



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales



Grupo de jóvenes  
investigadores



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE LA PLATA

## Boletín informativo

### Año 4 Número 14

Oct. 2021 – Diciembre 2021  
ISSN 2683-7382

El Grupo de Jóvenes Investigadores del IRI fue creado en el marco de la Secretaría de investigaciones del Instituto y está coordinado por la doctora **Carolina Sampó**.

### Índice de este número

- ❖ **¿Dejar el equipaje? Reflexiones en torno a la neutralidad valorativa y la objetividad en ciencias sociales** 2  
*Estefanía Yacosa\**
- ❖ **El tratamiento medioambiental en la Unión Europea y el MERCOSUR: breve análisis comparativo** 6  
*Nattia Ibañez Diosquez*
- ❖ **La “defensa planetaria” y el uso de armamento nuclear: consideraciones políticas y normativas** 10  
*Andrés Pienizzio*
- ❖ **El Parlamento del Mercosur y sus problemáticas** 14  
*Francisco Castaño*
- ❖ **Semiconductores ¿Carrera hacia la autosuficiencia?** 20  
*Darío Lucchese\**
- ❖ **El retorno a las agendas nacionales en América Latina** 26  
*Abril Bidondo\**
- ❖ **Operaciones de Paz de Naciones Unidas: breves reflexiones en torno a las tendencias actuales** 30  
*Juan Ignacio Percoco\**
- ❖ **Rusia y el Ártico: la Ruta Marítima del Norte, desafíos y oportunidades** 35  
*Melina Torús\**
- ❖ **¿Cómo estudiamos el proceso de toma de decisiones de política exterior en Argentina?: Reflexiones en torno a la centralidad presidencial** 40  
*Mariel Zani Begoña\**

---

# ¿Dejar el equipaje? Reflexiones en torno a la neutralidad valorativa y la objetividad en ciencias sociales

Estefanía Yacosa<sup>1\*</sup>

## Resumen

En este artículo se intenta abordar o al menos aproximarse a despejar una aparente conflictividad epistemológica que se presenta en la generación de conocimiento en ciencias sociales: el problema de la objetividad de la investigación en como resultado de la subjetividad del investigador, rehén de sus inherentes dimensiones valorativas y normativas. Se torna necesario problematizar, reflexionar y elaborar acerca de esta aparente incapacidad característica de las ciencias sociales de ser objetivas —como diferencia sustancial respecto de las ciencias naturales— para enriquecer el trabajo intelectual y viabilizar la posibilidad de poder sostener una ciencia social crítica, que asuma qué conocimiento se puede construir y cuál es la relación del científico con el objeto de su estudio.

## Objetividad en la ciencia y subjetividad del investigador

La cuestión de la objetividad ha sido ampliamente discutida por diferentes corrientes de pensamiento: desde Karl Popper, los pensadores de la escuela de Frankfurt, —entre los que destaca a Adorno, con quien discute sin citararlo— hasta Antonio Gramsci —quien se planteaba la siguiente pregunta: ¿puede la ciencia dar certeza sobre la existencia objetiva de la realidad externa? (Gramsci, 2004, p.359). Este autor se responde que lo objetivo es aquello verificable por todos los individuos si se usan los mismos procedimientos. Ahondando en esta noción de objetividad, Gramsci señala que la ciencia puede seleccionar ciertas sensaciones que trascienden la percepción subjetiva individual, ya que uno de los aspectos principales del trabajo científico consiste en aplicar un complejo instrumental (de instrumentos materiales y mentales) para distinguir los elementos necesarios de las sensaciones de aquellos elementos que son arbitrarios, individuales o transitorios (Gramsci, 2004). La concepción marxista de la ciencia manejada por Gramsci localiza la objetividad en un espacio estructural, es decir, está por fuera de las percepciones subjetivas. Sin embargo, y pensando un poco más allá, podría afirmarse que pedir a la ciencia una prueba de objetividad definitiva de lo real no es del todo correcto, puesto que esa objetividad, en realidad, tiene tras de sí una concepción del mundo, una filosofía, o, lo que es lo mismo, una ideología. De hecho, la ciencia y sus métodos aparecen en el plano de la superestructura. Nos encontramos ante una concepción diferente de la ciencia: quizás lo que interesa a la ciencia no es tanto la objetividad en la realidad, sino buscar la realidad fuera de los hombres. Toda la ciencia se vincula a las necesidades, a la vida y a la actividad del ser humano y, sin estas, la noción de objetividad carece de sentido. Desligar a la ciencia de la actividad humana implica caer en una de tantas formas de religión o en la abstracción sin sentido (Gramsci, 2004).

Aquí cabe comentar la perspectiva de Gadamer, de quien podría pensarse que ve a la cuestión de la objetividad y la neutralidad valorativa ya enfocados en el campo de la historia, como problemática. Para él, el objetivismo es una ilusión, y en relación a la neutralidad, el investigador comprende en base a lo que ya comprendía, lo cual no es necesariamente es un obstáculo para construir conocimiento científico, ya que aprender es un proceso acumulativo: se comprende a partir de algo previamente comprendido. Esto significa que, lejos de ser un obstáculo en la búsqueda de la verdad, el prejuicio es condición de posibilidad de la comprensión. Los prejuicios determinan nuestra situación hermenéutica, definen el posicionamiento desde el cual tiene lugar toda posibilidad de interpretación (Bárceñas Deand, 2017). El problema aparece cuando el prejuicio no permite comprender lo nuevo y, ante eso hay un conflicto, donde se puede o bien desplazar lo nuevo —prejuicio negativo— o bien revisar las ideas previas, lo cual constituye un real proceso de aprendizaje. Esto es particularmente importante para la generación de conocimiento historiográfico, en tanto el proceso de reconstrucción de un hecho histórico obliga a revisar la comprensión de las representaciones. La historia es siempre historia efectual: se lee desde sus efectos en el presente y el intérprete —el investigador— es parte del proceso de interpretación. En este sentido,

---

<sup>1</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestranda en Historia Económica.

resulta necesario neutralizarse como intérprete, pero no silenciarse, y ese constituye el problema de la objetividad del historiador.

## Neutralidad valorativa y objetividad

La discusión entre neutralidad valorativa y objetividad tiene tres grandes corrientes. Entre los defensores de la existencia de la neutralidad valorativa y de la objetividad en ciencias sociales, encontramos a Max Weber, mientras que los principales opositores a la existencia de ambas son Theodor Adorno, Adolfo Sánchez Vázquez y Karl Popper —siendo este aspecto lo único que tienen en común los dos primeros con el último. En una posición intermedia, postulando que no existe neutralidad valorativa pero sí objetividad, se encuentran Jürgen Habermas y también, de cierta forma, Manuel Cruz.

En primer lugar, Max Weber desde su postura comprensivista, sostiene que es posible y deseable la existencia de neutralidad valorativa, en tanto hace a la dimensión cognitiva: para conocer se debe reconstruir las perspectivas subjetivas del pasado y en esta reconstrucción no se pueden introducir elementos valorativos o normativos del investigador. Entonces, la neutralidad valorativa se convierte en una condición de la comprensión misma. De este modo opone objetividad y valor como cuestiones que se excluyen mutuamente. En este planteo, la objetividad de las ciencias sociales requiere una “liberación respecto de los valores”, ya que estos se establecen de un modo irracional sobre la base de la fe y de las emociones y, por tanto, no pueden insertarse en una teoría científica. Por ello, el científico social debe ser neutral axiológicamente y, como consecuencia de este planteo, es que surge la separación radical entre hecho y valor, entre ciencia e ideología o entre ciencia y política; inspirando al neopositivismo y a algunos filósofos que se autodefinen como neutrales, y a los teóricos de la “desideologización” (Sánchez Vázquez, 1983)

Respecto de los autores que afirman la imposibilidad de lograr neutralidad valorativa en las ciencias sociales, resulta pertinente comenzar con Popper. Para este autor, objetividad y neutralidad se encuentran interrelacionadas, reconociendo que en la ciencia parece existir la deseabilidad de un método puramente observacional que avance inductivamente, y una neutralidad valorativa del científico como condición y garantía de científicidad (Catanzaro, 2009). Respecto de lo primero, ni el conocimiento necesariamente comienza con observaciones y recopilaciones de datos ni la objetividad de la ciencia depende de la objetividad del científico, es decir, de su capacidad para abstraerse de sus propios valores al observar su objeto de estudio (Popper, 1957). El conocimiento no comienza en las observaciones directas, sino en una cierta tensión entre saber y no saber, más específicamente: en esa tensión entre “nuestro conocimiento y nuestra ignorancia” que constituye los “problemas” del conocimiento. La objetividad es social, puesto que radica en la comprobación (y confirmación) empírica por parte de miembros de la comunidad científica ergo debe ser replicable: este es el nudo del pensamiento popperiano. Desde esta perspectiva, la aproximación a un conocimiento objetivo tiene que ver, en parte, con las instituciones científicas: con Popper vemos que la ciencia necesita cada vez más competencia entre las hipótesis y cada vez más rigor en los experimentos. Y las hipótesis en competencia necesitan representación personal, por así decirlo: necesitan abogados, necesitan un jurado e incluso un público —para ser depuradas en la crítica recíproca. Esta representación personal tiene que estar organizada institucionalmente si queremos estar seguros de que funcione. (Popper, 1957). Sin embargo, como se dijo al inicio, Popper no defiende la existencia de una objetividad en las ciencias sociales, ya que para él ni siquiera la abstracción, por parte del investigador, de su objetivo de estudio —se trate de ciencias naturales o sociales—, impide que la parcialidad y el interés propio influyan (Ídem). Por tanto, —dice Popper— no debemos sorprendernos al ver que en las ciencias sociales no haya casi nada parecido a la objetividad y al ideal de búsqueda de la verdad que vemos en la física.

Continuando con una lectura del planteo de Adorno, la noción de neutralidad es muchas veces utilizada por parte de los científicos sociales como una excusa —consciente o no consciente— para limitar el avance de la ciencia a la revisión y detección de incongruencias lógicas (como la contradicción lógica de que un mismo sistema social esclaviza y libera a las fuerzas de producción), y también mantener la ilusión de omnipotencia de la teoría científica. En realidad, la crítica y el análisis teórico pueden remitir a momentos estructurales de la sociedad —dice Adorno respondiendo a Popper— y no deben limitarse a eliminar o purificar los enunciados de la ciencia, lo cual suele ser erróneamente considerado como una forma de crítica o autocrítica del conocimiento de la ciencia; olvidando que las contradicciones sólo deben ser eliminadas para transformar a la realidad (Catanzaro, 2009). Adorno deja clara la imposibilidad de las ciencias sociales de acceder a la producción de leyes comparables al modelo de las ciencias naturales. En la medida en que privilegian al método positivo, estas se han limitado a recopilar hechos y clasificar métodos antes de constituirse en un saber vinculante y relevante, dejando de lado toda reflexión teórica acerca de la sociedad y su estructura. Volviendo a su crítica al racionalismo crítico

popperiano, Adorno plantea que los métodos no deben depender de un ideal metodológico sino del objeto en estudio y, en tal sentido, el trabajo científico-social debe estar directamente relacionado al interés de los problemas a los que se dedica.

Por otra parte, cabe también comentar sobre la postura de Manuel Cruz, quien advierte —al respecto de la idea de la institucionalidad científica de Popper— que si sostenemos la premisa que niega la posibilidad de establecer leyes científicas no contingentes (leyes estructurales), la objetividad del análisis específico de una realidad determinada pasa a depender de las dimensiones valorativas del sector social al que pertenezcan los científicos. Una comunidad científica vinculada a determinados intereses sociales (por ejemplo, los de la clase dominante) no puede evitar la imputación de efectos en función de ideologías ancladas en las relaciones de poder. Entonces, se complejiza la posibilidad de alcanzar la necesaria neutralidad ética de los científicos por encima de las clases (Cruz, 1991). Para este autor, la elaboración de una noción satisfactoria de objetividad supone el cumplimiento de dos principios: 1) Que el estudio científico no puede fundar lógicamente, por sí solo, ningún juicio de valor; 2) Que el investigador debe esforzarse por llegar a una imagen adecuada de los hechos, evitando toda deformación provocada por simpatías o antipatías personales. Sin embargo, Cruz señala que la contaminación ideológica de las teorías no necesariamente trunca la posibilidad de construir conocimiento, pues en sus propias palabras: “hay valores, y valores”. Las diferentes perspectivas e ideologías no se sitúan en un mismo plano y, de hecho, sucede que ciertos juicios de valor permiten una comprensión de la realidad mayor que otros. Entonces, se podría formular la idea de que, ante dos teorías sociales antagónicas, un primer paso para saber cuál de las dos tiene un valor científico mayor, es preguntarse cuál de las dos permite comprender a la otra como fenómeno social y humano y mostrar sus consecuencias y límites. Lo que convierte a una teoría en superior a otra teoría es su capacidad de absorber a la otra, de integrarla en sus categorías. Por tanto, se nota que esta concepción valora únicamente la potencia explicativa, dejando por fuera la cuestión del servicio de clase que estas teorías presten, es decir, su capacidad transformadora o conservadora de la realidad existente. (Cruz, 1991). Esto remite de cierta forma a la concepción de objetividad como un predicado de los métodos. Por todo esto, Cruz plantea que no existe neutralidad valorativa en la observación y en la teoría, pero sí puede lograrse cierta objetividad en las ciencias en tanto se cumplan los [dos] principios de la objetividad.

Profundizando en esta línea de pensamiento, donde la cuestión de clase a la que pertenecen los científicos es relevante, resulta pertinente el planteo de Sánchez Vázquez. Para este autor la ciencia está atravesada por los intereses de clase, ya que la propia tarea que se fijan las ciencias sociales no puede ser separada de una opción ideológica. Lo que el científico social espera de su ciencia varía según opte por conservar al mundo, así como está o por transformarlo (Sánchez Vázquez, 1983). También señala que la ideología de la cual se parte es manifestada en los problemas que se selecciona, así como en la preeminencia de estos problemas dentro de una teoría. Más adelante, en el argumento de este autor, no hay un rechazo a la científicidad, pero sí a la objetividad, ya que para él la objetividad de las ciencias sociales es necesariamente valorativa: en la ciencia social no se separan objetividad y valor. Para él esta separación es característica del enfoque positivista de los hechos sociales, que deja de verlos como realmente son al ignorar el ya mencionado carácter específico de la objetividad en las ciencias sociales. El método que adopta el investigador no está libre de supuestos ideológicos, ya que los métodos positivistas, naturalistas u objetivistas implican una visión ideológica de la relación del hombre con los objetos sociales. Por otra parte —agrega— la neutralidad valorativa presupone una visión de la sociedad en la cual las relaciones humanas y sociales se reducen a cosas; visión que no resulta menos axiológica que aquella que no excluye un enfoque valorativo en el que se contempla el carácter social y humano de las relaciones sociales en la sociedad (Sánchez Vázquez, 1983).

Finalmente, es la posición de Jürgen Habermas una de las más reconocidas por discutir la noción de objetividad clásica y avanzar de una manera clara e intensa a efectos de poner en cuestión y problematizar la neutralidad valorativa como condición de científicidad (Schanzer & Wheeler, 2010). Este autor establece que no existe la neutralidad valorativa en las ciencias sociales porque es necesario hacer valoraciones para poder interpretar una acción. Por lo que las referencias valorativas son metodológicamente inevitables y sin embargo no vinculantes objetivamente (Habermas, p. 76). Esto se basa en una relación formal entre el lenguaje y la práctica, donde ambas tienen una pretensión de validez tal que, para su comprensión, es necesario juzgar. Es decir: para poder entender una acción, hay que poderla evaluar. Sin embargo, esto no debe confundirse con subjetividad, sino que se trata de desarrollar capacidad interpretativa, hallando las contradicciones pragmáticas, las diferencias de pretensión de validez entre lo que se dice (nuestra enunciación) y lo que se hace (práctica). Siguiendo esta línea de pensamiento, Habermas sostiene que la objetividad no surge desde afuera, desde una epistemología purificada, sino solamente mediante una metodología que trasciende sus propios límites.

## Reflexiones finales

La primera reflexión que surge es que sostener la pretensión de neutralidad a toda costa es un obstáculo en sí mismo para poder conocer en mayor profundidad al mundo real, a la verdad, que es precisamente la razón de ser de las ciencias sociales. Esta crítica al sostenimiento de esta pretensión no implica abandonar los requerimientos de claridad, rigor, generalidad y precisión en los enunciados de la ciencia social y posibilidad de una adecuada confrontación empírica, en tanto se entiende que son pautas del trabajo científico. En cambio, se trata de que sostener la pretensión de neutralidad hasta las últimas consecuencias implica una reducción de las ciencias sociales al campo exclusivo de las ciencias naturales y sus características distintivas —que no son necesariamente las características excluyentes del concepto de ciencia, ya que, en realidad, podría discutirse si las ciencias naturales disponen de los medios suficientes o, al menos, los medios necesarios para comprender el problema de la objetividad. Por tanto, aquellas perspectivas que se proponen a la neutralidad como requisito de objetividad son una contradicción en sí mismas, porque además de mostrar tintes ideológicos (el tratar a las relaciones humanas como “cosas” constituye en sí misma una visión axiológica, como comentaba Sánchez Vázquez), resultan ilusas o extremadamente forzadas, ignorando a la misma naturaleza de las relaciones humanas y perdiendo toda capacidad de crítica y de potencial explicativo.

## Bibliografía

- Bárceñas Deand, R. (2017). El prejuicio y la cuestión crítica: una tensión fundamental en Verdad y método. Valenciana, Vol.10 no.19 Valenciana ene./jun. 2017, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007—25382017000100125](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007—25382017000100125)
- Catanzaro, G. (2009). El problema de la objetividad del conocimiento histórico—social. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, (pág. 9). Buenos Aires.
- Cruz, M. (1991). Filosofía de la historia. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- Gramsci, A. (2004). La ciencia y las ideologías "científicas". Cuadernos posteriores a 1931. En A. Gramsci, Antología (pág. 536). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Habermas, Jürgen. LA LÓGICA DE LAS CIENCIAS SOCIALES. “Apéndice: Sobre el objetivismo”. Madrid 1988. (s.f.). Tecnos.
- Popper, K. (1957). La miseria del historicismo. Editor digital: Titivillus.
- Sánchez Vázquez, A. (1983). La ideología de la "neutralidad ideológica" en las ciencias sociales. En: Sánchez Vázquez, A. Ensayos Marxistas sobre Ideología y Filosofía. México: Océano.
- Schanzer, R., & Wheeler, C. (2010). Jürgen Habermas y la problemática de la neutralidad valorativa. ¿Es posible una ciencia social crítica? Papeles de Trabajo N°19— junio 2010 Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio Cultural, 9.
- Schuster, F. G. (1985). Los límites de la objetividad en ciencias sociales. En G. y. Robles, NOCIONES DE EPISTEMOLOGÍA (pág. 14). Buenos Aires: EUDEBA.
- Schuster, F. G. (2005). Prólogo a la tercera edición, en “Explicación y predicción, la validez del conocimiento en ciencias sociales”. Buenos Aires: Tercera edición. Libronauta Argentina S. A., 2006.

---

# El tratamiento medioambiental en la Unión Europea y el MERCOSUR: breve análisis comparativo

Nattia Ibañez Diosquez<sup>2</sup>

## Introducción

La Unión Europea (UE) y el Mercado Común del Sur (Mercosur) son las experiencias de integración que más expectativas han generado al momento de su creación y, al mismo tiempo, las que más han avanzado en su consolidación. A pesar de las evidentes disparidades tanto en sus logros, como en contextualización y visión respecto de múltiples temas. El abordaje de la temática medioambiental, es un perfecto reflejo de esta situación.

En este marco, si bien se es consciente acerca de las diferencias instrumentales y organizacionales, así como de desarrollo económico existente entre ambos bloques, y teniendo en cuenta las características particulares de cada Proceso de Integración Regional -tales como órganos, instrumentos, programas y políticas relacionadas al medio ambiente-, es que se abordará de manera general la cuestión medioambiental en ambos bloques a fin de comparar su tratamiento.

## Desarrollo

En cuanto a la cuestión medioambiental, ambos bloques tuvieron iniciativas diferentes, así como disímiles grados de abordaje y puesta en práctica. En este sentido, un simple vistazo a las respectivas páginas web de ambos, nos permite destacar la actuación europea respecto a la del bloque sudamericano, pues, allí podemos observar que aquella cuenta actualmente con políticas medioambientales ya implementadas y otras a implementar, mientras que en América del Sur dichas políticas si bien cuentan con regulación, en la realidad no se practican y terminan siendo meras declaraciones positivas. Para ejemplificar esto, podemos decir que en la página web de la UE se muestra que esta tiene dentro de sus cuatro prioridades para el período 2019-2024 “construir una Europa climáticamente neutra, ecológica, justa y social” (Unión Europea, s.f.), mientras que en el MERCOSUR, sólo se nombra al medioambiente en el punto 8 del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR<sup>3</sup>, al decir “Promover la sustentabilidad ambiental” (Mercado Común del Sur [MERCOSUR], s.f.). Es decir, en el bloque europeo la temática ambiental está presente como prioridad, mientras que en el sudamericano no. En este orden de cosas, toda política que vaya a implementarse en la UE (pública o privada), como por ejemplo la construcción de autopistas, es sometida a una evaluación de impacto ambiental. Lo mismo sucede para planes y programas públicos (por ejemplo relativos al transporte, los residuos o la agricultura) mediante la Evaluación Estratégica Medioambiental. Estas consideraciones medioambientales son tenidas en cuenta desde el momento de la planificación de las políticas (Kurrer, 2021).

Uno de los ejemplos sobresalientes de la iniciativa europea en cuanto a medio ambiente constituye el VII Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente hasta 2020, titulado “Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta” de 2013. Este es un plan de la UE en materia medioambiental y sirve de guía para las acciones futuras tanto de las instituciones de la UE como de los Estados Miembros, ya que ambas instancias son responsables de su puesta en práctica y de la consecución de sus 9 objetivos prioritarios (Comisión Europea, 2013). Algunos de estos objetivos consisten en: proteger, conservar y mejorar el capital natural de la Unión; convertir a la Unión en una economía hipocarbónica; luchar para proteger a los ciudadanos frente a riesgos medioambientales; tener en cuenta los costes medioambientales de todas las actividades de la sociedad; aumentar la sostenibilidad de las ciudades; y reforzar la eficacia de la Unión a la hora de afrontar los desafíos medioambientales y climáticos a escala internacional (Kurrer, 2021).

Otro ejemplo de política medioambiental europeo es el denominado “Pacto Verde Europeo” que forma parte de las Orientaciones Políticas de la Unión Europea 2019-2024. En él se establece una hoja de ruta para dotar a la UE de una economía sostenible, mediante una transición justa e integradora. Se busca impulsar un uso eficiente de los recursos mediante el paso a una economía limpia y circular, así como restaurar la biodiversidad y

---

<sup>2</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales y Maestranda en Procesos de Integración Regional.

<sup>3</sup> Dentro del tema general del MERCOSUR “Asuntos Sociales”(MERCOSUR, s.f.).

reducir la contaminación. Una serie de iniciativas como la “Ley del Clima Europea” para garantizar la neutralidad climática europea a 2050, la adopción de la “Estrategia Industrial Europea”, la propuesta de un “Plan de Acción para la Economía Circular”, y la estrategia “De la Granja a la Mesa”, y actuando en los ámbitos de la biodiversidad, la energía limpia, la movilidad, la agricultura y la industria sostenible, entre otros (Comisión Europea [CE], s.f.-a) respaldan el interés de la UE por la cuestión ambiental.

Otra iniciativa interesante es la Estrategia de la UE sobre Biodiversidad para 2030: un plan integral y a largo plazo para proteger la naturaleza y revertir la degradación de los ecosistemas. Los principales compromisos y acciones del plan consisten en el establecimiento de una red más grande de áreas protegidas en toda la UE en tierra y en mar y un plan de restauración de la naturaleza, entre otras iniciativas, con el fin de poner la biodiversidad del continente en el camino hacia la recuperación para 2030; formando parte de la propuesta europea en las futuras negociaciones internacionales a partir de 2020. Además, teniendo en cuenta el contexto post Covid-19, la estrategia tiene como objetivo desarrollar la capacidad de recuperación de las sociedades ante amenazas futuras como los impactos del cambio climático, incendios forestales, la inseguridad alimentaria y los brotes de enfermedades (Comisión Europea [CE], s. f.-b).

Si bien en los últimos tiempos el bloque europeo logró avanzar de manera considerable en cuanto a política ambiental, aún falta recorrer más camino, puesto que la eficacia de la política ambiental europea depende de su aplicación en los niveles nacionales y locales, y aún se encuentran deficiencias en su implementación. Además, como criticó el Parlamento Europeo, hay un nivel insatisfactorio de aplicación de la legislación medioambiental en los Estados Miembros (Kurrer, 2021).

En el caso del MERCOSUR, la cuestión medioambiental es abordada en diferentes instrumentos, tales como la Declaración de Canela, la Resolución del GMC 22/92 REMA (Reunión Especializada sobre Medio Ambiente), la Res. Del GMC 20/95 que trata sobre el Subgrupo de Trabajo sobre el Medio Ambiente (SGT N°6) y que va a reemplazar a la REMA y la Declaración del CMC 19/03 de la Reunión de Ministros del Medio Ambiente que da una orientación Política y Estratégica de la cuestión. El bloque también cuenta con el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR y su Protocolo adicional, entre otros.

Como ejemplo, podemos hacer alusión a este último Acuerdo Marco. En este, los Estados Parte, considerando que es fundamental posibilitar el desarrollo sustentable mediante la cooperación entre ellos con vistas a mejorar la calidad ambiental en la región, así como la necesidad de contar con un marco jurídico para reglamentar las acciones de protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales del MERCOSUR, acordaron analizar la posibilidad de instrumentar la aplicación de los principios de la Declaración de Río de 1992 que no fueran objeto de Tratados Internacionales (Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR, 2001). Se acuerda también que para la orientación de los Estados Parte, estos se guiarán por la promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento eficaz de los recursos disponibles mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio. Asimismo, la cooperación podrá incluir, cuando se estime conveniente, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la promoción del desarrollo sustentable, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales; debiendo incentivar políticas e instrumentos nacionales en materia ambiental, buscando optimizar la gestión del medio ambiente; así como buscar la armonización de las legislaciones ambientales, de los países del MERCOSUR (Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur, 2001). En definitiva, nada concreto, y nada obligatorio en cuanto a la efectiva ejecución de políticas medioambientales mercosurianas.

A pesar de todo el entramado de resoluciones y disposiciones, el bloque no cuenta con una iniciativa obligatoria para los Estados Parte que sea supranacional<sup>4</sup> y que tenga como principal foco de atención y preocupación la cuestión medioambiental. Ni siquiera es posible encontrar en la página web del bloque un ámbito aunado al respecto, reflejo de la diversidad de medios para abordar el tema y de la desconcentración de su tratamiento. El bloque afronta la cuestión desde el SGT N°6, las reuniones de Ministros del Medio Ambiente y del Foro Técnico respectivo, pero carece de una política medioambiental conjunta, sostenida en el tiempo y acorde a la problemática ambiental de la región, más allá de la participación de los países del bloque en diferentes tratados internacionales referentes al medio ambiente<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Podría decirse que esto es así porque los países que conforman el MERCOSUR son reticentes a cualquier tipo de cesión de soberanía y prefieren mantener la facultad de decisión última, incluso para cuestiones del bloque regional.

<sup>5</sup> El último tratado internacional de este carácter que fue firmado por los países miembros del MERCOSUR es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de

En otras palabras, es necesario que todo aquello que está positivado en las resoluciones y acordadas pase a la práctica, a acciones concretas mercosurianas mediante la operativización de los acuerdos regionales alcanzados, y de políticas públicas conjuntas que cuenten con la participación de los ámbitos gubernativos y de la sociedad.

Como lo resalta Alicia Moreno (2011), se podría afirmar que en el MERCOSUR están dadas las condiciones institucionales para que la cuestión medioambiental ocupe el lugar que ha alcanzado en el escenario internacional, pero, aunque se hayan logrado algunos objetivos básicos, aun se deberá recorrer un largo camino para alcanzar una adecuada consideración de los aspectos medioambientales en las políticas sectoriales del bloque, y mucho más si se aspira a desarrollar una política regional en la materia (pp. 70-71). En otras palabras, “No hay ningún tema ambiental sobre el que se haya acordado una definición que esté operativa a nivel regional” (Torres, (s.f.), citado en Moreno, 2011, p. 73). Según Moreno, “la razón a tantas cuestiones pendientes subyace en la preeminencia de la defensa del libre comercio por sobre cualquier otra consideración, y en la advertencia a que los aspectos ambientales no se conviertan en barreras paraarancelarias” (2011, p. 73). Toda esta situación deja muy mal parado al bloque en la defensa del medio ambiente, mucho más si tenemos presente los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas (ODS 2030 de NNUU) y si se quiere cumplirlos realmente, puesto que la actuación del bloque de manera conjunta y coordinada sería mucho más productiva y adecuada para prevenir y enfrentar problemas medioambientales.

Si bien los países que conforman ambos bloques ratificaron Convenciones Internacionales relativas al medio ambiente, tales como el Tratado de París sobre el Cambio Climático, la Agenda 2030 de NNUU para el Desarrollo Sostenible y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, entre otras, queda demostrado que ambos procesos de integración tienen diferentes maneras de trabajar la temática; pero es destacable que la cuestión ambiental en el bloque europeo sea transversal al desarrollo de las políticas a implementar de cualquier índole en la práctica y no solo en la reglamentación, y basándose en los “principios de cautela, prevención, corrección de la contaminación en su fuente y ‘quien contamina paga’” (Kurrer, 2021, p. 2). Mientras que, por el lado sudamericano, si bien el GMC trabaja la temática mediante el SGT N°6, y “sostiene los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio” (Argentina.gob.ar, s.f.), lo destacable es que no haya una articulación adecuada de la materia a nivel bloque, supranacional, ni en los organismos competentes, con estrategias específicas y acordes a los tiempos que corren.

## Conclusión

Ante lo arriba expuesto, se concluye que el MERCOSUR y la Unión Europea abordan de manera muy distinta la cuestión ambiental, teniendo reglamentaciones, visiones y una organización de la cuestión muy disímiles. El bloque europeo consiguió un desarrollo de la temática mucho más avanzado, conciso y razonable, especialmente en cuanto a la implementación de políticas y acciones referidas al tratamiento medioambiental.

El proceso de integración europeo logró unir la cuestión social, la económica y la ambiental, mientras que al MERCOSUR, a pesar de estar desarrollando un gran interés en la preservación del medio ambiente, aún le falta mucho para lograr un marco adecuado de tratamiento de la cuestión.

Las políticas medioambientales de ambos bloques distan mucho entre sí y su grado de desarrollo también. Se aprecia una mayor cooperación entre los países de la Unión Europea que en los del MERCOSUR a la hora de planificar e implementar dichas políticas, ya que la UE cuenta con programas y planes medioambientales a largo plazo, transversales y supranacionales, mientras que todo lo que el bloque sudamericano carece en la práctica.

## Referencias bibliográficas

Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR. (22 de junio de 2001), Asunción. <http://integracion-sur.com/wp-content/uploads/2016/11/MercosurAcuerdoMarcoMedioAmbiente01.pdf>

Argentina.gob.ar, (s.f.) *Normativa Mercosur, Ambiente*. <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/observatorio-residuos/solidosurbanos/normativa/mercosur>

---

Escazú), que constituye el primer tratado ambiental de nuestra región, que fue abierto a la firma en septiembre de 2018 y entró en vigor el 22 de abril de 2021.



- Comisión Europea, (2013) *VII Programa General de Acción de la Unión en Materia de Medio Ambiente hasta 2020*, "Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta". <https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf>
- Comisión Europea, (s.f.-a), *Un Pacto Verde Europeo. Esforzarnos por ser el primer continente climáticamente neutro*. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es)
- Comisión Europea. (s. f.-b), *Biodiversity strategy for 2030*. [https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm)
- Kurrer, C. (2021). La política de medio ambiente: principios generales y marco básico. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea 2021*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/71/la-politica-de-medio-ambiente-principios-generales-y-marco-basico>
- Mercado Común del Sur (s.f.), *Asuntos Sociales*. <https://www.mercosur.int/temas/asuntos-sociales/>
- Moreno, A. (2011). "La necesidad de una estrategia ambiental en el MERCOSUR", En *densidades*, número 6, (63 - 77). <http://190.114.199.42/xframework/files/entities/contenidos/38/3MORENOlanecesidaddeunaestrategiaambientalenelMERCOSUR.pdf>
- Unión Europea (s.f.), *Prioridades de la Unión Europea para el período 2019-2024*. Disponible en: [https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities\\_es](https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities_es)

---

## La “defensa planetaria” y el uso de armamento nuclear: consideraciones políticas y normativas

Andrés Pienizzio<sup>6</sup>

### Introducción

No es desacertado afirmar que, cuando se habla de cualquier aspecto relacionado con el espacio exterior, se tiende a pensar en términos de ciencia ficción. Sin embargo, existen fenómenos naturales propios del universo donde nos encontramos que pueden afectar en forma irreversible nuestra existencia como civilización. Hacemos referencia a esos cuerpos celestes que se desplazan sin un rumbo determinado, los asteroides, los meteoritos y los cometas.

Al respecto, nuestro planeta no es ajeno a los impactos. Es de público conocimiento que al menos una de las grandes extinciones que se produjo en el pasado encuentra su causa fuente en el impacto de un asteroide. Nos referimos, por supuesto, al evento que trajo como consecuencia la desaparición de los dinosaurios.

Asimismo, podemos enumerar ejemplos mucho más actuales, en momentos donde la civilización humana ya se encontraba en un estadio de pleno desarrollo. Hacemos alusión al incidente de Tunguska de 1908 y al impacto, más reciente, de un meteorito en Chelyabinsk en 2013, los dos producidos en territorio ruso (Howell, 2019). Los que si bien no encuentran punto de comparación en magnitud con el acontecimiento al que se hace referencia en el párrafo anterior, son ejemplos de la vulnerabilidad latente a la que estamos sujetos como especie humana dentro de un ambiente hostil.

Es por esto que corresponde examinar que medidas, planificadas o concretas, están llevando a cabo los estados para enfrentar (en un futuro cada vez más cercano) las posibles amenazas de este estilo y cómo estas pueden entrar en conflicto con las disposiciones normativas existentes. Intentando no dejar de lado, en este somero análisis, consideraciones de política internacional relacionadas con estos fenómenos naturales.

### La defensa planetaria y los métodos de deflexión

La Administración Nacional de Aeronáutica y el Espacio (mejor conocida como NASA por sus siglas en inglés) define a la “defensa planetaria” como “...un término utilizado para abarcar todas las capacidades necesarias para detectar la posibilidad y advertir de posibles impactos de asteroides y cometas con la Tierra y luego prevenir o mitigar sus posibles efectos” (NASA, s.f.).

En este sentido, la defensa planetaria involucra tres etapas. La primera relacionada con la detección y el seguimiento temprano de objetos potencialmente peligrosos. Una segunda enfocada en la determinación de la órbita, tamaño, forma, composición, dinámica de rotación, etc., de estos cuerpos a los fines de precisar la gravedad de un potencial impacto y sus efectos. Y una tercera etapa, destinada a planificar e implementar las medidas necesarias para desviar o interrumpir un cometa o asteroide en curso de colisión con la Tierra o en su defecto, mitigar sus consecuencias si el impacto no puede ser detenido. Las medidas de mitigación pueden implicar la evacuación de los habitantes y el resguardo o desplazamiento de infraestructura crítica en el área de impacto (NASA, s.f.).

A los efectos de este artículo, nos concentraremos en la tercera etapa. En forma puntual, en lo que respecta a los medios que se pueden utilizar para desviar o interrumpir el potencial choque de un objeto de estas características contra nuestro planeta. Estos tipos de respuestas pueden ser de diferentes estilos, como por ejemplo, impactadores cinéticos, remolcadores espaciales, tractores de gravedad, láseres, explosiones nucleares, etc. (Doboš et al., 2020, p. 75).

Sin adentrarnos en definir cada uno de estos métodos de deflexión, podemos destacar los que al día de la fecha se encuentran más desarrollados. El primero de estos es el uso de un impactador cinético, el cual básicamente consiste en un vehículo espacial que colisiona con un asteroide o cometa con el objetivo de modificar su órbita (National Science & Technology Council, 2021, p.12).

---

<sup>6</sup> Abogado.

Este método es el más desarrollado y encuentra su expresión más reciente en la misión DART (Double Asteroid Redirection Test). La cual es una iniciativa de la NASA, con colaboración de la Agencia Espacial Europea, que será lanzada en noviembre del 2021 y que consiste en un proyecto de prueba que tiene como finalidad intentar desviar un asteroide probando este tipo de técnica de defensa planetaria (Dobrijevic, 2021). Vale destacar, que la propia NASA ya había enviado en el año 2005 a la sonda denominada “Deep Impact”. La que, si bien, con esta misma técnica embistió contra un cometa, no tenía como objetivo principal observar los cambios en la órbita de este helado cuerpo celeste (Doboš et al., 2020, p. 75).

Existe un problema con el uso de los impactadores cinéticos, y es que esta técnica no es adecuada para desviar grandes objetos y solo puede ser usada contra objetos metálicos o rocosos de consistencia sólida (Doboš et al., 2020, p. 76). Es por esto que debemos nombrar a la segunda técnica más desarrollada y la que más problemas trae a nivel político y legal, nos referimos al uso de explosiones nucleares.

Se estima que el uso de una explosión nuclear es hasta 100 veces más efectivo que otros métodos de defensa planetaria (Doboš et al., 2020, p. 76). Ya sea para desviar o destruir un objeto en curso de colisión, la utilización de un dispositivo nuclear es, al menos en el corto plazo, la única herramienta eficiente en un escenario donde la Tierra se encuentre amenazada (Doboš et al., 2020, p. 77).

### La militarización del espacio exterior: el elemento nuclear

Como se dijo anteriormente, el uso del arma nuclear es en la actualidad el método más efectivo y maduro tecnológicamente para poder detener un objeto en rumbo de colisión. Sin embargo, existen muchos elementos a considerar para poder concluir que estamos en presencia de una técnica válida desde el punto de vista legal y de política internacional.

A causa de esto y haciendo un recorrido de las normas relacionadas a la temática en forma cronológica, podemos advertir que hallamos, en primer lugar, al “Tratado de prohibición parcial de ensayos nucleares en la atmósfera, el espacio exterior y debajo del agua” de 1963. Este estableció que los Estados parte se abstendrían de participar en cualquier tipo de ensayo nuclear en los dominios mencionados, siendo sumamente efectivo. (Space Mission Planning Advisory Group [SMPAG], 2020, p. 30).

Posteriormente encontramos el primer instrumento internacional que regula en forma exclusiva las actividades del hombre en el espacio exterior. Hacemos referencia al Tratado del Espacio Ultraterrestre de 1967, el que expresamente declara en su Artículo IV que:

Los Estados Partes en el Tratado se comprometen a no colocar en órbita alrededor de la Tierra ningún objeto portador de armas nucleares ni de ningún otro tipo de armas de destrucción en masa, a no emplazar tales armas en los cuerpos celestes y a no colocar tales armas en el espacio ultraterrestre en ninguna otra forma.

La Luna y los demás cuerpos celestes se utilizarán exclusivamente con fines pacíficos por todos los Estados Partes en el Tratado. Queda prohibido establecer en los cuerpos celestes bases, instalaciones y fortificaciones militares, efectuar ensayos con cualquier tipo de armas y realizar maniobras militares... (ONUAEU, 2017, p. 5).

La especial referencia que se hace al término “armamento nuclear”, precisa una clara diferencia con otros tipos de utilización de la energía nuclear, como ser su uso en motores. Esto es así, puesto que la Asamblea General de la ONU sancionó otros instrumentos que permiten la utilización del elemento nuclear como forma de propulsión de satélites y naves espaciales. Estos son los “Principios pertinentes a la Utilización de Fuentes de Energía Nuclear en el Espacio Ultraterrestre” de 1992, que se complementan con el “Marco de Seguridad relativo a las Aplicaciones de Fuentes de Energía Nuclear en el Espacio Ultraterrestre” de 2009, sancionado por la Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre de las Naciones Unidas (mejor conocida como UNNOSA siglas en inglés) con el respaldo de la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (más conocida como COPUOS).

A pesar de esto, hay que agregar que, como señala Su (2017), el término “armas nucleares” no se encuentra especificado en el tratado de 1967, siendo la Corte Internacional de Justicia la que ha definido a estas como “artefactos explosivos cuya energía resulta de la fusión o fisión del átomo”, independientemente de su propósito (p. 85). Por lo tanto, cualquier explosivo nuclear que se encuentre en el espacio exterior puede considerarse como un arma nuclear, sin tener en cuenta su mayor o menor capacidad destructiva.

Por otra parte, no podemos dejar de enumerar los demás tratados relacionados a la cuestión nuclear, como el “Tratado de No Proliferación Nuclear”, en vigencia desde 1970. El tratado CTBT o “Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares”, firmado por primera vez en 1996. El cual prohíbe los ensayos nucleares “en cualquier lugar”, pero que no se encuentra vigente por no haber sido ratificado por ciertos estados específicos con capacidad nuclear que eran condicionantes para su validez (como ser China y los EEUU) (SMPAG, 2020, p. 31). Y el “Tratado sobre Prohibición de Armas Nucleares”, firmado por primera vez en 2017 y que entró en vigor en enero del año 2021 (Office for Disarmament Affairs, s.f.). A pesar de esto, la eficacia de este último es cuando menos cuestionable por no haber sido ratificado por los principales países que disponen de armamento nuclear.

Es imposible entonces no preguntarse, si se descubre en el corto o mediano plazo un objeto en rumbo de colisión contra la Tierra ¿es posible utilizar armas nucleares para detenerlo o destruirlo? Aquí debemos recurrir a lo que establece la Carta de la ONU, la que en su artículo 51 permite el uso de la legítima defensa en caso de un “ataque armado” contra un Miembro de las Naciones Unidas (ONU, s.f.). El contratiempo referido a la utilización de este artículo es claro, puesto que difícilmente se pueda considerar la colisión de un asteroide como un ataque armado. Más cuando la propia Corte Internacional ha considerado que el ataque armado debe ser conducido por parte de un estado hacia otro estado (Su, 2017, p. 85).

La única forma de franquear este impedimento la podemos encontrar, según Su (2017), en una normativa del derecho internacional que reconoce que, en casos excepcionales y a los fines de salvaguardar un interés esencial, un Estado amenazado por un grave e inminente peligro puede desconocer de sus obligaciones internacionales en la medida que no afecte intereses esenciales de otros Estados o de la comunidad internacional, borrando la ilicitud de los hechos (pp. 85-86). El autor hace referencia aquí al “Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos” del año 2001, redactado por la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas y que prevé en su artículo 25 un supuesto de estado de necesidad exculpante.

De este modo, se podría concluir que una catástrofe natural, como ser el posible impacto de un bólido o de otro objeto celeste de mayor magnitud, puede considerarse que cumple con los requisitos del estado de necesidad del cual puede valerse un Estado. Aun así, no se puede desconocer que el instrumento al que se hizo referencia anteriormente no posee la fuerza legal de, por ejemplo, un tratado internacional como podría ser el Tratado del Espacio Ultraterrestre. Pese a esto, es al día de hoy la única excepción normativa con tintes de ser plausible. De allí a que esto permita a un Estado, en una situación límite, a utilizar armamento nuclear en órbita sin ningún tipo de consecuencia, es algo sin dudas discutible.

## Reflexiones finales

Si bien los proyectos de defensa planetaria que existen tienen un componente colaborativo importante entre agencias espaciales y estados. Lo cierto es que las iniciativas son predominantemente unilaterales o bilaterales, antes que multilaterales, y tienen como origen a los grandes actores de la industria espacial, como ser los Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y China. Por supuesto que hay cientos de factores a considerar, no se le puede requerir a un estado que recién está ingresando a participar en el concierto de naciones espaciales que destine sus preciados recursos a programas de defensa planetaria.

El problema es que, en un hipotético caso de catástrofe, el asteroide, cometa o incluso el meteorito que tenga como destino nuestro planeta, no tendrá en cuenta las barreras geográficas ni las banales rispideces o conflictos entre los gobiernos de turno. Además, las acciones de prevención o mitigación que se tomen también pueden tener consecuencias indeseadas, si se desvía, por ejemplo, la órbita de un objeto espacial de manera que, en vez de evadir la Tierra, impacte sobre otros países o continentes con menos recursos.

A todo esto se suma el componente nuclear mencionado, el que, limitado a un selecto puñado de países, condiciona los esfuerzos de coordinación planetaria en un hipotético caso de colisión. Puesto que los países que no son parte del club nuclear, o que lo son pero solo con fines pacíficos y que carecen de vectores de lanzamiento para hacer frente a una amenaza, como ser la Argentina, quedarán a merced de lo que decidan los estados con capacidad de actuación.

Cabe destacar, que ya existen amenazas concretas en el futuro cercano, como el paso del asteroide Apophis en abril del 2029. Y que si bien los científicos descartan que impactará en esa oportunidad, no desestiman que un cambio en su trayectoria relacionada a la propia fuerza gravitatoria de la Tierra, altere su órbita y sea posible un impacto del mismo en el año 2068 con consecuencias devastadoras (Lea, 2021). En estos momentos, no existe

(o no es de conocimiento público) alguna misión que tenga como objetivo el de desviar el curso de este cuerpo rocoso.

No nos olvidemos además, que las recientes iniciativas multilaterales, como los Acuerdos Artemisa por parte de los Estados Unidos o el acercamiento Chino-Ruso, no hacen más que polarizar un ambiente poco propicio para la colaboración. Donde el resto de los actores con incipiente capacidad espacial buscan acercarse a alguno de los vértices, en detrimento de la participación en los foros internacionales como ser la COPUOS.

En definitiva, y como conclusión, no está de más recordar las palabras del siempre presente maestro Cocca (1957) el que ya sabiamente advertía hace más de 60 años que:

La esperanza radica en la posibilidad de que con la conquista del espacio interplanetario aparezcan problemas de tal magnitud aún no previsible, que comparados con los asuntos internacionales del mundo estos resulten insignificantes y de poco interés público. Y en el sentimiento humano de solidaridad, que amenazado por lo desconocido, aumentará en forma insospechada. (pp. 76-77).

Hacemos propias sus ideas.

## Bibliografía

- Cocca, A. (1957). *Teoría del Derecho Interplanetario*. Editorial Bibliográfica Argentina.
- Doboš, B., Pražák, J. y Němečková, M. (2020). Atomic Salvation: A Case for Nuclear Planetary Defense. *Astropolitics*, 18:1, 73-91. <https://doi.org/10.1080/14777622.2020.1719003>
- Dobrijevic, D. (29 de Octubre de 2021). DART asteroid mission: NASA's first planetary defense spacecraft. *Space.com*. <https://www.space.com/dart-asteroid-mission>
- Howell, E. (09 de Enero de 2019). Chelyabinsk Meteor: A Wake-Up Call for Earth. *Space.com*. <https://www.space.com/33623-chelyabinsk-meteor-wake-up-call-for-earth.html>
- Lea, R. (22 de Septiembre de 2021). Apophis: The asteroid we thought might hit us. *Space.com*. <https://www.space.com/apophis>
- Naciones Unidas [ONU]. (s.f.). Carta de las Naciones Unidas (texto completo). <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>
- National Aeronautics and Space Administration [NASA]. (s.f.). *Planetary Defense*. <https://www.nasa.gov/planetarydefense/faq>
- National Science & Technology Council. (2021). National Near-Earth Object Preparedness Strategy and Action Plan. <https://aerospace.csis.org/wp-content/uploads/2019/02/OSTP-NEO-Strategy-Action-Plan-Jun18.pdf>
- Office for Disarmament Affairs. (s.f.). Treaty on the prohibition of nuclear weapons. <https://www.un.org/disarmament/wmd/nuclear/tpnw/>
- Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos del Espacio Ultraterrestre [ONUAEU]. (2017). Derecho internacional del espacio: instrumentos de las Naciones Unidas. [https://www.unoosa.org/res/oosa-doc/data/documents/2017/stspace/stspace61rev\\_2\\_0\\_html/V1703167-SPANISH.pdf](https://www.unoosa.org/res/oosa-doc/data/documents/2017/stspace/stspace61rev_2_0_html/V1703167-SPANISH.pdf)
- Space Mission Planning Advisory Group [SMPAG]. (2020). *Planetary Defence: Legal Overview and Assessment*. [https://www.cosmos.esa.int/documents/336356/336472/SMPAG-RP-004\\_1\\_0\\_SMPAG\\_legal\\_report\\_2020-04-08.pdf](https://www.cosmos.esa.int/documents/336356/336472/SMPAG-RP-004_1_0_SMPAG_legal_report_2020-04-08.pdf)
- Su, J. (2017). Control over activities harmful to the environment en Jakhu, R. y Dempsey, P. (Eds.), *Routledge Handbook of Space Law* (pp. 73-89). Routledge.

---

# El Parlamento del Mercosur y sus problemáticas

Francisco Castaño<sup>7</sup>

## Introducción

Con la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) en 1991, se estableció un bloque de carácter intergubernamental, dentro del cual se fundó la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), la cual fue reformulada como el Parlamento del Mercosur (Parlasur) en 2005. Con ello, podría suponerse que dicha entidad desempeña actualmente un papel elemental en la gobernabilidad intrabloque; sin embargo, lo cierto es que se han evidenciado dos problemáticas respecto al Parlasur desde su origen: la primera, vinculada con su competencia consultiva, y la segunda, relacionada con su entrada en vigencia y las gestiones de los Estados Parte (en adelante, EP) para la elección de los parlamentarios que deberían ocupar las bancas subregionales.

El objetivo de este artículo es analizar brevemente al Parlasur, enfatizándose en cómo fue constituido y en la identificación de sus problemas actuales más relevantes. Para ello, el trabajo se estructuró en dos partes: en la primera, se abordó el recorrido histórico respecto al desarrollo institucional del Mercosur, focalizándose en las instituciones legislativas creadas en el bloque; y en la segunda, se indagó sobre las dos problemáticas que acaorean las mismas.

## El desarrollo institucional del Mercosur. El caso de la CPC y el Parlasur

La creación del Mercosur constituyó el corolario de un proceso originado a partir del acercamiento de los nuevos Gobiernos democráticos de Argentina y Brasil a mediados de la década de 1980, al cual se sumaron posteriormente Uruguay y Paraguay. Como resultado, los cuatro países suscribieron en Asunción, el 26 de marzo de 1991, el tratado para la constitución de un mercado común, conocido como el Tratado de Asunción (en adelante, TA), el cual dio origen al bloque subregional sudamericano.

Además de fijar el objetivo de arribar progresivamente a un mercado común, para lo cual se estableció un período de transición —hasta el 31 de diciembre de 1994—, con el TA también se crearon órganos de gobierno y control del proceso en ciernes. Una de las tres instituciones creadas<sup>8</sup> fue la CPC, cuyo objetivo inicial fue el de “facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común” (Tratado de Asunción, Art. 24).

Días antes de la conclusión del período de transición se firmó el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, también denominado como Protocolo de Ouro Preto (en adelante, POP). Entre los puntos suscritos, se destaca la definición con mayor exactitud de las funciones y atribuciones de las instituciones mercosureñas<sup>9</sup>. Respecto a la CPC en particular, el POP estableció que la misma se constituiría como el “órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur” (Mercosur, POP, Art. 22) y que estaría integrada por “igual número” de parlamentarios nacionales (Mercosur, POP, Art. 23).

Tres años más tarde, los EP suscribieron el Reglamento de la CPC, que estableció con mayor precisión las atribuciones de esta última institución, la cual tendría un “carácter consultivo, deliberativo y de formulación de Declaraciones, de Disposiciones y Recomendaciones” (Mercosur, CPC, Res. N° 02/97, Art. 3), a la vez que podría “desarrollar las acciones necesarias para facilitar la futura instalación del Parlamento del Mercosur” (Mercosur, CPC, Res. N° 02/97, Art. 3, inc. b). Ateniéndose a esta última atribución, se emprendieron varias acciones para implementar el Parlamento en aquel entonces<sup>10</sup>. Sin embargo, las crisis política, económica y social internas e internacionales a fines de los 90 y principios de los 2000 incidieron negativamente al postergar estas aspiraciones, en un marco de fuertes críticas al proceso subregional, lo cual dejó prácticamente en *stand by* al Mercosur.

---

<sup>7</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales. Maestrando en Relaciones Internacionales.

<sup>8</sup> Las otras dos fueron el Consejo del Mercado Común (CMC) y el Grupo Mercado Común (GMC).

<sup>9</sup> También se crearon tres nuevas instituciones: la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), el Foro Consultivo Económico-Social (FCES) y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

<sup>10</sup> Al respecto, pueden destacarse el Acuerdo en Materia de Cooperación entre la CPC y la Comisión Europea de 1997, la decisión de realizar seminarios sobre la instalación y funcionamiento del Parlamento del Mercosur a partir de 2000, la aprobación de la “Agenda para la

Tras las crisis, nuevos Gobiernos arribaron en los EP con una clara idea de profundizar las aristas política y social de la integración regional. Ello se tradujo en el relanzamiento del Mercosur con una impronta abiertamente disímil a la originaria, abocándose a partir de entonces a dar solución a los problemas heredados y a profundizar la cooperación en diversas aristas. Esta línea de trabajo fue ratificada mediante el establecimiento, en diciembre de 2003, del Programa de Trabajo 2004-2006 (Mercosur, CMC, Dec. N° 26/03), a partir de la cual se amplió la agenda del bloque y se incluyeron nuevos temas a profundizar, entre los que se destacaba el parlamentario.

Como resultado del trabajo del Programa, se acordó el reemplazo de la CPC por el Parlasur y se estableció a este último como el “órgano representativo de los pueblos” de los EP (Mercosur, CMC, Dec. N° 49/04), en lugar de los Parlamentos nacionales, como se había estipulado para la Comisión. Finalmente, en diciembre de 2005 la CMC suscribió la Decisión N° 23/05, la cual creó el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (en adelante, PCPM). Habiéndose definido los objetivos del Parlasur en el Artículo 2 del Protocolo, cabe destacar lo suscrito en uno de los Considerandos, en donde se afirmó la intención de constituir

un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas (Mercosur, CMC, Dec. N° 23/05, PCPM).

Otra cuestión a destacar del PCPM fueron sus Disposiciones Transitorias, estableciéndose dos etapas de transición para la constitución efectiva del Parlasur: la primera, en el período comprendido entre el 31 de diciembre de los años 2006 y 2010, y la segunda, entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014 (Mercosur, CMC, Dec. N° 23/05, PCPM, Disposiciones Transitorias, Primera). En la etapa inicial, el organismo estaría integrado por 18 parlamentarios por cada EP (Mercosur, CMC, Dec. N° 23/05, PCPM, Disposiciones Transitorias, Segunda), designados por los Congresos nacionales de entre sus propios legisladores. A partir de la segunda etapa, todos los parlamentarios subregionales deberían haber sido elegidos a través del sufragio directo de los ciudadanos mercosureños (Mercosur, CMC, Dec. N° 23/05, PCPM, Disposiciones Transitorias, Tercera).

La elección directa tenía otra implicancia: significaba un eventual incremento en el número de los parlamentarios, más acorde al porcentaje poblacional comparado entre los países<sup>11</sup>. Estas elecciones nacionales deberían llevarse a cabo en lo que se denominó como el “Día del Mercosur ciudadano”, en el cual todos los EP deberían elegir popularmente a los parlamentarios de forma simultánea (Mercosur, CMC, Dec. N° 23/05, PCPM, Art. 6, inc. 4). Una cuestión, *a priori*, difícil de cumplir, dada la dificultad para armonizar los calendarios electorales nacionales de países que desarrollan sus elecciones generales en años dispares.

## Las dos problemáticas del Parlasur

### 1) El carácter consultivo

La conformación de un Mercosur sin instituciones supranacionales que tomen decisiones vinculantes fue una marca del bloque, el cual, no obstante, fue complejizándose con el correr de los años, aumentándose las tareas necesarias para suplir tanto los designios originarios como también los renovados del nuevo siglo. A su vez, a las instituciones subregionales se las dejó en manos de funcionarios nacionales, predominando miembros de los Poderes Ejecutivos en los organismos decisorios del bloque.

En consonancia con una impronta centralmente nacional o intergubernamental en la forma de hacer la integración, al Parlasur le fue fijada una función meramente consultiva y declarativa, no decisoria. Ello fue hecho en clara diferencia respecto a la funcionalidad establecida en favor de la CMC, el GMC y la CCM, quienes cuentan con la potestad de tomar decisiones que, eventualmente, podrán ser incorporadas al ordenamiento normativo interno de los EP, siempre que estos últimos las aprueben.

De esta forma, como sostiene Álvarez Macías (2011), si bien el Parlasur posee algunas atribuciones mayores que las de la CPC,

---

Institucionalización del Parlamento del Mercosur” (Mercosur, CPC, Disp. N° 10/00) en junio de aquel año y el establecimiento de un Comité Ad Hoc para el análisis de la reforma del POP, con vistas a institucionalizar el Parlamento subregional en 2002 (Álvarez Macías, 2011).

<sup>11</sup> Una vez que todos los países hayan elegido a sus representantes por medio del sufragio directo, el número total de parlamentarios pasará a 187 bancas, dividido en 75 para Brasil, 43 para Argentina, 33 para Venezuela y 18 para Paraguay y para Uruguay.

continúa siendo un órgano principalmente consultivo y de asesoramiento. El Parlasur dista de ser un cuerpo con competencias legislativas, en cuanto el poder “normativo” se mantiene en manos del CMC y demás órganos intergubernamentales. Tímidamente asoman ciertas atribuciones de supervisión, aunque el Parlasur carece de potestades sobre el nombramiento o remoción de los miembros de los órganos decisorios del bloque (p. 223).

Solo se instala un procedimiento de dictamen no vinculante: los órganos decisorios del Mercosur tienen la obligación de transmitir al Parlamento proyectos de normas antes de ser aprobados, para que éste emita un dictamen, pero no están obligados a aprobar la norma según los términos del dictamen del Parlamento (p. 225).

Una explicación acerca de este reparto de competencias subregional puede encontrarse respecto a la forma originaria de concebir la integración en el Mercosur. En efecto, la concepción de una integración centralmente económica a inicios de los 90, así como la negativa de los Estados nacionales a ceder soberanía decisoria a partir del rechazo a establecer un sistema supranacional, se tradujo en la constitución de un esquema intergubernamental abocado a la desgravación arancelaria, en detrimento de una integración política-estratégica y con mayor participación de funcionarios y actores sociales por fuera de los Poderes Ejecutivos nacionales. Como sostiene Vázquez (2002), en el Mercosur “se ha rechazado sistemáticamente el establecimiento de cualquier tipo de arreglo institucional que pudiera restringir la soberanía de los Estados” (p. 168).

Lo relevante del caso es que, no obstante las críticas y problemáticas evidenciadas desde la creación del Mercosur, este esquema básico decisional no haya sido modificado a partir del relanzamiento del bloque en 2003. En este sentido, si bien el mismo presenta desde entonces una institucionalidad cuantitativamente más compleja, posee la misma estructura de poder subyacente que la pergeñada en los 90 (Ramos, 2013), excluyéndose virtualmente al resto de los sectores políticos y sociales en la toma de decisiones. De acuerdo con Geneyro y Vázquez (2006), esta condición impide el cumplimiento de una función que nunca podrá ser desempeñada completamente por los Poderes Ejecutivos: la representación de la diversidad (p. 12).

En esta línea, Rapoport y Madrid (2011) destacan que se esperaba que el Parlasur se constituyera como un contrapeso al abordaje intergubernamental adoptado por los demás órganos del Mercosur, que otorgara mayor legitimidad a las normas comunitarias y que contribuyera, de esta manera, a la construcción de una identidad regional. Sin embargo, la sanción de las normas del bloque continúa restringiéndose al ámbito del CMC, ya que el Parlasur no tiene atribuciones legislativas en el ámbito comunitario (BID-Intal, 2009), por lo que sigue siendo un órgano de voz, pero no de voto normativo.

De esta manera, se coincide aquí con Medwid (2008) respecto a que el sistema intergubernamental adoptado por el Mercosur posee una estructura institucional con una clara jerarquía vertical, con poder de decisión, y una gran organización horizontal de carácter consultivo, no resolutive y sin poder real.

## 2) La elección de los parlamentarios

Junto con el problema de carácter decisorio del Parlasur, que podría denominarse como *originario*, existe otro relacionado con el cumplimiento de las etapas de transición y su entrada en vigencia, la cual se daría una vez que todos los EP hayan elegido popularmente a los parlamentarios subregionales. En este sentido, desde la creación del Parlasur, solo Paraguay y Argentina han elegido, por medio del sufragio directo de sus ciudadanos, a los respectivos representantes que ocuparían las bancas, de acuerdo con lo estipulado con el segundo período de transición mencionado anteriormente. Por su parte, Brasil y Uruguay se han rehusado o han tenido problemas para establecer el mecanismo de elección popular, ya sea por decisiones políticas y vaivenes gubernamentales —en el caso brasileño— o porque no tuvo lugar una reforma constitucional que permitiese la elección directa por parte de los ciudadanos nacionales —en el caso uruguayo—.

Cabe mencionar que el PCPM estableció que el Parlasur tendría su “efectiva instalación (...), a más tardar, el 31 de diciembre de 2006” (Mercosur, CMC, Dec. N° 23/05, PCPM, Art. 1), a lo cual cabe agregar lo establecido en las Disposiciones Transitorias relacionado a los plazos, citado anteriormente. Es decir, se preveía una eventual disparidad en las elecciones nacionales, pero durante un período acotado de tiempo, que se estimaba que estaría resuelto al finalizar las dos etapas del período de transición, previstas entre 2006 y 2014, a partir de lo cual podría implementarse también la elección durante el “Día del Mercosur ciudadano”.

Sin embargo, Brasil y Uruguay no han cumplido con aquel designio en los plazos estimados, por lo que los mismos se fueron ampliando: poco antes de finalizar la segunda etapa, la misma fue extendida por seis años más, hasta el 31 de diciembre de 2020 (Mercosur, CMC, Dec. N° 11/14). A ello se le ha sumado el cambio en el contexto



político regional desde mediados de la década del 2010, en la medida en que tuvo lugar lo que se llamó como el “fin del ciclo progresista”. En efecto, se produjo un viraje en el signo político de la mayoría de los Gobiernos mercosureños y la asunción de presidentes con ideales disímiles a los de sus antecesores respecto a cómo practicar la integración regional, orientándose hacia la intención de “flexibilizar” el Mercosur y retornar —implícitamente— al regionalismo abierto característico de los 90.

En este marco de vaivenes y críticas al bloque y a instituciones en particular como el Parlasur, a finales de 2016, este organismo aprobó el Proyecto de Acuerdo en reafirmación del respeto a las normas y a la institucionalidad del Mercosur, en el cual instaba, entre otras cuestiones, a “reafirmar la importancia de que los Estados Parte preserven y protejan las normas fundacionales y la institucionalidad del Mercosur”.

En este contexto, los resultados respecto al Parlasur no podían ser otros que los de la postergación de los plazos. En efecto, los mismos fueron nuevamente incumplidos, debido a que no todos los miembros habían establecido los mecanismos para la elección ciudadana de los parlamentarios. En consecuencia, en abril de 2019 se firmó el Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (en adelante, PAPCPM), el cual estipuló que

Hasta tanto se realice la elección de los Parlamentarios del Mercosur de forma simultánea en todos los Estados Partes a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos, el Parlamento del Mercosur funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados Partes (Mercosur, PAPCPM, Art. 1).

También estableció que los parlamentarios del Mercosur ya elegidos y con mandato en curso continuarían en su función hasta completarlo (Mercosur, PAPCPM, Art. 4).

Sin embargo, nuevamente existieron problemas. En primer lugar, al mismo tiempo que se firmó el mencionado Protocolo Adicional, también los EP acordaron la suspensión de la elección directa de los integrantes del Parlasur, aunque sin perjuicio del mandato de los parlamentarios en curso en aquel entonces, tal como se estableció en la Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del Parlamento del Mercosur. En consecuencia, el mencionado Protocolo Adicional nunca entró en vigor, por lo que se decidió prorrogar, en diciembre de 2020, el período de transición por diez años más, hasta fines del 2030, o “hasta tanto se realice la elección de los parlamentarios del Mercosur en forma simultánea en todos los Estados Partes a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos” (Mercosur, CMC, Dec. N° 09/20).

## Reflexiones finales

Así como el Mercosur ha evidenciado vaivenes respecto a su impronta y sus objetivos a medida que fueron cambiando los Gobiernos y las ideologías políticas en el curso del tiempo, lo acontecido respecto al Parlasur no fue una excepción. Si bien el organismo se encuentra desarrollando diversas tareas, entre las que puede mencionarse la eventual separación de parlamentarios mercosureños<sup>12</sup> o la investigación en torno al golpe de Estado en Bolivia<sup>13</sup>, lo cierto es que el escenario actual denota muchas críticas y pocos compromisos de mejoramiento por parte de los EP.

Álvarez Macías (2009) realizó un análisis interesante acerca de los dos primeros años de funcionamiento del Parlasur, en el cual aseveró la “irrelevancia” del organismo, relacionada con el escueto número de actos jurídicos aprobados y con que el organismo no ha sacado mayor provecho de algunas competencias “pseudo-legislativas”. Todo ello no ha hecho otra cosa, según la autora, que acrecentar las dudas sobre las condiciones del Parlasur para conducir la representación de las sociedades del bloque. En este sentido, se coincide aquí con Malamud y Schmitter (2006) respecto a que las instituciones y la competencia que los Estados confieren inicialmente al acuerdo de integración tendrán efectos permanentes en su trayectoria posterior.

En la actualidad, las críticas versan alrededor de cuestiones vinculadas con lo “costoso” que resulta mantener el Parlasur y sus funcionarios, así como los períodos de inactividad que ha sufrido una institución cuyos objetivos solo son consultivos y declarativos, sin capacidad decisional al interior del Mercosur. Sin embargo, Gajate (2020)

<sup>12</sup> En julio de 2021, el Parlasur inició el proceso formal que puede derivar en la separación del parlamentario argentino Fabián Rodríguez Simón de su cargo, quien es requerido por la Justicia argentina en una causa por amenazas y extorsión y busca que Uruguay lo reconozca como refugiado político (Juárez, 04/07/2021).

<sup>13</sup> El vicepresidente del Parlasur, Oscar Laborde, confirmó que, junto con la Comisión de Derechos Humanos, se crearía un comité de investigación para colaborar con las indagaciones sobre el golpe de Estado acaecido en Bolivia en noviembre de 2019 (Télam, 16/07/2021).

destaca que, a pesar de las críticas existentes, no ha existido una discusión institucionalizada en el bloque acerca de las características futuras y/o modificaciones que se podrían producir en el Parlasur.

Es innegable que el Parlasur es hijo de una concepción intergubernamental de la integración, la cual, para el caso del Mercosur, fue profundizada al establecer un sistema de toma de decisiones que ha quedado en manos únicamente de los funcionarios de los Poderes Ejecutivos nacionales que integran los organismos decisionales del bloque, dejándose muy poco margen al resto de los actores sociales nacionales y subnacionales, quienes han tenido que recurrir en muchas ocasiones al clásico *lobby* para hacerse oír y ser tenidos en cuenta. Ello genera un círculo vicioso en el cual este esquema deficiente tampoco permite que el Mercosur se profundice ni que la sociedad realmente sea parte del proceso ni se identifique cabalmente con el mismo, con lo cual el proceso difícilmente sea internalizado por los pueblos, a quien el Parlasur pretende representar. En consecuencia, instituciones como esta tampoco pueden cumplir los objetivos para los cuales fueron creadas.

Esta concepción *noventista* respecto a la forma de realizar la integración regional, centralmente económica en detrimento del eje político-estratégico, si bien mutó con el relanzamiento del Mercosur en el siglo XXI, ello no derivó en una mejora del Parlasur como institución. Si bien se ampliaron sus objetivos y pasó a representar a los pueblos, no puede analizársela sin concebir el modo intergubernamental de integrarse y la negativa de los Estados a ceder mayores competencias soberanas. Como corolario, Álvarez Macías (2011) destaca que, en el Mercosur, la influencia de los gobiernos nacionales es abrumadora e impide dinámicas “autogeneradoras”.

Se concluye que la doble problemática en el Parlasur ha coadyuvado a que dicho organismo no haya podido constituirse de acuerdo a lo pautado, estableciéndose como otra cuestión en el debe que acumula el Mercosur desde su constitución. Solo una firme convicción política de los Estados y los gobernantes será el camino para solucionar el problema del organismo subregional, que debe orientarse a ser inclusivo, participativo y a tomar decisiones que favorezcan la consolidación y profundización del proceso integrador.

## Bibliografía

- Álvarez Macías, M. V. (2009). Dos años de funcionamiento del Parlamento del Mercosur: una evaluación preliminar. *Revista de Cooperación e Integración Internacional*, (1), 2-25.
- Álvarez Macías, M. V. (2011). Origen y evolución de los Parlamentos en los procesos de integración regional. Los casos del Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur. *Colombia Internacional*, (74), 207-229. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.09>
- Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe [BID-Intal] (2009). *Informe MERCOSUR N° 13. Segundo Semestre 2007-Primer Semestre 2008*. BID-Intal.
- Gajate, R. M. (2020). La suspensión de la elección de parlamentarios al PARLASUR como indicador de deconstrucción institucional en el MERCOSUR. En N. B. Mellado, R. M. Gajate y R. S. Piana (Ed.), *Regionalismo sudamericano en transformación: instituciones y políticas en el auge de la crisis* (pp. 65-95). Ediciones Lerner.
- Geneyro, R. A. y Vázquez, M. (2006). La ampliación de la agenda política y social para el Mercosur actual. *Aldea Mundo*, 11(20), 7-18.
- Juárez, D. (4 de julio de 2021). Parlasur analiza apartar a Rodríguez Simón, mientras se tramita su pedido de ser refugiado político. *Télam*. <https://www.telam.com.ar/notas/202107/560100-parlasur-rodriguez-simon-refugiado.html>
- Malamud, A. y Schmitter, P. C. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31. <https://doi.org/10.2307/4151099>
- Medwid, B. (2008). Estrategia de los sindicatos de la industria alimentaria argentina frente al MERCOSUR. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 13(20), 51-68.
- Mercosur. CMC. Decisión N° 26/03. Programa de Trabajo 2004-2006. 15 de diciembre de 2003.
- Mercosur. CMC. Decisión N° 49/04. Parlamento del Mercosur. 16 de diciembre de 2004.

- Mercosur. CMC. Decisión N° 23/05. Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. 08 de diciembre de 2005.
- Mercosur. CMC. Decisión N° 11/14. Funcionamiento del Parlamento del Mercosur. 02 de junio de 2014.
- Mercosur. CMC. Decisión N° 09/20. Funcionamiento del Parlamento del Mercosur. 04 de diciembre de 2020.
- Mercosur. CPC. Disposición N° 10/00. Agenda para la Institucionalización del Parlamento del Mercosur. 28 de junio de 2000.
- Mercosur. CPC. Resolución N° 02/97. Reglamento de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. 13 de diciembre de 1997.
- Mercosur. Protocolo Adicional al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur. 14 de abril de 2019.
- Mercosur. Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur. 17 de diciembre de 1994.
- Proyecto de acuerdo del Parlasur en reafirmación del respeto a las normas y a la institucionalidad del Mercosur. 01 de diciembre de 2016.
- Ramos, H. D. (2013). Integración regional y organizaciones político-partidarias. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR. *Revista Debates*, 7(2), 33-50.  
<https://doi.org/10.22456/1982-5269.38751>
- Rapoport, M. y Madrid, E. (2011). *Argentina - Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*. Capital Intelectual.
- Télam* (16 de julio de 2021). Crearán una comisión en el Parlasur para investigar el golpe en Bolivia.  
<https://www.telam.com.ar/notas/202107/561611-parlasur-comision-investigacion-golpe-estado-bolivia.html>
- Tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. 16 de marzo de 1991.
- Vázquez, M. (2002). Sobre la dimensión parlamentaria de los procesos de integración regional. El MERCOSUR y la Unión Europea en perspectiva comparada a la luz de los desafíos del Área de Libre Comercio de las Américas. *Revista Argentina de Ciencia Política*, (5-6), 147-182.

---

## Semiconductores ¿Carrera hacia la autosuficiencia?

Darío Lucchese<sup>14</sup>\*

Los semiconductores son esenciales en la sociedad moderna y representan el cuarto material más comercializado del mundo, después del petróleo crudo, petróleo refinado y los automóviles. Los dispositivos electrónicos necesitan de diversos componentes funcionales fabricados con semiconductores, donde los más importantes son los circuitos integrados o chips. Estos chips son productos muy complejos que proveen la funcionalidad para procesar, transmitir y almacenar datos a todo tipo de equipos electrónicos.

Difícilmente pueda encontrarse un área tecnológica en donde no estén presentes. Son fundamentales para las comunicaciones y en el funcionamiento de Internet encontrándose en computadoras, servidores y terminales de conexión como teléfonos móviles y televisores. Indispensables para la automatización en todo tipo de industrias, equipan desde sistemas de transporte hasta instrumental médico y están presentes en los desarrollos armamentísticos que los hace ser considerados estratégicos para la seguridad nacional de los Estados.

La industria del semiconductor está esparcida por todo el mundo. Conformada por una cadena global de suministros donde distintas zonas del planeta se fueron especializando en un determinado rol dentro del proceso productivo, dada la enorme complejidad y conocimiento técnico requerida, con el objetivo de abaratar costos y mejorar el rendimiento del producto.

Estados Unidos y China han tomado nota de sus debilidades dentro de esta cadena de suministro en el marco de la competencia tecnológica en la que están inmersos y los llevó a plantear ambiciosos programas de estímulo a esta industria para mejorar su capacidad de producción. Ser menos dependientes de otras regiones dentro de este proceso los podría conducir a una mejor posición en sus roles de potencias económicas y geopolíticas.

### Tecnología y fabricación

Los semiconductores son así clasificados por poseer determinadas propiedades eléctricas que resultan apropiadas para la fabricación de elementos electrónicos activos como microprocesadores, memorias, sensores, componentes analógicos, entre otros. Los circuitos integrados están formados por un conjunto de circuitos miniaturizados que contienen componentes, generalmente transistores y sus conexiones, en una delgada oblea de material semiconductor, por lo general silicio o germanio. Estas obleas contienen, las más modernas, miles de millones de transistores en un área del orden de los milímetros cuadrados. Esta miniaturización suele medirse en nanómetros (milmillonésima parte de un metro) por el tamaño de sus componentes más pequeños, variando según el nodo de fabricación.

Desde el primer circuito integrado, aparecido en 1958, hasta la actualidad la cantidad de transistores por oblea de silicio se ha incrementado en un factor de 10 millones produciendo una ganancia de procesamiento de 100 mil veces y una reducción de costos de aproximadamente un 45% (Varas et al., 2021). Esto ha permitido que los fabricantes electrónicos creen dispositivos con una potencia cada vez mayor y en un tamaño cada vez más pequeño. Se pasó de una tecnología de fabricación de chips en los 10.000 nanómetros a comienzos de la década del 70 a los 5 nanómetros producidos actualmente en las plantas más avanzadas, provocando un sustancial impacto en la reducción del tamaño, mejoras en calidad, capacidad de procesamiento y velocidad de las comunicaciones.

Para el desarrollo de un chip moderno se necesita de enorme experiencia técnica, tanto en hardware como en software, requiriendo de herramientas avanzadas y de la propiedad intelectual proporcionadas por empresas especializadas. El proceso de fabricación a menudo requiere de 300 insumos diferentes, procesados por 50 clases de equipos de alta precisión (Varas et al., 2021).

Las empresas de semiconductores pueden encargarse solamente de un nivel dentro de la cadena de suministro o aglutinar varios o todos los niveles dentro del proceso. Existen cuatro amplias categorías: los fabricantes de dispositivos integrados (IDM, por sus siglas en inglés) que se ocupan del proceso completo de producción de

---

<sup>14</sup> Licenciado en Relaciones Internacionales. Ingeniero Electrónico.

chips, integrando las distintas actividades: diseño, fabricación, ensamblaje, empaque y testeo. Estas fueron predominantes en las primeras décadas del desarrollo de la industria a nivel global, pero luego la gran escalabilidad y el frenético avance de la tecnología hacia los chips más sofisticados fueron empujando los roles hacia una mayor especialización en investigación y desarrollo.

En este proceso fueron surgiendo las llamadas empresas “sin fábrica” (*fabless*), que se ocupan puramente del diseño de los circuitos integrados, concentran toda sus esfuerzos en esa área pero carecen de capacidad para fabricarlos y contratan a otras para su producción. Aquellas que se dedican a producirlos se denominan fundidoras (*foundries*) y se encargan de la fundición, conformación de las obleas de silicio y su transformación en chips. Finalmente encontramos a aquellas empresas que realizan los servicios de ensamblaje, empaque y testeos (OSAT, por sus siglas en inglés), que verifican el producto y lo llevan a su disposición final, por lo tanto suelen ser más intensivas en mano de obra.

## Producción y consumo mundial

La producción especializada en distintos roles diferenciados provoca que los países sean interdependientes dentro de una cadena global de suministro y dependientes del libre comercio para que todo funcione adecuadamente y así disponer de productos terminados en cualquier lugar del planeta. Sin embargo, una producción tan disgregada no está exenta de vulnerabilidades en cada región participante debido a su alta concentración geográfica. Motivo que la hace dependiente tanto de las tensiones geopolíticas que puedan suscitarse como del aumento de controles de exportación/importación que impidan el acceso a determinados productos o tecnología.

En la producción global de chips seis regiones son preponderantes: Estados Unidos, Taiwán, China, Corea del Sur, Japón y Europa. Cada una de ellas contribuye por lo menos con el 8% del total de la industria del semiconductor (Varas et al., 2021).

Estados Unidos lideró históricamente el proceso de investigación y desarrollo de circuitos integrados, empresas con sede allí (Intel, Micron, Texas Instruments) aún concentran el 51% de los ingresos globales en el sector de las IDM, seguidas por las de Corea del Sur (Samsung, SK Hynix), y las de Japón (Toshiba, Sony) y Europa (STMicroelectronics, Infineon, NXP) en menor proporción. En el sector de las *fabless* es más dominante ya que sus empresas (Broadcom, Nvidia, Qualcomm, Apple) concentran el 62% de los ingresos globales, seguidas por las de Taiwan (Mediatek), China (Hisilicon) y Singapur principalmente (Platzer et al., 2020).

La tendencia al desarrollo de empresas *fabless*, que tercerizan la fabricación en plantas fundidoras, ha provocado una gran concentración de la producción al este de Asia. Allí se avanzó notablemente en las últimas tres décadas en lo más complejo de esta cadena que es el proceso de fabricación de las obleas de semiconductor para transformarlas en chips. Empresas con sede en Taiwán acaparan el 73% del total de las fundiciones por contrato a nivel global y más de la mitad de los contratos correspondientes a las empresas OSAT (Platzer et al., 2020).

Las más grandes fundidoras están en Taiwan y Corea del Sur representando ambas el 43 % de la capacidad mundial de producción, mientras que en chips más sofisticados, por debajo de los 10 nanómetros, acaparan todo el mercado mediante sus empresas TSMC y Samsung, las únicas que están fabricando en la tecnología de los 5 nanómetros (Pascual Estapé, 2021). Si a esto le sumamos lo fabricado por China que produce un 15% y Japón otro porcentaje igual tenemos que más del 70% de la producción mundial sale de Asia (McCloughlin, 2021).

China si bien es el mayor consumidor de semiconductores del mundo su papel en la producción es más limitado. La industria del semiconductor en China recién a partir de la década del 90 comienza a asociarse con empresas internacionales y a mejorar su tecnología (VerWey, 2019). La mayoría de su demanda es abastecida por importaciones o empresas extranjeras que fabrican en territorio chino. Sin embargo, aunque la fabricación esté tecnológicamente por detrás de la producción de vanguardia, esta diferencia fue disminuyendo en las últimas décadas a través de adquisición, colaboración y transferencia de tecnología extranjera, tanto en negocios conjuntos, acuerdos de licencia, contratación de talento y adquisición de equipamiento y software, sumado a su desarrollo local (Platzer et al., 2020). Actualmente su planta fundidora estatal SMIC está trabajando en la tecnología de los 14 nanómetros por encima de sus contrapartes europeas y japonesas, donde sus nodos más avanzados están en los 22 nanómetros (Pascual Estapé, 2021).

Por su parte Europa y Japón que en otros tiempos fueron actores de peso en el sector, han quedado rezagados en esta carrera por la mayor sofisticación. Si bien existen empresas que lideran el diseño de chips para el sector

automotriz, carecen de empresas capaces de fabricar circuitos integrados menores a los 22 nanómetros, que se utilizan en otros sectores como en las comunicaciones, y necesitan importar esa producción. Este retraso es admitido en un reciente documento de la Comisión Europea que insta a avanzar en el sector. Sin embargo, sí posee el mayor desarrollo en el importante sector de la fabricación de equipamiento para las fundidoras donde empresas europeas y japonesas proveen la mayoría de los equipos de fotolitografía (Sánchez, 2021).

## Competencia Estados Unidos - China

Dentro de la rivalidad entre Estados Unidos y China por la supremacía tecnológica el campo de los semiconductores es considerado indispensable en esta batalla. Resultan vitales para el sector económico-industrial y para permitir el permanente avance científico-tecnológico pero también son prioritarios para la defensa nacional por ser insumos indispensables del amplio sector armamentístico.

China ha padecido la relativa dependencia dentro de esta cadena global de semiconductores con los vetos y las sanciones impuestas por Estados Unidos enmarcadas dentro de la llamada “guerra comercial”. Desde 2018, Washington ha aplicado una estrategia de contención contra Pekín, ya que percibe el ascenso tecnológico de chino como una amenaza a su hegemonía, evitando lo sucedido en algunas áreas como en la industria fotovoltaica o el 5G donde el país asiático acaparó la mayoría del mercado.

Decidido a atacar la relativa debilidad china en los semiconductores, Estados Unidos golpeó al sector imponiendo sanciones a productores de estos insumos, ya sean empresas grandes o chicas, bloqueando el acceso de componentes claves para la fabricación de chips, incluyendo empresas productoras en las listas negras y obstaculizando hacer negocios con las empresas taiwanesas (Vázquez Rojo, 2021). Recientemente se ha impedido la provisión de equipamiento de fotolitografía por parte de la empresa europea ASML para la principal planta fundidora china SMIC (López, 2021).

En la búsqueda de mayor independencia tecnológica, China no solo debe diseñar sus chips sino también debe ser capaz de fabricarlos ya que tiene condicionado su acceso a los grandes productores debido a las sanciones. Tomando en cuenta que dentro de sus importaciones los semiconductores ocupan el segundo lugar después del petróleo<sup>15</sup>, esta dependencia se considera una vulnerabilidad y por eso se propuso que para el año 2025 el 70% de los semiconductores utilizados deberán ser de fabricación nacional (IEI, 2021).

Si bien en la década del 90 comienza el proceso de mejora tecnológica china dentro del sector, la aceleración de éste se observa a partir del 2002 y hasta 2014 donde surgen nuevas empresas de semiconductores que aprovechan el auge del crecimiento interno. A partir del 2014 comienzan los más ambiciosos planes dentro de la industria del semiconductor que se va a reflejar fundamentalmente en tres documentos: “*The Guidelines to Promote a National Integrated Circuit Industry*” (Plan Nacional IC), “*Made in China 2025*”, “*The Made in China 2025 Technical Area Roadmap*” (VerWey, 2019).

En el Plan Nacional IC se promueve llevar a la industria del semiconductor a la par de los competidores internacionales con un fondo de 150.000 millones de dólares para adquirir empresas de la cadena. Casi un año después en el 13º Plan Quinquenal se expone el “*Made in China 2025*” donde se promueve avanzar en el desarrollo tecnológico nacional en lugar del consumo de tecnología externa, fomentando el acceso a los mercados internacionales. En el 14º Plan Quinquenal presentado en el año 2020 se refuerza esta estrategia centrándose nuevamente en la mayor capacidad de producción nacional (IEI, 2021). Es por eso que desde 2019 ya llevan invertidos 100.000 millones de dólares y 2.400 millones a SMIC para la construcción de una nueva planta (Vázquez Rojo, 2021).

En Estados Unidos los productos elaborados con semiconductores representan una de sus principales exportaciones<sup>16</sup>, pero solo una pequeña parte de los productos más avanzados se pueden producir allí y deben encargarse su fabricación a empresas asiáticas. En ese sentido el presidente Biden ha admitido en declaraciones el retroceso que experimentan en investigación, desarrollo y fabricación (Ramírez López, 2021). El principal motivo de preocupación interna es la concentración de la producción en Asia y la vulnerabilidad que eso representa en caso de conflictos comerciales o militares, manipulación de productos y robo de propiedad intelectual. Además son conscientes que los esfuerzos de China por desarrollar su industria de semiconductores no tienen precedentes

15 Ver <https://oec.world/es/profile/country/chn>

16 Ver <https://oec.world/es/profile/country/usa>

y posee el potencial de modificar la producción global y las capacidades de diseño e investigación lo que puede afectar la competitividad de empresas norteamericanas (Platzer et al., 2020).

En este sentido, en junio de este año, el Senado aprobó la “*United States Innovation and Competition Act*” (USICA) que tiene por objetivo acrecentar el liderazgo de EEUU en ciencia, tecnología e innovación, contrarrestando a China con su creciente influencia. Este proyecto consiste en 200.000 millones de dólares para el financiamiento de programas para distintas áreas de ciencia y tecnología, donde hay un fondo específico de 52.700 millones de dólares para el programa llamado CHIPS (*Creating helpful incentives to produce semiconductor*) destinado a la industria nacional de semiconductores (Sidley, 2021). Este fondo podría lograr la construcción de entre siete y diez nuevas plantas en el territorio. Esto se suma a los acuerdos que lograron en el año 2020 para que la taiwanesa TSMC construya una fábrica en Estados Unidos y con Samsung para que se instale también en territorio norteamericano (Mcloughlin, 2021).

El Departamento de Defensa de Estados Unidos también ha manifestado su preocupación por la necesidad de acceder a componentes de microelectrónica de vanguardia y hacerlo con seguridad, o sea, fabricados por fundidoras propias donde se tiene el control de todo el proceso. Como esto no está siendo posible en chips más avanzados, el modelo de adquisición utilizado no está resultando apropiado porque las compras deben hacerse a empresas que se adhieren a la lista de “fundidoras confiables” (*Trusted Foundry*) y éstas aún poseen una tecnología hasta dos generaciones atrasadas de aquellas de empresas de vanguardia disponibles comercialmente. Por lo tanto las preocupaciones por la sostenibilidad de este modelo han suscitado alternativas a implementar otros como el de “confianza cero” que promueve acceder a comprar a empresas fuera de las aquellas confiables pero validando todo producto antes de utilizarse (Todd López, 2020).

## Autosuficiencia

Crear una fábrica de chips no está al alcance de todos. En el proceso de fabricación se manipulan componentes casi a escala atómica lo que implica que realizar ese trabajo es muy caro. Lograr la autosuficiencia en la producción de semiconductores requiere de inversiones gigantescas y, además, muchos años o décadas de investigación y desarrollo. Por ejemplo, una fábrica de tamaño medio requiere una inversión de 10.000 a 12.000 millones de dólares y se necesitan cuatro años como mínimo para comenzar a operar (Mcloughlin, 2021).

En el hipotético camino de regiones para alcanzar la autosuficiencia en semiconductores las inversiones que deberían erogar para lograr esto son gigantescas. Sumando diseño, equipamiento, materiales, manufactura, empaque, ensamble y testeos, se trataría la enorme suma de entre 0,9 a 1,25 billones de dólares en inversiones iniciales con un incremento en los costos operacionales anuales de 45 mil a 125 mil millones de dólares. Si tomamos en cuenta los desarrollos de Estados Unidos y China y sus consumos de semiconductores, para alcanzar la autosuficiencia Estados Unidos debería invertir entre 350 y 420 mil millones de dólares mientras que China necesitaría inversiones de entre 175 y 250 mil millones de dólares (Varas et al., 2021).

Además de los grandes desembolsos también se necesitan centros de investigación y desarrollo que lo permitan, sumado al hecho de atraer y formar nuevos talentos para desempeñarse en esta compleja área, implica todo un largo proceso. Por lo tanto completar la autosuficiencia parecería más una expresión de deseo que un objetivo practicable en el corto plazo, lo que no quita que las potencias intentarán ampliar su posición dentro de la cadena de suministro global.

## Conclusión

El mercado de semiconductores creció a una tasa superior a la media mundial durante las últimas tres décadas. En los próximos años los modernos desarrollos tecnológicos como las telecomunicaciones de quinta generación (5G) que potenciarán la implementación del internet de las cosas (IoT), los vehículos autónomos, la Inteligencia Artificial (IA), la tecnología *Blockchain* y las monedas digitales demandarán cada vez más mayores cantidades de chips, y mayor capacidad de procesamiento de los mismos, por lo que la importancia de los semiconductores se incrementará sustancialmente.

Mantener el ritmo de innovación en el sector requiere de grandes inversiones públicas y privadas, tanto para la producción como también para la investigación en ciencia, el desarrollo en tecnología y la capacitación y captación de nuevos talentos.

Sostener una capacidad mínima viable para abastecer con chips a la fabricación de productos críticos es indispensable para una potencia. Por eso disminuir las vulnerabilidades en la cadena de suministro es un objetivo planteado por diversos gobiernos e industrias del sector lo que resultará en mayores controles sobre el comercio de semiconductores para prevenir restricciones unilaterales de proveedores y Estados.

El deseo de las grandes potencias parecería ir moviéndose hacia la autosuficiencia, o sea diseñar y producir localmente para abastecer su mercado interno, pero este tipo de políticas económicas tienen costos gigantescos y largos plazos para lograrlo. Las políticas planteadas y ejecutadas por China y Estados Unidos tienden en esa dirección, sobre todo en el país asiático que padeció fuertes restricciones externas impuestas por el Estado norteamericano en los últimos años. Sin embargo las restricciones que pueda imponer Estados Unidos, ya sea comerciales o de inversión, para menguar los deseos chinos también tienen grandes costos y pueden llegar a ser contraproducentes, ya que interrumpir parte de los suministros mundiales podría provocar un aumento de precios, escasez y hacer que China acelere aún más su plan de autonomía (Tyson, Zysman, 2021).

Debido a la importancia de los semiconductores para la economía y la seguridad nacional, quizás asistamos a la formación de dos polos de producción concentrados: uno en Estados Unidos, que con sus aliados buscará mantener una ventaja competitiva, y el otro en China que continuará su acelerado crecimiento. En el corto plazo, donde hay escasez y aumento de demanda, una mayor reducción de la mutua dependencia dentro de esta cadena global podría reportar beneficios para las potencias, en cambio los países o regiones no productoras de estos insumos necesitarán recurrir a adecuadas alianzas para mejorar su posición y lograr abastecerse de un recurso tan estratégico.

## Bibliografía

- Instituto de Estrategia Internacional (IEI). (2021). *Centenario del PCCh*. En Cont@cto CHINA N° 154. Cámara de Exportadores de la República Argentina. <https://www.cera.org.ar/new-site/index2.php>
- Platzer, M., Sargent, J., Sutter, K. (26 de octubre de 2020). *Semiconductors: U.S. Industry, Global Competition, and Federal Policy*. Congressional Research Service. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46581>
- López, J. (5 de marzo de 2021). EE.UU gana la primera batalla por los chips: ASML no venderá EUV a SMIC. *HZ*. <https://hardzone.es/noticias/procesadores/ee-uu-chips-asml-euv-smic/>
- McLoughlin, M. (12 de abril de 2021). Semiconductores, la crisis que ha roto las costuras industriales y nadie sabe cómo arreglarla. *El Confidencial*. [https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2021-04-12/semiconductores-crisis-guerra-5g-fabricacion\\_3026003/](https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2021-04-12/semiconductores-crisis-guerra-5g-fabricacion_3026003/)
- Pascual Estapé, J. (17 de enero de 2021). Atascada en los 10 nm, Intel acepta la realidad: podría haber contratado a TSMC para fabricar CPUs de 3 y 5 nm. *Computer Hoy*. <https://computerhoy.com/noticias/tecnologia/intel-procesadores-cpu-tsmc-5-nm-792841>
- Ramírez López, P. (13 de abril de 2021). La crisis de los semiconductores llega a la Casa Blanca. *NIUS*. [https://www.niusdiario.es/internacional/america-del-norte/intenta-evitar-perdida-liderazgo-tecnologico-biden\\_18\\_3121395416.html](https://www.niusdiario.es/internacional/america-del-norte/intenta-evitar-perdida-liderazgo-tecnologico-biden_18_3121395416.html)
- Sánchez, A. (23 de mayo de 2021). Taiwán y Estados Unidos lideran la batalla tecnológica de los semiconductores. *El País*. <https://elpais.com/economia/2021-05-23/taiwan-y-ee-uu-lideran-la-batalla-tecnologica-de-los-semiconductores.html>



- Sidley. (16 de junio de 2021). The U.S. Innovation and Competition Act: Senate Passes Sweeping \$250 Billion Bill to Bolster Scientific Innovation and Compete With China. <https://www.sidley.com/en/insights/newsupdates/2021/06/an-overview-of-the-united-states-innovation-and-competition-act>
- Tyson, L., Zysman, J. (28 de julio de 2021). Chips, proyecto vital para Estados Unidos. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/opinion/Chips-proyecto-vital-para-Estados-Unidos-20210728-0150.html>
- Varas, A.; Varadarajan, R.; Goodrich, J.; Yinug, F. (Abril de 2021). *Strengthening the Global Semiconductor Supply Chain in an Uncertain Area*. Boston Consulting Group and Semiconductor Industry Association. <https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/04/SIA-BCG-Report-Strengthening-the-Global-Semiconductor-Supply-Chain-April-2021.pdf>
- Vázquez Rojo, J. (15 de junio de 2021). La guerra tecnológica entre Estados Unidos y China sube de nivel ante la escasez de chips. *CTXT*. <https://ctxt.es/es/20210601/Politica/36306/guerra-tecnologica-China-EEUU-Taiwan-chips-Juan-Vazquez-Rojo.htm>
- VerWey, J. (2019). Chinese Semiconductor Industrial Policy: Past and Present. *Journal of International Commerce and Economics*. [https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese\\_semiconductor\\_industrial\\_policy\\_past\\_and\\_present\\_jice\\_july\\_2019.pdf](https://www.usitc.gov/publications/332/journals/chinese_semiconductor_industrial_policy_past_and_present_jice_july_2019.pdf)
- Todd López, C. (May 19, 2020). DOD Adopts 'Zero Trust' Approach to Buying Microelectronics. *DOD News*. <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2192120/dod-adopts-zero-trust-approach-to-buying-microelectronics/>

---

## El retorno a las agendas nacionales en América Latina

Abril Bidondo<sup>17\*</sup>

A partir de la observación de las respuestas estatales a la crisis del Covid-19 en América Latina, podemos mencionar la centralidad que recobran las agendas nacionales y el Estado a partir de pensarse como un actor necesario y relevante para hacer frente a la crisis. ¿Esto permitirá reconfigurar las funciones estatales poco activas los últimos años?

### El accionar ante la pandemia

La pandemia del Covid-19 se presentó al mundo desde finales del año 2019 trayendo consigo una nueva crisis internacional, inicialmente sanitaria y humanitaria, que continúa ocasionando enormes consecuencias sociales y económicas en forma global. Impactó en el comercio, la movilidad, las cadenas globales de valor, la producción, las industrias y a casi la totalidad de los aspectos en los que se rige y conecta el mundo. Según las previsiones del Banco Mundial, tanto la irrupción de la pandemia como las medidas de suspensión de las actividades que se adoptaron para su contención, ocasionaron una contracción drástica de un 5,2% de la economía mundial (Banco Mundial; 2020).

La pandemia llega a un mundo de por sí caótico, colmado de conflictos, crisis geopolíticas, tensiones en la gobernanza global, recesiones económicas, fragilidades institucionales, pobreza, crisis ambiental; es nuestro propio hábitat el que se revela como amenaza, el cual nos indica desde hace tiempo el brutal paso del neoliberalismo y la explotación. Este contexto puso a los sujetos y actores del Sistema Internacional ante una situación problemática a la que resultaron no tener una respuesta rápida, efectiva y coordinada.

Ante este escenario los Estados intentan responder localmente a la amenaza y avance del virus representando una contradicción propia de la coyuntura porque coexisten tres niveles de análisis que interactúan entre sí. Por un lado el desarrollo económico del mundo caracterizado por la transnacionalidad; por otro lado el impacto de un pandemia de dimensiones globales y finalmente las respuestas políticas que intentan hacer frente al impacto, se proyectan a nivel local, dentro del límite soberano de las fronteras nacionales de cada país.

A pesar de ello el Estado se convierte en el centro de cualquier posible solución a la crisis. Se le exige a éste una respuesta, su presencia en el ámbito de la salud y la salvaguardia económica, reaparece como un actor reclamado por su ciudadanía después de años de vaciamiento en sus funciones tradicionales.

Los Estados se retrotraen en sus derechos de soberanía territorial en una especie de “sálvense quien pueda” por lo que no hay lugar para relacionarse con otros Estados, relegando las relaciones multilaterales y la coordinación internacional.

Por otro lado, a pesar de buscar respuestas internas la pandemia necesita de una respuesta colectiva para poder superarla dado el alto nivel de hiperglobalización en el que se rige el mundo, de nada le sirve a un Estado salvarse solo, si el Estado contiguo sigue enfermo.

El avance del Estado como principal actor de respuesta al caos comenzó con acciones sanitarias, compra de insumos, equipamientos hospitalarios, inversión en la producción de vacunas, inversión y desarrollo, acompañado de una fuerte restricción a la movilidad de los ciudadanos, cierre de fronteras, controles y vigilancias estrictas, reposicionando la importancia de la territorialidad como elemento central del concepto de Estado<sup>18</sup>. Acompañando el confinamiento, los Estados lanzaron enormes planes de recuperación económica para hacer frente a la recesión, subsidios, subvenciones para sectores golpeados por el confinamiento, ayuda económica a los ciudadanos, entre otros proyectos.

En conclusión hay una clara presencia del Estado en hacer frente a la pandemia en muchos aspectos: sanitarios, tecnológicos, económicos y humanitarios.

---

17 Profesora de Historia.

18 Desde la Paz de Westefalia, el Estado es entendido por dos elementos constitutivos: la dimensión poblacional y la dimensión territorial. Esta última desgastada por el proceso de globalización, vuelve a tomar centralidad en la crisis del Covid-19.

## El Estado en América Latina

La respuesta desde América Latina a la pandemia no logró un trabajo coordinado a nivel regional, no fue ajena al accionar del nivel global. Los Estados retornan a las agendas nacionales, la mayoría de los países adoptaron medidas sociales, económicas y sanitarias destinadas a disminuir el impacto de la crisis del Covid.

Según los datos que expresan los informes de la CEPAL:

“En 2020, 32 países de América Latina y el Caribe adoptaron 263 medidas de protección social no contributiva destinadas a mantener el consumo y garantizar condiciones de vida básicas, entre las que se incluyen las transferencias monetarias y en especie y el aseguramiento del suministro de servicios básicos. Las transferencias de emergencia llegaron a 326 millones de personas, el 49,4% de la población de la región” (CEPAL, 2021a).

Por otro lado el informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), presenta que hay 26 programas temporales de transferencias monetarias adoptadas por 18 países de la región, entre ellos el caso de Honduras, Colombia, Chile, Brasil, Nicaragua, Argentina, en los cuales el objetivo está puesto en los sectores más vulnerables con los llamados: Ingreso Familiar de Emergencia; Renta básica, Ingreso Solidario; y por otro lado los que apuntan a la asistencia de trabajadores independientes y pequeñas industrias, como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción en Argentina (Svampa, 2021).

La CEPAL indica que los gobiernos han realizado esfuerzos fiscales enormes alcanzando el 4,6% del PIB en planes de emergencia y un 2,5% del PIB en créditos estatales, para mitigar los efectos sociales, económicos y productivos de la pandemia. La implementación de las medidas para transferir ingresos de emergencia a los hogares permitió contener parcialmente el aumento de la pobreza y la pobreza extrema en 2020. De no haberse implementado las transferencias monetarias de emergencia, la tasa de pobreza habría sido 3,5 puntos porcentuales mayor y la tasa de pobreza extrema 2,3 puntos porcentuales mayor (CEPAL, 2021a). En cuanto al sostenimiento de la actividad productiva, se pasó de 12.000 millones de dólares en 2019 a 56.395 millones de dólares en 2020.

Los planes de emergencia tienen objetivos específicos: mejorar el sistema de salud; hacer frente a la caída de la capacidad productiva y fortalecer el ingreso a los hogares necesitados; a través de tres elementos: alivio tributario, gasto público y aumento de la liquidez con acceso a créditos.

Muchas de estas medidas debieron seguir implementándose a comienzos de este año, según indica la CEPAL durante el primer cuatrimestre del 2021 el gasto fue del 1,2% del PIB, equivalentes a cerca de 10.000 millones de dólares. Estas medidas cubren cerca de 60 millones de hogares en los que viven alrededor de 231 millones de personas (29% de la población de los países de la región).

“A pesar del deterioro en los indicadores fiscales, la persistencia de la pandemia, el lento crecimiento estructural la región, los aumentos de la pobreza y la desigualdad, y la lenta recuperación del mercado de trabajo exigen mantener políticas fiscales expansivas para continuar mitigando los efectos de la pandemia y avanzar en una recuperación transformadora con igualdad. En el corto plazo, es necesario mantener las transferencias sociales de emergencia y mejorar los ingresos laborales mediante aumentos reales del salario mínimo, negociaciones colectivas u otros instrumentos salariales. También es necesario apoyar a sectores productivos para evitar la quiebra masiva de mipymes e impulsar políticas en favor del empleo”. (CEPAL, 2021, 33).

A pesar de la enorme importancia que tienen estos planes de emergencia, la pandemia impacta fuertemente en la región fortaleciendo tendencias preexistentes, profundizando las brechas estructurales de desigualdad, informalidad del empleo, crecimiento de los índices de pobreza, deserción escolar, baja productividad y presentándose con mayor énfasis, la cuestión ambiental y ecológica, en datos de la CEPAL, la región presenta un retroceso enorme en todos los indicadores mencionados, alcanzando una situación más crítica que la pre pandemia. (CEPAL, OMS, OPS; 2021).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Para mayor desarrollo de los indicadores ver: CEPAL, OPS, OMS, 2021 “La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social.

## Reflexiones finales

La humanidad vive un acontecimiento sin precedentes en la historia, por su parte el Estado Nación puede reconfigurar su funcionalidad a partir del importante rol que asume en la lucha contra la pandemia, como lo expresan los planes de emergencia llevados a cabo y la inversión en la producción de vacunas, que sin su aporte e incentivo no se hubiesen desarrollado en tan corto tiempo. Responde entonces al manejo de la pandemia con errores y aciertos, pero responde a esa ciudadanía que lo reclama.

El Estado tendrá que saber sortear los límites que se le imponen para poder reconfigurarse en este contexto que se abre como oportunidad. Como sostiene Rodrik, debe perseguir una defensa del equilibrio entre apertura económica y capacidad de gestión de los gobiernos nacionales, los Estados deben poder expresar sus preferencias en el marco del mundo global (Rodrik; 2018).

Que el Estado recobre funciones tradicionales o realice un giro a sus agendas internas no debe ser visto como un problema, para nada debe ir en contra de los modelos de integración o regionalismos. Por el contrario el Estado debe reposicionarse para ganar tantas décadas perdidas, sentar las bases para volverse eficaz, democrático, incluso, que articule las diversas agendas que actualmente son tan necesarias e importantes para poder volver a desarrollar un camino de crecimiento.

El horizonte es complejo y oscuro para el mundo y para América Latina, como sostiene Svampa (2021) en su balance sobre la pandemia en la región, la experiencia puede aportar dos interpretaciones, por un lado asistimos a discursos que entienden un contexto propicio para discutir debates olvidados y periféricos que impulsen mayores y profundas transformaciones. Pero por otro lado, sostiene que se reproducen procesos contradictorios como el avance de los autoritarismos, la falta de cooperación que reflejó el intento de respuesta a la pandemia, la lucha por el acceso a las vacunas, el afianzamiento de las desigualdades, en fin, expresando justamente un universo no apto al debate (Svampa, 2021).

Actualmente América Latina se encuentra muy fragmentada, atravesada por múltiples conflictos sociales, con falta de liderazgos y por sobre todo con una gran fragilidad económica. La pandemia acentuó mayormente las desigualdades sociales y territoriales enfatizando aún más las fallas estructurales. La CEPAL (2021; 3) prevé un crecimiento del 5,2% para la región, algo por debajo del ritmo anterior a la pandemia, con un retroceso de una década en pobreza, acceso a la educación y dinámicas laborales que va a conllevar mucho tiempo y esfuerzo recuperar.

El Estado debe pensarse con una función relevante en el futuro cercano, se lo debe dotar de un control eficaz, de autonomía para que pueda acompañar y responder a las necesidades de la sociedad civil, para poder gestionar mejor la recuperación y hacer frente a los nuevos desafíos. El Estado tiene en sus manos la posibilidad de garantizar su reforma pero ello depende de cómo juega esas cartas, en el marco de qué límites y por sobre todas las cosas, si desea hacerlo.

## Bibliografía

- Banco Mundial, (2020), La COVID-19 hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial. Comunicado de Prensa. <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>
- CEPAL (2021). Informe Especial COVID 19 N°11. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47043-la-paradoja-la-recuperacion-america-latina-caribe-crecimiento-persistentes>
- CEPAL (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. CEPAL. [https://issuu.com/publicaciones-cepal/docs/panoramafiscal2021\\_es/15?ff&pageLayout=singlePage](https://issuu.com/publicaciones-cepal/docs/panoramafiscal2021_es/15?ff&pageLayout=singlePage)
- CEPAL, OPS, OMS, (2021). La prolongación de la crisis sanitaria y su impacto en la salud, la economía y el desarrollo social. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>
- Rodrik Dani (2018). *Straight Talk on Trade. Ideas for sane World economy*. Princeton University Press.

-Svampa, María Stella (2021). La pandemia desde América Latina: nueve tesis para un balance provisorio. Nueva sociedad n°291. <https://nuso.org/articulo/la-pandemia-desde-america-latina/>

---

## Operaciones de Paz de Naciones Unidas: breves reflexiones en torno a las tendencias actuales

Juan Ignacio Percoco<sup>20\*</sup>

Al día de la fecha las Naciones Unidas despliegan aproximadamente 90.000 personas, entre oficiales militares y personal civil, en una docena de Operaciones de Paz (OPaz) en todo el globo a un costo anual estimado por encima de los 6 mil millones de dólares (Naciones Unidas, 2021). En términos comparativos, el despliegue mundial de operativos militares por parte de la organización es solo superado por los Estados Unidos, la clara potencia hegemónica global. Los anteriores datos nos permiten confirmar la envergadura y trascendencia de esta institución del sistema internacional. En este texto realizaremos un breve recorrido en torno a las tendencias identificadas en las OPaz a lo largo de la última década y un pequeño análisis en torno a su futuro.

### Un recorrido por las principales tendencias

Una primera tendencia observada es el surgimiento de un conjunto de fracturas al interior del Consejo de Seguridad (CDS) de Naciones Unidas, y en especial dentro de sus 5 miembros permanentes. Tradicionalmente, los Estados Unidos (EE.UU.), Francia y Gran Bretaña (el denominado P3) lideraron la redacción de las resoluciones del CDS que establecían los mandatos para las OPaz. Por su parte, Rusia y China históricamente manifestaron sus reticencias en torno a la interpretación de los principios centrales detrás de estas operaciones (Boutellis, 2020). Sin embargo, en términos generales, estos desacuerdos no se tradujeron en una incapacidad del Consejo de consensuar los mandatos para las OPaz de la organización.

Este tenue equilibrio ha comenzado a flaquear y en los últimos años hemos observado un aumento de las tensiones dentro del órgano. De este modo, y antes de mencionar ejemplos concretos, debemos hacer referencia a que el CDS no es una excepción en el sistema internacional. Hace un tiempo, hemos podido identificar un incremento de cruces entre sus miembros en diferentes instancias multilaterales, los cuales abonan a la imagen de un “orden liberal” fisurado y en crisis. Los orígenes e implicancias de esta situación han sido tratadas de manera más extensiva y con mayor rigor en otros espacios (Ikenberry, 2018; Mearsheimer, 2019), aquí simplemente lo mencionamos para contextualizar el incremento de fricciones dentro del CDS.

Un aspecto saliente de esta tendencia ha sido la emergencia de divisiones entre los tradicionales aliados occidentales, el P3 mencionado anteriormente. Estas tensiones se han manifestado principalmente entre los EE.UU. y Francia, notablemente a la hora de debatir los costos de las OPaz en el África francófona (Mali, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo). En especial MINUSMA<sup>21</sup> ha sido un punto contencioso entre ambas capitales. En 2019, los EE.UU. presionaron por el redespiegue de los cascos azules del norte de Mali a las aglomeraciones urbanas del centro del país para proteger civiles utilizando los mismos recursos; ante esto Francia argumentó que dicha movida arriesgaría el resurgimiento de las fuerzas yihadistas en el norte (Boutellis, 2020). El deseo de Francia de que Naciones Unidas financie operaciones de contraterrorismo llevadas adelante por fuerzas africanas también ha generado un conjunto de resistencias por parte de los EE.UU., llegando éste a amenazar con utilizar el veto en resoluciones referidas a la “fuerza conjunta G5 del Sahel” en 2017 (Boutellis, 2020). Esta reticencia norteamericana se ha mantenido aún más allá del cambio de gobierno en Washington como se ha manifestado en el último voto en torno a la renovación de MINUSMA el 29 de junio de este año (United States Mission to the United Nations, 2021; Fink & Boutellis, 2021).

La emergente disputa bipolar entre los EE.UU. y la República Popular China se ha inmiscuido en este espacio también y ha complejizado algunos procesos de renovación de mandato (Boutellis, 2020; Karlsrud, 2018). El envío de las primeras unidades de infantería chinas a OPaz en África (Sudán del Sur y Mali) vino acompañado del pedido de extender el mandato de UNMISS<sup>22</sup> para incluir una referencia a la protección de la infraestructura petrolera en el país. Ante esta solicitud, los EE.UU. inicialmente se resistieron. Sin embargo, debieron ceder a modo de reconocimiento del rol central de China como jugador de peso en Sudán del Sur. Por otro lado, en

---

20 Licenciado en Relaciones Internacionales

21 Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Mali.

22 Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur.

2019, los EE.UU. bloquearon una renovación rutinaria del mandato de la UNAMA<sup>23</sup>, esgrimiendo una objeción en torno a un párrafo que hacía mención a la *Belt and Road Initiative*, presente en la resolución del año anterior (Boutellis, 2020).

La Federación Rusa por su parte, no ha quedado al margen. Hemos podido identificar una tendencia más sostenida de rechazo por parte de Moscú ante iniciativas provenientes de occidente con las cuales no concuerda (International Crisis Group, 2019). Esta actitud más asertiva, se ha manifestado por medio de un incremento en la voluntad de señalar (mediante oposiciones y abstenciones en el CDS) su insatisfacción ante algunas resoluciones, en especial aquellas referidas a operaciones en el continente africano. De esta manera, Moscú da cuenta de un proceso de recomposición de su rol internacional y su renovado interés por África (Bugayova y otros, 2019). En tal sentido, el despliegue de instructores militares en la República Centroafricana ha llevado a Rusia a enfrentarse a Francia sobre aspectos concernientes a la OPaz desplegada en la antigua colonia gala. Algunos ejemplos de estas tensiones fueron forzar un retraso en la renovación del mandato de MINUSCA<sup>24</sup> en 2018, ante el no reconocimiento del rol jugado por Rusia junto a Sudán por parte del “proceso de Jartum” y la abstención a la hora de votar por un nuevo mandato de la UNMISS en marzo de 2019.

Aun cuando China y Rusia suelen cooperar en varios asuntos dentro del CDS, ambos han optado por estrategias diferentes frente a los EE.UU. y las potencias europeas. Mientras que China escoge una postura más dialoguista y acomodaticia, Moscú se encuentra en una dinámica de corte más confrontativa (International Crisis Group, 2019). A pesar de lo anterior, ambas capitales han señalado sus recelos ante el sistema de “*penholders*”<sup>25</sup> y han elevado repetidas advertencias ante propuestas de resoluciones divisivas y que no consideren los intereses de todos los miembros del Consejo. Un escenario a futuro en el que China solicite “*hold the pen*” en más proyectos de resolución podría promover un mayor estancamiento del órgano, a consecuencia de las disputas entre EE.UU. y China. Dicho contexto estaría sustentado en la posición de poder que ha ido consolidando Beijing con el paso de los años dentro de la ONU. En esta temática específica, China se ha erigido en el segundo mayor financista de las Operaciones de Paz de la organización (solo detrás de los EE.UU.), siendo a su vez, el principal país aportantes de tropas (TCCs por sus siglas en inglés) entre los 5 miembros permanentes del Consejo. Por otro lado, su proximidad e influencia sobre el NOAL y el G77 permite a China ejercer cierta incidencia sobre el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General (el llamado C-34) y sobre la Quinta Comisión, la cual es responsable sobre asuntos administrativos y presupuestarios (Boutellis, 2020).

Por último, los mismos principios que guían a las OPaz de Naciones Unidas se han visto bajo inmersos en un conjunto de tensiones dentro del CDS. A medida que los cascos azules han sido enviados a escenarios con conflictos activos, de carácter asimétrico, en donde no existe una paz que mantener, se han afianzado dos grupos de opinión. Por un lado, el P3, algunos Estados anfitriones y TCCs africanos se han mostrado más receptivos a un mantenimiento de la paz más robusto y coercitivo planteando operaciones con muchos elementos en común a la contrainsurgencia y al contraterrorismo (Boutellis, 2020). Del otro lado, China, Rusia y otro grupo de TCCs (principalmente asiáticos) apuntan a una vuelta a los principios tradicionales de las OPaz, los cuales se encuentran más alineados con la soberanía nacional y el desarrollo del Estado anfitrión, alegando que Naciones Unidas ha sobreextendido las tareas asignadas a las Operaciones (Karlsruud, 2018).

Una segunda tendencia relacionada a lo desarrollado previamente, ha sido el aumento de la importancia de las organizaciones regionales en el universo de las OPaz. El aumento de la fricción entre los 5 miembros permanentes del CDS ha llevado a la ONU a aumentar su vinculación con diversos mecanismos regionales y subregionales como socios políticos, encabezando negociaciones diplomáticas donde la organización carece de tracción política, y como socios operativos en casos como el Sahel en donde la dificultad reside en encontrar TCCs dispuestos (Gowan, 2020). La amplia mayoría de estas operaciones fueron desplegadas en África, encabezadas por organizaciones africanas (principalmente la Unión Africana y el ECOWAS<sup>26</sup>), pero también por la Unión Europea. Los diversos niveles de capacidades de las organizaciones, así como sus ventajas comparativas implicaron que las misiones regionales incrementaron el número y tipos de “*partnership peacekeeping*”, en donde dos o más actores coordinan explícitamente sus actividades de apoyo de la paz en el mismo teatro de operaciones (Williams, 2021). Los casos más resonantes son fuerza híbrida de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur, la

<sup>23</sup> Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán

<sup>24</sup> Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana.

<sup>25</sup> Se le denomina “*penholder*” al miembro del Consejo de Seguridad que lidera la negociación y redacción de resoluciones sobre un tema en particular de la agenda del Consejo.

<sup>26</sup> Comunidad Económica de Estados de África Occidental

relación entre MINUSMA – Operación Berkhane (G5 sahel) y la fuerza de tareas Takuba, o por ejemplo el vínculo entre AMISON<sup>27</sup> y NU en Somalia. Sin embargo, la realidad en el terreno ha demostrado ser menos idílica que lo que se plantea en Nueva York. En muchas ocasiones las falencias operativas, logísticas y presupuestarias de estas organizaciones y mecanismos regionales significa una debilidad operativa que NU se ve compelida a remediar (Gowan, 2020). Mientras que, por otro lado, estos bloques sufren de sus propias internas políticas lo que implica un traslado de lógicas facciosas al despliegue en el terreno.

Una última tendencia que podemos señalar, y que se encuentra estrechamente vinculada con las dos anteriores, es el despliegue de operaciones que poseen a la noción de estabilización como su mandato y objetivo principal. A principio de la década de los 2010 la noción de estabilización se enmarcaba principalmente en operaciones de la OTAN en los Balcanes y en Afganistán (Williams, 2021), siendo MINUSTAH en Haití el único ejemplo de las mismas bajo el paraguas de Naciones Unidas. Desde ese momento a la fecha, la organización ha autorizado mandatos de estabilización en la República Democrática del Congo, Mali, y la República Centroafricana. Por su parte, la UA ha hecho lo propio en Mali, CAR y Somalia, mientras que la ECOWAS lo realizó en Mali y Gambia.

El aumento de las operaciones de estabilización bajo la órbita de Naciones Unidas trae aparejado un amplio conjunto de problemas. Por un lado, como mencionamos en otra ocasión (Percoco, 2020), la ambigüedad que maneja la organización a la hora de definir a estas misiones no solo implica una dificultad académica para el estudio de estas. Como plantea Robert Muggah (2014) “los parámetros conceptuales y operacionales de las intervenciones de estabilización son todavía opacos”, lo cual habilita a los miembros del P3 a continuar trasladando sus concepciones a los mandatos de dichas misiones (Curran & Hunt, 2020). A los fines del reducido espacio que tenemos en este texto, nos limitamos a señalar que las operaciones de estabilización se caracterizan por un conjunto de actividades insertas dentro del nexo seguridad-desarrollo (destacando el primero) en donde el objetivo último es la reafirmación del control estatal en determinados territorios en disputa (Belloni & Moro, 2019; Siman & Santos, 2018). Una de las complejidades que emerge de esta ambigüedad “por diseño” son las porosas fronteras delineadas entre las tareas tradicionales de *peacebuilding* con aquellas prácticas de contrain-surgencia y contraterrorismo llevadas adelante por las operaciones de estabilización (Karlsrud, 2019; Fink & Boutellis, 2021). Sin embargo, lo más problemático de esta tendencia dentro de las OPaz de Naciones Unidas es que ubica a la organización en una posición extremadamente compleja tanto en el campo de batalla como en la mesa de negociación. Al tomar un rol activo en conflictos armados, en favor de una de las facciones, los cascos azules se vuelven objetivos militares válidos y, por otro lado, los diplomáticos de la organización pierden capacidad de maniobra en pos de alcanzar soluciones políticas.

De la breve descripción esbozada podemos observar cómo esta tendencia se inserta en una relación sinérgica con las dos mencionadas previamente. Por un lado, el aumento de las tensiones dentro del Consejo de Seguridad moviliza a los miembros a plantear operaciones con un perfil más “pragmático” (Percoco, 2020) y de menor incidencia en los territorios en cuestión, con mandatos menos ambiciosos. Mientras que, por el otro lado, su preeminencia de despliegue en África se vincula con una actitud más receptiva a las características robustas que conllevan estas operaciones por parte de los TCCs del continente y en donde se habilita un rol más preponderante de los diversos organismos regionales.

## ¿Hay un futuro para las Operaciones de Paz?

A partir de lo desarrollado más arriba, queda preguntarnos sobre el futuro de las OPaz. A pesar de que realizar predicciones dentro del análisis político es imprudente, estamos en condiciones de afirmar que el despliegue de cascos azules por parte de Naciones Unidas no dejará de ser una realidad en el escenario internacional.

En primer lugar, las tendencias de los conflictos armados han ido empeorando en las últimas décadas, siendo que la mitad de aquellos que habían sido resueltos a principios del 2000 han experimentado algún tipo de reincidencia. A su vez, las características de estas “nuevas guerras” (Kaldor, 2006) continúan complejizándose. A las actividades conocidas de los *spoilers*, se suman redes de crímenes organizado transnacional, redes globales yihadistas y la interferencia de actores regionales todo lo cual complica la posibilidad de acuerdos sustentables. Es de esperar que estas dinámicas empeoren significativamente bajo los efectos económicos, sociales y políticos de la pandemia del COVID-19. El incremento de los conflictos intraestatales, conjugado con su intratabilidad,

---

<sup>27</sup> Misión de la Unión Africana en Somalia



genera la necesidad del despliegue de OPaz por parte de Naciones Unidas. Este tipo de escenarios, especialmente aquellos en donde no se disputa ningún interés estratégico, son justamente aquellos en los cuales las potencias centrales evitan verse arrastrados a participar fomentando despliegues multinacionales.

En segundo lugar, las OPaz de Naciones Unidas han demostrado ser efectivas y eficientes en lo que respecta a costos financieros. Con respecto a lo primero, podemos citar una creciente y robusta evidencia empírica (Carnegie & Mikulaschek, 2020; Walter, Howard, & Fortna, 2020) que sostiene que las operaciones de mantenimiento de la paz son eficaces para prevenir conflictos armados, reducir la violencia contra la población civil y las muertes en combate una vez que ha comenzado el conflicto armado, ayudar a los beligerantes a lograr la paz y evitar que la violencia organizada se repita una vez que las guerras han terminado (Coleman & Williams, 2021). Ahora bien, al hacer referencia a los costos económicos, es de destacar que una misión de Naciones Unidas representa una inversión mucho menor que un despliegue de características similares por parte de una de las potencias principales. Un estudio realizado durante 2017 por la *Government Accountability Office* del gobierno de los Estados Unidos (2018) comparó los costos que implicó el despliegue de MINUSCA contra el costo que hubiera implicado una misión similar liderada por Washington. El análisis final de esta agencia demostró que el despliegue de los cascos azules representaba un ahorro para los Estados Unidos de 5.3 mil millones de dólares en un lapso de 3 años.

Todo lo descrito en esta oportunidad marca un escenario en el cual las OPaz de Naciones Unidas buscarán adaptarse a una realidad internacional cambiante. La manera en las que se resuelvan las tensiones políticas en el Consejo de Seguridad, las restricciones presupuestarias en el contexto de la crisis de la pandemia y las disputas en torno al alcance y mandatos de las próximas operaciones, serán los carriles por donde se manifestará la dirección que tomará esta histórica institución del sistema internacional. La única certeza que podemos albergar por el momento es que la bandera azul de Naciones Unidas continuará flameando en escenarios de conflictos futuros con el afán de minimizar el sufrimiento humano.

## Bibliografía

- Belloni, R., & Moro, F. N. (2019). Stability and Stability Operations: Definitions, Drivers, Approaches. *Ethnopolitics*, 18(5), 445-461.
- Boutellis, A. (15 de Enero de 2020). *Will Peacekeeping Weather the Crisis of Multilateralism?* Recuperado el 05 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2020/01/will-peacekeeping-weather-crisis-multilateralism/>
- Bugayova, N., Clark, M., Walker, M., Briere, A., Yanchuk, A., & Barros, G. (8 de Noviembre de 2019). *The Kremlin's Inroads After the Africa Summit*. Recuperado el 12 de Octubre de 2021, de Institute for the Study of War: <https://www.understandingwar.org/backgrounder/kremlins-inroads-after-africa-summit>
- Carnegie, A., & Mikulaschek, C. (2020). The Promise of Peacekeeping: Protecting Civilians in Civil Wars. *International Organization*, 74(4), 810-832. doi:<https://doi.org/10.1017/S0020818320000442>
- Coleman, K., & Williams, P. (19 de Febrero de 2021). *Despite Challenges, UN Peace Operations Will Evolve, Not Disappear*. Recuperado el 16 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2021/02/despite-challenges-un-peace-operations-will-evolve-not-disappear/>
- Curran, D., & Hunt, C. (2020). Stabilization at the Expense of Peacebuilding in UN Peacekeeping Operations. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 26(1), 46-68. doi:<https://doi.org/10.1163/19426720-02601001>
- Fink, N. C., & Boutellis, A. (20 de Julio de 2021). *Between a Rock and a Hard Place: Counterterrorism and Peacekeeping in the Sahel*. Recuperado el 14 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2021/07/between-a-rock-and-a-hard-place-counterterrorism-and-peacekeeping-in-the-sahel/>

- Gowan, R. (25 de Noviembre de 2020). *UN Peacekeeping in a Fragmenting International Order*. Recuperado el 13 de Octubre de 2021, de International Crisis Group: <https://www.crisisgroup.org/global/un-peacekeeping-fragmenting-international-order>
- Ikenberry, G. J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, 94(1), 7-23.
- International Crisis Group. (30 de Abril de 2019). *Council of Despair? The Fragmentation of UN Diplomacy - Crisis Group Special Briefing N°1*. Recuperado el 17 de Octubre de 2021, de <https://www.crisis-group.org/global/b001-council-despair-fragmentation-un-diplomacy>
- Kaldor, M. (2006). New and Old Wars: Organized Violence in the Global Era. *RSA*.
- Karlsrud, J. (2018). *The UN at war: Peace operations in a new era*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Karlsrud, J. (2019). United Nations Stabilization Operations: Chapter Seven and a Half. *Ethnopolitics*, 18(5), 494-508.
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, 43(4), 7-50.
- Muggah, R. (05 de Diciembre de 2014). *The United Nations Turns to Stabilization*. Recuperado el 13 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2014/12/united-nations-peacekeeping-peacebuilding-stabilization/>
- Naciones Unidas. (30 de septiembre de 2021). *Data*. United Nations Peacekeeping. Recuperado el 9 de Noviembre de 2021, from <https://peacekeeping.un.org/en/data>
- Percoco, J. I. (2020). Misiones de Estabilización de Naciones Unidas: el “giro pragmático” en el mantenimiento de la paz. *Boletín Informativo - Grupo de Jóvenes Investigadores*(9), 7-10.
- Siman, M., & Santos, V. (2018). Interrogating the security-development nexus in Brazil's domestic and foreign pacification engagements. *Conflict, Security & Development*, 18(1), 61-83.
- U.S. Government Accountability Office. (6 de Febrero de 2018). *UN Peacekeeping: Cost Estimate for Hypothetical U.S. Operation Exceeds Actual Costs for Comparable UN Operation*. Recuperado el 15 de Octubre de 2021, de GAO: <https://www.gao.gov/products/gao-18-243>
- United States Mission to the United Nations. (29 de Junio de 2021). *Explanation of Vote on the Renewal of the Mandate for the UN Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA)*. Recuperado el 12 de Octubre de 2021, de <https://usun.usmission.gov/explanation-of-vote-on-the-renewal-of-the-mandate-for-the-un-multidimensional-integrated-stabilization-mission-in-mali-minusma-2/>
- Walter, B., Howard, L., & Fortna, V. (2020). The Extraordinary Relationship between Peacekeeping and Peace. *British Journal of Political Science*, 51(4), 1705-1722. doi:10.1017/S000712342000023X
- Williams, P. D. (14 de Abril de 2021). *A Decade of Developments in Peace Operations*. Recuperado el 05 de Octubre de 2021, de Global Observatory - International Peace Institute: <https://theglobalobservatory.org/2021/04/decade-developments-peace-operation/>

# Rusia y el Ártico: la Ruta Marítima del Norte, desafíos y oportunidades

Melina Torús<sup>28\*</sup>

Una de las consecuencias del cambio climático ha sido el derretimiento de hielos tanto del Ártico como de la Antártida. Este fenómeno favoreció la emergencia de nuevas líneas de transporte, tal como la Ruta Marítima del Norte en la región ártica de la Federación de Rusia (AZRF). Esto no solo revivió intereses en el Estado eslavo, quien ya la utilizaba para realizar envíos de cabotaje a zonas inaccesibles, sino que también tuvo como consecuencia la apertura de nuevos frentes de cooperación y enfrentamiento. Países como Estados Unidos y China también intentan por un lado ser parte de los beneficios de las nuevas rutas y, por otra parte, no perder influencia en la región. En este artículo abordaremos la política de Moscú hacia esta zona estratégica, así como cuáles son sus desafíos y oportunidades. Asimismo, se prestó atención a los diferentes actores con intereses en la zona ártica y la competencia por la supremacía de la zona.

## Ruta Marítima del Norte

En las últimas décadas, como consecuencia del derretimiento de los hielos árticos nuevas rutas marítimas han surgido. Desde el Mar de Barents, en la frontera occidental norte de Rusia, hasta el famoso Estrecho de Bering se encuentra la Ruta Marítima del Norte, o NSR por sus siglas en inglés. Suele ser comparado con el Canal de Suez o el Estrecho de Malaca dada su importancia estratégica. Además de su relevancia global, posee un gran valor para Moscú dado que es la ruta más corta entre los extremos este y oeste del territorio eslavo. Asimismo, ofrece acceso a puntos del Ártico continental ruso que son inaccesibles de otra forma. Por lo tanto, sus ventajas resultan ser dos, una referida a la reducción de las distancias y otra, en relación con la anterior, sobre el tiempo de navegación (Gunnarsson & Moe, 2021).



Esta ruta es asociada con los principales centros industriales de Rusia, tales como el complejo petrolero y gasolero de Siberia o las empresas en Yakutia, Magadan, Chukotka (que se dedican a la producción de oro y metales no férricos) o las empresas dedicadas a la exportación de madera en la región de Arcángel (Fedorov et.al., 2020).

<sup>28</sup> Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales, Maestranda en Estrategia y Geopolítica.

Sin embargo, a diferencia de las otras grandes líneas de comunicación globales, la NSR posee una serie de obstáculos. Por un lado, la ruta no es navegable todo el año y aún en los meses cálidos las condiciones de los hielos son impredecibles. El segundo inconveniente es logístico: por una parte, por los altos costos que conlleva transitar estas aguas y, por otra parte, por la infraestructura necesaria para lograr la navegabilidad de la ruta. La operabilidad de esta línea de comunicación depende de los rompehielos (tanto nucleares como a diésel) que abren paso entre las congeladas aguas árticas. Sin embargo, aun contando con una gran flota de este tipo de embarcaciones, actualmente estas proveen de un canal de 30 metros de ancho, lo cual dificulta la navegación de ciertos tipos de naves como los petroleros y gaseros (Skripnuk, et. Al, 2020).

En la actualidad, la principal función de la NSR es actuar como un corredor marítimo para el transporte de recursos energéticos hacia los mercados asiáticos y europeos. Este rol ha sido impulsado como resultado de los avances en proyectos como los de gas natural licuado (LNG) en el oeste de Siberia (Gunnarsson & Moe, 2021).

## Política de Rusia hacia el Ártico

Desde principios de 1930, la Unión Soviética utilizó la NSR como una línea de comunicación regular para el transporte de bienes, combustibles y equipamiento a zonas y asentamientos remotos en la región ártica de Rusia. Este intercambio conocido como “*northern deliveries*” se llevaba a cabo al final del verano y al comienzo del otoño, cuando las condiciones de los hielos marítimos eran favorables para las navegaciones. La NSR también era utilizada para el transporte de materias primas, como la madera, o minerales producidos en las costas o ríos, siendo el principal el complejo en Norilsk. La flota soviética de rompehielos nucleares se desarrolló para escoltar al tráfico desde y hacia Dudinka, el puerto de la ciudad de Norilsk, y desde 1978 se realizaba durante el año (Gunnarsson & Moe, 2021).

El gobierno central de Moscú fue el principal promotor del uso comercial internacional de esta ruta. En 2011, Vladimir Putin manifestó su intención de que la NSR se convierta en una de las principales rutas comerciales a nivel global. En un comienzo, el marco regulatorio para la utilización de la NSR era más laxo. Sin embargo, nuevas reglas entraron en vigor con la promulgación de la ley en 2012<sup>29</sup> (Gunnarsson & Moe, 2021). La misma tenía por objetivo proveer acceso igualitario a todos los transportistas interesados, incluidos aquellos extranjeros. Sin embargo, esta legislación no cambiaba la interpretación rusa de la ley del mar respecto a la jurisdicción, los derechos y obligaciones de Rusia en las aguas árticas o de otros Estados (Moe, 2020).

Para 2015 se introdujo una nueva iniciativa, que se convirtió en ley en 2018, con nuevas medidas con un tinte más proteccionista. Esta nueva legislación introduce cambios como la necesidad de utilizar embarcaciones de bandera rusa en los viajes de cabotaje entre puertos rusos o puntos de arribo o salida dentro de la zona económica exclusiva (ZEE). En segundo lugar, estos requerimientos de bandera son aplicables a casi toda actividad marítima dentro de la ZEE rusa o de la plataforma continental y, por último, y sólo aplicable a la NSR, el carbón, petróleo y gas natural licuado cargado dentro de la zona de la Ruta Marítima del Norte pueden ser transportados exclusivamente en embarcaciones de bandera rusa a su primer destino o transporte. De todas maneras, la ley prevé que algunas excepciones pueden ser concedidas por el gobierno ruso (Moe, 2020).

Respecto a la doctrina rusa hacia el ártico, ya en 2008 se publicó el primer documento sobre “Fundamentos de la Política Ártica”, en donde la explotación de la NSR como una ruta de transporte nacional estaba entre los intereses nacionales primordiales y consideraba como una prioridad estratégica la facilitación del uso de la ruta para el comercio internacional. En 2013 se aprobó la Estrategia del Ártico, donde se repetían las formulaciones del documento anteriormente mencionado. En el año 2020 se publicó el texto “Fundamentos para la política de Estado de la Federación de Rusia en el Ártico para el periodo hasta 2035”. En este se retoma la ambición de invertir en rompehielos e infraestructura necesaria para lograr el objetivo de transportar 80 millones de toneladas para 2024 (Moe, 2020).

En general, todos los documentos relativos a la Zona Ártica de la Federación de Rusia (AZRF) y la Ruta Marítima del Norte prestan atención a cuestiones “blandas” como el desarrollo de la infraestructura de las líneas de telecomunicación, modernizar la flota de rompehielos y embarcaciones de apoyo y rescate, aumentar la seguridad marítima, mejorar la investigación cartográfica y de los servicios de búsqueda y rescate, prevención temprana de catástrofes naturales y desastres provocados por el hombre, incluyendo los derrames de petróleo y, por otra

---

<sup>29</sup> Ley Federal N°132-FZ

parte, el establecimiento de áreas marítimas protegidas así como la prevención de la pesca ilegal y la mejora de los controles fronterizos así como de la costa del Océano Ártico (Sergunin & Gjorv , 2020).

El proceso de toma de decisiones y de administración de la Ruta Marítima del Norte ha cambiado a lo largo de los años. En la época soviética, específicamente en la estalinista, había una suerte de superestructura monopólica llamada *Glavsevmorput* o el Directorio Principal de la NSR quien poseía rompehielos, capacidad de rescate y búsqueda, infraestructura portuaria, empresas, institutos de investigación, entre otros. En el año 2018 se estableció una responsabilidad compartida entre el Ministerio de Transporte y Rosatom, la corporación estatal de energía atómica. Esta última posee la competencia respecto al desarrollo y operabilidad de transporte, así como de la infraestructura y puertos a lo largo de la costa de la NSR. El Ministerio por otra parte, mantuvo su responsabilidad respecto a la regulación de la navegación, permitir o denegar el acceso a la ruta y la cooperación internacional, incluyendo la aplicación del Código Polar. Sin embargo, otras agencias también compartían su responsabilidad en el manejo de la ruta por lo que el proceso se tornó burocrático y las decisiones tardaban mucho tiempo en ser tomadas dada la falta de coordinación inter agencial (Sergunin & Gjorv , 2020).

Uno de los principales problemas de Rusia respecto a la NSR es su estatus legal. Esta cuestión incluye cerca de 60 estrechos, siendo los principales el de Vikitski, Shokalski, Dmitri Laptev y el de Sannikov, que atraviesan tres archipiélagos, Novaya Zemlya, Severnaya Zemlya y las Nuevas Islas de Siberia. Por lo tanto, la complejidad de su estatus legal deviene de que la ruta no es un solo canal, sino que hay múltiples caminos y la NSR transita a través de aguas de diferente jurisprudencia (internas, territoriales, adyacentes, zona económica exclusiva y mar abierto) (Sergunin & Gjorv , 2020).

Lo anterior da pie a una disputa de interpretación entre potencias. Según la legislación rusa, todas las embarcaciones deben someterse a las reglas de navegación establecidas para la NSR. Sin embargo, los Estados Unidos consideran que aceptar dichas regulaciones implicaría reconocer la soberanía de Rusia sobre esas aguas. A su vez, Washington sostiene que la CONVEMAR<sup>30</sup> sobre el régimen de navegación internacional en estrechos debería tener precedencia sobre los derechos de los Estados costeros (Sergunin & Gjorv , 2020). Sin embargo, para refutar esta idea, Rusia apela al artículo 234 de la citada convención el cual sostiene que:

Los Estados ribereños tienen derecho a dictar y hacer cumplir leyes y reglamentos no discriminatorios para prevenir, reducir y controlar la contaminación del medio marino causada por buques en las zonas cubiertas de hielo dentro de los límites de la zona económica exclusiva, donde la especial severidad de las condiciones climáticas y la presencia de hielo sobre esas zonas durante la mayor parte del año creen obstrucciones o peligros excepcionales para la navegación, y la contaminación del medio marino pueda causar daños de importancia al equilibrio ecológico o alterarlo en forma irreversible. Esas leyes y reglamentos respetarán debidamente la navegación y la protección y preservación del medio marino sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles. (Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 1982, pág. 138)

Respecto al Código del Ártico de la Organización Marítima Internacional (OMI), algunos expertos en Rusia tienen ciertas suspicacias respecto a la implementación del mismo. Por un lado, discuten que la aplicación del Código debería estar a cargo del puerto más que de los Estados bandera de los buques. Por otra parte, también plantean dudas sobre la calidad del entrenamiento de las tripulaciones de países no árticos. Otras preocupaciones se relacionan con las regulaciones respecto a las estructuras de las embarcaciones que pueden operar en estas aguas, se argumenta que los requisitos son muy laxos y no requieren de una inspección física para obtener la certificación polar. Los expertos rusos temen que estas regulaciones puedan crear confusión y peligros para la seguridad de navegación, especialmente solicitan que el Código sea más claro para clasificar a los diversos tipos de rompehielos y embarcaciones polares (Sergunin & Gjorv , 2020).

## Triángulo estratégico del Ártico

Más allá de los miembros que conforman el Consejo del Ártico<sup>31</sup>, el nuevo “triángulo de poder” es disputado por Estados Unidos, China y Rusia. Rob Huebert (como se cita en Pincus, 2020) lo denomina como el “*New Arctic Strategic Triangle Environment*” en el cual las condiciones básicas para la seguridad de los tres poderes se están superponiendo causando un aumento de la tensión. El ártico es un área emergente de la economía global y una

30 Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

31 A saber, estos son Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, Rusia, Suecia y Estados Unidos.

región estratégica y altamente militarizada, por lo que los desarrollos que se lleven a cabo en la región tendrán impacto en los intereses de los tres países (Pincus, 2020). Cabe destacar la ventaja que posee Rusia al ser el mayor Estado ártico y quien cuenta con mayor presencia en la región.

Sin embargo, a la hora de analizar esta disputa de poder tripartita hay que tener ciertas consideraciones en cuenta. En primer lugar, Estados Unidos identifica a Rusia y China como Estados revisionistas y como sus principales competidores (White House, 2021). Sin embargo, no hace mención a la competencia en el ártico y refiere a cuestiones más tradicionales como el control de armas entre Rusia y Estados Unidos. Por otra parte, no toma en cuenta la cooperación sino rusa en la región. Esta vinculación tiene diferentes aristas, de las cuales, las principales son la económica, política y militar (Pincus, 2020).

La cooperación económica se centra en dos aspectos: por un lado, los recursos naturales y por el otro, las líneas de comunicación. Ambos se alinean con los intereses económicos de Rusia en la zona. Luego de las sanciones impuestas por occidente tras los acontecimientos de Siria y Ucrania, Moscú se vio obligada a realizar un viraje hacia el este, por lo que resultaron en una oportunidad para profundizar la cooperación bilateral. China se presentó como un socio favorable para la realización de inversiones que sean beneficiosas mutuamente, especialmente en aquellas áreas menos desarrolladas, la famosa agenda “Ganar – ganar” (Pincus, 2020).

En línea con estos objetivos, Beijing y Moscú cooperan en dos objetivos específicos. En primer lugar, promover el desarrollo de la Ruta Marítima del Norte, lo cual abre nuevos espacios que conectan los puertos asiáticos del norte con Occidente. Por otra parte, la extracción de recursos energéticos árticos (renovables y no renovables) de Rusia (Pincus, 2020).

La arista política de la cooperación bilateral se encuentra altamente relacionada con la económica dado que Rusia está interesada en la inversión china y en su tecnología a cambio de abrir el acceso a los recursos y rutas árticas. Sin embargo, Moscú tradicionalmente ha sido protector de su status como gran poder ártico y China está buscando aumentar su margen de acción en esta región y lograr influir en la agenda ártica por lo que conseguir el apoyo ruso es relevante para el gobierno de Beijing. Principalmente, China está interesada en lograr su asiento en el Consejo del Ártico, tema que ha sido recibido con recelo por Estados como Canadá e Islandia. Esta organización es la más relevante en términos de gobernanza de la zona. De forma resumida, Rusia busca desarrollar su región ártica, pero sin perder el control de los procesos de decisión, mientras que China quiere acceder a los recursos naturales y a la gobernanza de la región y utiliza como herramienta su poderío económico (Pincus, 2020).

La cooperación sino rusa en temas militares resulta ser la más delicada de todas. Un interés que los mancomuna es su enfrentamiento hacia Estados Unidos. Respecto a esto, se han llevado a cabo varios ejercicios militares conjuntos, varios de ellos en las inmediaciones árticas. Sin embargo, un aumento de la presencia militar china en la zona implica una amenaza para Rusia. En los últimos años, Beijing está planeando invertir en sus capacidades árticas, específicamente, rompehielos y submarinos nucleares. Sin embargo, la cooperación militar fuera de esta zona ha aumentado considerablemente en estos años (Pincus, 2020).

Otro actor que deriva inevitablemente por el rol de Estados Unidos es la OTAN, quien tiene un interés significativo en preservar y desarrollar el orden basado en reglas del Ártico. Esto incluye el acceso libre a las líneas globales de comunicación, proteger el entramado de cableados transatlánticos de comunicación y prevenir que Rusia ejerza un control militar unilateral de la región. Para lograr estos objetivos, en los últimos años han aumentado los patrullajes en el norte del Océano Atlántico y por otro lado los Estados árticos de la OTAN han llevado a cabo inversiones en sistemas de vigilancia, alerta temprana y misiles balísticos de defensa. Asimismo, Estados Unidos ha encomendado a la Segunda Flota a que opere en el ártico y el norte del Atlántico (Evers, 2021).

Sin embargo, dentro de la organización hay diferentes visiones sobre el rol que esta debe cumplir. Por ejemplo, Canadá prefiere que la OTAN cumpla un rol mínimo para no debilitar el poder de decisión de los Estados árticos y evitar el ingreso de Estados no árticos que forman parte de la alianza a participar en la toma de decisiones. Por otra parte, países como Noruega preferirían un mayor rol de la organización dada su cercanía a Rusia (Evers, 2021).

## Conclusiones

La región del ártico resulta ser un vecindario complejo, donde no solo hay actores cuyos intereses se superponen, sino que también las condiciones propias de la zona hacen que sea aún más impredecible. Respecto a estas

últimas, están ligadas a cuestiones del cambio climático y cuan grave sea su impacto en el derretimiento de los hielos y el aumento de los niveles del mar. Sin embargo, en un futuro próximo serán necesarias inversiones considerables para garantizar la navegabilidad anual de la ruta. Para ello es clave invertir en rompehielos con mayor potencia para atravesar los hielos árticos, los cuales usualmente suelen ser de tipo nuclear, y que a su vez abran rutas de mayor ancho para que embarcaciones más grandes puedan realizar su paso por allí. Por otra parte, se debe mejorar la capacidad de búsqueda y rescate, lo cual también involucra llevar a cabo inversiones. Estas decisiones también se deben ver reflejadas en los costos de transporte para que sean rentables.

Las inversiones realizadas en infraestructura, tales como la radarización, construcción de puertos o de la flota naval beneficia a dos cuestiones centrales para Rusia. Por un lado, favorece el desarrollo de la Zona Ártica, región que es inaccesible de otra manera y, por otra parte, brinda seguridad a los gobiernos y empresas extranjeras que deseen utilizar la Ruta Marítima del Norte como línea de transporte entre el Atlántico y el Pacífico.

Sin embargo, otro eje de atención para Moscú que es altamente relevante es la competencia por la supremacía en el ártico. Especialmente en aquella entre Estados Unidos (y consecuentemente con la OTAN) y China, en un contexto global de competencia entre Washington y Beijing. Si bien fortalecer la relación sino rusa es favorable, Moscú debe ser cauteloso en su balance de intereses respecto al ártico, ya que las inversiones chinas son positivas para llevar adelante el objetivo de desarrollar la Zona Ártica, pero un aumento de la presencia militar china puede resultar en una amenaza para la supremacía rusa en la región.

## Bibliografía

- Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. (1982). Recuperado el 11 de 10 de 2021, de [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/convemar\\_es.pdf](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf)
- Evers, Z. M. (2021). *NATO and Russia in the Arctic*. Recuperado el 09 de 10 de 2021
- Fedorov, V., Zhuravel, V., Grinyaev, S., & Medvedev, D. (2020). *The Northern Sea Route: problems and prospects of development of transport route in the Arctic*. Recuperado el 07 de 10 de 2021
- Gunnarsson, B., & Moe, A. (2021). *Ten Years of International Shipping on the Northern Sea Route: Trends and Challenges*. Recuperado el 07 de 10 de 2021
- Moe, A. (2020). *A new Russian policy for the Northern sea route? State interests, key stakeholders and economic opportunities in changing times*. Recuperado el 10 de 10 de 2021, de <https://doi.org/10.1080/2154896X.2020.1799611>
- Pincus, R. (2020). *Three-Way Power Dynamics in the Arctic*. Recuperado el 13 de 10 de 2021, de <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26891883>
- Sergunin, A., & Gjørv, G. H. (2020). *The Politics of Russian Arctic shipping: evolving security and geopolitical factors*. Recuperado el 12 de 10 de 2021, de <https://doi.org/10.1080/2154896X.2020.1799613>
- Skripnuk, D., Iliyushchenko, I., Kulik, S., & Stepanova, M. (2020). *Analysis of the current state of the Northern Sea Route and the potential development of the icebreaker fleet*. Retrieved 10 7, 2021
- The Economist. (24 de 09 de 2018). *What is the Northern Sea Route?*. Recuperado el 11 de 10 de 2021, de <https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/09/24/what-is-the-northern-sea-route>
- White House. (2021). *Interim National Security Strategic Guidance*. Obtenido de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>

---

# ¿Cómo estudiamos el proceso de toma de decisiones de política exterior en Argentina?: Reflexiones en torno a la centralidad presidencial

Mariel Zani Begoña<sup>32\*</sup>

## Introducción<sup>33</sup>

Estudiar el proceso de toma de decisiones de política exterior argentina no es tarea fácil. En este trabajo exploratorio discutiremos las principales dificultades metodológicas y elaboraremos los principales ejes teóricos para su estudio. Como hilo conductor, sostendremos la importancia de realizar estudios históricamente situados que, teniendo en cuenta las principales contribuciones teóricas de los Análisis de Política Exterior, no dejen de lado las características particulares que adquiere el sistema presidencialista argentino. Tras reflexionar en torno al fenómeno de la centralidad presidencial, concluiremos que, el estudio de la estructura y de los procesos de toma de decisión en política exterior argentina debe mantener un diálogo fluido de varias disciplinas (principalmente de las relaciones internacionales, la política exterior y la ciencia política) al tiempo que debe esforzarse por realizar un análisis dialéctico de variables internas, externas y globales.

## Dificultades metodológicas

Adentrarse a la investigación del proceso de toma de decisiones no es tarea fácil para el estudioso de las relaciones internacionales y de la política exterior. Por ello, en este primer apartado delinearemos algunas consideraciones teórico-metodológicas que servirán de puntapié inicial para esta desafiante tarea.

Definimos al estudio del proceso (y la estructura) de la toma de decisiones como un desafío por algunas razones. En primer lugar, y esta es una de las dificultades metodológicas, porque como dice Roberto Russell en su clásico artículo sobre el sistema de creencias y su relación con la política exterior (1996), meterse en la mente de los tomadores de decisión implica algunos problemas metodológicos (Russel, 1996, pp. 5-6). Conocer plenamente lo que pasaba por la cabeza de la cúpula decisoria en un momento crítico no es tarea fácil. Esta es la segunda dificultad, buena parte de la información es confidencial y sólo se desclasifica muchos años después. En tercer lugar Russel asegura, siguiendo a Powell, Dyson y Purkitt (1987), que algunos de los conceptos no logran captar la complejidad real del proceso de toma de decisiones y no nos ayudan a comprender cómo es que éste funciona en una situación concreta y específica (citado en Russell, 1996, pp. 5-6). Estas dificultades metodológicas se unen a otro problema adicional que radica en la gran cantidad de grupos, intereses y sectores que se encuentran involucrados (directa pero sobre todo indirectamente) en la toma de decisiones de política exterior.

Empero, estos escollos metodológicos podrán ser sorteados, aunque jamás del todo superados, con agudas e incisivas entrevistas en profundidad<sup>34</sup> a los actores clave de la cúpula decisoria y al círculo que la rodea. Es menester mencionar que la técnica de entrevistas en profundidad tampoco está exenta de dificultades. El entrevistado podría no ser del todo honesto, por ejemplo. Pero por eso es necesario realizar varias entrevistas de este tipo e ir cotejando los datos que vayan surgiendo de las declaraciones de los entrevistados. Esta técnica resulta sumamente útil para aliviar estos problemas metodológicos sobre todo si tenemos en cuenta que hay cuestiones del quehacer cotidiano de la labor política que sólo pueden conocerse gracias a las entrevistas.

---

32Licenciada en Ciencia Política. Maestranda en Relaciones Internacionales

33 Las conclusiones preliminares de este trabajo se presentaron durante el II Simposio Anual de Política Exterior Argentina organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) en el marco del XV Congreso Nacional de Ciencia Política y el XIV Congreso Nacional y VII Internacional sobre Democracia que tuvo lugar del 10 al 13 de Noviembre del 2021 en la Ciudad de Rosario

34 Una entrevista es definida como “una interacción entre dos o más sujetos; lo que la va a diferenciar de una conversación común es el tratamiento que hacemos con la información que nos brinda esta interacción [...]. A diferencia de una conversación cotidiana, la entrevista se sustenta siempre en una hipótesis y será guiada por objetivos establecidos en función de nuestros intereses cognitivos” (Cortazzo y Trindade, 2014, citado en Schettini y Cortazo, 2016)



Hechas estas salvedades metodológicas importantes, continuaremos bosquejando algunos ejes teóricos para estudiar el proceso de toma de decisiones en política exterior en Argentina.

## Principales ejes teóricos

Ahora bien, ¿cómo estudiamos entonces los procesos de toma de decisiones en política exterior argentina? Por mucho tiempo, la disciplina de las relaciones internacionales se ha preguntado si la política exterior debe ser considerada una política pública. Durante los últimos años, empero, parece haberse generado un consenso en la academia en torno a considerar a la política exterior como una política pública más<sup>35</sup>. Si partimos de esta apreciación, tal como lo hacen Merke y Tokatlián (2014) y Míguez (2020), entre otros autores, necesariamente debemos incorporar a nuestros estudios algunas proposiciones de la teoría de la política pública.

La segunda aproximación teórica que debemos tener en mente a la hora de abordar este fenómeno viene de la mano de las corrientes del *mainstream* anglosajón - sobre todo norteamericano-. Los Análisis de Política Exterior (APE) se inscriben dentro del paradigma que propone desreificar al estado nación y abrir su caja negra (Hudson y Day, 2020).

Sin embargo, dadas las particularidades de la historia, la sociedad y la cultura política argentina, así como las características de sus instituciones y los atributos que asume nuestro sistema presidencial, una visión que tome prestados los conceptos provenientes de estas corrientes sin problematizarlos no logrará captar la complejidad real de nuestro proceso de toma de decisiones.

Estudiar el quiénes (es decir la estructura decisional) y el cómo (el proceso de toma de decisiones propiamente dicho) en Argentina presenta, entonces, algunas características particulares. En consonancia con lo planteado por Russel, partimos del supuesto de que el proceso de toma de decisiones de política exterior es “un juego de permanente retroalimentación” en donde “el quién y el cómo de la decisión, afectan en buena medida el qué de la política exterior” (Russell, 1990, p. 13).

Asimismo, coincidimos con buena parte de la literatura en política exterior latinoamericana (Lasagna, 1995; Van Klaveren, 1992; Míguez, 2020), que observa a los condicionantes internos como factores críticos a la hora de abordar este fenómeno. No podemos comprender la acción exterior del estado, y por consiguiente, los procesos y decisiones que desembocan en ella sin enfocar nuestros ojos en los condicionantes internos.

Esto no quiere decir que debemos descuidar en nuestro estudio aquellos influjos o condicionantes provenientes del sistema internacional puesto que, nuestro país se inserta en el sistema mundo como un país periférico y en muchos ámbitos *rule taker* (Hamilton y Pelkmans, 2015). Tampoco podemos dejar de lado, las lógicas globales o transnacionales (Deciancio y Míguez, 2020). Necesariamente, el estudio del proceso de toma de decisiones en política exterior - muchos autores aseguran que por consiguiente los estudios de política exterior- debe ser multivariable y multinivel (Zelicovich, 2020; Deciancio y Míguez, 2020).

Ahora bien, dentro de los condicionantes internos<sup>36</sup> hay uno que, a nuestro entender, merece especial atención y que no ha sido fruto de investigaciones extendidas y profundas. Se trata de las características particulares que asume nuestro sistema presidencial.

## Centralidad presidencial

Como venimos comentando, el proceso de toma de decisiones es un complejo juego y entramado de decisiones, avances y retrocesos, en donde varios grupos de interés o diversos sectores de la sociedad (local pero también internacional) intentarán pujar por hacer oír su voz. Esto significa que, posiblemente, el proceso de toma de decisiones en sí no varíe sustancialmente de período a período -sobre todo teniendo en cuenta que estamos en un régimen democrático con un sistema presidencialista fuerte o dominante como dirán Mainwaring y Shugart (2002) o incluso un presidencialismo hegemónico a decir de Cavarozzi (2010)- pero es altamente probable que

<sup>35</sup> Dice María Cecilia Míguez (2020) “toda política estatal es una toma de posición del Estado frente a una “cuestión socialmente problematizada”, es decir, aquella que por su importancia para algún sector ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren un necesario posicionamiento. La particularidad es que en el caso de las políticas exteriores, los sectores que instalan determinada cuestión como demanda no solamente se ubican en el plano interno, sino que se incluyen otros actores del plano internacional” (p. 36)

<sup>36</sup> Entre los factores internos que condicionan la elaboración y la puesta en marcha de la política exterior Míguez menciona: 1) La composición del bloque en el poder; 2) El grado de autonomía relativa del estado, la coyuntura política y del sistema político; 3) El modelo económico; 4) Las ideas y creencias (Míguez, 2020)

un cambio de gobierno implique modificaciones en la estructura decisional y, por consiguiente, en la dirección de la acción exterior del estado. La estructura decisional, como demuestra Russell (1990), incluso puede variar dentro de un mismo gobierno o administración.

Creemos que, siguiendo a Russell (1996) y tal como lo han demostrado otros estudiosos de la política exterior (Lasagna, 1995), el régimen impacta significativamente en el proceso y la estructura de la toma de decisiones y, por consiguiente, afecta a la política exterior. Las relaciones internacionales y la política exterior, preocupadas por desentrañar la relación entre régimen y política exterior no le han prestado tanta atención a investigar el vínculo entre el sistema presidencialista de gobierno, el liderazgo presidencial y la política exterior. Esto no quiere decir que no encontremos investigaciones que aborden la decisión presidencial y cómo impacta el estilo de liderazgo de la cabeza del ejecutivo en la dirección de la política exterior (George, 1991; Neustadt, 1993) sino que su estudio no está ampliamente extendido en la región.

Sostenemos, siguiendo a Ollier (2008, 2010) que el liderazgo presidencial podría funcionar como la puerta de entrada para estudiar a la región. Y esta proposición podría aplicarse también al campo de la política exterior. Además, esta propuesta cobra aún más fuerza si entendemos que, pese a las particularidades históricas, nuestro país asiste a un fenómeno de centralidad presidencial<sup>37</sup> en donde la cabeza del ejecutivo concentra la mayoría de las decisiones de política exterior (Merke y Tokatlián, 2014).

Este fenómeno se ve reforzado por algunas características particulares de nuestro entorno nacional -federalismo, personalismo y crisis políticas de envergadura dicen Merke y Tokatlián (2014)- así como por algunos fenómenos internacionales como la crisis del multilateralismo que tienen impacto en la región. De esta manera, en el escenario regional asistimos a un reforzamiento de la diplomacia presidencial (Malamud, 2010) y de la diplomacia de cumbres. En ambos, el presidente tiene una centralidad inusitada en materia de cooperación y diálogo regional. No debemos olvidar que, el primer mandatario es definido en la literatura especializada como la unidad última de decisión (Merke y Tokatlián, 2014).

Tener en mente las características peculiares que asume el sistema presidencial no significa, empero, un análisis puramente institucionalista. Todo lo contrario. No se puede comprender cabalmente la política argentina (y su proyección externa) si dejamos de lado las lógicas informales de poder. Y la estructura y el proceso de toma de decisiones no es la excepción.

Si tenemos en cuenta estas particularidades y, si seguimos la tradición de Mario Rapaport (1992), el estudio del proceso de toma de decisiones de política exterior no puede estar separado de un estudio de su historia. Una investigación rigurosa de este fenómeno, si bien auxiliada de la teoría, no debe estar dissociada de la historia y del conocimiento de las fuerzas profundas (Renouvin y Duroselle, 2010; Busso et al., 2008) que signan la trayectoria y el derrotero de la acción externa. Y aquí es cuando el estudio de caso viene a prestarse como un gran aliado para los analistas del proceso de toma de decisiones.

Nuestra propuesta teórica para entender y estudiar el proceso de toma de decisiones en Argentina contempla otra consideración importante. Al analizar la centralidad presidencial no sólo debemos tener en cuenta los factores tangibles de poder sino también los intangibles, como los denominan Merke y Tokatlián (2014). Las ideas, las percepciones, las ideologías y las cosmovisiones de los presidentes deben ser colocadas en el centro de los estudios. Esto significa, en términos de la visión teórica de Ollier (2008), considerar los recursos objetivos y subjetivos de poder con los que el presidente cuenta al tiempo que incluir aquellos que este puede conquistar<sup>38</sup>.

Si bien, algunos análisis optan por hacer foco o echar luz en algunas características particulares o en algunos actores del proceso de toma de decisión como los actores subnacionales y no estatales (Bueno, 2010), los partidos políticos (Míguez, 2013) o el rol del Congreso (Sánchez, 2010), por citar sólo algunos ejemplos, es importante, como señalan Merke y Tokatlián (2014) mantener una mirada integral del proceso. Nuestro esquema teórico, si bien coloca al presidente en el centro de la escena, considera al proceso de toma de decisiones como un complejo juego de actores (nacionales, internacionales e incluso transnacionales o globales) que involucra -directa e indirectamente- a un gran entramado de intereses que muchas veces entran en pugna.

---

<sup>37</sup> Tomamos prestado este concepto de la ciencia política y de la politóloga argentina María Matilde Ollier quien lo utiliza para calificar a los "liderazgos presidenciales con un alto grado de concentración personal de poder" (Ollier, 2010, p.3)

<sup>38</sup> La visión teórica de Ollier se aleja de las concepciones estáticas del poder y nos acerca más a las nociones dinámicas que entienden que los recursos de poder no están dados de una vez y para siempre sino que se pueden conquistar y, por supuesto, también perder (Ollier, 2008).

## Reflexiones finales

Estudiar el proceso y la estructura de toma de decisiones en política exterior argentina es una tarea desafiante para los internacionalistas. Si bien el proceso no está exento de dificultades metodológicas estas pueden ser superadas -aunque nunca totalmente- con el recurso de las entrevistas en profundidad.

Asimismo, sostenemos la necesidad de realizar estudios interdisciplinarios -sobre todo valiéndonos de los aportes de la ciencia política, las relaciones internacionales y la política exterior- para aprehender la complejidad de este fenómeno. La teoría de la política pública aunada a las corrientes del *mainstream* sobre los Análisis de Política Exterior tiene mucho para aportar a la discusión. Pero no es posible pensar un modelo teórico de la estructura y los procesos de toma de decisión dejando de lado el estudio de la historia. La historia y las particularidades de nuestro sistema presidencialista -signado por instituciones y atribuciones formales pero también por lógicas informales- no deben ser dejados de lado a la hora de abordar esta problemática. Y es por ello que la elaboración de un modelo teórico debe estar acompañado de un estudio de caso.

En este sentido entendemos que dado el fenómeno de centralidad presidencial, como hemos denominado al protagonismo que tiene el presidente en materia de política exterior, el liderazgo presidencial funcionaría como puerta de entrada para estudiar el proceso de toma de decisiones.

Finalmente, hemos remarcado la importancia de mantener una mirada integral que, si bien haga foco en la figura del presidente, no descuide el análisis de los condicionantes internos ni el examen de las lógicas sistémicas y globales. Por ende, un estudio de los procesos de toma de decisión en política exterior argentina no sólo debe ser multivariable sino también multinivel. Sólo de esta manera se logrará aprehender la complejidad de este fenómeno.

## Bibliografía

- Bueno, M. del P. (2010). "Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009". Tesis doctoral. Disponible en: <https://rehip.unr.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/2133/7903/Tesis%20doctoral%20MPB.%20PE%20y%20Medio%20Ambiente%20en%20la%20Argentina..pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Busso, A. (Comp.) (2008). *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior. Un recorrido de casos*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario
- Cavarozzi, M. (2010). "Acción presidencial en la América Latina: Antecedentes históricos y una tipología del siglo XXI". En Fausto, S. (Comp.). *Difícil Democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI y Plataforma Democrática, 21-73.
- Deciancio, M y Míguez, M.C. (2020). "Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica. *Colombia Internacional*, (102), 87-112. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.05>
- George, A. (1991). *La decisión presidencial en política exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL)
- Hamilton, D. and Pelkmans, J. (2015). "Rule-makers or rule-takers? An introduction to TTIP", en Hamilton, Daniel and Jacques Pelkmans (eds.) *Rule-Makers or Rule-Takers? Exploring the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, London: Rowman & Littlefield International. pp. 1-16.
- Hudson, V. & Day, B. (2020). *Foreign Policy Analysis. Classic and Contemporary Theory*. London: Rowman & Littlefield.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 387-409.

- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (2002). "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en Mainwaring y Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós.
- Malamud, A. (2010). "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico". *Relaciones Internacionales*, (15), 113–138. Disponible en: <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/5051>
- Merke, F. y Tokatlián, J. G. (2014). "Instituciones y Actores de la Política Exterior Argentina como Política Pública". En Acuña, C. (Comp.). *Dilemas del Estado Argentino. Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Míguez, M.C. (2013). *Los partidos políticos y la política exterior argentina*. Buenos Aires: Ariel
- Míguez, M. C. (2020). "Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las relaciones internacionales latinoamericanas". En Míguez, M. C. y Morgenfeld, L. (Coord.): *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, Buenos Aires: TeseoPress.
- Neustadt, R. (1993). *El poder presidencial y los presidentes modernos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano (GEL)
- Ollier, M. M. (2008). La institucionalización democrática en el callejón: la inestabilidad presidencial en Argentina (1999–2003). *América Latina Hoy*, (49), 73-103.
- Ollier, M. M. (2010, Noviembre). El liderazgo presidencial: síntoma de un patrón democrático sudamericano. El caso argentino (2003–2007). In *XXIX International Congress Latin American Studies Association (LASA)*. Toronto.
- Rapoport, M. (1992): "¿Una teoría sin historia? El estudio de las relaciones internacionales en cuestión". *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Año II, No3, Buenos Aires, 2o semestre, pp. 147-160.
- Renouvin, P. et Duroselle, J.B (2010) Introduction à l'histoire des relations internationales. Collin: Paris
- Russell, R. (1990). *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina: Aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. Buenos Aires: RIAL/Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. (1996). "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989". *Serie de Documentos e Informes de Investigación*, 204.
- Sánchez, L. (2010). El rol del Parlamento en la política exterior: Instrumentos analíticos para su estudio. *V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, 28 al 30 de julio de 2010*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Integración, diversidad y democracia en tiempos del Bicentenario. Disponible en: [https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.895/ev.895.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.895/ev.895.pdf)
- Schettini, P. y Cortazzo, I. (Coord.) (2016). *Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa*. La Plata: Editorial de la Universidad de la Plata (EduLP)
- Zelicovich, J. (Noviembre 2020). *¿Cómo investigamos la Política Exterior Argentina?* Ponencia presentada en 19 Simposio Anual en Política Exterior Argentina: Buenos Aires