
- Carr, E. H. (1946). *The Twenty Years Crisis 1919-1939*. MacMillan & Co. LTD. <http://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.121437>
- Cisneros, A., & Escudé, C. (1998). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (Vol. 14). Centro de Estudios de Política Exterior.

- Concha, J. M., & Garay, C. (2013). *El Tratado de 1904: Negociaciones e intereses involucrados* (Primera edición). Plural Editores.
- Cortes Conde, R. (2009). *The Political Economy of Argentina in the Twentieth Century*. Cambridge University Press.
- Dahl, E. J. (2001). Naval Innovation: From Coal to Oil. <https://apps.dtic.mil/sti/citations/ADA524799>
- Dall'Agnol, A. (2022). From Offsetting to Emulation: A Neoclassical Realist Analysis of Russia's Internal Balancing Strategies. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 33, 87-108. <https://doi.org/10.17141/urvio.33.2022.5365>
- Delamer, G., Oyarzabal, G., Montenegro, G. J., Bergallo, J., & Santillán, H. (2011). Evolución del pensamiento estratégico naval argentino a lo largo de la historia. *Boletín del Centro Naval*, 829, 13-24.
- Della Paolera, G., & Taylor, A. M. (2007). *Straining at the anchor: The Argentine Currency Board and the search for macroeconomic stability, 1880-1935*. University of Chicago Press.
- Di Renzo, C. A. (2018). La comunidad imaginada por Estanislao Zeballos: Entre la defensa de la soberanía nacional argentina y la instigación a la solución de los conflictos por medio de las armas. *Conjuntura Austral*, 9(45), 43. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.74581>
- Ediger, V. Ş., & Bowlus, J. V. (2019). A farewell to king coal: geopolitics, energy security, and the transition to oil, 1898–1917. *The Historical Journal*, 62(2), 427-449. <https://doi.org/10.1017/S0018246X18000109>
- Etchepareborda, R. (1982). Zeballos y la política exterior Argentina. Pleamar.
- Foulon, M. (2017). Neoclassical Realist Analyses of Foreign Policy. En M. Foulon, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.387>
- Foulon, M., & Meibauer, G. (2020). Realist avenues to global International Relations. *European Journal of International Relations*, 26(4), 1203-1229. <https://doi.org/10.1177/1354066120926706>
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>
- Götz, E. (2021). Neoclassical Realist Theories, Intervening Variables, and Paradigmatic Boundaries. *Foreign Policy Analysis*, 17(2), oraa026. <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa026>
- Gvalia, G., Lebanidze, B., & Siroky, D. S. (2019). Neoclassical realism and small states: Systemic constraints and domestic filters in Georgia's foreign policy. *East European Politics*, 35(1), 21-51. <https://doi.org/10.1080/21599165.2019.1581066>
- Hobson, R. (2021). *Imperialism at sea: naval strategic thought, the ideology of sea power, and the Tirpitz Plan, 1875-1914*. Brill
- Horowitz, M. (2010). *The diffusion of military power: Causes and consequences for international politics*. Princeton University Press.
- Jervis, R. (2017). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton University Press.
- Juneau, T. (2015). *Squandered Opportunity: Neoclassical Realism and Iran's Foreign Policy*. Stanford University Press.
- Juneau, T. (2023). Neoclassical Realism as a Theory for Correcting Mistakes: What

- State X Should Do Next Tuesday. *International Studies Review*, 25(3).
- Kitchen, N. (2010). Systemic pressures and domestic ideas: A neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, 36(1), 117-143. <https://doi.org/10.1017/S0260210509990532>
- Lacoste, P. (2001). Chile y Argentina al borde de la guerra (1881-1902). *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S. A. Segreti*, 1, Art. 1. <https://doi.org/10.52885/2683-9164.v.n1.23316>
- Lacoste, P. (2003). Estanislao Zeballos y la política exterior Argentina con Brasil y Chile. *Revista Confluencia*, 1(2), 107-128.
- Legro, J. W., & Moravcsik, A. (2014). Is anybody still a realist? En *Realism Reader* (pp. 505-517). Routledge.
- Lemke, D., & Werner, S. (1996). Power Parity, Commitment to Change, and War. *International Studies Quarterly*, 40(2), 235. <https://doi.org/10.2307/2600958>
- Livermore, S. W. (1944). Battleship Diplomacy in South America: 1905-1925. *The Journal of Modern History*, 16(1), 31-48.
- Lobell, S. E. (2018). A Granular Theory of Balancing. *International Studies Quarterly*, 62(3), 593-605. <https://doi.org/10.1093/isq/sqy011>
- Lobell, S. E. (2021). Preventive military strike or preventive war? The fungibility of power resources. *Cambridge Review of International Affairs*, 1-18. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1879731>
- Lobell, S. E., Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Taliaferro, J. W. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge University Press.
- Lowes Dickinson, G. (1916) *The anarchy in Europe*. MacMillan.
- Mahan, A.T. (1980) *Discussion of the elements of sea power. En The Influence of Sea Power Upon History 1660-1783*. New York: Hill & Wang.
- Meibauer, G., Desmaele, L., Onea, T., Kitchen, N., Foulon, M., Reichwein, A., & Sterling-Folker, J. (2021). Forum: Rethinking Neoclassical Realism at Theory's End. *International Studies Review*, 23(1), 268-295. <https://doi.org/10.1093/isr/viaa018>
- Montenegro, G. J. (2002). El armamentismo naval argentino en la era del desarme: Aspectos de las políticas exteriores y de defensa del gobierno del Dr. Marcelo T. De Alvear (Vol. 46). Centro Naval, Instituto de Publicaciones Navales.
- Morgenthau, H. J. (1948). *Politics among nations: The struggle for power and peace*. New York : Knopf . <http://archive.org/details/politicsamongnat0006morg>
- Mulligan, W. (2017). *The Origins of the First World War*. Cambridge University Press.
- Narizny, K. (2017). On Systemic Paradigms and Domestic Politics: A Critique of the Newest Realism. *International Security*, 42(2), 155-190. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00296
- Qiyu, X. (2016). *Fragile Rise: Grand Strategy and the Fate of Imperial Germany, 1871-1914*. MIT Press
- Onea, T. (2012). Putting the 'Classical' in Neoclassical Realism: Neoclassical Realist Theories and US Expansion in the Post-Cold War. *International Relations*, 26(2), 139-164. <https://doi.org/10.1177/0047117811430674>

- Padfield, P. (1972). *The Battleship Era*. D. McKay Company.
- Paine, S. C. (2017). *The Japanese Empire: Grand Strategy from the Meiji Restoration to the Pacific War*. Cambridge University Press
- Pertusio, M., & Montenegro, G. (2004). El Poder Naval y el entorno geopolítico (1890-1945). Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Pertusio, R. y Montenegro, G.J. (2004). Evolución del armamento naval entre los años 1890 y 1905. En *El poder naval y el entorno geopolítico (1890-1945)*. Instituto de Publicaciones Navales.
- Rapoport, M. (2017). *Política internacional argentina: Desde la formación nacional hasta nuestros días*. Capital Intelectual.
- Reinhold Niebuhr. (1932). *Moral Man And Immoral Society*. Charles Scribner's Sons LTD. <http://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.275372>
- Resende-Santos, J. (2007). *Neorealism, States, and the Modern Mass Army*. Cambridge University Press.
- Ripsman, N. M., Taliaferro, J. W., & Lobell, S. E. (2016). *Neoclassical realist theory of international politics* (First edition). Oxford University Press.
- Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Ross, A. (2010). HMS Dreadnought (1906) – A Naval Revolution. *The Northern Mariner/ Le Marin Du Nord*, XX(2), 175-198.
- Rüger, J. (2007). *The Great Naval Game: Britain and Germany in the Age of Empire*. Cambridge University Press.
- Seligmann, M. S., Nägler, F., & Epkenhans, M. (Eds.). (2015). *The Naval Route To The Abyss: The Anglo-German Naval Race 1895-1914*. Ashgate Publishing Limited.
- Sondhaus, L. (2001). *Naval Warfare, 1815-1914*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203132234>
- Sondhaus, L. (2012). The dreadnought and the origins of the First World War. En *Naval Warfare, 1815-1914*. Routledge.
- Storni, S. R. (2009). *Intereses argentinos en el mar*. Armada Argentina.
- Sumida, J. T. (2006). Geography, technology, and British naval strategy in the dreadnought era. *Naval War College Review*, 59(3), 89-102.
- Taliaferro, J. W. (2006). State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State. *Security Studies*, 15(3), 464-495. <https://doi.org/10.1080/09636410601028370>
- Tang, S. (2009). *Taking stock of neoclassical realism*. Blackwell Publishing Ltd Oxford, UK.
- Varas, A., Cruz Johnson, R., & Latin American Faculty of Social Sciences (Eds.). (1993). *Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina*. FLACSO.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.
- Wolz, N. (2015). *From Imperial Splendour to Internment: The German Navy in the First World War*. Seaforth Publishing
- Zeballos, E. S. (1974). *Diplomacia desarmada*. Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Las paradojas de la cooperación antidrogas México - Estados Unidos: el “Entendimiento Bicentenario”

Paradox on cooperation for drug fighting Mexico –
United States: “Bicentennial Agreement”

Luis Miguel Morales Gámez*
César Alarcón Gil**

RESUMEN

El presente trabajo contiene una propuesta teórica del proceso de securitización–desecuritización, sustentada en el estudio del caso mexicano. Se sintetiza el debate sobre militarismo, militarización y el empleo de militares para contener al tráfico internacional de drogas ilegales. Empíricamente, usando principalmente fuentes de prensa, se señalan los puntos nodales sobre la desecuritización del combate al narcotráfico por parte del presidente López Obrador. También se expone el Entendimiento Bicentenario, visibilizando la fuerte presión estadounidense para recomponer los canales de cooperación en materia de seguridad. Por último, se exponen las contradicciones de “desecuritizar” apoyándose institucionalmente en el estamento militar del Estado mexicano y con la mirada vigilante del gobierno estadounidense. Se concluye que, sobre la base del caso mexicano, se puede desecuritizar en lo teórico, reforzando el militarismo en lo práctico.

Palabras clave: desecuritizar – drogas – Estados Unidos – México – militarismo.

* Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla (IAP); profesor, investigador lmoralesgamez@gmail.com, ORCID: 0000-0002-0057-1378

** Consultor Independiente. cagunam@gmail.com, ORCID: 0009-0006-3028-8334. Recibido: 8 de febrero de 2023. Aceptado: 11 de julio de 2023.

ABSTRACT

The present study sets out a theoretical proposal for the concept of securitization-desecuritization, based on the Mexican case. It summarizes the debate on militarism and militarization and examines the use of the military in combatting the international trafficking of illegal drugs. Empirically, by using mainly press sources, it describes the nodal points in the desecuritization for drug fighting by President Lopez Obrador. It also describes the Mexico-United States Bicentennial Framework, revealing the pressure applied by the United States in the interests of rebuilding the channels of cooperation in security. Finally, it explains the contradictions inherent to “desecuritization” efforts which require the institutional support of the military establishment of the Mexican state under the watchful gaze of the United States Government. It concludes that, based on the Mexican case, it is possible to desecuritize in theory, while reinforcing militarism in practice.

Keywords: desecuritization – drugs – United States – Mexico – militarism.

INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de su administración, el presidente de México, Andrés Manuel López Obrador (2018- 2024) buscó disociarse de diversas prácticas, programas de gobierno, formas de ejercicio político e incluso mecanismos de colaboración internacional que fueron catalogados, según la lógica presidencial como “corruptos” (Pérez, 2021). El presidente, a finales de enero del 2019 declaró que consideraba que “oficialmente ya no hay guerra” contra el narcotráfico, reduciendo la cooperación con las agencias estadounidenses, restringiendo la presencia de agentes norteamericanos en México (Páramo, 2019) y denostando la validez de los compromisos signados con las autoridades de la Unión Americana. Con ello, la Iniciativa Mérida, que había sido uno de los ejes rectores de la cooperación binacional en materia de seguridad en el último decenio, quedó reducida a su mínima expresión (Forbes Staff, 2019).

Siguiendo la propuesta teórica de Lene Hansen, esto puede considerarse como un ejemplo de “desecuritización”; esto es, que por decisión política y en correspondencia con intereses coyunturales concretos un tema puede dejar de ser prioridad en la agenda de seguridad de los gobiernos nacionales ya sea en su manejo interno o en sus relaciones con gobiernos extranjeros. De esta forma, el presente texto, teniendo foco temporal la primera mitad de

administración del presidente López (2018 -2021) buscamos documentar el cómo y el porqué de esta aparente “desecuritización”. Remarcamos el carácter transitorio y circunstancial de ésta pues la relación de cooperación en materia de seguridad entre ambos países ni es autárquica, ni tiene en México al principal decisor en cuanto la determinación de los temas básicos de la agenda de seguridad fronteriza.

Nuestra hipótesis de trabajo es que con la llegada del presidente Andrés Manuel López a la presidencia de México se ha buscado activamente disminuir la visibilidad del tema del combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales como parte de la agenda de seguridad nacional, pública y fronteriza en México. El análisis de las acciones gubernamentales compagina con el proceso de desecuritización que propone Hansen. La principal modalidad detectada al respecto es el silenciamiento. Para verificar lo anterior, nos ocuparemos en los siguientes subapartados.

El presente texto se ha subdividido en cinco apartados. En el primero se expone la propuesta teórica del proceso securitización – desecuritización, llamando la atención sobre sus ciclos y los condicionantes políticos que perviven entre ambos polos. En el segundo, se debate sobre el “militarismo”, “militarización” y el empleo de militares en

actividades relacionadas con la contención al tráfico internacional de drogas ilegales. En el tercero exponemos los esfuerzos gubernamentales -por parte de México- para desecuritizar el combate al tráfico de drogas ilegales. En el cuarto exponemos el lanzamiento del Entendimiento Bicentenario, visibilizando la fuerte presión estadounidense

para recomponer los canales de cooperación en materia de seguridad. Por último, expondremos las contradicciones de “desecuritizar” apoyándose institucionalmente en el estamento militar del Estado mexicano y con la mirada vigilante del gobierno estadounidense.

I. SECURITIZACIÓN- DESECURITIZACIÓN

Waever expone que la securitización empieza, como “un acto del discurso”. Cuando un mandatario o funcionario de alto nivel señala o reitera discursivamente que algo o alguien es una amenaza la sociedad en su conjunto, marca la pauta para iniciar el proceso de securitización que se llega a acompañar de complejas tentativas para el reordenamiento legal, reforzando con ello, tanto la sensación de peligro como la puesta a disposición de instrumentos jurídicos para contrarrestarla. (Buzan et al, 1998; Waever, 1995).

El acto del discurso en el proceso de “securitización”, promueve visiones polares o dicotómicas mediante las cuales la población es movilizad para aceptar o no- la valoración de riesgos realizada por parte de los tomadores de decisiones, habilitando la justificación de acciones emprendidas para defender la “integridad” de “las personas”, “el gobierno” o “el territorio”. Teóricamente, se debería de señalar objetiva y claramente quién o en qué consiste la amenaza

existente, sea para la población o para el Estado. Adicionalmente, este señalamiento habría de fundamentarse en un consenso explícito de parte de la población que ampararía las decisiones tomadas por sus representantes políticos.

El término de *securitización* se ha utilizado para estudiar los procesos en los que, desde las instituciones estatales, se percibe, define y responde frente a acciones o formas de organización que son valoradas como “amenazantes” para el funcionamiento mismo del Estado. Estas “amenazas” se constituyen en dos principales niveles: por un lado, están aquellas que inciden en “la integridad” del Estado -en términos de sus elementos constitutivos presentes (por ejemplo, territorio, población y gobierno)- y, por el otro, se encuentran aquellas que repercuten en los “objetivos vitales” de los Estados, esto es, en las proyecciones a futuro de metas económicas, políticas, sociales o de otro tipo. Para mitigar estas amenazas, se despliegan una serie de acciones y recursos que, deberían

desdibujar, matizar o neutralizar la percepción de reto o peligro.

Desecuritización: definición, ejemplos y razones generales.

Lane Hansen (2012) plantea que el proceso de desecuritización se da por cuatro razones:

La primera razón es porque hay un cambio a través de la estabilización. Este concepto fue desarrollado durante la Guerra Fría y se le conoció como *détente* (distensión). La *détente* como forma de desecuritización es apreciable a través de movimientos lentos que buscan bajar la intensidad de un discurso securitizador explícito, trabajando por la construcción política de formas de compromiso menos violentos y militaristas. También requiere que las partes en conflicto se reconozcan como legítimas. (Waever, 1995; Buzan & Waever, 2009).

La segunda razón es el *reemplazo*. Se refiere a una combinación de un tema que es sacado de la agenda de seguridad mientras que otro es securitizado simultáneamente. En muchas ocasiones encontrar un ejemplo de cómo se hace este cambio no es fácil, sobre todo porque a veces puede mitigarse, pero seguir existiendo. Pueden cohabitar diversos tipos de amenazas, pero explícitamente se llama más la atención una sobre otra. (Behnke, 2006) Hansen señala que se necesita mirar a qué

formas los diversos temas de la agenda de seguridad aparecen y desaparecen, tratando de dilucidar lo que esto implica para la esfera pública. Esta es una forma de desecuritización que tiende a bloquear conflictos violentos y por lo tanto invoca una preferencia diferente de distinción entre amigo-enemigo de aquellas donde hay conflicto entre estados. (Hansen, 2012)

La tercera es la *rearticulación*. Se refiere al proceso en el que se quita un tema de la agenda de seguridad ofreciendo una solución política a las amenazas, peligros y quejas en cuestión. Comparando la rearticulación con el cambio de estabilización a través de y reemplazando como formas de desecuritización en el nivel dos (la trayectoria de un tema dado), la rearticulación sugiere una forma más directa y radical de compromiso político: no hay conflicto inminente en el pasado como con el cambio de estabilización y el tema es rearticulado en vez de solamente reemplazado. (Aras, and Karakaya, 2008).

Como cuarta razón la propuesta de Hansen sobre la desecuritización es mediante *el silencio* (silenciar). Esta se aprecia cuando un tema desaparece o deja de ser registrado dentro del discurso de la seguridad.

Como ejemplo podemos rescatar el estudio de Mac Kenzie, sobre las guerrilleras de Sierra Leona, concretamente en la etapa del post conflicto. Su

documentación sugiere que las mujeres al dejar de estar en conflicto fueron incluidas en la categoría de “desecuritización”, habiendo estado previamente anudadas a la trayectoria local de temas “securitizados”¹. Su activa exclusión del sujeto general como “combatientes” (que fue securitizado durante el conflicto y el cual es securitizado posteriormente) constituyen ambos un enlace tanto analítico y político narrativo para la teoría de securitización. (MacKenzie, 2009).

Si se considera el estatus ontológico y epistemológico del acto del discurso en la teoría de la securitización, silenciar como forma de desecuritizar puede ser la forma más complicada de desecuritización para comprender la teoría. En el caso de las mujeres de Sierra Leona no se politizaron, sino que dejaron de ser nombradas. Como consecuencia, la

1 Esto era posible a través de su inclusión en las categorías, de tiempos de guerra, de “combatientes” y “fuerzas armadas”

desecuritización está constituida como problemática normativa y política en vez de ser algo deseable.

En síntesis: *silenciar* extiende más la teoría de la securitización. Analíticamente, porque la Escuela de Copenhague -uno de los más prestigiosos centros de investigación académica donde se estudia la seguridad-, reconoce que la securitización tiene un componente institucional que llega a funcionar de manera explícita o implícita. Lo anterior, abre la posibilidad de estudiar diversas rutas de “institucionalización silenciosa” del proceso securitización-desecuritización. En consecuencia, puede señalarse la existencia de una multiplicidad de preguntas políticas y normativas sin responder.

Finalmente, el anterior recorrido teórico nos ofrece una serie de referentes que pueden ser de interés de estudio como el propuesto en el presente texto.

II. MILITARIZACIÓN Y MILITARISMO: UNA REFLEXIÓN TEÓRICA

Como resulta con otros términos controvertidos, no existe un consenso sobre el concepto militarismo. Fisas (1982: 20) señala que el militarismo es “la tendencia de aparatos militares de una nación (..) en asumir un control creciente sobre la vida y el comportamiento de los ciudadanos, sea por medios militares o por valores militares”. Manuel Ballbé Mayoll (1984: 21) señala

que debe ser “entendido no solo como el predominio de los militares en el Gobierno y la Administración, sino fundamentalmente como la preponderancia de instituciones y técnicas castrenses enquistadas en la actividad administrativa y gubernamental en su organización, *específicamente de la seguridad y la policía*” (subrayado propio). Fernández Vargas (1984: 198) apunta al militarismo

como: “la inserción de los militares de alta graduación en el juego de los partidos políticos” permitiendo que sus integrantes “utiliza[en] la fuerza militar para alcanzar sus objetivos”. De las diversas definiciones de militarismo consideramos que es la intervención activa en la política, con fines de predominio, por parte de los militares frente a autoridades civiles. Se circunscribe a la inserción de elementos y prácticas de los primeros en instituciones, agencias y tareas no necesariamente relacionadas con la disciplina castrense.

No hay que confundir el militarismo con la *militarización*. Arana y Anaya (2020) señalan que, con el primero, se busca llamar la atención sobre el agente social actuante - *¿quiénes?* - con el segundo, el énfasis es puesto en la metodología, tratando de responder la pregunta de *¿cómo?* En este texto, cuando utilicemos la palabra de “militarización” nuestro interés se limita al tema de la Seguridad Pública en México reteniendo el combate al tráfico y los traficantes de drogas ilegales. Aunque el término merece una reflexión más detallada en cuanto a horizontes temporales, fuentes y modalidades concretas ², por “militarización de la seguridad pública en México” entenderemos a “la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de actores de las fuerzas de seguridad y la adquisición de lógicas militares por

parte de las policías locales y federales” (Pérez, 2019: 135)

Esta definición nos permite visibilizar dos subtipos: Por un lado, la directa, denominada “militarización directa” o “sistemática” donde recursos económicos y humanos de la institución castrense son incrustados en instituciones civiles pues es “continua la intervención de los militares en el entrenamiento policial y la ampliación de los marcos jurídicos para tareas policiales por parte de militares (...)”. Por otro lado, la “*militarización indirecta*” en la que es palpable “la incorporación de militares retirados como mandos medios y altos de policías locales, estatales y federales, la unificación y centralización de las organizaciones de seguridad; las transferencias temporales o permanentes de personal militar activo a organizaciones policiales y sobre todo la proliferación de operativos conjunto” (Pérez, 2019: 135).

La participación militar en el combate al tráfico de drogas ilegales: un esquema de comprensión general

Las actividades relacionadas con el tráfico de drogas ilegales no siempre formaron parte de la agenda de seguridad de México o de Estados Unidos (Alarcón, 2010). A escala internacional se convirtió en tema de seguridad hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX (Youngers y Rosin, 2005). La edificación de régimen internacional de control de drogas fue resultado de

2 Ejercicio realizado en Barrón (2019); Pérez Ricart (2019).

diversos factores, intereses, esquemas valorativos, formas de negociación y coacción ocurridos a distintos ritmos, abarcando paulatinamente diversas jurisdicciones espaciales (Thoumi y Jelsma, 2008).

Cuatro variables nos ayudarán a entender el involucramiento militar en el tema del tráfico de drogas en México:

1.- El régimen internacional para el control de las drogas es el resultado del correlato moderno de un proceso que tiene al gobierno estadounidense como uno de sus promotores y que se comenzó a instaurar entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. Davenport (2003) y Musto (1993), documentan acciones de individuos y administraciones gubernamentales, foros y tratados internacionales, el establecimiento de leyes específicas que habilitaron acciones gubernamentales para restringir la producción, tráfico y consumo de este tipo de sustancias. Dentro de la legislación estadounidense se promulgaron tres códigos: la *Pure Food and Drugs Act* (1907), la *Harrison Narcotic Act* (1914) y la *Volstead Act* (1919). De los tratados internacionales, el primero es la Conferencia de Shangai de 1909. Después llegaron las conferencias de La Haya en 1912, 1913 y 1914 y de Ginebra 1925. Todos estos instrumentos internacionales estaban enfocados en promover medidas cada

vez más restrictivas para la comercialización de opio y morfina, dando seguimiento, adicionalmente, a la cocaína.

2.- El énfasis securitario fue añadido con el paso del tiempo. Eso lo confirman los tratados internacionales y leyes estadounidenses en el siglo XX. En 1952 se aprobó la *Boggs Act* que prohibió la simple posesión de marihuana a nivel federal³. Por la misma época, el poder del *Federal Bureau of Narcotics*, nacido en 1930 (antecesor de la *Drug Enforcement Administration, DEA*), llegó a coaccionar a gobiernos en el mundo al no seguir los lineamientos estadounidenses [Cfr. Pembleton (2017)]. En la década de 1970 entraría la *Comprehensive Drug Abuse and Control Act* que centralizó todas las leyes precedentes respecto a las drogas y fortaleció las capacidades institucionales. En 1973, nacería la DEA. Y en 1986, durante el gobierno del presidente Ronald Reagan se firmaría la *National Security desition directive 221*, decreto mediante el cual, en las leyes estadounidenses, el tráfico de drogas sería declarado un tema de seguridad nacional.

En México el tráfico de drogas descansa en el tipo jurídico de “delitos contra la salud” y su sanción se

3 Que, hasta ese momento, su regulación solo corría por la vía de los impuestos establecidos con la Marihuana Tax act de 1937.

atribuía a la entonces secretaría de salubridad. Para 1947, ante la presión de EU, se trasladó la potestad del seguimiento y castigo de estos delitos a la Procuraduría General de la República (PGR). Siguiendo la legislación estadounidense, el tráfico de drogas sería una preocupación de “seguridad nacional” en México en la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982- 1988).

3.- La frontera México - Estados Unidos fue una de las primeras regiones del mundo donde se dejaron sentir fuertemente los efectos de las leyes estadounidenses frente al tema. Desde 1911 existen reportes oficiales. En el trabajo de Astorga (2003: 77) se rescata una comunicación enviada por el agente especial del Departamento del Tesoro en El Paso, Charles E. Lewis a Marion Letcher, cónsul de Estados Unidos en Chihuahua. En ésta se identificaban los embarques de opio que llegaban a Colima y Manzanillo, siendo transportados desde ahí, hasta Ciudad Juárez. En el siguiente siglo, estos reportes se transformaron en complejos intercambios -que no necesariamente siempre se tradujeron en acuerdos- entre autoridades de ambos países.

Diversas formas de coexistencia fueron tomando forma: casos concretos de entregas “vigiladas” de drogas y armas; el establecimiento de

comités *ad hoc*; reuniones de “alto nivel” y hasta cumbres presidenciales sobre el tema formaron parte del abanico de convenios⁴. Funcionarios de ambos países se acusaban sobre amenazas, chantaje, extorsión, corrupción o protección a organizaciones delincuenciales (Astorga, 2003). Asesinatos y secuestros por agentes estadounidenses participando funcionarios mexicanos o incluso el cierre completo de la frontera compartida, ilustran la complejidad del tráfico internacional de drogas ilegales⁵.

4.- La participación de militares en tareas de control de drogas ilegales es antigua y se ha transformado a lo largo del tiempo. En el marco de la denominada “campana permanente” y en la conocida Operación Cóndor, de 1975 a 1978, se reportaron altos niveles de violencia militar contra civiles, en las zonas de cultivos ilícitos. Esto incluyó, pero no se restringió, a casos de tortura, desapariciones, homicidios y desplazamientos forzados de comunidades

4 Una evaluación detallada mas no exhaustiva puede encontrarse en Alarcón (2010: 279-298)

5 Nos referimos específicamente al caso del asesinato del agente estadounidense Enrique Camarena Salazar, al secuestro del Dr. Humberto Álvarez Machain y a los pormenores de la operación intercepción. Al respecto, véase Craig (1981).

enteras⁶. A inicios de la década del 2000 y ante condiciones sociopolíticas inéditas -que incluyen ascenso de la capacidad de fuego de las organizaciones delictivas, el surgimiento de nuevos tipos de mercados ilegales, la alternancia política en el sistema de gobierno, la fragmentación de redes de protección político / policial a los grupos criminales y las nuevas formas de gestión de la seguridad fronteriza-, la violencia militar volvería a estar presente.

Atendiendo nuestro propio corpus teórico, es un tema tempranamente militarizado. Si tomamos el enfoque de la “securitización”, la presencia militar en acciones antidrogas antecede la existencia misma de leyes y reglamentos que le den consistencia jurídica al tratamiento securitario. Su tarea entre la década de 1930 y 1970 era la destrucción in situ de los propios cultivos. A mediados de la década de 1970 fue el uso masivo de militares con reportes sobre violaciones a los derechos humanos, denuncias por asesinato, tortura y uso excesivo de la fuerza, concentrando en el eslabón más débil de

la cadena de producción de drogas: los campesinos.

Nuevas formas de presencia militar fueron ensayadas contra organizaciones delictivas en el país: desde la creación de grupos de élite -entrenados por el ejército estadounidense- para neutralizar líderes relevantes, hasta la incrustación de elementos castrenses en instituciones civiles de seguridad; operativos militares en zonas rurales hasta el advenimiento de inéditas incursiones en entramados urbanos; labores de erradicación en las zonas de producción hasta la realización de cateos, la ejecución de órdenes de aprehensión y las persecuciones de presuntos delincuentes. Este patrón de militarismo se mantuvo y fue potencializado en las administraciones de Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quezada (2000 – 2006), Felipe Calderón Hinojosa (2006- 2012) y Enrique Peña Nieto (2012- 2018). Bajo esta lógica cabe la pregunta ¿los militares estarían dispuestos a desecurtizar en la práctica un tema de profundo raigambre en el funcionamiento estructural de la institución castrense?

6 La Operación Cóndor tuvo poco más de diez mil soldados. Fueron acompañados por el comandante Carlos Aguilar Garza por la PGR. Adicionalmente, la presencia de agentes de la DEA quienes, parecían realizar labores de coordinación. (Astorga 2005: 115; Toro 1999: 62). La Operación Cóndor fue antecedente de la forma jurídica: el tratamiento operacional del tráfico de drogas como un asunto de seguridad nacional.

III. LA DESECURITIZACIÓN DEL COMBATE AL NARCOTRÁFICO POR PARTE DEL PRESIDENTE LÓPEZ OBRADOR: UN ROMPECABEZAS PARA ARMAR

En marzo de 2017, el presidente López calificó de “absurda” y “criminal” la decisión de emplear al Ejército contra las organizaciones delictivas (Vergara, 2017). López desplazó la atención pública hacia los aspectos negativos del trabajo de los militares. El epítome de esta postura fue la declaración presidencial de julio de 2019: “si por mi fuera, yo desaparecería al Ejército y lo convertiría en Guardia Nacional, declararí que México es un país pacifista que no necesita Ejército y que la defensa de la nación en caso de que fuese necesaria, la haríamos todos (...)” (Reuters Staff, 2019).

El aparente distanciamiento del presidente López con los militares se fue convirtiendo en una relación casi de fraternidad⁷. Después reunirse con los secretarios de Marina y de la Defensa Nacional, el presidente los hizo participar en instituciones de seguridad y de procuración de justicia, obras públicas, atención a la salud de personas (cuando surgió la pandemia en 2020), resguardar

las fronteras entre otras tareas. Para la opinión pública y la academia, evidenciaba la incongruencia del presidente López, pues constaba un proceso de “militarización”⁸ enmarcado -en términos de nuestra propuesta teórica- en una trayectoria estructural igualmente antigua de militarismo.

En febrero de 2022, en el día del Ejército, López ante las críticas dijo: “las acusaciones de que estamos militarizando al país carecen de toda lógica y de la más elemental buena fe. No se ha ordenado a las fuerzas armadas que hagan la guerra a nadie o se les ha pedido que vigilen u opriman a la sociedad, que violen las leyes, que coarten las libertades ni mucho menos que se involucren en acciones represivas o violatorias de los derechos humanos” (Redacción Proceso, 2022). “En estos tiempos de transformación” – señaló López -, “además del apoyo fundamental del pueblo, hemos contado con la lealtad de las Fuerzas Armadas. Sin la participación responsable de las secretarías de Defensa y Marina, no tendríamos los mismos resultados en seguridad, desarrollo y bienestar” (Ramos y Castillo, 2022).

7 Benítez Manaut (2021: 21) apunta se trata de un manejo estratégico de su discurso respecto a las Fuerzas Armadas. “El presidente Andrés Manuel López Obrador tiene dos discursos hacia las fuerzas armadas. Uno Público, antagónico hacia ellas durante su larga trayectoria para alcanzar la presidencia en los últimos veinticinco años. Y otro privado a favor de los militares expresado durante su campaña electoral de 2006”.

8 Especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) realizaron una investigación donde se plasma el espíritu de los nuevos tiempos: Cfr. Velázquez et al. (2021).

López señaló que la estrategia contra organizaciones delictivas sería de “abrazos, no balazos”, reduciendo la capacidad de captar mano de obra para ellas a través de becas para los jóvenes reduciendo la pobreza y limitando la respuesta armada frente a las agrupaciones delictivas. Una beca gubernamental ¿podría competir económicamente con la estructura de incentivos ofertada por la adherencia a las redes delictivas? Y si los jóvenes decidieran no integrarse a estas organizaciones ¿el recurso económico directo ofertado por el gobierno bastaba para no vincularse? En cuanto al segundo componente de la estrategia, ¿garantiza que los delincuentes se dejen de confrontar entre ellos? ¿que no efectúen acciones predatorias frente a los sectores productivos de la sociedad? ¿qué no decidan, por *motu proprio* enfrentar a los agentes estatales? Pareciera ser que las intenciones presidenciales se antepusieron a los diversos acumulados de evidencia empírica.

Desde el enfoque teórico que proponemos de Hansen, el presidente silenciaba u omitía este tema al mencionar que su postura sería de “abrazos no balazos”. No había un sustituto propiamente o reemplazo como tema de seguridad. Pero, siguiendo esta postura

se puede destacar lo que menciona Huysmans sobre la desecuritización: “La amenaza (de lo que se teme) no es presentada más como un peligro percibido el cual desencadena una búsqueda una forma más efectiva y eficiente de proteger la forma de vida nacional de la destrucción. Una interpretación autorreflexiva de la seguridad define el peligro (del tema) como un problema manufacturado el cual recibe sus cualidades de seguridad de la aplicación de técnicas específicas tales como vigilancia y defensa al fenómeno (del tema). Consecuentemente las dimensiones constitutivas de una política de seguridad entran en escena. Las agencias de seguridad, como la policía, no activan de forma reactiva políticas desencadenadas por terrorismo, drogas o migración.” (Huysmans, 1998).

La militarización de López Obrador no era con el propósito de combatir a los narcotraficantes ni de brindar mayor seguridad a la población combatiendo los actos de violencia que se reportaban en el país, sino que omitía y silenciaba el tema, solo mencionaba que su objetivo sería atender el problema de violencia e inseguridad en el país (Galván, 2021).

IV. BIDEN Y AMLO: ENTRE LA TRANSICIÓN, LA PANDEMIA Y LA SEGURIDAD FRONTERIZA

En junio de 2021, el secretario de Relaciones Exteriores de México,

Marcelo Ebrard, junto con el secretario de Estado de los Estados Unidos,

Blinken, se reunieron en Costa Rica. Ahí se preparó la visita a México de la Vicepresidenta Kamala Harris. A pesar de que era relevante la pandemia y la migración, Blinken destacó que era importante la colaboración en materia de seguridad, sin entrar en detalles (Press Release 254, 2021). La visita formal quedó agendada para el martes 8 de junio de 2021. En el comunicado donde se anunciaba tal reunión se enfatizó que México no solo era uno de los principales socios comerciales de los Estados Unidos, sino un aliado estratégico en la lucha contra las Organizaciones Criminales Transnacionales. Se abrió con ello la pauta para que el tema reapareciera nuevamente en la agenda.

Harris se reunió con el presidente López. Públicamente Harris mencionó que venía con la intención de renovar la relación porque los dos países “comparten historia y familia”. Era un mensaje donde también afirmaba que “la seguridad de uno depende del otro” (Redacción El Financiero, 2021). Principalmente firmaron el Acuerdo de Entendimiento para cooperar con los países de América Central para mitigar la migración a Estados Unidos y México⁹. Estos procesos migratorios fueron

caracterizados como “una amenaza a los dos países”. El presidente López recalcó que la ayuda militar no era la forma que quería tratar la violencia sino mediante “la cooperación para el desarrollo” a lo cual la vicepresidenta Harris aceptó. El tema de seguridad quedaría abierto para los próximos meses.

El presidente apuntó que “ahora las agencias de inteligencia de ese país debían de avisar y pedir permiso para trabajar en México”, ya no lo podrían hacer como antes que “lo hacían cuando querían.” Si bien llamaba a “mantener una buena relación con estas agencias” manteniendo “el diálogo y las puertas abiertas” (Infobae, 2021), era claro: cualquier forma de cooperación en territorio mexicano debía ser aprobada previamente por las autoridades locales.

A pesar de los acercamientos con Harris y Mayorkas, López insistía en una relación de iguales. Esto implicaba, bajo la lógica del dirigente mexicano, en no seguir con el acuerdo de la Iniciativa Mérida (IM). En contraparte, para EU era necesario que hubiese mayor apertura pues la cooperación antidrogas con México se había ralentizado al borde de la nulidad¹⁰. Entre ambas posturas, el eslogan “abrazos, no

9 El objetivo de este acuerdo era atacar los problemas que propiciaban la migración hacia Estados Unidos los cuales eran, principalmente, inseguridad, pobreza y falta de oportunidades laborales. Los países que conforman esta región conocida como el Triángulo Norte son Guatemala, Honduras y El Salvador.

10 Entre las numerosas trabas burocráticas y la falta de continuidad en los mecanismos previos de cooperación, la queja estadounidense de los últimos años era que virtualmente la asistencia se había suspendido.

balazos”¹¹ enviaba persistentemente la señal de insuficiencia gubernamental, puesto que era ostensible que:

- i) Aunque se incrementó el número de personal desplegado en diversas regiones del país, las Fuerzas Armadas autorrestringieron su postestad de confrontación respecto a las organizaciones delictivas (Ángel, 2021; Redacción Proceso 2021)¹².
- ii) Algunas de estas organizaciones lograron crecer tanto en capacidad de fuego y nivel de amenaza a las instituciones estatales como en la gestión territorial de los mercados ilícitos en los que participaban

(Hernández, 2021)¹³.

- iii) Los índices nacionales de homicidio doloso -con particular seguimiento en la frontera compartida- habían registrado un incremento frente al mismo periodo en administraciones anteriores (Vela, 2021).
- iv) Los signos de corrupción en cuanto a funcionarios gubernamentales protegiendo a integrantes de las organizaciones delictivas se mantuvieron incólumes (Brewer, 2021)¹⁴, y
- v) La detección de un incremento sostenido en el tráfico de fentanilo originado en México hacia los Estados Unidos, causando la muerte de alrededor de 83 mil estadounidenses en el 2020 (Rodwin, 2020).

La postura del gobierno de Estados Unidos era de trabajar con un nuevo enfoque hacia los retos que estaban enfrentando en materia de seguridad sobre todo mejorando la colaboración con México, sin perder de vista las prioridades que tienen las dos naciones. Estados Unidos tenía prisa

11 Desde la campaña presidencial, el entonces candidato López señalaba que en la nueva estrategia de seguridad que regiría durante su futuro gobierno, se atacarían las causas estructurales que provocaban la violencia y la delincuencia, por lo que -nuevamente de acuerdo a él- sería innecesario utilizar la fuerza del estado para hacerle frente a los delincuentes. “Abrazos, no balazos”, sería el estribillo pegajoso con el que se conocería internacionalmente su postura. Ésta, en la práctica, inhibió a las Fuerzas Armadas para llevar a cabo su función de proveedor de seguridad en espacios con fuerte presencia de grupos delictivos organizados.

12 En tanto la instrucción del presidente López como jefe Supremo fue “contener, no confrontar” a las organizaciones delincuenciales”. Esto se tradujo en reportes de simulación e incluso de inacción de los militares ante las embestidas de los grupos delictivos. Al respecto véase: Ángel, (2021) y Redacción Proceso (2021).

13 Uno de los ejemplos sólidos respecto al aumento en el nivel de amenaza fue el “fallido” intento de detención de Ovidio Guzmán, hijo de Joaquín Guzmán Loera. Najjar (2019)

14 Salvador Cienfuegos, ex secretario de la Defensa Nacional en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012- 2018) sería detenido a petición de la DEA en el aeropuerto de Los Ángeles, California (Brewer, 2021).

en este acuerdo porque la violencia seguía incrementándose en territorio mexicano y la postura del presidente

López era seguir rehusándose a combatirla (Sherman, 2021).

V. REUNIÓN BILATERAL MÉXICO ESTADOS UNIDOS PARA UN NUEVO ACUERDO DE SEGURIDAD: LAS CLAVES PARA COMPRENDER EL ENTENDIMIENTO BICENTENARIO

La primera vez que se mencionó el acuerdo que estaban trabajando los dos países para combatir el narcotráfico en México fue en el mes de octubre de 2021. Se llamó Acuerdo Bicentenario, haciendo alusión a los 200 años de relación bilateral. Abordaría no solo la seguridad nacional, pública y fronteriza sino también la salud pública junto con la seguridad de las comunidades. El secretario Alejandro Mayorkas mencionó que la seguridad era una colaboración bilateral porque de otra forma no se podría avanzar en este tema. Los funcionarios norteamericanos señalaron que el objetivo era aprender de las estrategias de prevención de cada uno y fortalecer la asistencia en temas de interés recíproco como el tráfico de armas, drogas, de personas, la extradición de criminales, el lavado de dinero y el financiamiento ilícito de campañas políticas. El propósito de la agenda de seguridad sería reducir tanto el consumo de drogas como la violencia (Senior Administration Officials, 2021).

Funcionarios de Estados Unidos señalaron que la violencia y las desapariciones en México eran una constante,

ante un trasfondo de corrupción endémica. En contraparte, el gobierno mexicano mencionó el tráfico de armas como una de sus preocupaciones y exigía a las autoridades controlarla pues eran usadas en México. Temas como la extradición y el lavado de dinero también aparecieron como formas de reclamo recíproco (Sherman, 2021; VOA news 2021; Associated Press, 2021).

En los últimos meses del año 2021 negociaban el nuevo acuerdo. En la reunión bilateral en la ciudad de México para analizar cómo colaborarían para combatir la violencia e inseguridad se conocieron más detalles. Para la delegación mexicana era: i) atender la salud pública; ii) respetar el estado de derecho, y iii) buscar la creación de oportunidades económicas para las personas. El Canciller Marcelo Ebrard señaló que la base del trabajo bilateral era el “respeto mutuo”, acatando este principio tanto del lado estadounidense, como del lado mexicano. Consideró que esto era una “alianza” en materia de seguridad porque desde su punto de vista se trataba de nivel cualitativo

diferente, señalando con claridad los límites.

El secretario Blinken reivindicó que las organizaciones criminales transnacionales continuaban amenazando comunidades en los dos lados de la frontera y era vital continuar con la persecución de sus redes. Era necesario trabajar conjuntamente para dismantelar los nodos de cooperación financiera, las organizaciones de tráfico de drogas y personas, así como un combate más certero a la corrupción (Gaouette y Hansler, 2021). Blinken reconocía que el flujo de drogas era parte de circuitos económicos más complejos, en ambos lados de la frontera. En la declaración conjunta, Blinken dijo que las dos naciones trabajarían sobre las causas de la violencia y la adicción a las drogas, así como monitorear los puertos donde se traficaban químicos para los precursores que fabrican el fentanilo, así como de otras drogas.

Una de las propuestas de las autoridades estadounidenses había sido recuperar el esquema de combate por la fuerza a las organizaciones delincuenciales (Lewis, 2021). En la reformulación de esquemas de cooperación, se pidió al gobierno mexicano considerar la creación de “grupos de trabajo de homicidios” para entrenar personal mexicano y establecer laboratorios de balística para rastrear el uso de armas en los homicidios. También tomar medidas para prevenir el uso de químicos para producir drogas sintéticas como las metanfetaminas (Sheridan, 2021).

Los funcionarios de Estados Unidos reconocieron su interés de buscar la forma de trabajar con México para combatir a los narcotraficantes, los comentarios del presidente mexicano no se enfocaron en este tema. López, subrayaba el esfuerzo que deberían hacer las dos naciones en respetar sus soberanías y los procesos internos de sus ciclos políticos. (US Department of State, 2021a) El presidente mexicano se mantuvo en un rechazo apenas disimulado a la colaboración en materia de seguridad. Un funcionario de la comitiva norteamericana señaló: “es un completo choque de paradigmas”.

En el documento que se dio a conocer sobre los componentes básicos del Entendimiento Bicentenario se trazaron una serie de objetivos comunes, entre los que destacan:

- i) Proteger a las personas en cada país mediante el apoyo a comunidades para que sean seguras, evitando la explotación de las personas vulnerables por los criminales a través de la educación y oportunidades económicas. El enfoque privilegiado es la atención a las raíces de lo que causa la violencia promoviendo los derechos humanos y respondiendo a las necesidades de las víctimas y comunidades. El fin de esto es reducir la violencia en México realizando intervenciones más efectivas y profesionalizadas con derivaciones obvias en el mejoramiento del sistema de justicia.

ii) Prevención del crimen transfronterizo, disminuyendo las capacidades de las Organizaciones Criminales Transnacionales. Esto implica por un lado atacar diversos tipos de actividades específicas como el tráfico de drogas, armas, vida silvestre y personas; por el otro, asegurar los modos de viaje y de comercio. En este punto la idea central es la promoción de formas de colaboración más expeditas, eficientes y seguras mejorando las capacidades de vigilancia e investigación de posibles delitos.

iii) Reducción del tráfico de armas. Su objetivo es el de reducir paso de armas ilícitas entre los dos países mediante un esfuerzo binacional para seguir, investigar, e invertir en tecnología balística. Explícitamente se incluye en este rubro la necesidad de compartir información para maximizar el estado de derecho, las investigaciones y el impacto de los procedimientos de encontrar e incautar armas.

iv) Interrumpir la capacidad de las organizaciones delictivas, así como sus cadenas de suministro disminuyendo, adicionalmente, su capacidad de comercio de drogas al menudeo. Esto implica, por derivación, perseguir casos de corrupción y crímenes relacionados con estas organizaciones, teniendo como uno de los focos prioritarios los laboratorios de droga y los

precursores químicos.

v) Perseguir a los integrantes de las organizaciones delictivas. Autoridades de ambos países deben tender puentes de comunicación en cuanto a la información a compartir para neutralizar el funcionamiento los grupos delictivos. Aquí se incluyó el rastreo de actividades relacionadas con el lavado de dinero, la identificación, congelamiento y decomiso de activos de procedencia ilícita. De manera complementaria, las autoridades de ambos países se comprometieron a identificar, arrestar y extraditar a quienes faculden este tipo de actividades (US State Department, 2022b; The White House, 2021)

El presidente López logró incrustar componentes básicos de su agenda social -como hipotética forma de contrarrestar el poder de las organizaciones delictivas- en un acuerdo de seguridad fronteriza. Teóricamente y hacia el exterior, logró desecuritizar el combate al tráfico de drogas. La postura nacionalista del presidente López encontró el límite geopolítico de la vecindad con uno de los países más poderosos del planeta. Un punto medio, fue la forma como el gobierno estadounidense pudo reestablecer los mecanismos de convivencia en materia de seguridad con México incluyendo la perspectiva social. A pesar de ello, es altamente probable que con el experimento del componente social insertado en el

acuerdo bicentenario, tienda a desdibujarse frente a la acendrada tradición de privilegiar el uso de la fuerza.

La propuesta presidencial sintetizada con el lema de “abrazos y no balazos” ha sido cuando mucho, endeble. Si otorgar becas a jóvenes en situación de riesgo pudiese servir de contra incentivo frente a los mecanismos de reclutamiento de las organizaciones delictivas, estas becas son sólo un paliativo ante problemas estructurales de mayores dimensiones. En la práctica, esta iniciativa difícilmente resolverá el problema de la violencia, traduciéndose en un recurrente punto de tensión con las autoridades estadounidenses, ávidas de mayores resultados en neutralizar las capacidades operativas de las organizaciones delictivas.

El nuevo gobierno de Estados Unidos necesitaba reactivar los mecanismos de cooperación antidroga con

México. Para lograrlo guardó distancia ante las arengas públicas del presidente López de nacionalismo para aceptar colaboración “militarizada” como la Iniciativa Mérida. Este aparente hermetismo sirvió al momento de renegociar un nuevo acuerdo bilateral. Adecuándose a la administración mexicana, el gobierno estadounidense negoció la inclusión de temas sociales en la agenda de seguridad binacional. López no renunció a defender sus intereses estratégicos y la postura de Estados Unidos fue señalar que ahora se diseñaría una nueva estrategia, con puntos claves focalizados en el combate a los narcotraficantes, no de forma abierta -como lo había rechazado el presidente mexicano-, pero sí en cuanto a la reducción de la violencia e inseguridad con inteligencia y pericia. La realidad es que más allá de los deseos del presidente López, se trataba de un tema que nunca se fue del todo.

CONCLUSIONES

Atendiendo al corpus teórico metodológico con el que fue planteado el presente texto, es posible sustentar nuestras premisas. En un primer plano, al bosquejar la pregunta de investigación que sirvió de manera simultánea como título: ¿Desecuritizar en lo teórico, reforzar el militarismo en lo práctico? resultaba imperativo, de entrada, descomponer la misma en cuanto a sus diversas partes constitutivas,

exponiendo los lineamientos básicos de lo que aquí se entendió como securitización y desecuritización.

En torno a la primera se rescató su utilidad para estudiar los procesos en que las instituciones estatales se define y parametrizan tanto componentes como formas de respuesta ante situaciones, conjuntos de acciones o formas de organización consideradas

como amenazantes para el funcionamiento del Estado en cuando menos dos niveles: por un lado *su integridad* -incluyendo aquí territorio, población y gobierno- y, por el otro, *sus objetivos vitales* -incluyendo el diseño y la realización de objetivos estratégicos de diversos tipos.

Se adujo que múltiples factores influyen en la inclusión en la agenda de seguridad, por lo que se explicaron las diversas rutas para lograrlo, siendo cuatro las principales: i) la distensión-estabilización del fenómeno previamente securitizado; ii) el reemplazo de temas y prioridades; iii) la rearticulación temática, esto es, quitar un tema de la agenda de seguridad por la promoción de una solución activa, y iv) el silenciamiento donde un tema desaparece o deja de ser mencionado por los agentes estatales en el discurso de seguridad. Este último fue el principal recurso utilizado por el presidente López para disminuir la visibilidad del tráfico de drogas en las agendas de seguridad nacional, pública y fronteriza.

Se propuso entender como militarismo a la creciente tendencia de la participación en política, con fines de predominio por parte de los integrantes de las Fuerzas Armadas. Esta enunciación sintetiza una tendencia general para situar la inserción de elementos y prácticas militares en instituciones, agencias y tareas habitualmente lejanas al poder castrense. Se señaló que

no se debe confundir el militarismo -como tendencia macro- con la “militarización”, asumiendo que ésta aglutina dos conjuntos de factores: i) la constitución de las instituciones militares como actores centrales en el conjunto de actores de las fuerzas de seguridad y ii) la adquisición de lógicas militares por parte de las policías locales y federales. La militarización, en este sentido, podría enmascarar muchas formas de realización concreta presentándose estas de manera directa o indirecta.

Verificado lo anterior, pudo apreciarse en clave panorámica, i) el posicionamiento del tráfico de drogas como tema de las diversas agendas de seguridad en México; ii) las diversas formas de involucramiento militar al respecto; iii) los mecanismos de intercambio entre México y Estados Unidos frente al tema del control de drogas, y iv) el entrelazamiento de los tres elementos previamente observados: la consolidación de un enfoque securitario, con participación militar y el activo apoyo estadounidense.

Sobre estas bases reconstruimos lo que denominamos como “Las paradojas de la cooperación antidroga entre México y Estados Unidos a partir del entendimiento bicentenario”, que era el segundo bloque de elementos a considerar. Enlazamos los insumos teórico-históricos con un análisis de contexto en la administración del presidente López Obrador. Se iluminó

una constelación de singularidades y contrasentidos que, permitieron responder a la pregunta inicial de ¿se puede desecuritizar en lo teórico, reforzando el militarismo en lo práctico? A partir de la reciente experiencia mexicana, aquí abreviada, se puede contestar con un contundente sí.

Si, como plantea Hansen, una forma de desecuritización implica el silenciamiento, se muestra que López Obrador ha trabajado activamente al respecto, mezclando lo interno con lo externo: desde la desaparición discursiva de la violencia relacionada con las organizaciones delictivas, hasta la relativa inhibición del uso de las armas como forma de respuesta militar, esto, sin dejar de lado las calculadas omisiones presidenciales sobre el tema en su relación con funcionarios estadounidenses. Hasta este punto tenemos solo la mitad de la respuesta. La otra mitad la encontramos en seguir cómo el presidente ha reforzado el posicionamiento militar en funciones ajenas a la disciplina castrense, otorgándoles nuevas atribuciones y tareas. La creación de cuerpos de seguridad adjuntos -como la “Guardia Nacional”- con ingentes recursos a su disposición- refuerzan una tendencia que tiene múltiples tonalidades.

A manera de cierre podemos señalar que son múltiples las paradojas que gravitan en torno mecanismos de cooperación antidrogas entre México y Estados Unidos. En el periodo foco,

es notable como el peso estructural de las relaciones en materia de seguridad de ambos países transitó por una ruta distinta a la voluntad del presidente mexicano. Pero esta no fue anulada del todo. Si por un lado López tendió discursivamente a “desecuritizar” el combate al tráfico de drogas, en la órbita práctica sus acciones lo contradijeron evidenciando que, tanto en lo interno como en lo externo, por distintas razones, no se podía de dejar de emprender acciones en contra de los narcotraficantes. Se comprueba así el carácter transitorio y circunstancial de la desecuritización de la que se habló en las primeras líneas del presente texto. De esta forma, cuando, por un lado, el presidente López quiso desmarcarse de los anteriores presidentes que combatieron a los narcotraficantes por la vía militar y mantuvieron la colaboración con Estados Unidos, por el otro no dejó de respaldarse en los militares, alcanzando nuevas formas de acuerdo con el gobierno estadounidense.

En materia de cooperación binacional en materia de seguridad, sus acciones no distan mucho del pasado, aunque asume un lenguaje y una actitud de rechazo y de omisión en sus discursos. ¿Doble lenguaje, pragmatismo o esquizofrenia?

BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón Gil, C. (2010). El eje Washington – Bogotá – México: entre la política, la seguridad y el tráfico de drogas ilegales. Tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios México Estados Unidos. UNAM FES Acatlán, México.
- Ángel, A. (2021). Con AMLO, Ejército moviliza 80 mil elementos para labores de policía, cifra record. *Animal Político*. <https://bit.ly/3T3pQTH>
- Arana, D. & Analya, L. (2020). De la militarización al Militarismo. Nexos. Discurso disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/de-la-militarizacion-al-militarismo/#_ftn4
- Aras, B. & Karakaya Polat, R. (2008). From Conflict to Cooperation: Desecuritization Relations with Syria and Iran. *Security Dialogue*, 39(5), 495–515.
- Astorga Almanza, L. (2003). *Drogas sin fronteras. Los expedientes de una guerra permanente*. México: Grijalbo.
- Astorga Almanza, L. (2005). *El siglo de las drogas*. México: Plaza y Janés.
- Associated Press (2021). Blinken, Garland, Mayorkas to discuss bilateral security framework with López Obrador and Mexican cabinet members Friday. Marketwatch <https://on.mktw.net/3T8UiMc>
- Ballbé Mayoll, M. (1984). *Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Madrid: Alianza Universitaria.
- Behnke, A. (2006). No Way Out: Desecuritization, Emancipation Return of the Political - A Reply to Aradau. *Journal of International Relations*, 9(1), 62–69.
- Benítez Manaut, R. (2021). Militarización con respaldo popular. La transición militar en México 2000 – 2020. En R. Benítez Manaut y E. Gómez Sánchez, *Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y violencia en México*. México: Friederich Eber Stiftung - CASEDE.
- Brewer, S. (2021). México Militarizado: la guerra se perdió, pero la paz no llega. *WOLA*, 12 de mayo. <https://bit.ly/3R2Xt5Y>
- Buzan, Barry and Waever, Ole (2009). Macrosecuritisation and Security Constellations: Reconsidering Scale in Securitisation Theory. *Review of International Studies*, 35(2), 253–276.
- Buzan, B.; Waever, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. USA-UK: Lynne Rienner.
- Davenport Hines, R. (2003). *La búsqueda del olvido. Historia global de las drogas, 1500 – 2000*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Vargas, J. y Martínez Aparicio, V. (1984). Crítica al libro “Para conocer a nuestros militares”. *Revista española de investigaciones sociológicas*, 36, 197–217. <https://bit.ly/3pl08q1>
- Fisas, V. (1982). *Crisis del militarismo y militarización de la crisis*. España: Ediciones Fontamara.
- Forbes Staff (2019). AMLO deja en el pasado la iniciativa Mérida; quiere reorientar el dinero de EU. *Forbes México*, 7 de mayo. <https://bit.ly/3QLyDYS>
- Galván, M. (2019). La Guardia Nacional de AMLO: de cuerpo civil a formar parte de la Sedena. *Expansión*, 16 de junio. <https://politica.expansion.mx/mexico/2021/06/16/voces-guardia-nacional-amlo-cuerpo-civil-a-formar-parte-de-sedena>

- Gaouette, N. & Hansler, J. (2021). Blinken, Garland and Mayorkas stress US-Mexico ties as they unveil new security pact. *CNN*, 8 de octubre. <https://cnn.it/3dCs2RA>
- Hansen, L. (2012). Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. *Review of International Studies*, 38(3), 525–546.
- Hernández, A. (2021). Informe de EE.UU. Crece el poder de narcos durante el gobierno de AMLO. *DW*, 22 de Marzo. <https://bit.ly/3T3uS2x>
- Huysmans, J. (1998). The Question of the Limit: Desecuritisation a Horror in Political Realism. *Millennium: Journal of International Studies*, 27(3), 569–589.
- Infobae (2021). El secretario de Seguridad Nacional de EEUU, Alejandro Mayorkas, inició visita clave a México. *Infobae*, 14 de junio. <https://bit.ly/3c8lSsh>
- Lewis, S. (2021). Blinken meets Lopez Obrador to soothe thorny U.S.-Mexico relations. *Nasdaq*, 8 de octubre. <https://bit.ly/3CkRZzy>
- Mac Kenzie, M. (2009). Securitization and Desecuritization: Female Soldiers and the Women in Post-Conflict Sierra Leone. *Security Studies*, 18(2), 241–261.
- Musto, D. (1993). *La enfermedad americana. Orígenes del control de narcóticos en EU*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Najar, A. (2019). Operación para capturar a Ovidio Guzmán. Como Ocurrió la fallida detención del hijo de “El chapo” en Culiacán. *BBC Mundo*, 30 de octubre <https://bbc.in/3pBzz5X>
- Páramo, A. (2019). Se acabó la guerra contra el crimen. *Excelsior*, 31 de enero. <https://bit.ly/2Rukob8>
- Pembleton, M. (2017). *Containing addiction. The federal bureau of narcotics and the origins of America's global drug war*. Boston: University of Massachusetts Press.
- Pérez Ricart, Carlos. (2019). La Temprana (y Permanente) Militarización de la Seguridad Pública en México: Un Estudio Histórico. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 19, 1–16.
- Pérez, D. (2021). López Obrador Acusa a EE.UU. de financiar a organizaciones golpistas. *El País*, 7 de mayo. <https://bit.ly/3KcHGzm>
- Press Release 254 (2021). Secretaries Marcelo Ebrard and Antony Blinken hold bilateral meeting in San José, Costa Rica. *SRE*, 2 de junio. <https://bit.ly/3QOCi8k>
- Ramos, L. & Castillo, G. (2022). Élite deben acostumbrarse a que mandan las mayorías. *La Jornada*, 9 de mayo. <https://bit.ly/3PVUmw1>
- Redacción El Financiero (2021). El mensaje de Kamala Harris a AMLO previo a reunión: ‘Vengo a renovar relación con México. *El Financiero*, 8 de junio. <https://bit.ly/3pDbfk6>
- Redacción Proceso (2021). Lanzan bombas molotov contra SEDENA en Aguillilla por inacción ante el crimen. *Proceso*, 24 de agosto. <https://bit.ly/3KavvTQ>
- Redacción Proceso (2022). AMLO agradece al Ejército por su apoyo y Rechaza estar militarizando al país. *Proceso*, 19 de febrero. <https://bit.ly/3KauPxH>
- Reuters Staff (2019). Si por mi fuera yo desaparecería al Ejército. Reuters, 1 de Julio. <https://reut.rs/3A7F7tG>

- Rodwin, M. (2020). Crisis de fentanilo alcanzó nuevos picos en 2020. *Insight crime*, 14 de enero. <https://bit.ly/3AyUYC7>
- Senior Administration Officials (2021). On the Upcoming U.S.-Mexico High-Level Security Dialogue office of the spokesperson via teleconference. *US Department of State*, 7 de octubre. <https://bit.ly/3AEr7Jx>
- Serrano, C. (1984). *Militarismo y civilismo en la España contemporánea*. España: Instituto de Estudios Económicos.
- Sheridan, Mary Beth (2021). Facing stunning levels of deaths, U.S. and Mexico revamped strained security cooperation. *The Washington Post*, 8 de octubre. <https://wapo.st/3QlicMO>
- Sherman, C. (2021). Mexico and US prepare new security framework. *My State Line*, 7 de octubre. <https://bit.ly/3CpJMtU>
- The White House (2021). U.S.-Mexico High-Level Security Dialogue. *The White House*, 8 de octubre. <https://bit.ly/3wjEJHK>
- Thoumi, F. y Jelsma, M. (2008). La normatividad internacional. Soporte del paradigma prohibicionista. En A. Rangel (ed.), *La batalla perdida contra las drogas. ¿legalizar es la opción?* Bogotá: Intermedios editores.
- Toro, M.C. (1999). The internationalization of police. The DEA in Mexico. *Journal of American History*, 6(2), 623–640.
- US Department of State (2021a). Secretary Anthony J. Blinken Remarks at Top of Working Breakfast with Mexican President Andrés Manuel López Obrador and Mexican Foreign Secretary, Marcelo Ebrard. *US Department of State*, 8 de octubre, <https://bit.ly/3cdIPKw>
- US Department of State (2021b). Senior Administration Officials on the Upcoming U.S.-Mexico High-Level Security Dialogue office of the spokesperson via teleconference. *US Department of State*, 7 de octubre. <https://bit.ly/3TlqgmH>
- Vela, D. (2021). En el sexenio de AMLO se han cometido el doble de homicidios que con Calderón. *El Financiero*, 2 de julio. <https://bit.ly/3R4rLoS>
- Velázquez, S.; Álvarez, E.; Pérez Correa, C. & Madrazo, A. (2021). Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de Militarización en México. México: CIDE - México Unido Contra la Delincuencia. <https://bit.ly/3wlBrUa>
- Vergara, R. (2017). AMLO critica decisión “absurda y criminal” de usar al Ejército contra la delincuencia. *Proceso*, 28 de marzo. <https://bit.ly/3QZss2X>
- VOA News (2021). Top US Officials Set for Security Talks with Mexico. *VOA*, 7 de octubre. <https://bit.ly/3QK4CbR>
- Waever, O. (1995). Securitization and Deseuritization. En R.D. Lipschutz (ed.), *On Security*. New York: Columbia University Press. <https://bit.ly/3R3iyNS>
- Youngers, C. y Rosin, E. (eds.) (2005). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de las políticas de Estados Unidos*. Buenos Aires: Biblos.

Ética de publicación y declaración sobre negligencia

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

RESPONSABILIDADES DEL EQUIPO EDITORIAL

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

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

RESPONSABILIDADES DE LOS EVALUADORES/ REVISORES

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

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

RESPONSABILIDADES DEL AUTOR

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

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

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

MÉTODO DE MANEJO DE CONDUCTA NO ÉTICA

El reconocimiento de una conducta no ética:

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

Investigación:

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

Castigo (por orden de gravedad):

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

una advertencia.

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

Normas de ética y prácticas

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

DE LOS EDITORES:

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

DE LOS AUTORES:

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

DE LOS EVALUADORES:

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



REVISTA DEL INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

ISSN 0716-0240



9 770716 024003

00189

